

**UNA MIRADA
AL ECUADOR**

**CÁTEDRA ECUADOR
FRONTERAS, VECINDAD
E INTEGRACIÓN**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

República de Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Presidente de la República

Álvaro Uribe Vélez

Ministro de Relaciones Exteriores

Fernando Araújo Perdomo

Viceministro de Relaciones Exteriores

Camilo Reyes Rodríguez

Viceministra de Asuntos Multilaterales

Adriana Mejía Hernández

Secretaria General

María del Pilar Ordóñez Méndez

Directora de la Academia Diplomática

María Clara Isaza Merchán

Directora de Asuntos Culturales

María Claudia Parias Durán

Coordinación editorial

Comité Editorial Ministerio de
Relaciones Exteriores

Revisión editorial

Marcela Giraldo Samper
Martha Patricia Jiménez

Diseño

La Silueta Ediciones Ltda.

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN 978-xxxxxxx

Primera edición, 500 ejemplares
Bogotá, febrero de 2008

© Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores

© Socorro Ramírez
Coordinadora y editora

Primera edición: marzo de 2008
Bogotá, Colombia

Catalogación

Una mirada al Ecuador / ed. Socorro Ramírez –
Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto
de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales:
Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de
Relaciones Exteriores de Colombia, 2007.

Xxx páginas

ISBN: 978-xxxxxxxxxxx

1. Relaciones exteriores 2. Integración 3. Ecuador 4.
Colombia I. Ramírez Vargas, Luz del Socorro, - editora.

Contenido

FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN CÁTEDRA ECUADOR 17

Socorro Ramírez

PRÓLOGO 29

PRIMERA SESIÓN

CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD COLOMBO ECUATORIANA 33

UNA MIRADA DE LARGO PLAZO 35

Socorro Ramírez

CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD COLOMBO–ECUATORIANA 39

Jorge Núñez Sánchez

CONOCERNOS MÁS PARA JUZGARNOS MEJOR 81

Francisco Huerta Montalvo

DEBATE 87

NECESIDAD DE MIRADAS CONJUNTAS DE EPISODIOS COMPARTIDOS 93

Socorro Ramírez

SEGUNDA SESIÓN

GRANDES TRAZOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE ECUADOR Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL	99
NO SE CONOCE A ECUADOR Y SE SIMPLIFICA SU SITUACIÓN Socorro Ramírez	101
LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA Enrique Ayala	105
BIBLIOGRAFÍA	117
ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR Francisco Gutiérrez	121
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151
DEBATE	159
UNA MIRADA CONTRASTADA Socorro Ramírez	169

TERCERA SESIÓN

LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR	173
EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Socorro Ramírez	175

ECUADOR Y COLOMBIA, MÁS EN COMÚN DE LO QUE SE PIENSA 177

Javier Ponce

COLOMBIA – ECUADOR: PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMBOS PAÍSES 189

Fabio Ocaziones

DEBATE 197

CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR 203

Socorro Ramírez

CUARTA SESIÓN

ECONOMÍA ECUATORIANA E INTEGRACIÓN CON COLOMBIA 207

REALIDADES ECONÓMICAS FRONTERIZAS Y BINACIONALES 209

Socorro Ramírez

POCA RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA 213

Marco Romero

CAPACIDAD ECUATORIANA DE ADAPTACIÓN 233

Tomás Uribe Mosquera

DEBATE 245

ECUADOR SIGNIFICA MUCHO PARA COLOMBIA 251

Socorro Ramírez

QUINTA SESIÓN

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MANEJO DE LA RELACIÓN COLOMBO – ECUATORIANA 257

CAMBIOS EN LA RELACIÓN BINACIONAL 259
Socorro Ramírez

LA MIRADA DE UN EDITORIALISTA 263
Joaquín Hernández

LA MIRADA DE UN ANALISTA 281
Germán Rey

LA MIRADA DE UN DIRECTOR 287
Carlos Alberto Patiño Villa

DEBATE 291

TEMAS DE EXPLORACIÓN ACADÉMICA 295
Socorro Ramírez

SEXTA SESIÓN

ECUADOR COMO PAÍS DE EMIGRANTES Y COMO RECEPTOR DE MIGRACIONES Y REFUGIO 299

**NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL A LA
MIGRACIÓN Y AL REFUGIO** 301
Socorro Ramírez

**CORRESPONSABILIDAD COLOMBO – ECUATORIANA
EN MIGRACIONES Y REFUGIO** 305
Freddy Rivera

COLOMBIANOS EN ECUADOR: AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA	321
Marcela Ceballos	
BIBLIOGRAFÍA	331
ECUADOR ORIGEN Y DESTINO DE LAS MIGRACIONES	333
María Isabel Moncayo	
DEBATE	345
AGENDA INVESTIGATIVA EN TEMAS MIGRATORIOS	353
Socorro Ramírez	

SÉPTIMA SESIÓN

ÁMBITOS FRONTERIZOS COLOMBO – ECUATORIANOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN	357
DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS Y ENCRUCIJADAS PARA LOS ESTADOS	359
Socorro Ramírez	
DESDRAMATIZAR Y NO CRIMINALIZAR LA FRONTERA	363
Roque Espinosa	
DECISIONES CON LAS FRONTERAS, NO A PESAR DE ELLAS	377
Ricardo Montenegro	
DEBATE	391

PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	399
Socorro Ramírez	

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS	403
---	------------

DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD	405
Socorro Ramírez	

URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA	411
Francisco Carrión Mena	

