

**INCIDENCIA DE LA PARTICIPACION EMPRESARIAL EN EL PROCESO
DE TOMA DE DECISIONES EN LA INTEGRACION ANDINA
DURANTE LOS PERIODOS 1988-1992 Y 1992-1995:
EL CASO DEL SECTOR AUTOMOTRIZ**

por

Ivonne Garcés Almeida

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO-Sede Ecuador
Maestría de Ciencias Políticas**

Octubre, 1995

**INGIDENCIA DE LA PARTICIPACION EMPRESARIAL EN EL PROCESO
DE TOMA DE DECISIONES EN LA INTEGRACION ANDINA
DURANTE LOS PERIODOS 1988-1992 Y 1992-1995:
EL CASO DEL SECTOR AUTOMOTRIZ**

**Informe para cumplir parcialmente con
los requisitos de Maestría en Ciencias Políticas**

**por
Ivonne Garcés**

**dirigido por
Carlos Larrea**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador
Maestría de Ciencias Políticas**

Quito, 31 de octubre de 1995

A la FLACSO,
a mis inolvidables profesores y amigos.

INDICE

Resumen	1
Introducción	5
CAPITULO I	
EL CARACTER DE LOS INDUSTRIALES ECUATORIANOS	11
CAPITULO II	
LA GLOBALIZACION ECONOMICA Y SU INCIDENCIA EN EL PACTO ANDINO	
La globalización de la producción y sus perspectivas para América Latina	39
El actual proceso de integración andina	43
Presencia de "macro-regionalismos"	47
El sector automotriz en el nuevo contexto internacional	51
CAPITULO III	
LA INTEGRACION ANDINA DURANTE EL GOBIERNO DE RODRIGO BORJA	
Posición de gobierno:	
Necesidad de consolidar la integración andina	61
La integración como impulso a la competitividad	64
Consciencia de las limitaciones de la empresa nacional	65
Participación gremial de los empresarios:	65
Posición de los empresarios y apertura gubernamental	70
CAPITULO IV	
LA INTEGRACION ANDINA DURANTE EL GOBIERNO DE SIXTO DURAN BALLEEN	
Posición del gobierno:	
Concepción gubernamental sobre la integración	89
Relación gobierno-empresarios:	
Firme decisión de establecer un AEC y apoyo de los empresarios	92
Oposición por parte de los empresarios	95
ZLC si, AEC no.	103
Coordinación gobierno-sector privado. Necesidad de priorizar el arancel interno por sobre el AEC	106
Búsqueda de mercados extraregionales y oposición de sectores productivos	108
Impulso a la adopción de AEC, y apoyo de empresarios	111
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFIA	128

INDICE DE ANEXOS

Anexo #1: Cronología de eventos relevante	131
Anexo #2: Producción de vehículos por ensambladora	153
Anexo #3: Vehículos exportdos	154
Anexo #4: Vehículos importados	155

LA INTEGRACION DURANTE EL GOBIERNO DE RODRIGO BORJA

POSICIÓN DEL GOBIERNO

Necesidad de consolidar la integración andina:

En términos generales, el gobierno de Rodrigo Borja consideraba que la integración constituía la única alternativa viable para que un país pequeño y de escaso desarrollo como el Ecuador pueda insertarse en condiciones menos desfavorables en la economía mundial. Se consideraba que la integración andina debía emerger como un mecanismo imprescindible para enfrentar los retos de la coyuntura internacional, caracterizada por:

... la intensificación del relacionamiento Norte-Norte, con la natural consecuencia de una mayor concentración del poder político, económico, tecnológico y financiero; por un proceso de creciente distensión internacional seguido de un mayor y más estrecho interrelacionamiento Este-Oeste: por una pérdida de la gravitación de América Latina en el sistema internacional, acompañada de la profundización de su crisis económica y financiera. Este ordenamiento altamente estratificado hacía cada vez más evidente las severas limitaciones de la inserción individual, con su secuela de profundización del círculo vicioso del subdesarrollo económico, del deterioro social y del aumento de la vulnerabilidad externa. (Cordovez, 1992: p.120)

Se pensaba que el Grupo Andino constituía la única alternativa para enfrentar los retos mundiales no solo por razones políticas sino también económicas ya que ningún

país, por más poderoso que sea, podía vivir de manera autártica, aislado o prescindiendo de los demás. Borja cuestionaba la apertura unilateral y directa a la economía mundial de un país pequeño como el Ecuador, ya que pensaba que ésta no tendría ninguna viabilidad en un escenario mundial que se movía en grandes bloques económicos capaces de desarrollar la competitividad basada en la constante innovación tecnológica. En este sentido se hizo eco de la frase que pronunciara uno de los líderes de los países europeos: "la nación y el estado son el presente, el mercado común es el futuro" (Ibid., p.126).

El Ministro de Industrias Juan Falconí -frente a las demandas empresariales de que el país se abra a negociaciones con países de fuera de la región- consideraba que -cuando todo el mundo se había organizado en bloques sería ir contra corriente que América Latina se desintegre y vuelva a los acuerdos bilaterales, que no dan una participación fuerte y una presencia importante en el mercado internacional (EL COMERCIO: 28.04.92). A juicio de Falconí, sin embargo, si el Acuerdo de Cartagena llegaba a romperse, Ecuador no quedaría aislado, pues se encontraría abierto al mundo por el comercio, en dos direcciones: las exportaciones y la próxima baja de aranceles por la tercera etapa de la reforma arancelaria.

En términos generales existía mucho optimismo respecto a la integración regional, a la que se la veía como la herramienta más adecuada para lograr un desarrollo con equidad social, ya que se pensaba que los proyectos conjuntos con los socios andinos brindarían al país la oportunidad de obtener mayor eficiencia productiva, daría rentabilidad a las inversiones y facilitaría el financiamiento multilateral para la reconversión y modernización industrial. Es decir que, la cooperación para Borja permitiría aumentar la capacidad del país para emprender proyectos que de otra manera no estarían a su alcance.

Sin embargo, se cuestionaba el modelo de integración tradicional por su incapacidad para dar respuesta al nuevo contexto internacional, y para enfrentar los efectos de la crisis de la deuda externa. Se estimaba que la integración andina se había orientado únicamente hacia mecanismos comercialistas y economicistas al haber sido concebida como una agregatoria de intereses económicos. Y, para introducir una visión política del proceso de integración el presidente Borja -conjuntamente con los demás mandatarios de la región- en la Cumbre de Galápagos aprobaron el documento "Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación", con el cual buscaban "crear un clima de confianza, amistad y buena vecindad, así como su decisión de preservar, consolidar y profundizar la paz, la seguridad y la cooperación, como elementos indispensables para el impulso del desarrollo y la integración" (Ibid., p.124). Se miraba a la integración regional como un mecanismo para enfrentar a Latinoamérica y al resto del mundo, así como para dinamizar y llevar a la práctica programas concretos de interrelación subregional en lo económico, político, social y tecnológico que en un marco de apertura permita ampliar mercados, adoptar políticas comunes, identificar mutuos intereses, coincidir en posiciones, armonizar criterios, motivar las fuerzas sociales y avanzar hacia una integración regional latinoamericana. En este sentido, se calculaba que la competencia que el Ecuador enfrentaría dentro del Pacto Andino le favorecería pues le obligaría a fortalecerse.

Para ello los mandatarios de la región organizaron un sistema de dirección y seguimiento para ser puesto en práctica por ellos mismos con el apoyo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. De esta manera, se buscaba evidenciar la existencia de una verdadera voluntad política de integración, la misma que, señalaba el gobierno, estaría reforzada por la existencia de regímenes democráticos en la subregión que forzarían el avance de la

interrelación de las economías y las sociedades.

A pesar de la tenaz defensa realizada por los funcionarios gubernamentales para sacar a flote el Pacto Andino se observa un nivel de discrepancia interna en las declaraciones realizadas por el propio Vicepresidente de la República, Luis Parodi, quien manifestó su escepticismo frente al proceso. Para él el comercio con los países socios representaba apenas el 5%, lo que constituía un porcentaje ínfimo; por lo tanto pensaba que:

Más bien deberíamos mirar a los mercados con los cuales realmente estamos trabajando con mucha intensidad. Las decisiones unilaterales que han tomado, por ejemplo, Perú, hacen que el Pacto Andino se vaya para abajo cuando no debería ser así. Eso significa que el Pacto está cocido a mano y que cualquier momento se rompe la costura. Eso es lo que está ocurriendo y nos debe llevar a pensar que todas esas realizaciones o ideas de unirnos, buscando el bien común, se encuentran con este tipo de problemas que son insalvables. (EL UNIVERSO: 05.05.92)

Estas declaraciones de alguna manera revela la preeminencia del Ejecutivo en el impulso al proceso de integración.

La integración como impulso a la competitividad:

Además de la prioridad que el gobierno otorgaba a la integración como mecanismo idóneo para insertar al país en el contexto internacional, también existía la convicción de que la empresa nacional para poder superar sus limitaciones de desarrollo debía entrar en un agresivo proceso de industrialización por medio de la competencia regional, revelándose de esta manera una visión no proteccionista por parte del gobierno, y hasta cierto punto su independencia respecto a los intereses empresariales. En este sentido, el Ministro de Industrias dijo que el gobierno ya no iba a financiar ni proteger a las actividades de la empresa privada, puesto que había que pensar que el consumidor

tenía derecho a adquirir un producto de buena calidad a costos convenientes. (EL UNIVERSO: 17.12.91)

Consciencia de las limitaciones de la empresa nacional:

El gobierno ecuatoriano, sin embargo, estaba consciente de las limitaciones que enfrentaba el país no solamente a nivel del desarrollo de su industria sino también de la infraestructura estatal para poder enfrentar exitosamente las exigencias del proceso de integración regional. Por este motivo puso particular énfasis en la modernización del Estado y del aparato productivo, a través de importantes mandatos legales orientadas a establecer bases más sólidas para la acción del Estado y a abrir múltiples posibilidades para la gestión de la política exterior integracionista. Entre ellos se destacan la Ley de Facilitación de Exportaciones, las reformas al Código Laboral, las Leyes de Maquila y Contratación a Tiempo Parcial, así como la Ley de Zonas Francas.

Esta línea de comportamiento coincidió con la mantenida por los demás gobiernos de la región, quienes durante el Consejo Andino de Política Industrial realizado en Caracas (julio/1991) -en el que participaron los ministros de Industrias de los diferentes países andinos- trataron de impulsar el desarrollo y la modernización de la industria andina.¹

Asimismo, el gobierno creía que la apertura debía "partir de un mutuo reconocimiento de identidades, principios e intereses" (Ibid. p.34) Es decir, estimaba que la relación del Ecuador con el exterior debía incorporar una plena identificación de costos y beneficios, así como una evaluación objetiva de los impactos reales de los cambios internacionales. Buscaba "conducir la apertura del país en etapas y por áreas, debido fundamentalmente a que era

necesario dirigir ese proceso evitando incoherencias y anarquías tanto como los escasos recursos económicos y humanos existentes" (Ibid. p.35). Esta creencia llevó a que el gobierno ecuatoriano negociara un trato preferencial en los foros regionales.¹

PARTICIPACIÓN GREMIAL DE LOS EMPRESARIOS

A pesar de las críticas emitidas por los sectores empresariales a las diferentes acciones adoptadas por el gobierno de Borja, es entonces cuando se inició la apertura a la participación empresarial en el proceso de integración. Hasta entonces la integración había venido siendo concebida como un proceso impulsado por funcionarios gubernamentales en la mesa de negociaciones de la JUNAC, y en la aplicación de los acuerdos a nivel interno por parte de los gobernantes de los países. Con el gobierno de Borja se empieza a pensar la integración como un proceso que debía ser llevado a cabo por los propios actores sociales, y en particular por los empresarios. Estaba claro en los representantes gubernamentales la idea de que la burocracia internacional había constituido un freno para la integración. Esta concepción se manifiesta en una declaración del entonces Canciller Diego Cordovez, cuando señala: "... esto (la integración) fue llevada adelante por burócratas de los cinco países, que lo único que causaban eran frustraciones entre los empresarios privados" (REVISTA VISION: 90-09-21).