“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	425
Alfredo Rangel	

DEBATE	439
---------------	------------

AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD	449
Socorro Ramírez	

NOVENA SESIÓN

ECONOMÍAS ILEGALES Y REDES ILEGALES TRANSFRONTERIZAS 451

GRAVES EFECTOS DEL MUTUO DESCONOCIMIENTO 453
Socorro Ramírez

COOPERACIÓN ANTE AMENAZAS TRANSNACIONALES 457
Carlos Espinosa

DROGAS, TRANSNACIONALISMO Y COOPERACIÓN 469
Ricardo Vargas

DEBATE 481

INICIATIVAS COMUNITARIAS A PESAR DEL CONFLICTO 489
Socorro Ramírez

DÉCIMA SESIÓN

RELACIÓN DE ECUADOR CON ESTADOS UNIDOS 491

**DISTINTAS REALIDADES Y OPCIONES QUE
TENSIONAN LA RELACIÓN BINACIONAL 493**
Socorro Ramírez

**ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS: AGENDAS DISTINTAS
SIN CONFRONTACIÓN 495**
Adrián Bonilla

**RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS JUEGA DE MANERA
DISTINTA A CADA LADO 513**
Diana Rojas

**RELACIÓN DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS,
EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE** 517

Arlene Tickner

DEBATE 523

PUNTOS ÁLGIDOS DE DEBATE 533

Socorro Ramírez

UNDÉCIMA SESIÓN

**EDUCACIÓN Y CULTURA EN LA
INTEGRACIÓN** 535

LAS AGENDAS CULTURALES Y EDUCATIVAS 537

Socorro Ramírez

**INCORPORAR LA REALIDAD Y LA INTEGRACIÓN
EN LA EDUCACIÓN** 539

José María Leyton

DEBATE 547

**LO EDUCATIVO Y CULTURAL EN EL PROGRAMA
COLOMBIA ECUADOR** 553

Socorro Ramírez

DUODÉCIMA SESIÓN

**ECUADOR Y COLOMBIA EN LA
DINÁMICA ANDINA Y SURAMERICANA
DE INTEGRACIÓN** 555

RUMBOS IMPREDECIBLES DE LA CAN 557
Socorro Ramírez

**COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE DOS PROYECTOS DE
REGIONALIZACIÓN EN CONFLICTO** 561
César Montúfar

BIBLIOGRAFÍA 579

RECONCEPTUALIZAR LA INTEGRACIÓN 581
Edgar Vieira

**CONFRONTACIONES Y VASOS COMUNICANTES
SURAMERICANOS** 591
Socorro Ramírez

DECIMOTERCERA SESIÓN

**EL ESTADO DE LA RELACIÓN COLOMBO
ECUATORIANA** 597

**CELEBRAMOS EL RETORNO DEL EMBAJADOR
DE ECUADOR** 599
Socorro Ramírez

**NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES
ECUATORIANO-COLOMBIANAS** 603
Pablo Celi

**EL PLAN ECUADOR, UNA OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO FRONTERIZO** 613
Alejandro Suárez

DEBATE 621

ENCRUCIJADAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA Socorro Ramírez	631
GLOSARIO DE SIGLAS	643
ANEXO 1	653

CUARTA SESIÓN

**ECONOMÍA
ECUATORIANA E
INTEGRACIÓN
CON COLOMBIA**

Poca relevancia de la integración andina

Marco Romero *

Muchas gracias por la invitación, saludo y felicito la iniciativa de IEPRI de profundizar el conocimiento entre vecinos, más aun, precisamente en una coyuntura en la cual los esquemas de integración están en crisis y es necesario identificar una serie de iniciativas, dinámicas y opciones, que tenemos los dos países para darle un contenido real a esos procesos.

1. RASGOS PRINCIPALES DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA

Existen una serie de características que marcan a la economía ecuatoriana y que son similares a las que existen en el resto de economías andinas, no así con otras economías de América Central y del cono sur. Se trata de una economía primaria, su sector agrícola aunque ha perdido peso representa a lo largo de los últimos diez años más menos 10% del PIB. El sector petrolero que arranca en forma dinámica en los setenta representa hoy día una quinta parte del PIB, o sea el 20%.

* Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

En cuanto a la industria manufacturera, que representa aproximadamente el 13% del PIB, industria que surgió al calor del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en la década de los sesenta y setenta, los sectores de mayor peso relativo son textiles, calzado, cueros. El resto del PIB está concentrado en actividades de construcción, comercio y servicios. Por los recortes realizados en los últimos años bajo los procesos de ajuste y reforma estructural, el gasto social *per cápita* sitúa a Ecuador entre los niveles más bajos de América Latina y de la región andina, equivalente a poco menos de un tercio del gasto social en Colombia que está lejos de ser un ejemplo en este indicador.

La economía ecuatoriana ha estado marcada por su inserción en la economía internacional, porque nuestras economías nunca en su vida republicana tuvieron la opción de elegir entre vincularse o no a la misma, nacieron definidas por ésta. Su infraestructura y su estructura productiva y urbana han estado definidas, en gran medida, por su vinculación a las metrópolis y a los sectores dinámicos con los cuales se producía esa inserción. El ciclo ecuatoriano del cacao concluye al finalizar la década de 1920, luego se presenta la fase depresiva de los treinta y cuarenta. En los cincuenta arranca el ciclo del banano con el cual la economía ecuatoriana presenta una fase de auge y de expansión que luego declina, como sucede en todos los casos de inserción primaria exportadora cuando cambian las condiciones en el mercado mundial. Después viene el ciclo petrolero que comienza en 1973 y se prolonga hasta el presente.

La estructura exportadora está definida entonces por la exportación de productos primarios -banano, cacao, café, petróleo, camarones y flores-, que en conjunto y con algunos derivados como el atún enlatado, representan entre 82 y 85% de nuestras exportaciones. Como consecuencia de esta modalidad de inserción en la economía mundial, surge una enorme vulnerabilidad ya que la evolución de la economía ecuatoriana está vinculada íntimamente con los cambios que sufren los ciclos de la demanda en el mercado mundial, determinados por las economías industrializadas de Estados Unidos, Europa y en mucha menor medida Japón.

Hay una escasa diversificación exportadora y de mercados. Para el conjunto de países andinos, el comercio con Estados Unidos representa, más o menos, 45% de sus mercados lo que agrega a la vulnerabilidad por el tipo de productos otra vulnerabilidad por el tipo de mercados a los cuales dirigen la producción. Como sucede con otros países de América Latina, luego de la crisis de la deuda y de la aplicación generalizada de una política que hacía énfasis en el dinamismo y automatismo de los mercados, vino una reducción, muchas veces unilateral y otras condicionada, de su mercado doméstico. Es decir, la liberalización frente a las corrientes de comercio mundial ha sido acelerada en los últimos años y hay una dinámica exportadora muy importante pero que no guarda relación con la del PIB.

En el caso ecuatoriano se tiene, por ejemplo, que en el periodo 1994-2004 la tasa de crecimiento de las exportaciones supero el 7% mientras que la de crecimiento del PIB estuvo ligeramente por encima del 1%, en términos *per cápita*, y el ritmo de crecimiento es todavía menor, inferior al 1%. ¿Qué significa eso? Simplemente que no hay conexión entre el dinamismo del sector exportador y el del conjunto de la economía. Esto se debe básicamente al tipo de inserción comercial internacional, a las limitaciones y a la corta edad de las cadenas productivas que lleva a que esa expansión exportadora no tenga los efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía. Eso se expresa en forma dramática en la estructura de los mercados de empleo lo cual es común a toda América Latina, aunque en el caso ecuatoriano, dos tercios de la población económicamente activa trabaja en sectores informales, un poco más de un tercio está en el empleo formal de empresas que pagan impuestos, tienen sus registros, etcétera.

Todo lo anterior da una limitación muy seria para el funcionamiento del conjunto de la economía, a la que se agrega otro resultado de la liberalización de los mercados, que la demanda de importaciones ha crecido todavía más rápido que la dinámica de las exportaciones, lo que en el caso ecuatoriano ha estado magnificado por la dolarización. Eso se expresa en saldos deficitarios de la balanza comercial en bienes, que se agregan a los saldos deficitarios tradicionales y generalizados en el rubro de servicios. Todos los países latinoamericanos tienen balanzas deficitarias en servicios lo

cual genera una constante presión sobre el sector externo de las economías que solamente ha podido saldarse por la vía del endeudamiento externo y por los ingresos provenientes de la remesas de los migrantes, particularmente desde fines de los noventa.

En el caso ecuatoriano, siguiendo los ciclos de la economía latinoamericana, hubo una fase de auge que también se presentó en la Comunidad Andina, en el periodo 1991-1996, derivado como siempre en la historia de la región, no por dinámicas propias sino por el cambio en el ciclo de la economía mundial. En otras palabras, los capitales que se habían ausentado completamente de la región, retornan a comienzos de los noventa y generan un proceso de dinamización comercial y de las inversiones en todos los países latinoamericanos.

La crisis asiática de mediados de 1997 impacta en la región y, en particular, en Ecuador por la caída en el precio del petróleo, su principal rubro de exportación -alrededor de 6 u 8 dólares por barril a mediados de 1998-, la elevación de los costos financieros por el impacto de dicha crisis, las políticas denominadas de salvataje bancario aplicadas y el golpe del fenómeno de El Niño sobre las estructuras agrícolas de exportación. Todo ello genera, entre 1998 y 1999, la peor crisis económica de Ecuador en toda su historia que se combina con otras dos crisis: la del sector fiscal puesto que el petróleo es el principal rubro de ingresos del presupuesto del Estado y la cambiaria y monetaria que concluye en la adopción de la dolarización, el 9 de enero de 2000.

2. REALIDADES DE LA DOLARIZACIÓN

Con respecto a la justificación o no de la decisión de dolarización ha habido muchos debates. Unos plantean que era la única forma de responder el riesgo de hiperinflación pero si comparamos con verdaderos procesos como los que se dieron en Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, la inflación en el caso ecuatoriano rebasaba el 100% pero estaba muy lejos de un proceso de hiperinflación. Para mí, la dolarización fue un suicidio monetario porque no

fue una decisión pensada ni analizada en todas sus implicaciones, sino fue más una respuesta política que al final sirvió para darle doce días más de vida al gobierno que decretó esa medida.

Es evidente que la adopción de una moneda fuerte como el dólar no cambia las características estructurales de la economía. Así en efecto sucedió en el caso ecuatoriano en el que las promesas de la dolarización iban por tres caminos: estabilidad de precios, convergencia de los precios internacionales y tasas de interés que debían converger hacia los niveles internacionales. En la práctica hubo un choque profundo para la economía ecuatoriana por cuanto generó una macro devaluación enorme al pasar de 5.000 a 25.000 sucres por dólar, en menos de un año y por tanto los costos de producción y de vida subieron muy rápidamente, y en el año 2000, el primero de la dolarización, la tasa de inflación registrada en dólares se acercó al 90%, en términos anuales, devaluándose el dólar en Ecuador, mostrando que no es el papel moneda, el responsable de la estabilidad de los precios.