Sin embargo, el presidente Rodrigo Borja daba una prioridad manifiesta a la gestión estatal. En este sentido, es acertada la crítica que le formularan algunos medios de comunicación afines a la corriente del libremercado, ante las declaraciones del entonces Presidente de Colombia César Gaviria, quien durante un discurso pronunciado en una reunión de empresarios ecuatorianos y colombianos hizo un fervoroso llamado a los empresarios para que sean ellos los

artífices de la integración.

El entonces presidente colombiano, César Gaviria, -en el marco de la inauguración de la reunión empresarial- exhortó a los empresarios a hacer su propia revolución y rebelarse contra el tutelaje oficial para que con audacia se decida a aprovechar las inmensas oportunidades que ofrecen los nuevos tiempos. Para el mandatario los encuentros empresariales fomentan la integración viviente, es decir: "... algo que se sienta no solo entre funcionarios, sino también entre empresarios y trabajadores, porque ellos son los protagonistas del proceso de integración." (EL COMERCIO: 20.08.91) Para Gaviria en los viejos esquemas el Estado era el gestor de la integración, y ahora el empresario es el protagonista del futuro, sus función es insustituible si se aspira el progreso económico, su audacia y disposición de tomar riesgos para prosperar nunca podrán ser reemplazados por la lenta y paquidérmica gestión económica del sector público. (HOY: 21.08.91)

En esa misma ocasión la visión del mandatario ecuatoriano fue totalmente opuesta a la manifestada por Gaviria, en el mismo encuentro empresarial manifestó que el Estado, especialmente en los países pequeños de mercado insuficiente, es todavía un instrumento insustituible para la orientación del desarrollo, la búsqueda de la justicia social, la defensa de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la asistencia a los sectores más deprimidos de la sociedad.

Mientras las declaraciones del presidente Gaviria fueron objeto de múltiples elogios por parte de los sectores más conservadores del país, tanto en los medios de comunicación como en ámbito político. La actitud de Rodrigo Borja fue muy criticada, se lo acusaba de mantener una tradición socialista lastrante ya que contaba como uno

de sus principales logros el rescate para el Estado del control que presuntamente había perdido. (EL TELEGRAFO: 23-08-91) Las críticas que se presentaban al gobierno de Borja fueron duras:

La mentalidad socialdemócrata ecuatoriana está todavía muy lejos de prescindir de los prejuicios ancestrales contra la libertad. Prefieren tener encadenada la iniciativa privada para someterla a los caprichos de los burócratas. Gustan de ver a las empresas disputando el favor de los cortesanos de palacio y fomentando las intrigas de una viciada política. Se está hablando de empresas de economía mixta como si fueran la gran audacia. (EL TELEGRAFO: 23-08-91)

Pese a todo, el gobierno ecuatoriano a través de la Cancillería fue el que propició la conformación de comisiones de vecindad con Colombia y Perú, las mismas que terminaron siendo las auspiciantes de los encuentros empresariales que se realizaron luego. Durante la tercera reunión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriana-Colombiana realizada en Pasto en diciembre de 1989, se acordó crear la subcomisión del sector privado con el fin de identificar a los sectores privados de los dos países realmente interesados en dinamizar el proceso de intercambio binacional, así como las áreas de producción industrial, agrícola, comercial, inversionista y artesanales de interés mutuo.

Las iniciativas empresariales, debido a las oportunidades que ofrece el mercado ampliado andino, pronto dieron sus frutos. Durante la Cumbre de Machu Picchu (mayo/1990) los mandatarios alabaron la creciente participación del empresariado a través de la conformación de empresas multinacionales andinas en un número superior a los seis años precedentes.

La apertura dada por el gobierno de Borja al protagonismo empresarial en el proceso de integración, potenció al gremio empresarial a alcanzar nuevas y variadas formas de participación. Los empresarios se fortalecieron como gremio, mostrando mayores espacios en el escenario nacio-

nal, manifestando frecuentemente sus puntos de vista, realizando constantes reuniones, propiciando negociaciones con sus pares de otros países, participando activamente en las negociaciones de la JUNAC.

Los empresarios participaron en forma directa en la discusión sobre los niveles del AEC, al que consideraban como el mecanismo más importante para definir la protección industrial frente a la competencia internacional. Para poner un ejemplo, la Cámara de Industriales de Pichincha realizó un número importante de reuniones con sectores especializados, en donde plantearon niveles arancelarios convenientes para las materias primas, los productos intermedios y los finales.³

A través de la Confederación de Empresarios Andinos (CEA), reunida en Quito, se presionó a los gobiernos de la región para que los empresarios puedan participar directamente en la Comisión de la JUNAC y exponer sus puntos de vista, garantizándose de esta manera que los acuerdos a los que se comprometía el país no perjudiquen los intereses empresariales. Detrás de esta posición estaba la idea clara en el sector empresarial de la necesidad de adoptar un rol más protagónico en la JUNAC, ya que la participación excesiva del Estado en las actividades privadas había detenido su desarrollo. Esta posición fue recogida por los gobiernos del área andina -incluido el de Ecuador- ya que durante el sexagésimo quinto período de sesiones de la Comisión de la JUNAC en Caracas (08.11.91) se contó por primera vez con la presencia de nutridas delegaciones empresariales. En esa ocasión al ministro Falconí lo acompañaron 30 representantes del sector privado de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Nuevamente, llama la atención el sector automotriz que adquirió una organicidad a nivel regional. La propia Comisión de la JUNAC aprobó la conformación del Comité Sub-

regional de la Industria Automotriz (16 mayo/1991), integrada básicamente por representantes del sector empresarial, y minoritariamente por delegados gubernamentales de los países miembros del GRAN. Su función principal era la de contribuir al desarrollo de la industria y recomendar a la Junta o a la Comisión las acciones que considere adecuadas para el cumplimiento de la Decisión, de los objetivos de la integración y el desarrollo de la oferta productiva conjunta ampliada de vehículos. Además se determinaba que la Junta actúe en calidad de Secretaría Técnica del Comité Subregional de la Industria Automotriz. Los países miembros se comprometían a conformar comités nacionales de la industria automotriz, en los cuales debían participar los representantes al Comité Subregional. Con esta instancia sectorial los empresarios automotrices garantizaban un espacio donde negociar abiertamente las medidas que más les convenía, en el marco de un mercado regional ampliado, y al mismo tiempo garantizar que los acuerdos que se adopten sean asumidos por los gobiernos de los países.

POSICION DE LOS EMPRESARIOS Y APERTURA GUBERNAMENTAL

Frente a las resoluciones adoptadas por los gobernantes de los países andinos durante las dos primeras cumbres presidenciales, en las que se resolvió la drástica disminución de los niveles arancelario, la respuesta de los sectores productivos fue casi nula. Posiblemente esta apatía se explica por los grandes cambios a nivel mundial que entonces se gestaba en el mundo, la misma que copaba la atención general de todos los sectores sociales y políticos. En efecto, la opinión pública casi no recoge los puntos de vista de los sectores sociales ecuatorianos respecto al proceso de integración andina que se estaba iniciando. Existe también la posibilidad de que los empresarios no dieran mayor trascendencia a este hecho debido quizá a que se contaba con la experiencia previa de proce-

sos fallidos de integración regional.

Esta apática reacción se dio a pesar de que el gobierno ecuatoriano había pedido durante la Cumbre de la Paz (noviembre/1990) una ampliación del plazo hasta la siguiente cumbre presidencial para cumplir con el compromiso adquirido por los demás mandatarios andinos de adelantar para 1992 el plazo para la conformación de la zona de libre comercio subregional, con el fin de poder realizar las consultas internas que sean necesarias.

Posteriormente, los empresarios mostraron su preocupación por los retos que les significaba el nuevo esquema de integración abierta, al cual el país se había comprometido durante la Cumbre de Caracas, renunciando al trato preferencial que le correspondía como país de menor desarrollo, sin ninguna consulta previa con los sectores productivos.

No se manifestaron en contra del proceso de integración, sino que más bien reclamaron igualdad de condiciones fiscales, laborales y tributarias que el resto de países de la región. Los industriales solicitaron a los poderes públicos ejecutar sin demora los cambios que el país requería para cumplir con los nuevos compromisos que imponía la integración andina. Entre las acciones más urgentes, los industriales citaban la aprobación de la reforma laboral, que "busca aliviar la conflictividad obrero patronal y reducir la desconfianza que tienen potenciales inversionistas para incursionar en proyectos generadores de fuentes de trabajo" (El Comercio: 10.06.91). Consideraban importante establecer una estrategia de exportaciones capaz de incentivar a la empresa privada e incluir la eliminación de las restricciones y la racionalización de los trámites existentes, ya que estimaban que esto desestimularía los esfuerzos para aumentar la oferta exportable. Los industriales reclamaban en suma políticas económicas claras y definidas que brinden al inversionista

seguridad para producir, no subsidios ni regalos, incluso plantearon la formación de un sistema financiero propio. (El Comercio: 31.08.91) No obstante, estaban conscientes de la necesidad de un proceso de reconversión industrial, que les permitiera competir adecuadamente en la subregión.

En suma, su actitud no fue de rechazo al proceso de integración sino que demandaban una adecuación de los compromisos asumidos con las condiciones objetivas del país. Se señalaba la necesidad de priorizar los requerimientos internos por sobre los compromisos de integración, y no tratar al AEC como una camisa de fuerza que condiciona las decisiones gubernamentales. Esta posición coincidía con el punto de vista del gobierno, que envió al Congreso sendos proyectos legales para que se ejecuten los cambios que el país necesitaba para poder participar competitivamente en el mercado regional.

Sin embargo, los empresarios demandaban adicionalmente aranceles diferenciados que les posibiliten un margen de rentabilidad conveniente, aunque reconocían que estas medidas solo podían ser transitorias, pues debían prepararse para enfrentar la competencia de la industria regional, ya que el proceso integracionista y de apertura de la economía del país inevitablemente debían ser asumidos.

Respecto a la posición específica del sector automotor, sus empresarios presentaron un acuerdo conjunto con Colombia y Venezuela (9 de mayo/1991) en el que manifestaban a sus respectivos gobiernos su deseo de colaborar con el rápido desarrollo de los acuerdos suscritos en el Pacto Andino. Al mismo tiempo consideraban necesario armonizar entre los países miembros las políticas generales y específicas relacionadas con el sector para poder lograr un flujo comercial equilibrado y propiciar el desarrollo general de la industria automotriz. Consideraban como condición esencial para el desarrollo de un mercado ampliado, sufi-

cientemente dinámico, que la industria de la subregión tenga una protección adecuada frente a terceros países. Los industriales argumentaban que los países líderes de la industria automotriz en el mundo tienen para sus mercados protecciones adicionales al arancel, tales como mecanismos para-arancelarios, restricciones cuantitativas y cualitativas, restricciones "voluntarias" (las comillas figuran en el documento) y de otro tipo.