En los últimos tres años, la inflación se ha estabilizado en alrededor del 3%. Sin embargo cabe preguntarse si la dolarización es la fuente de esa estabilidad. Un análisis del funcionamiento de la economía ecuatoriana muestra que la estabilización se hubiera dado cualquiera que fuera el sistema cambiario, porque la economía ecuatoriana desde 2003 recibe una gran inyección de divisas generadas por la drástica elevación del precio del crudo en el mercado mundial, el cual es un factor totalmente exógeno a las políticas económicas del gobierno. Además, tras la crisis de 1999 se dio la salida de al menos un millón y medio de ecuatorianos fundamentalmente hacia Italia, España y Estados Unidos lo que hace que las remesas de emigrantes, un rubro que era insignificante en la balanza de pagos a comienzos de los años noventa, suban rápidamente llegando a convertirse en el segundo rubro de ingreso de divisas de la nación superado solo por el petróleo. Entonces, el manejo macroeconómico ecuatoriano no es resultado de la dolarización sino de estos factores exógenos a esta política económica -las remesas y la elevación drástica de los ingresos por petróleo- que han permitido la estabilidad de precios y que se mantenga la dolarización.

Con respecto a la otra promesa, la de la convergencia de los precios internacionales, esta no se ha registrado, a tal punto que hay varios productos en los cuales los precios que se encuentran en Ecuador son superiores a los que existen en Nueva York o en otros mercados de los países desarrollados. Lo más grave es la no convergencia en términos de la tasa de interés pues mientras en el mercado mundial, a lo largo de estos últimos seis años, se ha encontrado un ciclo de tasas sustancialmente bajas, en el caso ecuatoriano se ha estado hablando de tasas reales y efectivas en dólares, superiores al 8 ó 9%. Obviamente con ese nivel de tasas de interés es imposible que se reactiven los flujos de inversión y este es uno de los principales obstáculos para el funcionamiento de la dolarización. En otras palabras, la economía ecuatoriana no ha generado nuevos esfuerzos de inversión, esta se mantiene en torno al 20%, es decir, a un quinto del PIB, lo cual es absolutamente bajo frente a los niveles que existen, por ejemplo, en las economías asiáticas o en latinoamericanas más dinámicas. Además, en los últimos siete años, incluyendo las predicciones para el presente, la economía ecuatoriana crece alrededor de 4,7% lo cual está por debajo de los niveles de crecimiento en América Latina, y para reducir los niveles de pobreza en nuestros países se requeriría período sostenido de crecimiento de por lo menos un 6% anual.

Las autoridades que hasta el momento han estado en el poder, incluido el Presidente Correa, no han planteado la salida de la dolarización pues los procesos monetarios no se dan simplemente por decisiones de los actores políticos o económicos, sino básicamente por la fuerza de los hechos o de las circunstancias. Así sucedió en Argentina con la salida de la convertibilidad, y así será en el caso ecuatoriano. La elección de la dolarización no es para toda la vida, tarde o temprano ese proceso llevará a alguna modificación. Existe actualmente mucha creatividad en torno a lo que podría pasar y a lo que podría venir como sustituto y cuándo. Los análisis de las casas de mercado de Estados Unidos plantean que cuando el precio del petróleo caiga bajo cierto umbral, algunos lo sitúan en 52 o menos, empezaría el fin de la dolarización.

3. REEQUILIBRIO DE CONTRATOS PETROLEROS Y FRENO AL TLC

Ecuador es exportador neto de crudo aunque se está poniendo cada vez más en riesgo esa condición por la magnitud de importaciones de derivados de petróleo que es cada vez mayor. El margen de manejo para la política fiscal que da el petróleo es relativo en la medida en que, desde mediados de los noventa, se inició un proceso sistemático de restricción de las capacidades de la empresa petrolera estatal Petroecuador, en el rublo de la inversión con el claro objetivo de privatizar esa empresa, lo cual aunque no se ha cumplido si ha deteriorado su participación en el total de las exportaciones. Entonces el grueso del beneficio del alto precio del petróleo se ha concentrado fundamentalmente en las empresas transnacionales que han realizado, en la segunda mitad de los noventa y en lo que va del presente siglo, negociaciones muy favorables para sus intereses.

Una reforma de marzo - abril de 2006 a la ley de hidrocarburos ha intentado reequilibrar los beneficios entre el Estado y las transnacionales que lo explotan y que hoy se quedan con el 80% mientras el Estado ecuatoriano recibe solo el 20%, para pasar a una participación paritaria 50 - 50.

No solo en América Latina sino en el ámbito mundial existe una tendencia a revisar esos contratos con las empresas extranjeras para reequilibrar los excesos en los que se cayó en la etapa anterior en la que nunca previeron que había no solo ciclos de deterioro del precio sino también de elevación inusitada del precio como sucedió desde 2003, tampoco pensaron que debían hacerse revisiones de la participación de los actores. A partir de esa reforma, el Estado inyecta beneficios a la economía ecuatoriana y aumenta los márgenes de maniobra de la política fiscal porque antes la restricción venía del servicio de la deuda externa. Un primer efecto de la reforma a la ley de hidrocarburos provino de la incautación de las instalaciones de la empresa norteamericana Occidental por violación del contrato, lo que se convirtió en uno de los temas que bloqueó la negociación del TLC entre Ecuador y Estados Unidos que en el tema petrolero apuntaba a reducir regulaciones del Estado ecuatoriano.

El proceso conjunto con Perú y Colombia de negociación del TLC al igual que la decisión de la dolarización, en Ecuador, no se hizo por un análisis completo para la formulación de una estrategia de mediano y largo plazos, como es el caso chileno que, desde 1992, viene firmando en todas direcciones tratados de libre comercio. Era la respuesta a las presiones de Estados Unidos luego del fracaso de la ronda de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de las negociaciones del ALCA de forma conjunta. La negociación del TLC por parte del Ecuador tampoco contó con suficientes análisis previos, salvo la solicitud a la CEPAL de un estudio de los impactos que tendría ese proceso. Este se hizo solo sobre el sector agropecuario y demostró que los efectos serían muy negativos en la agricultura tradicional -maíz, arroz, papa- en la cual se localiza buena parte de la mano de obra de la gente más empobrecida del país. También demostraba posibilidades expansivas en flujos de comercio, en rubros primarios -hortalizas, frutas exóticas, brócoli, flores, etcétera. El proceso implicaba una reprimarización importante de la economía ecuatoriana, salvo algunas posibilidades en textiles, la manufactura y el atún tendrían dificultades.