La presencia del Ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca Juan Falconí Puig, propició una mayor apertura hacia las iniciativas y opiniones de los sectores empresariales de lo que había venido manteniendo el anterior ministro de esta cartera, Jacinto Jouvin. En efecto, antes de partir al quincuagésimo período de sesiones ordinarias de la Comisión de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) manifestó que su participación iba a recoger los criterios de los diferentes sectores productivos. (EL COMERCIO: 10.07.91) El Ministro en esa ocasión propuso que el AEC se mantenga en tres niveles: uno bajo para materias primas e insumos, una tarifa media para los productos intermedios, y un alto para los bienes terminados, posición coincidente con las demandas del sector empresarial.

Más tarde el sector empresarial, particularmente el guayaquileño, dio a conocer su punto de vista acerca de la inconveniencia de que el Ecuador se adscriba a un nivel de AEC ante a la presencia de negociaciones bilaterales realizadas por los países grandes del Grupo Andino (GRAN): Colombia y Venezuela. La Cámara de Industrias de Guayaquil envió un comunicado al Presidente de la República, en el que señalaba que la celebración de convenios comerciales bilaterales de Colombia y Venezuela con México y Chile, alteraría la estructura del arancel que estaría por aprobarse, restándole la seguridad jurídica que debería tener. El titular del Gremio, Ernesto Noboa, dijo que en estas

circunstancias carecía de sentido el arancel externo, si se desconoce como los aplicarían Colombia y Venezuela.

Sin embargo, el gobierno mantenía su posición respecto a la necesidad de que los países andinos negocian con terceros países como un solo bloque. En este sentido el Ministro de Industrias, Juan Falconí, señaló:

Apoyamos la Iniciativa de la zona del libre comercio en la región en lugar de acuerdos unilaterales entre los países, porque el solo manejo de este tipo de acuerdos se convertiría en la práctica en un tema casi esotérico, complicado y difícil quitando transparencia al comercio. (EL UNIVERSO: 25.10.91)

Durante el sexagésimo quinto período de sesiones de la Comisión de la JUNAC en Caracas (08.11.91), al que asistieron representantes del sector privado del Ecuador hubo un pronunciamiento solidario y coincidente de todos los sectores empresariales respecto a rechazar la Decisión 245 propuesta por la JUNAC, referente al Arancel Externo Común⁴. Los empresarios ecuatorianos consideraban que lo factible era entrar a la zona de libre comercio total a partir del 30 de junio de 1992 y dejar en libertad a países andinos para que realicen una apertura al mundo, con niveles arancelarios propios y con políticas de incentivo a las exportaciones que más convengan a sus estructuras de desarrollo político, social y económico.

Por su parte, los empresarios andinos del sector automotriz, reunidos en Caracas (7 de noviembre/1991) presentaron un declaración en la que manifestaban su decidido apoyo al proceso de integración andina, por considerar que el mercado ampliado, tan largamente esperado, constituía el punto de arranque de una etapa de mayor desarrollo de la industria automotriz. Al igual que el conjunto del sector empresarial ecuatoriano, los empresarios automotrices rechazaban la propuesta 245 de la JUNAC por considerar que la aplicación de los niveles arancelarios que proponía significarían la "inmediata desaparición de la Industria

Automotriz Andina". Por tanto, solicitaban a la Comisión del Acuerdo de Cartagena que considere detenidamente los criterios de tratamiento del sector automotor y ante todo que respalde la puesta en marcha del Comité Subregional de la Industria Automotriz, dando de esta manera cumplimiento a la Decisión 298⁵. En la declaración se resaltaba además la necesidad de otorgar a la industria automotriz andina estímulos y promoción para que pueda desarrollarse, para lo cual resaltaban la conveniencia de tomar medidas semejantes a las existentes frente a terceros países en otros bloques económicos tales como Comunidad Económica Europea, el Tratado de Libre Comercio y los principales países asiáticos productores de vehículos y autopartes.

Posteriormente (entre el 18 y 19 de noviembre de 1991) se llevó a cabo la primera reunión del Comité Subregional de la Industria Automotriz, en la que los industriales de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela presentaron una posición de consenso sobre los niveles de AEC en el sector automotriz. En general, los industriales automotrices reclamaban un alto nivel del AEC para los vehículos importados y un nivel bajo para las materias primas. Asimismo, se demandaban altos porcentajes de materias primas importadas en lo que tiene que ver a los requisitos para considerar a los automóviles como originarios del territorio.

En suma, el sector empresarial en su conjunto rechazó los acuerdos a los que se arribaron durante el Acta de Barahona, en la que se aprobaron niveles del arancel externo común del 5, 10, 15 y 20 por ciento, que regiría desde enero de 1992⁶.

Para el presidente de la Federación de Cámaras de Comercio Andrés Barreiro la decisiones que se tomaron en Cartagena constituían un paso más en el proceso de consolidación de la integración andina, bajo el esquema de conveniencia comercial para Colombia y Venezuela. La

posición de la Cámara de Comercio de Guayaquil era que el Ecuador se abra al mundo, pero sin entregar su mercado e incluso podría y debió hacer convenios bilaterales, según los sectores que le resultara más conveniente. (EL TELEGRAMA: 07.12.91)

En comunicación dirigida al presidente Rodrigo Borja (MERIDIANO: 09.12.91), la CIG reiteró su criterio de que el Pacto Andino no podía ser una camisa de fuerza que frene el desarrollo nacional, señalando que el AEC debe negociárselo con otros países de la subregión, para que se convierta en un instrumento que promueva la eficiencia productiva y competitividad comercial. La CIG consideraba que las negociaciones bilaterales de Colombia y Venezuela con México, le restan validez a cualquier negociación respecto al AEC, por lo que creían prudente que en esas condiciones cada país adopte su propia política arancelaria.

La cámara sentía que el Ecuador había vuelto a padecer su habitual debilidad negociadora ante los socios andinos. Pensaba que el tratamiento dado al AEC no está libre de sospechas en ciertos sentidos, como la excepción permitida a Bolivia, que también podría haber reclamado para sí Ecuador, o el proteccionismo que se mantenía a la industria automotriz privilegiándola frente a otras industrias no menos importantes, o la poca transparencia que se ve en el comercio de los productos agroindustriales en el seno de la región. Asimismo preocupaba a la mencionada Cámara la tendencia a transferir responsabilidades en esta área a la Cancillería, cuando en Ecuador ha sido el Ministerio de Industrias el que ha manejado la integración.

Por su parte el presidente encargado de la Cámara de Industrias de Pichincha, Mauricio Pinto, consideraba que el tipo del AEC para productos terminados (20%) aprobado en Cartagena era muy bajo para la subregión y que podría convertir al Pacto Andino en un mercado para terceros. El

industrial explicó su posición por que la subregión no cuenta con un sistema de protección necesaria que le permita enfrentar un dumping de terceros.

Unicamente los representantes de la Cámara de Comercio de Quito y de la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha se mostraron a favor de los nuevos niveles del arancel externo. Fernando Navarro, presidente de la Cámara de Comercio de Quito, señaló estar de acuerdo con el AEC acordado en Cartagena, aunque recalcó que mantener un 40% de arancel sobre los carros importados para proteger la industria automotriz era "una protección exagerada y los comerciantes hemos rechazado esas tendencias". (HOY: 10.12.91)

Frente a las múltiples críticas provenientes del sector empresarial, el Ministro de Industrias, Juan Falconí, reaccionó hostilmente contra los empresarios. Manifestó que se observa una falta de coherencia de criterio en determinados sectores de la empresa privada ecuatoriana, al pedir por un lado que el Estado elimine su injerencia en la actividad, y por otro lado, solicite financiamiento para funcionar. Además dijo estar de acuerdo con que el Estado reduzca su participación en las actividades productivas, para que se convierta en aliado y no sea enemigo de la empresa privada. Sin embargo, dijo que si se acepta esta posición no puede pedir protección un sector como el textil, que ha tenido esa ayuda por más de 30 años y no se ha modernizado, puesto que con ello perjudica al consumidor final con precios altos y mala calidad. Además dijo que el estado ya no iba a financiar ni proteger a las actividades de la empresa privada, puesto que se debía pensar que el consumidor tiene derecho a adquirir un producto de buena calidad. (EL UNIVERSO: 17.12.91)

Sin embargo, la actitud del funcionario fue momentánea, y no significó una ruptura con el sector empresarial;

por el contrario, acogió sus planteamientos respecto a la ubicación de los artículos en los niveles de AEC aprobados por los presidentes andinos en Cartagena. Varios representantes del sector industrial pidieron adoptar una posición firme en las discusiones sobre el AEC que tendría la Comisión de la JUNAC. Pidieron al gobierno defender su posición de dos aranceles, uno de 5% para materias primas y otro del 20% para productos terminados, en lugar de los cuatro niveles. (HOY: 18.12.91) Consecuente con las demandas de los empresarios, el ministro de Industrias, Juan Falconí, reiteró que las materias primas utilizadas por las empresas ecuatorianas, independientemente de su grado de elaboración, tendrían un arancel del 5%, pues no es intención del gobierno encarecer la producción de la industria. Además dijo que las materias primas e insumos utilizados por la industria ecuatoriana, que no se produzcan en la subregión, podrán ser importados sin aranceles de terceros países.

La posición mantenida en la reunión de la Comisión de la JUNAC por Falconí fue respaldada públicamente por la CIG. El ente gremial destacó la prudencia del ministro al no caer en la trampa de verse sometido a la aprobación del AEC. Para la CIG la decisión colombo-venezolana de adoptar bilateralmente el AEC, constituía una maniobra para tratar de imponerle al Ecuador una política que solo interesa a esos dos países. (HOY: 03.01.92)

Cabe señalar que en esa ocasión la Comisión no arribó a ningún acuerdo sobre los niveles del AEC, dejándose a los países miembros del Pacto Andino en libertad para que apliquen el AEC que consideren conveniente para las importaciones de terceras naciones, hasta que se llegue a un consenso sobre la ubicación de los productos en las cuatro tarifas arancelarias establecidas en Cartagena. (EL UNIVERSO: 29.12.91)

La Cámara de la Industria Automotriz Ecuatoriana, por su parte, respaldó la gestión del gobierno en el proceso de integración andina. A la vez solicitó que la fijación del AEC para este sector en un máximo del 40% que deba regir para los automóviles y vehículos livianos de hasta 5 toneladas. Para los camiones y vehículos pesados de carga y pasajeros que no se producen en el país y que influyen muchísimo en el desarrollo económico general, planteó un arancel no superior al 10%, mientras que para las autopartes la escala establecida es del 4, 10, 15 y 20%, de acuerdo al grado de elaboración. Se mencionó que la industria ecuatoriana de autopartes debería tener una protección por su calidad de productos terminados del 20%, 10 y 15% para aquellos productos que se fabrican en la subregión y que tiene una perspectiva de desarrollo. (EL COMERCIO: 11.01.92)

Al parecer, las relaciones entre el sector público y privado habían retornado nuevamente a su cause. El Ministro Falconí convocó a las Federaciones de las Cámaras de la Producción para discutir la propuesta presentada por la JUNAC, en la que se clasificaba a los productos dentro de los aranceles correspondientes del 5, 10, 15 y 20%, y a la vez elaborar la propuesta que el Ecuador plantearía en la próxima reunión de la comisión de la JUNAC en Quito, del 27 de enero al 1 de febrero. Como producto de la reunión se conformaron seis grupos de trabajo que se dedicaron a analizar las tarifas arancelarias para los siguientes grupos de productos: agrícolas y agroindustrial; textil; siderúrgico, metalmecánico y automotor; farmoquímico y farmacéutico; pesquero, y varios. El trabajo de los seis grupos fue coordinado por un subsecretario de cada una de las áreas: Rentas, Comercio Exterior, Industrias de Quito, Industrias de Guayaquil y Pesca.

La armonía de las relaciones entre el sector público y el sector privado se vio interrumpida posteriormente

cuando altos funcionarios del Ministerio de Industrias impidieron a los representantes de los gremios textil, metalmeccánico y automotriz participar en las Reuniones de Expertos del Acuerdo de Cartagena, que analizaban el AEC, a pesar de que el Subsecretario de Comercio del Ministerio de Industrias había invitado a los gremios empresariales a participar en la reunión. Frente a esta situación la CIP manifestó su inconformidad, señalando que es inadmisibile que después de haber mantenido reuniones con el Ministro y los subsecretarios del Ministerio de Industrias para elaborar las estrategias arancelarias, se margine al sector privado. (EL TELEGRAFO: 03.02.92)

De todas maneras, este tipo de impases no significaron un desplome de las relaciones entre el sector público y el privado. Durante la reunión de la Comisión de la JUNAC, el Ministro de Industrias defendió ardientemente la posición manifestada por los empresarios, al punto de obstruir la consecución de un acuerdo sobre la fijación del AEC. La posición del Ministro fue la siguiente: "no deseamos un trato preferencial, sino un trato diferente; planteamos que esos productos, en su mayoría tengan una tarifa arancelaria más baja de la establecida, y que básicamente están entre el 5 y 10% para el Ecuador, inferiores a los niveles del universo arancelario." (EL COMERCIO: 07.02.92) El ministro Falconí llegó incluso a señalar que definitivamente el Gobierno del Ecuador sólo iba a discutir la armonización del AEC a nivel de una reunión del Consejo Presidencial Andino, y que podría quedarse sin arancel sino existe un "acuerdo sensato" (EL UNIVERSO: 13.02.92).

La tesis ecuatoriana expuesta en la reunión de la Junta recibió todo el respaldo de la Cámara de Comercio de Guayaquil. El titular de la institución porteña, Luis Trujillo Bustamante, consideró que es inaceptable la posición de que el Ecuador acepte un Arancel Externo Común que no está acorde a la realidad del sector productivo del

país.

La Federación Nacional de Cámaras de Comercio, por intermedio de su presidente, Fernando Navarro pidió al gobierno nacional mantener durante los próximos años el arancel nacional vigente para los sectores siderúrgico, metalmecánico y automotriz, a fin de que se modernicen y puedan competir con los otros países andinos. Del mismo modo, dijo que para repuestos, piezas y accesorios, se debería poner un techo del 15 y 20 por ciento, ya que se estaría encareciendo y dificultando el mantenimiento del parque automotor del país. (EL UNIVERSO: 15.02.92)

Acogiendo estas demandas, el Ministro de Industrias señaló que el Ecuador iba a definir su propio Arancel Externo. En este marco, representantes gubernamentales y de los sectores productivos del país iniciaron una nueva ronda de negociaciones orientada a coordinar el establecimiento de la tercera fase de la reforma arancelaria, emprendida por el régimen desde 1988⁷.

Frente a la decisión unilateral del Perú de adoptar un único arancel externo con todos los países con los cuales negociaba, incluidos los del Pacto Andino, se dieron opiniones contrapuestas por parte de los sectores productivos. Según el presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Mauricio Pinto, con todos los problemas que vivía el Acuerdo de Cartagena, Ecuador no debería aprobar la tercera etapa de la Reforma Arancelaria, que estaba en su fase final de discusión. Refiriéndose a la situación de la integración subregional, el representante gremial manifestó que Ecuador debía despertarse del ilusionismo de pensar que solo el Pacto Andino es el único camino para obtener un comercio más amplio con el mundo. Dijo además que la situación que atravesaba la integración obligaba a replantear el tema y mirar hacia los convenios bilaterales que inicialmente podían ser realizados con Colombia y

Venezuela. (EL COMERCIO: 25.04.92)

En opinión del presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio, Fernando Navarro, el Pacto Andino todavía no había muerto y Ecuador había actuado con prudencia en todos sus pronunciamientos. Según él, el país debía tener paciencia y esperar que las cosas se calmen para continuar con un proceso de integración en el cual todos los estamentos pusieron su esperanza y fe. Para el representante gremial el pensar en negociaciones bilaterales no constituía una solución, puesto que si el Ecuador no puede negociar con sus vecinos y socios de años, resultaría difícil plantearse la otra posición. Navarro dijo que confía en que la integración subregional siga adelante, a pesar de que atraviesa por circunstancias difíciles. A Ecuador le interesa el proceso como la mejor carta para negociar con todo el mundo. (EL COMERCIO: 25.04.92)

Sin embargo, el Ministro de Industria, consecuente con la posición integracionista de su gobierno, consideraba que cuando todo el mundo se organizaba en bloques sería ir contra corriente que América Latina se desintegre y vuelva a los acuerdos bilaterales, que no dan una participación fuerte y una presencia importante en el mercado internacional. (EL COMERCIO: 28.04.92) Sin embargo, Falconí señalaba que si el Acuerdo de Cartagena llegaba a romperse Ecuador no quedaría aislado pues se encontraba abierto al mundo por el comercio en dos direcciones: exportaciones y la próxima baja de aranceles, por la tercera etapa de la reforma arancelaria.

Más allá de los puntos de vista de los sectores empresariales, los ministros de Finanzas e Industrias aprobaron la tercera etapa de la reforma arancelaria, siguiendo los lineamientos generales de la apertura económica definida por el gobierno. A pesar de que los representantes de las Cámaras de la producción que estuvieron presentes en la

reunión del Comité Arancelario estuvieron de acuerdo con la reforma, no estuvieron conformes con todas las partidas que se iban a poner en vigencia, por lo que solicitaron al Presidente de la República que realice las correcciones correspondientes antes de promulgar el nuevo arancel. (EL UNIVERSO: 12.05.92)⁸

El presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Mauricio Pinto, se mostró contrario a la aprobación, por parte del Comité Arancelario, de la tercera etapa de la Reforma Arancelaria por ser inconveniente e inoportuna y porque ocasionaría serios perjuicios a los sectores productivos y, en particular, a la industria ecuatoriana. Según Pinto, no tenía sentido estructurar un arancel interno con parámetros tomados del Acuerdo de Cartagena y lineamientos del Acta de Barahona al margen de los auténticos intereses nacionales, cuando la zona de libre comercio andino no tiene vigencia. (HOY: 30.04.92)

Frente a estas reacciones, el Ministro de Industrias propuso a las Cámaras de la Producción la elaboración de un documento único, en el que se explicita las observaciones de todos los sectores productivo respecto a la Tercera Fase Arancelaria, así como al proceso de integración mismo, y a las necesidades del sector en materia interna a adoptarse antes del cambio de gobierno. Sin embargo, en la misma fecha el Presidente de la República, Rodrigo Borja, ya había dado su visto bueno a las reformas arancelarias propuestas por el Comité Arancelario en las que se establecía un piso del 5% y un techo del 20%, y el 40% para los automotores. (EL UNIVERSO: 21.05.92)

De todas maneras, el Ministro de Industrias encargado, Luis Luna Osorio, señaló que era factible modificar los aranceles a las importaciones antes de que se apruebe el AEC, para lo cual demandó de los sectores productivos la entrega del documento sobre las observaciones al arancel

que consideren pertinentes. No obstante, manifestó la imposibilidad de satisfacer a todos los sectores. (EL COMERCIO: 04.06.92)

En una actitud no congruente con los señalamientos del Luna Osorio, el Ministro Falconí emitió una misiva a la Cámara de Comercio del Guayas, la misma que fue leída en la sesión solemne de aniversario del gremio. En el documento oficial se refería a los empresarios ecuatorianos en términos harto negativos. El documento contenía breves reflexiones sobre la situación del sector productivo ecuatoriano. Comenzaba por lamentar la inexistencia de un documento único y concreto que sintetice la posición de la empresa privada; resaltaba los profundos conflictos de intereses entre los diferentes sectores e incluso dentro de cada uno de ellos. Acusaba de ligereza a la dirigencia gremial en cuanto repudiaba que el Estado financie los negocios privados; resaltaba el temor a la competencia de las empresas que han tenido años para modernizarse; se ufanaba de las negociaciones bilaterales con México, rechazando la sugerencia, calificada de necia, de bajar los aranceles a cero, pretexto de abrirse al mundo. Además, confirmaba la decisión de continuar el proceso acelerado de interacción andina; criticaba la contradicción de exigir acciones permanentes del gobierno y a la vez la suspensión de la vigencia de la Ley de Régimen Monetario; y, finalmente, ponderaba importantes acciones legislativas en materia arancelaria, tributaria, laboral, entre otras. (EL COMERCIO: 14.06-92)

A pesar de la tensión entre gobierno y empresarios, los sectores productivos del país manifestaron su voluntad de intervenir activamente en el período extraordinario de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se realizaría en Quito. Algunos dirigentes gremiales señalaron que acudirán a la reunión subregional porque primero piensan "en el país y en el futuro". (El Universo: 15.06-

.92)

Frente al fracaso en la definición de un AEC debido al voto peruano negativo, y a que el Ecuador condicionó su participación a la eliminación total de incentivos a las exportaciones en Venezuela y Colombia, el presidente de la Federación de Cámaras de Industrias Ernesto Noboa⁹ pidió a nombre del sector que se congele temporalmente el proceso de integración andina. Según él el proceso de integración no ha podido avanzar y la voluntad política, que pretendió materializar en dos años lo que no se hizo en 20, estaba divorciada de la realidad. Pensaba que el Pacto Andino solamente podía funcionar en condiciones de equidad y de mutuo beneficio para lo cual se hacía necesario armonizar políticas macroeconómicas, señalando que en este campo Ecuador había avanzado muy poco. Sin embargo, reiteró a nombre de los industriales que el sector creía en la integración, pero que era inaplazable el adoptar un nuevo modelo de desarrollo hacia afuera para enfrentar el Pacto Andino y las corrientes globalizadoras del comercio mundial. (HOY: 19.06.92)

En los días siguientes, el Perú anunció que iba a suspender su participación en la próxima reunión de la Comisión de la JUNAC, por no haberse superado el conflicto con Venezuela, que continuaba rotas sus relaciones diplomáticas con este país, a raíz del golpe de estado dado por el mandatario peruano.

El 26 de julio de 1992 el presidente Rodrigo Borja declaró que la zona de libre comercio andino, que debía regir desde el 1° de julio próximo, quedaba "necesariamente" postergada. El mandatario señaló como causa de la postergación las incomprensiones entre Venezuela y Perú, que habían suspendido sus relaciones diplomáticas, y la falta de un acuerdo oportuno en materia de arancel externo común. Consideraba que quedaba muy cercana y muy corta la

fecha del 1° de julio, y eso iba necesariamente a motivar un aplazamiento de la iniciación de la Zona de Libre Comercio Andina. Este planteamiento coincide plenamente con las repetidas declaraciones del sector empresarial respecto a la inconveniencia de desgravar el comercio exterior regional hasta que no se arriben a compromisos concretos por parte de los demás países.