Además, con las tendencias del comercio mundial los aranceles no son los rubros más importantes, los factores que de hecho mas inciden en el acceso real a los mercados vienen dados por otro tipo de medidas, por ejemplo, normas técnicas y sanitarias, embalajes y empaques, etc. El FMI, a finales de los noventa, listó aproximadamente ochocientas medidas no arancelarias que eran instrumentos clave para restringir el acceso a los mercados.

Un argumento central en los tres países para negociar el TLC era la presión por mantener el acceso que da la Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas (ATPDEA) que en conjunto, para el caso ecuatoriano, significaban beneficios por aranceles que se dejaban de pagar alrededor de unos cuarenta millones de dólares. Ecuador entregaba propiedad intelectual, servicios, productos farmacéuticos y compras gubernamentales que muchas veces equivalen a esa misma cifra. La negociación del TLC se bloquea cuando se sigue una tendencia que no es exclusiva de América Latina y apunta a renegociar los excesos que se cometieron en los ochenta y noventa bajo el pretexto de atraer el capital extranjero, de entregar participaciones excesivamente favorables para el capital extranjero.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE CORREA

El gobierno de Correa está planteando un esquema bastante distinto para romper con las políticas que, en buena medida, explican la fragilidad de la economía ecuatoriana, las limitaciones de su crecimiento, así como una significativa vulnerabilidad externa. La orientación general de su política económica quiere poner énfasis en el desarrollo endógeno, así como en la diversificación de productos y mercados, buscando una nueva inserción económica internacional.

En los debates académicos que se realizan en América Latina es claro que las corrientes más nacionalistas o endógenas en el manejo económico, errónea e ideológicamente denominadas como “populistas” o “neopopulistas de izquierda”, se contraponen a la corriente principal de aperturismo y liberación comercial, predominante en las tres décadas anteriores. Sin embargo, ellas no postulan el aislacionismo; sino un replanteamiento de la inserción pasiva en la globalización. Es evidente que las realidades económicas y sobre todo las políticas económicas presentes hoy día en el mundo, no implican optar por el negro o el blanco; existe cualquier cantidad de matices y de márgenes de maniobra en la toma de decisiones; los propios países industrializados reflejan manejos muy diferenciados de sus estrategias y de su política económica.

Las propuestas de política económica del Presidente Correa, tienen desde luego sus fragilidades y sus riesgos, pero no apuntan de ninguna manera a una economía cerrada, sino a negociar y manejar en forma más adecuada los intereses de la economía y de la población ecuatoriana, en el sentido de diversificar mercados, los bienes exportados, de dar prioridad a las relaciones sur - sur, no solo en la Comunidad Andina y América Latina, sino en un ámbito más amplio. En ese sentido, podrían implicar una ruptura y un cambio significativo frente a las tendencias anteriores, que privilegiaban la relación con Estados Unidos.

Las políticas iniciales del gobierno de Correa han apuntado a saldar un tema que en el caso de la economía ecuatoriana era muy importante, el

deterioro enorme de las condiciones de vida de una gran parte de la población. Como se anotó, en términos comparativos el gasto social de Ecuador es uno de los más bajos de América Latina en educación, salud y protección social. En consecuencia, se ha duplicado el bono solidario, subsidios entregados en efectivo a madres indigentes, de 15 a 30 dólares mensuales, así como el bono de la vivienda. Estas medidas han sido criticadas por los sectores opositores que las han calificado como populistas, pero que a mi modo de ver cumplen dos funciones fundamentales: en primer lugar, son un paliativo frente al deterioro real de las condiciones de vida de amplios sectores de la población ecuatoriana ya mencionado, en un contexto en el cual la estructura del empleo y la dinámica de generación de empleo son muy limitadas frente a las demandas del crecimiento poblacional, dejando como únicas salidas a la emigración y a la informalidad. Recordemos que todas las economías andinas están marcadas por el peso significativo de la informalidad; en el mejor de los casos el índice de informalidad está cercano al 50%, lo que significa que al menos una de cada dos personas ocupadas trabaja en actividades precarias con baja productividad, bajo nivel de ingresos, ninguna seguridad laboral, etcétera. En segundo lugar esas medidas cumplen la función de redistribución mínima de la renta petrolera, sin modificar el carácter indigente de sus beneficiarios.

Otro eje de trabajo del gobierno del presidente Correa, ha sido el impulso a la reactivación de las actividades productivas que han estado estancadas en los últimos años; sin embargo, las medidas dirigidas a impulsar y diversificar las actividades productivas, que están manejándose actualmente tienen un período mucho más lento de maduración y deben ser complementadas con otras medidas de política de carácter más estructural; ellas apuntan básicamente a dos cosas: primero, incrementar la oferta de crédito y básicamente de microcrédito para impulsar actividades de pequeñas y medianas empresas, que dinamicen el mercado; en segundo lugar, reactivar la producción y la diversificación exportadora de las empresas medianas, mediante esquemas de política económica que todavía no están definidos.