El Ministro Falconí, por su parte, señaló que mientras tanto, y hasta que el Ecuador no se integre a la zona de libre comercio, los productos provenientes de los países andinos ingresarían al país con una rebaja arancelaria del 25% sobre las tasas internas, establecidas en cuatro niveles: 5% para materias primas, entre el 10 y 15% para productos semielaborados, y 20% para productos terminados. (EL COMERCIO, 28-06-1992)

Finalmente, el presidente Borja decidió además postergar la reunión de la Comisión de la Junta del Acuerdo de Cartagena para que sea el próximo gobierno, los nuevos funcionarios, los que adopten medidas más en firme sobre tan delicado asunto.

NOTAS

1. En esa ocasión uno de los temas principales que se trataron fue el AEC para el sector automotor.

2. Así, cuando los países del Grupo Andino, a excepción del Perú, acordaron aprobar el AEC en un 80% y establecer la zona de libre comercio a partir del 1° de julio de 1992, con una gama de excepciones (18-06-92), los representantes gubernamentales lograron que se permita al Ecuador gozar de trato especial para mil categorías de productos, para los cuales regiría un arancel interno que fijaba porcentajes del 5% para las materias primas, 10 y 15% para productos semielaborados y 20% para los terminados. Cabe señalar, sin embargo, que estos acuerdos no tuvieron juridicidad plena, sino solamente validez práctica, debido a que la absoluta vigencia de los acuerdos requieren de consenso, lo cual no era posible debido a la situación del Perú, que había señalado que su intervención en la zona de libre comercio andina se iba a dar en el momento en que se normalicen las relaciones diplomática con Venezuela. En todo caso, Ecuador expresó que su participación en la zona de libre comercio se daría en la fecha en que se eliminen los subsidios a las exportaciones intrasub-regionales y que estaban vigentes en los otros países.

3. Los niveles arancelarios acordados fueron de: 5% para las primeras y 30% para los productos finales, con excepción de los vehículos para los que se plantea un AEC del 50%.

4. La resolución 245 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se adoptó en el denominado "Compromiso de Guayaquil" (08.09.91) y establece un AEC que oscile ente el 5% y el 20%.

5. Se aprueba la conformación del Comité Subregional de la Industria Automotriz.

6. En el caso de los vehículos automotores, en el Acta de Barahona se aprobó que Colombia, Ecuador y Venezuela adopten un Arancel Externo Común con un tope máximo del 40% hasta el 1 de enero de 1994, fecha a partir de la cual, este será de 25%.

7. Esta reforma significó reducir el techo del 35% al 20%. En la cita entre autoridades gubernamentales y sectores productivos, esencialmente se analizó la lista de 1000 productos para la que el Ecuador pidió un trato especial a sus socios andinos durante la última reunión de la Comisión de la JUNAC. Sin embargo, las cámaras de la producción de Guayaquil recalcaron que debe extenderse a todo el universo arancelario, es decir 6.200 ítemes. (EL UNIVERSO: 22.02.92)

8. Las Cámaras de la Producción del país señalaron que existían incongruencias en la ubicación de los productos en los respectivos niveles del arancel, puesto que habían casos en los que la materia prima se encuentra en el mismo nivel del bien terminado. A ello se suma el hecho de que algunos bienes de capital tenían

tarifas elevadas de 10% y 15%, cuando deberían estar en el 5%, lo que perjudicaba el desarrollo del sector industrial.

9. Durante la reunión de la Federación de Industriales, realizada en Guayaquil.

LA INTEGRACION ANDINA DURANTE EL GOBIERNO DE SIXTO DURAN BALLEEN

POSICION DEL GOBIERNO

Concepción gubernamental sobre la integración

El gobierno de Sixto considera que las nuevas condiciones mundiales de globalización, exigen el rompimiento de los pensamientos dogmáticos y la apertura hacia nuevas concepciones, con el fin de generar pensamientos innovadores que posibiliten el proceso de adaptación de las sociedades a la realidad de un mundo completamente cambiante. Se piensa que los brotes de proteccionismo que se ven cada día con mayor intensidad deben ser abandonados y que se debe propiciar procesos de una "racional libertad comercial" (Paredes, 1993: p.9) a través de los cuales las sociedades puedan llegar a su perfeccionamiento.

El gobierno de Sixto destaca como directriz triunfante de las década de los setenta a la libertad de comercio, junto a la democracia. Y piensa que el impulso a esta racional libertad comercial es imprescindible para el logro de un sistema de solidaridad mundial:

.. de lo contrario, el nuevo milenio encontrará más dividido a nuestro Planeta (sic.), con mayores diferencias entre países ricos y países en vías de desarrollo, y se habrá perdido la oportunidad histórica de, una vez superado el peligro del holocausto nuclear, dedicar nuestros esfuerzos y recursos a una auténtica solidaridad internacional y a una desarrollo integral

de todos los pueblos de la tierra. (Ibid., p.9)

Considera que el fenómeno de la globalización económica mundial obliga a reflexionar sobre la importancia que tiene el desarrollo y consolidación de los esquemas de integración vigentes. Ve al Pacto Andino, así como a los otros procesos regionales de integración como procesos conducentes a la constitución de un gran mercado hemisférico, como mecanismo para hacer frente a la existencia de los tres grandes bloques comerciales que controlan el 80% del comercio mundial. Se piensa que detrás del proceso de liberalización del comercio se oculta un proceso de creciente aplicación de barreras proteccionistas utilizadas para beneficiar a los países que los conforman y a sus respectivas zonas de influencia.

Se ve a la integración andina como una meta para llevar adelante el proceso de inserción de las economías de la subregión en este nuevo orden mundial, tomando en cuenta que las oportunidades para los países pequeños son cada vez más escasas. Pero, consecuentemente con sus concepción aperturista, plantea la estrategia de integración "hacia afuera", distinto al tradicional esquema "hacia adentro" mantenido durante las décadas pasadas:

hoy en día, la estrategia de integración "hacia afuera" significa fortalecer nuestra eficiencia productiva, nuestra capacidad tecnológica, nuestros mecanismos financieros y nuestra capacidad de negociación, para unidos salir a conquistar los mercados del mundo. (Ibid. p.11)

El Pacto Andino, según el gobierno de Sixto, ha sufrido a lo largo de la década de los ochenta un "severo retroceso, detenido, tan solo por la voluntad política de los gobernantes andinos." (Ibid., p.7): y que fueron las

reformas introducidas al Acuerdo de Cartagena luego de la Declaración de Quito de 1987, las que coadyuvaron a la rehabilitación y reactivación del proceso de integración subregional andina.

Para poder enfrentar el enorme reto que significa el nuevo esquema internacional, caracterizado por una creciente interrelación e interdependencia entre los Estados, el gobierno considera que el Ecuador requiere superar ciertas deficiencias estructurales. En este sentido se ven como necesarios algunos cambios administrativos y legales para poder poner en marcha un proceso de modernización y racionalización de la participación del Estado en las actividades económicas.

Además, desde la perspectiva gubernamental se consideraba de gran importancia abrir espacio a la iniciativa privada y acabar con el paternalismo estatal frente al sector productivo:

Quiero darle al Estado la eficiencia de una gran empresa. Es por eso que mi gabinete está compuesto básicamente por empresarios...y empresarios de éxito. Muy pocos podrían decir que tiene origen en la burocracia....

La libertad de acción es básica en el desarrollo de nuestro continente y a veces se interpreta un poco equivocadamente que el neoliberalismo representa únicamente la presencia de la gran empresa o del gran capital. No debemos olvidar que el pequeño empresario, el carpintero que hace valer su iniciativa, caben perfectamente en este modelo... (EL TIEMPO DE BOGOTA de Bogotá: 19.07.92)

En el manejo internacional la política de modernización, según el gobierno, se orientó hacia la racionalización del comercio exterior eliminando el proteccionismo excesivo, buscando la eficiencia y mayor productividad en varios sectores económicos, la mayor exposición de los sectores productivos a la competencia externa, la atracción de inversiones directas extranjeras y la puesta en marcha de compromisos de apertura de mercados (MRE, 1995, p.180) En esta línea se destaca la creación de las llamadas

Oficinas Comerciales del Ecuador o "Ecuadorian Trade Centers", que constituyen unidades creadas por la Cancillería, con el apoyo de sector privado, para el fomento de las exportaciones, a través de la prestación de servicios especializados a los exportadores ecuatorianos, y del suministro de información y contactos específicos a los importadores e inversionistas extranjeros interesados en el Ecuador.¹

RELACION GOBIERNO-EMPRESARIOS

Firme decisión de establecer un AEC y apoyo de los empresarios

En sus primeras declaraciones públicas el primero de los Ministros de Industrias del gobierno de Sixto Mauricio Pinto, señaló que se iba a poner énfasis en la apertura comercial, que debía darse no solamente con Colombia, sino con todo el Pacto Andino. Consideraba que era necesario que los países de la subregión, a pesar de los problemas unilaterales, busquen alternativas para lograr a través de la apertura un incremento de la comercialización de productos. (LA HORA: 16.07.92)

Con el fin de desbloquear las negociaciones del Pacto Andino, el Ministro Pinto, en su calidad de presidente de turno de la Comisión de la JUNAC, convocó a una reunión informal de sus miembros (24-27.08.92). En esta ocasión el Ecuador se comprometió a excluir de su lista de excepciones, hasta el 30 de septiembre de 1992, la totalidad de los productos en ella incorporados. Asimismo, al igual que el resto de los países del área andina, debía, hasta el 31 de diciembre de 1993, aproximar los niveles tarifarios de sus aranceles nacionales vigentes al AEC, en base a cuatro niveles arancelarios: 5, 10, 15 y 20%, excepto para el caso automotor, cuyo nivel máximo se fijó en el 40%.¹

Al mismo tiempo que se impulsaba la consolidación del Grupo Andino a través del establecimiento del AEC, el gobierno reconocía la importancia de buscar nuevas relaciones comerciales con otros países de fuera de la región. El Ministro de Industrias manifestó su interés por realizar acuerdos de libre comercio con Colombia, Chile y México "ante el fracaso de las negociaciones del Pacto Andino" (HOY: 24.08.92). Esta actuación revela una política integracionista andina dual, que permanentemente se iba a mover entre dos esquemas de integración no compatibles: la conformación de una unión aduanera con un AEC único; y al mismo tiempo el impulso a negociaciones extraregionales, de carácter bilateral o multilateral.

El ex-Ministro de Industrias del gobierno de Rodrigo Borja, Juan Falconí, no dejó de señalar esta ambigüedad en el manejo de la política integracionista. Al respecto señaló que durante el anterior gobierno ya se había negociado y concretado que los acuerdos comerciales del GRAN con terceros países se los resolvería comunitariamente. Sin embargo, el hecho de que se de libertad absoluta a los países del GRAN para negociar con terceros dejaría toda esta tesis en nada, y no tendría ningún sentido negociar un AEC. (EL TELEGRAFO: 02.09.92) Además, resaltó un punto que también iba en contra del optimismo empresarial sobre el acierto en las negociaciones llevadas a cabo por el ministro Pinto. Criticó la excesiva blandeza con que se habían llevado las negociaciones, ya que el Ecuador estaba cediendo demasiado terreno en las con sus socios andinos, a pesar de que la posición del Ecuador había quedado claramente definida durante su gestión. Falconí sostuvo que su primordial preocupación fueron los incentivos colombianos, por eso fue categórico al señalar que el Ecuador se adheriría a la zona de libre comercio tan pronto se eliminen los incentivos a las exportaciones en dicho país.

En un principio el sector productivo nacional respaldó

mayoritariamente la acción impulsada por el Ministro de Industrias, Mauricio Pinto con la cual se había logrado concretar una política que se había venido postergando reiteradamente durante el gobierno de Borja. Este apoyo se observa en los resultados de una encuesta realizada por el Centro de Desarrollo del Ecuador, CENDES, a 251 ejecutivos de los sectores industrial, comercial, bancario y financiero, laboral, agropecuario, del transporte y de bienes de capital. (Publicada en EL COMERCIO: 27.08.92) Según la encuesta el 80% de los empresarios consultados consideraba favorable que Ecuador continúe y despliegue todo esfuerzo para que el Pacto Andino se consolide. Los argumentos proporcionados por los empresarios se basaban en la necesidad de ampliar los mercados y complementar las economías de los cinco países miembros; además se veía la conveniencia de conformar un bloque que posibilite a la subregión mejores condiciones de negociación con terceros países. Los empresarios plantearon que la competencia subregional inicial iba a exigir un mejoramiento de la productividad en las industrias y una mejor utilización de la capacidad instalada, aspectos que les iba a preparar para incursionar con éxito en otros mercados, además de fortalecer el mercado interno. En cambio, solo un 20% de los 251 empresarios encuestados, consideraba que el proceso no era conveniente para Ecuador. Las razones proporcionadas por los empresarios que no compartían el propósito de integración comercial andina se sustentaban principalmente en la tesis de que los sectores productivos nacionales aún no estaban preparados para competir en igualdad de condiciones con los otros socios³.

El presidente de la Federación de Cámaras de Industrias del Ecuador, Ernesto Noboa Bejarano, coincidía con el gobierno en que con la revitalización del comercio intrasubregional andino "se ha dado un buen paso", cuyo impulso debía ser aprovechado para iniciar negociaciones que conduzcan al Ecuador a suscribir convenios de libre comer-

cio con México y Chile, ya que "lo importante es no quedarnos encerrados en el Pacto" (EL UNIVERSO: 28.08.92). Recalcó además que en las negociaciones que se realizaron así como en sus resultados se observaba transparencia, y un trato equitativo y justo, lo que facilitaba sobremanera la ejecución del libre comercio entre los países de la región. Noboa Bejarano manifestó que el sector industrial estaba presto a colaborar para definir la postura ecuatoriana en materia del AEC que se adoptaría el 31 de diciembre de 1993. Sin embargo, dijo que la concreción del AEC se la debía hacer una vez que se tenga la certeza de que Colombia y Venezuela han cumplido con lo acordado en la Zona de Libre Comercio.

Oposición por parte de los empresarios

Pronto el optimismo inicial de los empresarios se tornó en crítica. En términos generales, demandaban que se de prioridad a los requerimientos arancelarios internos del país, y que no se lo someta a los compromisos adquiridos en el Pacto Andino, pues esto le obligaba a abastecerse de materias primas de Colombia y Venezuela a precios superiores a los que podría hacerlo fuera de la región; mientras que estos países realizaban negociaciones extraregionales que violaban los compromisos arancelarios.

En una comunicación enviada por el presidente de la CIG, Ernesto Noboa, al Ministro de Industrias se cuestionaba la libertad de acción que los acuerdos a los que se había comprometido el Ecuador dejaba a los países miembros del GRAN para tratos con países de fuera de la subregión. Se señalaba que las decisiones adoptadas por la Comisión de la JUNAC suponían una considerable cuota de sacrificio para el Ecuador, ya que habían sido aceptadas aún antes de experimentar los resultados que podían darse de la nueva política económica:

En materia de Arancel Externo Común hemos aceptado un tratamiento especial mucho más restringido que el planteado originalmente y hemos decidido sumarnos a la aplicación del AEC aún antes de conocer en qué términos se concretarán los acuerdos de libre comercio con terceros. (EL UNIVERSO: 10.09.92)

La CIG manifestó también la necesidad de una revisión del arancel nacional que se había expedido durante el gobierno anterior (28 de mayo de 1992), correspondiente a la tercera etapa de la reforma arancelaria. Dijo que el gremio ya había planteado enmiendas con el fin de reducir numerosos aranceles correspondientes a materias primas y bienes de capital que no se producían en el país y transformar en 2, 7, 12 y 17 por ciento los niveles de 5, 10, 15 y 20 por ciento que constaban en el arancel vigente. Consideraba además que si fuere del caso aumentar el número de artículos con arancel cero, debía hacérselo vista la conveniencia de facilitar la importación de materias primas básicas y de los bienes de capital que no se producían en el país y que eran necesarios para enfrentar el reto de la apertura y modernización. Sostuvo asimismo que no debería existir prisa en aprobar un AEC en breve plazo, ya que si la aplicación del mismo se iniciaba recién en enero de 1994, y si dicho arancel había perdido su razón de ser, no había motivo alguno para apresurarse en buscar su aprobación. (EL UNIVERSO: 03.10.92)

Por su parte, el presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, Luis Trujillo Bustamante, dijo que se había ido demasiado rápido en las negociaciones dentro del Pacto Andino y que el Ecuador al igual que hace pocos meses continuaba sin estar listo para competir. Además señaló que algunos sectores iban a quedar desprotegidos con la eliminación de la lista de excepciones (EL TELEGRAFO: 11.-09.92).

Para el director de la Cámara de Industriales ecuatorianos ante el Comité Arancelario, José Larrea, no había necesidad de aprobar el AEC, ya que hacerlo significaba

ceder a las pretensiones de Colombia y Venezuela de "amar-
rarr" el arancel para atar al Ecuador al compromiso subre-
gional andino. (EL UNIVERSO: 22.12.92)

A estas críticas se suman las generadas a consecuencia
de la propuesta peruana de enviar una lista de productos
ubicadas dentro de cupos al Ministerio de Industria del
Ecuador. Esta política generó disconformidad en el sector
empresarial ecuatoriano, quien consideraba que en caso de
que Perú no quiera negociar una zona de libre comercio, la
propuesta ecuatoriana debería ser la de ingresar todos los
productos que tengan una estructura de exportación compro-
bada a un libre comercio y que no sea la totalidad del
universo arancelario. (EL TELEGRAFO: 16.09.92)

Más tarde la Comisión del Acuerdo de Cartagena pos-
tergó la reunión de plenipotenciarios, que debió realizarse
en Caracas-Venezuela, a pedido de varios países socios del
Grupo Andino, a pesar de que ésta era considerada clave
para poner en vigencia el AEC en la subregión y la Unión
Aduanera. En esa ocasión la reunión debió estar presidida
por el ministro de Industrias, Mauricio Pinto, quien viajó
a Costa Rica, integrando la delegación ecuatoriana que
acompañó al presidente Sixto Durán Ballén en una gira por
ese país, México y Estados Unidos. (HOY: 16.02.93)

En esa ocasión, México, luego de deliberaciones,
aceptó el ingreso del Ecuador al G-3 en calidad de observa-
dor hasta que se consolide el grupo, para a partir de
entonces entrar como miembro pleno. (EL COMERCIO: 21.02.93)
Frente a esta decisión, el Subsecretario de Comercio Exte-
rior, José Peñaherrera, manifestó que aunque Ecuador estaba
listo para ingresar al G-3, había comenzado a trabajar
sobre enmiendas a una serie de disposiciones legales vincu-
ladas al comercio exterior, con miras a una apertura
franca. (EL UNIVERSO: 26.02.93)

Luego de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Bogotá, 4-5 de marzo de 1993), que tenía como objetivo aprobar el AEC que permitiría al Grupo Andino adoptar una política comercial común, Mauricio Pinto anunció que el Ecuador iba a recibir un tratamiento especial para un número de 1.032 subpartidas Nandina, relacionadas básicamente con bienes de capital e insumos. Pinto, que entregaba la presidencia de la Comisión a Venezuela, informó además que este tratamiento sería indefinido hasta que el Ecuador entre a una producción sostenida en los sectores petroquímico y siderúrgico, que eran los más sensibles. Pinto justificó su apoyo para el establecimiento de un AEC pues consideraba que el AEC constituía una condición indispensable para que el Ecuador ingrese al G-3, ya que México no estaba dispuesto a negociar con cada uno de los países, sino en conjunto con el Grupo Andino. Además pensaba que al Ecuador le interesaba la provisión de ciertas materias primas por parte de México, y que esperaba obtener un trato preferencial para estos ítemes, como resultado de futuras negociaciones, que esperaba se concreten hasta fin de año. (HOY: 02.03.93)

La Cámara de Comercio de Guayaquil, a través de su titular Luis Trujillo, mostró su extrañeza de que Ecuador suscribiera el arancel pese a que en una reunión del Gobierno con empresarios se había comprobado la inconformidad de estos últimos respecto a su adopción. Para Trujillo primero era necesario corregir el arancel nacional, para que esta sea la posición ecuatoriana a adoptarse, como arancel comunitario, ya que ello hubiera respondido a la realidad del país en bienes de capital, materias primas y productos semielaborados que iba a servir de base para una mayor productividad.

El director de la Cámara de Industriales Ecuatorianos, José Larrea, consideraba que la aplicación del AEC era desfavorable para los productores ecuatorianos ya que los

sometería a abastecerse de materias primas en el mercado andino. (EL UNIVERSO: 07.03.93). Consideraba que la industria nacional se vería obligada a adquirir materias primas y bienes intermedios de Colombia y Venezuela y no podría optar por sus similares de terceros países, ya que las tarifas comunitarias los encarecerían. Según Larrea era incomprensible que el Ministro de Industrias suscribiera el AEC cuando conocía que Ecuador tendría que asumirlo mientras que Colombia y Venezuela no lo iban a hacer, debido a que ambos países pertenecían al G-3, y porque mantenían un tratado de libre comercio con Chile. Se oponía a la adopción del AEC, pues en las circunstancias anotadas no convenía una unión aduanera, sino únicamente el libre comercio. En conclusión, demandaba la necesidad de que se analice previamente una posición nacional sobre el AEC, de modo que se establezca un consenso a nivel interno que sirva de propuesta a los otros Estados y no entrar a negociar apresuradamente y con la presión de los otros países andinos.

Por su parte, los representantes de las cámaras de la producción de la Costa señalaron que el ministro de Industrias, Mauricio Pinto, no había cumplido con su ofrecimiento de que no se iba a aprobar el AEC mientras no se solucionara el problema de los licores y las llantas mantenidas por las restricciones impuestas por Colombia. Joyce de Ginatta, presidenta de la CAPI-G sostuvo:

el ministro de Industrias no funciona y hace lo que le da la gana, porque había ofrecido que no se iba a cerrar el AEC antes de arreglar el problema de los licores y las llantas... No se puede entregar una herramienta como el AEC que es fundamental para el país solamente por ingresar al G-3, porque con ello se pone en desventaja a la industria nacional. (EL UNIVERSO: 07.03.93)

A criterio del presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Kurt Freund, la adopción del AEC acordado por la Comisión no favorecía al Ecuador por no ser

productor de materias primas e insumos, especialmente en los sectores petroquímico y siderúrgico; como tampoco de bienes de capital, en esas áreas donde se han producido las mayores discrepancias por la sensibilidad de las mismas. (EL TELEGRAFO: 09.03.93)

Unicamente el ex presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Fernando Navarro, creía que la aprobación del AEC constituía un real y efectivo pasaporte para la expansión comercial en el Pacto Andino y a nivel internacional. No obstante, consideraban que Ecuador desde algún tiempo atrás no había podido despojarse de las medidas proteccionistas que en primera instancia favorecieron a ciertos sectores productivos, principalmente vinculados con las Cámaras de Producción de la Costa, los que se encontraban opuestos a la abolición de aranceles. (EL TELEGRAFO: 09.03.93)

Inclusive el ex ministro de Industrias del gobierno de Borja, Juan Falconí cuestionó también las negociaciones realizadas por Pinto. Sostuvo que existían grandes diferencias entre las negociaciones del actual gobierno y las del anterior: "La principal diferencia radica en que nosotros trabajamos en beneficio de las actividades productivas y defendimos los intereses nacionales, en general; ahora se han puesto de acuerdo interna y externamente para defender intereses particulares." (EL COMERCIO: Quito, 11.03.93)⁴ Falconí dijo además tener información de que a la última reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena no fue invitado el sector privado, y de que no se tomó en cuenta su opinión.