El deterioro que se ha producido en la competitividad en los productos ecuatorianos frente al resto del mundo como resultado de la dolarización

es muy importante (si bien la revaluación del peso colombiano y del nuevo sol peruano frente al dólar, en los últimos años ha reducido parcialmente ese efecto); los márgenes de maniobra para los sectores empresariales son muy limitados y amplios segmentos no están en condiciones de hacer todos los esfuerzos que se necesitan en términos de incorporación de tecnología y de mejoramiento de la productividad; se necesita reconstruir la institucionalidad estatal que puede ayudar en esos objetivos. El Presidente Correa ha planteado, desde el punto de vista académico, serios cuestionamientos a la dolarización, puesto que no la considera como un sistema que pueda garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazos; sin embargo, la salida de ese esquema no es un punto contemplado dentro de su agenda para los próximos cuatro años. La evolución de la coyuntura económica mundial tendrá una importancia crucial en ese proceso.

Un objetivo al cual el gobierno actual ha dedicado importantes esfuerzos es la construcción de una institución financiera regional como el Banco del Sur, que aumente las oportunidades de financiamiento para enfrentar situaciones de crisis, sin la condicionalidad intrusiva de las instituciones financieras globales, controladas por los Estados Unidos; igualmente le ha apostado a la integración sudamericana con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

5. RELACIONES ECONÓMICAS BILATERALES

Entre Ecuador y Colombia, más allá de que muchos señalan que tendrían una estructura productiva competitiva antes que complementaria, han existido históricamente flujos de comercio muy importantes, dentro de los cuales se subvaloran los que se realizan en las regiones fronterizas. Cuando se crea el Pacto Andino en 1969, las exportaciones de Ecuador a Colombia eran de 5,4 millones y lo que Colombia vendía a Ecuador eran 8,3 millones de dólares, montos sumamente bajos, que representaban menos del 3% de las exportaciones de cada uno, respectivamente. Para 2006 se ha pasado a 643 millones de dólares de exportaciones ecuatorianas hacia Colombia y 1.508 millones de dólares en sentido inverso.

Es indudable que el proceso de integración andina fortaleció una relación comercial cada vez más estrecha entre los dos países. Esa tendencia se dinamizó sobre todo durante la década de los noventa cuando se presenta un significativo crecimiento que eleva la importancia relativa de cada país con respecto al otro, como contraparte comercial. Así, Colombia fue hasta 2005 el segundo socio comercial para Ecuador después de Estados Unidos, siendo reemplazado por Perú en 2006 básicamente por las compras de petróleo de este último. A su vez, cuando el comercio de Colombia con Venezuela ha decaído, Ecuador ha pasado a ser su segundo socio comercial. Pero esa relación bilateral rebasa ampliamente el mero campo comercial; para tener una imagen de la dinámica de la interacción binacional basta observar los aeropuertos de Quito, Guayaquil, Bogotá, Medellín y Cali, se encuentra un flujo permanente de empresarios, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales de los dos países, que se relacionan en forma permanente en iniciativas del más diverso tipo.

Así mismo, es importante destacar varios elementos importantes que caracterizan a los flujos bilaterales de comercio. Ante todo, el contenido cualitativo de estos flujos comerciales, ya que una fracción muy grande corresponde a productos manufacturados, por tanto, con mayor valor agregado, que surgen de cadenas de valor más amplias y con un mayor efecto de arrastre sobre toda la economía. De igual modo, esos flujos bilaterales se caracterizan por haber facilitado que un conjunto de nuevas empresas se incorporen a la dinámica exportadora en ambos países, es decir, es mucho más diversificado que el comercio con el resto del mundo el cual muestra una concentración muy grande en un conjunto pequeño de rubros de exportación. Además de un mayor contenido manufacturero, con mayor valor agregado y mayor generación de empleo, estos flujos generan la incorporación de nuevos actores (pequeñas y medianas empresas), sirve de plataforma de aprendizaje de cómo funcionan los mercados, para que empresas de los dos países puedan lanzarse a un mercado global en forma más agresiva. Se estima que por lo menos 40% del flujo bilateral corresponde a flujos que se realizan entre filiales de transnacionales situadas en los dos países, en especial en el sector automotriz, vehículos, partes y piezas, en el sector químico y alimenticio.

Además del comercio, la relación económica binacional se ha dinamizado en el campo de las inversiones, particularmente desde 1990 cuando se registra una expansión de las inversiones colombianas en Ecuador y en mucha menor medida en el sentido inverso. Esa inversión aun representa un porcentaje muy bajo del total de la inversión extranjera directa que se registra en Ecuador, no tiene punto de comparación con los registros de la inversión estadounidense y española en las últimas dos décadas. Sin embargo, es un esfuerzo que merece ser destacado y que ha sido muy notorio en ciertos sectores específicos como las plantaciones de flores, la construcción y algunos servicios, sobre todo los vinculados a los flujos turísticos. A su vez, Ecuador tradicionalmente ha recibido flujos importantes de turismo colombiano, los mismos que crecieron en forma significativa durante la década de los noventa; sin embargo, la dolarización y el consecuente encarecimiento de los precios relativos de los servicios de turismo en Ecuador, han llevado a la reducción de dichos flujos. La revalorización del peso colombiano desde 2004 ha interrumpido dicha tendencia.

Por la diferencia de tamaño de los dos países y de sus economías, así como por la mayor complejidad y diversificación de la producción industrial colombiana, el flujo comercial binacional ha sido ampliamente deficitario para Ecuador; las exportaciones que realiza Ecuador a Colombia no cubren sino una fracción de lo que se importa desde ese país. Ese saldo deficitario ha llegado a acercarse a los 1.000 millones de dólares a fines de los noventa. Luego de la dolarización, marcada por el deterioro de la capacidad competitiva de las exportaciones ecuatorianas, así como por la política cambiaria que ha aplicado el gobierno colombiano desde 1999, permitiendo inicialmente una devaluación profunda del peso y en los últimos años una importante revaluación, se encuentra que el comercio bilateral ha tendido a perder dinamismo en los últimos años y consecuentemente el déficit comercial también se ha reducido. Cabe agregar además, que al menos una parte de esos nexos comerciales bilaterales han reproducido las características de los flujos comerciales norte – sur; en efecto, Ecuador exporta a Colombia productos primarios como materia prima para varias cadenas agroalimentarias, e importa de Colombia productos elaborados de café, cacao, soya, maíz, entre otros, lo que también incide en la distribución de los beneficios de la interacción bilateral.