El Ministro Pinto mostró preocupación por estas declaraciones, por lo que se reunió con los altos representantes industriales para explicar el alcance de las decisiones adoptadas en la Comisión de la JUNAC. Entonces señaló que la definición del AEC que los países andinos iban a imponer a las importaciones de terceros había sido mal comprendida

a nivel nacional. Explicó que la negociación del AEC era una decisión que debió haberse adoptado desde el primer día de la apertura de la Zona de Libre Comercio, puesto que un libre comercio bien sustentado debía tener un AEC compartido por todos los países, y de esta forma evitar que uno de los países miembros beneficiara a una u otra empresa en perjuicio de las demás empresas en el área andina.⁵ Además justificaba su actuación argumentando que era importante la aprobación del AEC puesto que ningún inversionista iba a venir al país si no estaba seguro de que el mercado ampliado estaba firme y ya no se iba a mover. En todo caso recalcó que el Ecuador no había aceptado el nivel del AEC, sino que éste tenía que definirse hasta el 31 de diciembre de 1993. (EL TELEGRAFO: 14.03.93)

La Cámara de Industrias de Guayaquil, no obstante, pidió al presidente encargado, Alberto Dahik, no expedir el decreto ejecutivo por el que se pondría en vigencia el AEC adoptado en Bogotá. (EL COMERCIO: 11.03.93) Los empresarios temían que el compromiso del AEC signifique una inaceptable cesión de la soberanía económica del Ecuador en beneficio de los intereses colombianos y venezolanos. Ante esta situación la CIG planteó que la adopción del AEC en las actividades productivas del país se debía dar luego de un análisis técnico y económico respecto a su conveniencia, con el fin de incorporar el consenso de los sectores productivos. El gremio había considerado que suscribir el AEC en las circunstancias en las que se encontraba el Pacto Andino era un acto precipitado y sin consistencia con la política económica que inspiraba el gobierno.

Con esta posición coincidía la Cámara de Industrias, que expresó al Gobierno Nacional la necesidad de "no expedir el Decreto Ejecutivo mediante el cual se incorporaría el arancel aprobado al derecho interno hasta tanto no se realice un nuevo examen del tema y se lleguen a consensos entre los sectores público y privado". (EL

UNIVERSO: 17.03.93) El presidente de la Cámara, encargado, José Larrea, manifestó que la negativa del sector a la aprobación del AEC radicaba, no en el tratamiento a las partidas arancelarias como se quiere dar la imagen, sino en el ámbito conceptual de que "no conviene el arancel". Además señaló: "Debemos conocer primero si los productos ecuatorianos están ingresando libremente a los otros - países; si existe facilidades para los registros sanitarios y para los registros de marcas, si no se crean cortapisas y, asuntos de ese orden, para luego decidir". Criticó la posición del ministro Pinto por "faltar a la verdad", al expresar que las Cámaras de la Producción no han precisado en qué partidas les afecta el AEC, cuando todos conocen que la Cámara de Industrias presentó sus "observaciones generales y puntuales al arancel", las cuales no fueron acogidas.

El Ministro de Industrias, sin embargo, rechazó la propuesta del sector industrial de suspender el establecimiento del AEC. Fue tajante en señalar la necesidad de que los países andinos adopten un AEC como elemento fundamental para que pueda consolidarse la zona de libre comercio. Asimismo consideraba que el AEC era conveniente para el país porque regulaba las tarifas entre los países que están en una zona de libre comercio y no permitía que un país maneje su arancel a su antojo y perjudique a los demás. (EL UNIVERSO: 24.03.93)

Finalmente, a pesar de todas las declaraciones gubernamentales sobre la necesidad de concretar el arancel externo, a petición del propio gobierno ecuatoriano la reunión de la Comisión del Grupo Andino que estaba prevista en Lima para el 17 y 18 de julio de 1993 fue aplazada. En esa ocasión Ecuador pidió el aplazamiento de la reunión ante el cambio del Ministro de Industrias, Mauricio Pinto, por el empresario Jorge García. (EL UNIVERSO: 16.07.93)

ZLC si, AEC no

El nuevo ministro de Industrias Jorge García señaló su interés por impulsar la revisión de la Decisión del Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se adoptó el AEC, que debía regir desde el 1 de enero de 1994. Dejó en claro que no se iba a irrespetar un compromiso, una decisión adoptada, pero que si ha habido algún error, se debía corregir el desface. Dijo que pese a que respetaba las decisiones tomadas anteriormente, creía que se debía revisar el AEC en lo que convenía al Ecuador, ya que "no se tiene por qué ser Quijotes". (EL UNIVERSO: 01.08.93)

Respaldando esta posición, el Subsecretario de Comercio Exterior e Integración Milton Cevallos destacó que en el valioso análisis que se había hecho estaba especificado que el instrumento del AEC jurídicamente no existía. (EL TELEGRAFO: 15.08.93) Dijo que en esos momentos todavía no estaban definidos en forma transparente los productos que debían incorporarse en los anexos 2, 3 y 4, ni las condiciones en que debían hacerlo; y que por tanto no se podía aprobar un instrumento jurídico provisional. Según él, esta era la razón por la que la JUNAC no se había podido publicar en la Gaceta Oficial la Decisión 335, como tampoco lo habían podido hacer los países andinos en sus diarios oficiales (en el caso del Ecuador en el Registro Oficial). José Larrea advirtió además que lo grave de este tema era que el presidente Durán Ballén en su informe a la nación había dado como un logro la aprobación del AEC, a pesar de que éste era un instrumento discutible en su existencia.

En la septuagésima reunión extraordinaria de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (19-20 agosto de 1993) los gobiernos de los cinco países del Grupo Andino dejaron de lado el tema del AEC, y adoptaron decisiones vinculadas a temas tales como: posiciones conjuntas para el GATT, acuerdos de complementación con Brasil y, la conferencia sobre

el mercado andino en Bruselas.

Posteriormente, el Subsecretario de Industrias Carlos Palacios, señaló que lo más conveniente para el Ecuador era adoptar una posición tajante que diga:

zona de libre comercio sí, arancel externo no, porque de lo contrario, si aceptamos un arancel que perjudica al país se perderá el manejo de la política arancelaria y, sobre todo, se iba a correr el peligro de perder competitividad en el Pacto Andino cuando ingresen productos de terceros países libres de aranceles. (EL UNIVERSO: 31.08.93).

Para Palacios el tema del arancel había sido manejado con "bastante ligereza" (Ibid.), sin analizar los sustentos técnicos y dejándose llevar por las tendencias; sin considerar que dicho instrumento es absolutamente incompatible con la aprobación de zonas de libre comercio bilateral con terceros países, como lo estaban haciendo Colombia y Venezuela. Según Palacios, se pretendía asumir un arancel que en la práctica iba a ser una "barrera de papel" frente a la importación de terceros países y que por tanto no iba a tener el efecto buscado de protección conjunta frente a lo que se importaba de afuera de la subregión.

Más tarde, el subsecretario de Comercio Exterior e Integración, Milton Cevallos, al informar el resultado de las deliberaciones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (en su reunión en Bogotá), dijo que el Ecuador no estaba dispuesto a tratar la temática del Grupo Andino bajo presiones o imposiciones. (HOY: 26.10.93) Consideraba que Colombia y Venezuela llegaban a acuerdos previos que intentaban luego imponerlos al Ecuador mediante presión e imposiciones que el país no iba a aceptarlos. Precisó que para Ecuador el punto fundamental de esa etapa de negociaciones era el tratamiento arancelario diferenciado que el país tenía para la importación desde terceras naciones de alrededor de 900 materias primas y bienes de capital. Agregó que Colombia y Venezuela pretendían eliminar esa

forma de tratamiento para defender a sus productores, pero que ello perjudicaría a Ecuador en sus afanes de competir en igualdad de condiciones en el mercado del Grupo Andino. El tratamiento diferenciado implicaba que Ecuador iba a poder importar esos productos desde terceros países con aranceles más bajos que los que tenían Colombia y Venezuela.

En la reunión mantenida con los empresarios locales el nuevo Ministro de Industrias Jorge García señaló que para el Ecuador constituía un compromiso la adopción del AEC, pues así lo establecía el haber suscrito la Decisión 335. (EL UNIVERSO: 08.10.93) García consideraba que en la próxima cita de la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Bogotá: 20 y 21 de octubre) se tenía que llegar a un pronunciamiento definitivo sobre el anexo 4 de la decisión 335. Sin embargo, el sector privado solicitó no considerar la Decisión 335 hasta analizar a fondo las partidas incluidas en el anexo 4 (acuerdo de desacuerdos) y evaluar su impacto en la industria nacional.

Posteriormente, los empresarios alabaron la posición de García de no acceder a las pretensiones de Colombia y Venezuela en el sentido de eliminar el tratamiento preferencial para materias primas y bienes de capital por considerar que esto afectaría a los intereses del Ecuador. (EL UNIVERSO: 27.10.93)

Los presidentes de las Cámaras de Industrias, Comercio y Construcción, Werner Moeller, Luis Trujillo y Rodrigo Andrade, respectivamente manifestaron que el sector productivo estaba enfrentando un estancamiento en las exportaciones como consecuencia de la inexistencia de una política clara y definida de promoción en el mercado exterior, del persistente burocratismo de los organismos competentes, los altos costos energéticos, la falta de armonía entre el tipo de cambio y el ritmo de la inflación y la suscripción de

instrumentos de dudosa eficacia. (EL TELEGRAFO: 27.11.93)
En todo caso, las cámaras de la producción guayaquileñas señalaron que no reclamaban proteccionismos ni subsidios, y que estaban convencidos de que el camino para el progreso del Ecuador pasaba por el ejercicio pleno del libre comercio.