Como se puede apreciar, las relaciones históricas entre los dos países en el período reciente se han visto afectadas por el manejo de las políticas cambiarias, por el conflicto colombiano que incide en el flujo comercial terrestre que se siente amenazado, así sea de manera limitada. En el futuro inmediato ese comercio bilateral también puede verse afectado por la firma del Tlc entre Colombia y Estados Unidos, como lo muestran estudios de la Secretaría General de la Comunidad Andina; en ellos se establece que 54% de los flujos de comercio bilateral estarían amenazados por el proceso de reprimarización que conlleva el Tlc con Estados Unidos y la reconcentración de los firmantes de tales tratados hacia el norte (incluyendo al Perú). Otros estudios de la CAN plantean que esos flujos de comercios binacionales están amenazados porque los productos chinos están entrando masivamente a Ecuador –principalmente de los sectores textil, plástico, químicos farmacéuticos. La entrada en vigor del Tlc puede provocar la sustitución del Ecuador por Estados Unidos, como proveedor de varios productos, debido al recentramiento en ese país de la economía colombiana en sus relaciones comerciales. No hay que olvidar que buena parte del comercio binacional entre los dos países, es de carácter intrafirma, es decir está determinado por las estrategias de localización de las filiales de las empresas transnacionales (como la automotriz y la química); la misma será modificada por la firma del Tlc, por lo cual es previsible que se registren cambios en la dinámica de ese segmento del comercio bilateral, predominantemente en detrimento de las exportaciones ecuatorianas.

6. RELACIONES ECONÓMICAS FRONTERIZAS

En ese contexto binacional, la dinámica de los intercambios fronterizos merece una mención especial dado que dichas zonas son para los dos países parte de las regiones más atrasadas, con bajos indicadores sociales y fuertes carencias de infraestructura básica, que las sitúan entre las regiones rezagadas en el ámbito nacional. Las raíces históricas entre dos pueblos vecinos que comparten una frontera porosa y muy extensa, explica el flujo permanente de comercio cotidiano entre los dos países, vinculado a productos de la canasta familiar y cuyos precios relativos son favorables y cambiantes, por diversas circunstancias cambiarias o climáticas, entre otros factores.

Esos flujos fronterizos tradicionales han sido afectados en los últimos años por las consecuencias del agravamiento de la violencia vinculada con el conflicto colombiano, especialmente desde la aplicación del Plan Colombia; entre ellas cabe destacar a las demandas de los grupos armados colombianos por productos agrícolas, alimentos, vestidos, botas, armamento, uniformes y derivados de combustibles. Estos últimos, al estar subsidiados en el lado ecuatoriano, tienen precios sustancialmente menores; en consecuencia, la comercialización ilegal de gas y de gasolina, se ha convertido en una alternativa de supervivencia para muchos sectores poblacionales que habitan a ambos lados de la frontera, en las zonas más marginadas, menos atendidas por sus respectivos estados, con los menores niveles de desarrollo y con los mayores niveles de inequidad social. Se han establecido, por tanto, una serie de redes de comercio ilegal que se han tejido en las regiones fronterizas, cuyas transacciones difícilmente pueden ser cuantificadas, pues no existen mediciones, pero que operan constantemente como flujos transnacionales. El Banco Central de Ecuador ha estimado que el comercio no registrado entre Ecuador y Colombia, una parte de los flujos irregulares antes mencionados, representaba entre 8 y 10% de los intercambios totales, pero a partir de la automatización de las políticas de aduana hace dos años se ha reducido.

Tradicionalmente cada país ha tratado de impulsar diferentes modalidades de desarrollo para su respectivo sector de la región fronteriza –en Colombia se impulsaron, por ejemplo, las zonas económicas especiales de exportación– las cuales fueron un fracaso, entre otras cosas porque percibían a las fronteras como límites. Desde la década de los noventa, se pasó a hablar de la frontera como una región común, y los dos Estados plantearon la construcción de la ZIF, lo que despertó expectativas muy amplias entre los diferentes actores de los dos lados de la frontera, pero finalmente esta propuesta no registra avances significativos.

En el lado ecuatoriano se creó la UDENOR, que pretendía tratar de impermeabilizar la región frente a las influencias del conflicto colombiano, con respuestas que pretendían situarse en el plano del desarrollo regional, pero que finalmente se han reducido a impulsar pequeños proyectos de in-

fraestructura básica, micro crédito, y apoyo a pequeños emprendimientos, etc. que no han logrado cambiar la situación en la zona fronteriza norte del Ecuador. Sin embargo, el encuentro fronterizo binacional realizado en este programa académico binacional, en meses pasados, en la ciudad de Pasto, permitió constatar que en las tres subregiones de la zona fronteriza binacional, que son la costa del Pacífico, los Andes y la Amazonia, existe un conjunto de iniciativas y dinámicas de muy diverso tipo, impulsadas por diferentes actores, de ambos lados de la frontera, muchas veces actuando en forma conjunta; entre tales actores se incluyen a diversos gremios, organizaciones populares, gobiernos locales, grupos étnicos y ONG, que buscan profundizar esos vínculos, para responder a su situación de atraso y de pocas oportunidades de empleo.

Hay planes de desarrollo local, emprendimientos conjuntos e iniciativas binacionales que efectivamente abren una dinámica de interacción real, que poseen fortalezas y posibilidades muy grandes, pero que requieren de un apoyo estatal sistemático para que puedan consolidarse y avanzar, enfrentando los elementos de crisis en el comercio regional. Esas iniciativas abren una serie de posibilidades de cooperación, esfuerzo conjunto y producción asociativa, entre otras, que podrían potenciar a esa región no solo en términos domésticos o regionales, sino incluso con proyección de inserción global, si los gobiernos los apoyan no únicamente en términos de créditos, sino de infraestructura, así como de capacitación y de acceso a la información indispensable sobre las oportunidades de inserción internacional.

Otro elemento que está restringiendo las posibilidades de incrementar la interacción fronteriza es la diferente prioridad que asignan los gobiernos de los dos países para atender los problemas y necesidades de dicha región particularmente en el campo de la infraestructura; así por ejemplo, el Estado colombiano no ha cumplido varios compromisos establecidos hace muchos años, para completar vías de comunicación binacional en las zonas de Tumaco y del río San Miguel, debido a su relación con el conflicto armado y sus secuelas. Del lado ecuatoriano también existen trabas, muchas veces de tipo burocrático o administrativo; por ejemplo, en el feriado de fin de año de 2006 había largas colas de ciudadanos colombianos en sus vehículos tratando de pasar por la zona del Chota, valle cercano a la provincia de Imbabura,

para hacer turismo en Ecuador, pero enfrentaban obstáculos burocráticos y de registro que obstaculizaban ese flujo. El tema de la seguridad en la región desde luego que incide, pero también el hecho de que las regiones fronterizas de ambos lados han sido vistas solamente como zonas de paso para flujos de comercio de bienes y servicios que vienen de o se dirigen hacia las capitales, Bogotá o Quito o solo hacia las ciudades más grandes.

Por otro lado es evidente que hay una carencia de políticas definidas por ambos Estados, con una perspectiva de mediano y largo plazos para la región fronteriza, que le apuesten a la interdependencia bilateral; han existido impulsos y visiones integracionistas en diversos períodos, pero los mismos no han sido sostenidos y tienden a agotarse incluso durante un mismo gobierno.

7. RECONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN

Para reconstruir la integración andina es necesario profundizar el debate sobre el concepto del regionalismo abierto, que hasta ahora solo ha sido una forma camuflada de calificar un aperturismo indiscriminado y que clausura espacios para las políticas públicas. Además, es necesario un cambio cualitativo en la inserción económica internacional de nuestros países, que supere la reprimarización de su estructura productiva a la que tienden a conducir las políticas económicas que han venido prevaleciendo. Por otro lado, es necesaria una respuesta mas positiva en el tema de las aspersiones y del glifosato, como formas de combatir el cultivo de coca, para facilitar un acercamiento mayor en el caso colombo – ecuatoriano. Igualmente es necesario discutir y abordar en forma verdaderamente bilateral el tratamiento de temas como los de la migración y los refugiados, en los cuales Colombia se ha rehusado a asumir sus responsabilidades y Ecuador ha podido enfrentarlos solo gracias a la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

De igual modo, es esencial para propiciar niveles más profundos de integración y cooperación bilateral, aumentar la presencia de los Estados

en la región fronteriza compartida por los dos países, superando su carácter periférico y su ancestral postergación. Todos los esfuerzos que generan los gobiernos locales, los gremios empresariales, los sectores sociales, las ONG en esas regiones son importantes para impulsar esa integración pero requieren de un apoyo sustancial de parte de cada estado, con un énfasis bastante más amplio y multidimensional que el de solo hacerle frente al conflicto armado. En el foro de Pasto antes mencionado, que fue parte de este programa académico Colombia – Ecuador, se revisaron numerosas iniciativas binacionales muy ricas y dinámicas, que generan emprendimientos comunes, producción asociativa, programaciones turísticas conjuntas, culturales, propuestas académicas compartidas, en entre muchas otras, que pueden consolidarse y potenciarse, a más de los intercambios tradicionales existentes en esa región.

La situación de postración y crisis que enfrenta la integración andina no es un resultado exógeno sino el reflejo de la baja prioridad y de los limitados recursos (económicos, humanos y políticos) que han asignado para dicho objetivo principalmente los gobiernos y los empresarios de la región. En vista de la escasa o nula relevancia que ha tenido, en la práctica, ¿cómo podíamos esperar otro resultado? Sin embargo, en las regiones fronterizas y entre sus diversos actores, existen amplios espacios para profundizar la integración, incluso bajo formas de cooperación bilateral, como lo están demostrando las iniciativas que se están multiplicando en América Latina, bajo diferentes formas como los planes energéticos de Venezuela con Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador. Además esos esfuerzos de cooperación binacional o plurinacional, pueden reforzar y multiplicar las iniciativas de integración real que existen embrionariamente en nuestras regiones fronterizas.

Con una perspectiva de largo alcance, es evidente que en el último medio siglo se ha deteriorado la posición relativa de América Latina en la economía y en la política mundial; la región ha perdido posiciones en el comercio mundial, así, mientras en 1950 representaba 10% de las exportaciones mundiales, dicha participación cayó en 1970 al 3,9% y en 2007 está por debajo del 6%, incluyendo los casos “exitosos” de expansión exportadora de México, Chile y Brasil, que junto con Argentina representan la mayor

parte del comercio de la región; el resto de países tienen una participación mucho menor. Esta tendencia permite evidenciar que América Latina y sobre todo los países de menor tamaño de la región, enfrentan el riesgo de caer en la irrelevancia en la economía y la política mundial, convirtiéndose en una zona periférica y marginal. La única respuesta real ante esos procesos es la integración andina y sobre todo suramericana, pero con una estrategia que está por construir.