Durante la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena llevado a cabo en Lima (17.12.93) los países miembros decidieron prolongar la definición del AEC para marzo de 1994, a pedido de los ministros de Colombia y Venezuela, quienes buscaban estudiar concretamente el caso ecuatoriano y principalmente los anexos 2 y 4.⁶

Coordinación gobierno-empresarios: necesidad de priorizar el arancel interno por sobre el AEC

Las cámaras de la Producción de Guayaquil consideraban que sería un error que el ministro de Industrias, José Vicente Maldonado, acuda a una reunión del Acuerdo de Cartagena para suscribir el AEC sin antes escuchar todos los argumentos y razones que tenían los gremios empresariales sobre el tema. Señalaron que antes de que el país se comprometiera en materia arancelaria se debía tener un acuerdo interno. En este sentido, el vicepresidente de la CIG, José Larrea, reiteró que el arancel era un instrumento de política económica de desarrollo y que por lo mismo tenía que ser aprobado en función de los intereses nacionales. Añadió que solamente cuando esto ocurra se iba a poder acudir a negociar posturas arancelarias en el contexto de grupos de integración. De allí que era importante reunirse previamente con el Ministro de Industrias para que conozca a plenitud la posición de las cámaras. (HOY: 19.03.94)

José Vicente Maldonado y los empresarios del país concordaron en reformar el arancel nacional de importacio-

nes, y en base a éste negociar el AEC en la próxima reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, a efectuarse en Caracas Venezuela.⁷ Al respecto Maldonado comentó: "el Ecuador tiene una sola voluntad y una sola tesis nacional frente a la integración y fundamentalmente a las políticas de apertura internacional." (EL UNIVERSO: 23.03.94) Pensaba que el AEC debía ser pragmático, es decir estar basado en las políticas de desarrollo nacionales, por lo que las negociaciones debían fundamentarse en el arancel interno, instrumento fundamental de desarrollo para los sectores productivos ecuatorianos. Además dijo que el arancel iba a ser modificado no en los niveles tarifarios, sino en el cambio de subpartidas de diferentes productos y bienes. Es decir que para el gobierno tenía que reformularse todo lo negociado en el AEC, para lo cual se iba a plantear a la Comisión del Acuerdo de Cartagena que en los niveles más bajos del arancel estén las materias primas y bienes de capital.

En forma consecuente con esta posición, el gobierno ecuatoriano anunció luego que pediría el diferimiento del AEC, en el seno de la Comisión de la JUNAC, que se iba reunir en Caracas. Además, frente a la "necesidad imperiosa" de acatar los convenios multilaterales suscritos al interior del Grupo Andino, y que debían concretarse en 1994, Maldonado planteó la conformación de una Comisión Especial de Aranceles, encargada de la depuración del sistema arancelario ecuatoriano. (EL TELEGRAFO: 31.03.94)

Durante la reunión de la Comisión en Lima el Ministro de Industrias, José Vicente Maldonado, propuso que los países miembros del Acuerdo de Cartagena aproximen sus aranceles nacionales a los niveles del AEC hasta su plena aplicación a más tardar el 31 de diciembre de 1994. Finalmente, los ministros de integración de los países miembros resolvieron diferir durante sesenta días la vigencia del AEC hasta superar desacuerdos que persistían en torno al

tema. Según Maldonado, el diferimiento respondía a que Ecuador, Venezuela y Colombia, tenían algunas diferencias que requerían ser negociadas con el fin de lograr la adopción definitiva del AEC, lo cual iba a permitir a los países andinos emprender en una Unidad Aduanera. (HOY: 08.04.94)

Durante la siguiente reunión de la Comisión de la Junta (25-27 Mayo de 1994) el Ecuador obtuvo un trato preferencial para 400 productos durante cuatro años. Frente a esta situación, la Cámara de Industriales de Pichincha consideró que el AEC aprobado por la JUNAC iba a ser beneficioso, pues permitiría un aumento del comercio al interior del Pacto Andino y aseguraría el abastecimiento de materias primas y productos semielaborados a mejores costos. (EXPRESO: 05.06.94). Además, el mercado de productos terminados dentro del acuerdo subregional, tanto para entrada como para salida, estaría amparado en un arancel adecuado. Según el presidente de la institución, Gustavo Pinto, el panorama para un acuerdo definitivo al respecto estaba más claro, porque Venezuela y Colombia ya habían aceptado la necesidad de la existencia del anexo 4 a la decisión 335 de la JUNAC en la última reunión en Lima.

Búsqueda de mercados extraregionales y oposición de sectores productivos

Simultáneamente a las negociaciones realizadas dentro del Pacto Andino, el gobierno ecuatoriano buscó nuevos acuerdos comerciales con mercados de fuera de la región.

La solicitud realizada por el gobierno ecuatoriano para ser admitido en el G-3⁸ no contó con el respaldo de los sectores productivos. El presidente de la CIG, Werner Moeller, creía que el ingreso del Ecuador al G-3 iba a aumentar el nivel de confusión que existía ya en el país en el campo integracionista, debido a la incompatibilidad

entre los esquemas comerciales de éste y los del GRAN. Para la CIG era inconveniente para el país aprobar un AEC, y que era más prudente esperar a que se aclararan los términos en los que finalmente se concretarían las negociaciones con terceros -en especial con el G-3-, y mientras tanto conservar la libertad de manejo autónomo de la política arancelaria en función exclusivamente del interés nacional. Para Moeller lo prudente era establecer entendimientos bilaterales selectivos con México o con cualquier país latinoamericano, dentro de los mecanismos de la ALADI, utilizando de manera eficiente e imaginativa instrumentos como los Acuerdos de Alcance Parcial y la Nómina de Apertura de Mercados.

Sin embargo, el Ministro de Industrias, José Vicente Maldonado, planteaba la necesidad de crear una zona de libre comercio que cubra a toda Sudamérica para de esta manera poder enfrentar a los grupos económicos poderosos liderados por Europa y Estados Unidos (El Diario de Bolivia: 31.10.94) En este sentido, instó a los países del Pacto Andino a acelerar las conversaciones con el MERCOSUR. Además, el ministro consideraba necesario la integración de los bloques regionales debido al fortalecimiento de la Unión Europea (UE) y del Tratado de Libre Comercio (TLC)⁹.

A pesar de que las declaraciones del ministro Maldonado coincidían con la filosofía de los organismos financieros internacionales¹⁰; cuestionaba la falta de congruencia en sus pronunciamientos. Durante la inauguración de la reunión mixta Pacto Andino-uniión Europea señaló los países latinoamericanos, que habían iniciado reformas en su política acordes a la globalización económica y la apertura comercial¹¹, demandaban con justicia condiciones de acceso no discriminatorias a sus mercados y un sistema jurídico en el que impere el libre cambio, que contraste las prácticas proteccionistas. (El Universo: 03.10.94)

Simultáneamente, se llevaron a cabo gestiones orientadas a establecer vínculos comerciales con el Mercado Común del Sur, MERCOSUR. José vicente Maldonado manifestó que de no concretarse el acuerdo de la Comisión en el sentido de firmar un acuerdo de libre comercio con México, Ecuador tendría que tramitar un acuerdo bilateral con este bloque comercial. Consideraba que al Ecuador- como país pequeño- le convenía ir intensificando las relaciones comerciales con otras naciones, puesto que es un hecho demostrado que los beneficios redundan en mayor proporsión en los países de menor desarrollo.

José Vicente Maldonado se pronunciaba en favor de una zona de libre comercio sudamericana, aunque no exista seguridad de tiempo para lograrla a nivel continental. Pensaba que con ella el Ecuador se beneficiaría porque contaría con un mercado ampliado para sus bienes, lo cual redundaría en una mayor utilización de la actual capacidad ociosa de la industria nacional, y en un mayor abastecimiento de materias primas para la producción. A pesar de que Ecuador es una de las economía más pequeñas de América del Sur, podría especializarse en productos donde tiene competitividad en los mercados de Argentina y Brasil.

A pesar de que los cancilleres andinos, habían aprobado en la "Declaración de la Santa Cruz" (1995.01.24), en la que se contemplaba una definición la parámetros de negociación con el MERCOSUR, la reforma institucional del GRAN, así como la designación del Ecuador para ser sede de la VII Cumbre presidencial; el Ecuador pidió aplazar la reunión de la Comisión de la JUNAC y delegados del MERCOSUR, que debía realizarse en Lima el 8 y 9 de febrero de 1995. Esta solicitud se la hizo en atención a la crisis diplomática que se vivía a consecuencia del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú. Más tarde, durante la reunión de la Comisión se realizó en Colombia se decidió dejar en libertad a los países miembros del GRAN para que realicen negociaciones

bilaterales con el MERCOSUR.

Impulso a la adopción del AEC y apoyo de empresarios

No obstante, José Vicente Maldonado consideraba que la adopción del AEC constituía un paso decisivo en el proceso integracionista, pues ello permitiría establecer una acción conjunta frente a terceros países; pero que el AEC debía adoptarse bajo condiciones de justicia y equidad. (HOY: 12.11.94)

Congruente con este planteamiento, el Ecuador, junto con Colombia y Venezuela, suscribió la Decisión 370, a través de la cual los países se comprometían a adoptar un AEC fluctuante entre el 5 y el 20%, contando con una lista de excepciones que se irían desgravando en un 25% anual.

Este compromiso generó diversas reacciones en el sector productivo. El presidente de la CIG, Gustavo Pinto, dijo estar dispuesto a correr los riesgos que significa el AEC para el sector, pues creía que presentaba condiciones bastante aceptables. Pinto estimaba que se trataba de un arancel que acareaba riesgos para la industria debido a que ciertas compras que se hacen dentro del Pacto Andino, sobre todo materias primas, podrían aumentar el precio. En todo caso dijo: "Nosotros trabajaremos con el gobierno para encontrar soluciones alternativas a los posibles problemas que pueden suceder por la adopción del AEC". (El Comercio 94.11.28)

El presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Andrés Pérez, consideraba que la conformación de la unión aduanera permitiría al Ecuador dar un paso adelante en la integración, al incorporarse armonizando sus aranceles en un solo bloque, junto con Colombia y Venezuela, lo cual le permitirá hacer frente al desafío de la modernización y la apertura. (El Comercio: 30.11.94)

Sin embargo, para la presidente de la CIPIG, Joyce de Ginatta, la firma del AEC constituía un absurdo porque afectaba de manera preponderante el desarrollo de la producción nacional al encontrarse en desigualdad de condiciones frente a los países que conforman el GRAN. Creía que el Ecuador es era el único país que siempre se somete, pues hasta Bolivia, que tienen un desarrollo superior a Ecuador, había logrado un trato preferencial. Para ella la única de solución viable para que el Ecuador pueda desarrollarse era entrando a negociar su libre comercio con los países que conforman el MERCOSUR, NAFTA, y CARICOM. (El Telégrafo: 94.12.01)

De igual manera, el presidente de la CIG, Werner Moeller, consideraba que la decisión de adoptar un AEC fue política porque de otra manera no entendía, más aún cuando no se presentaban beneficios para ningún sector productivo. (El Comercio: 94.12.01)

A pesar de la oposición mantenida por los sectores productivos a la definición de un AEC que permita la consolidación de la unión aduanera, y de la oposición a las gestiones gubernamentales para ampliar los vínculos comerciales con el G-3 y con el MERCOSUR; durante la VII Cumbre Presidencial Andina (Quito, 5 de septiembre de 1995) los mandatarios de la región coincidieron en ratificar estas líneas de acción, acordes a las tendencias globalizantes de la economía internacional.¹²

Para el presidente encargado de la Cámara de Industriales de Pichincha, Roberto Peña Durini, los resultados inmediatos de estas cumbres son escasos y generales, pero revelan claramente una tendencia. Señaló que la reunión andina reveló la necesidad de trabajar más con los países vecinos para consolidar un bloque importante a nivel andino que pueda negociar con los otros bloques. (Revista Económica del HOY: 4-11 de septiembre de 1995)

Luis Trujillo Bustamante, presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, resaltó el importante paso dado por los presidentes andinos en el sentido de dar un nuevo impulso al Pacto Andino. Por su parte, la presidente de la Cámara de la Pequeña Industria de Guayaquil, Joyce de Ginatta, aunque destacó lo positivo de las reuniones, también manifestó la urgencia de que las decisiones sean ejecutadas lo más rápido posible. Insistió en el hecho de que las reuniones a este nivel requieren un esfuerzo muy importante pero que, en muchos casos, se limitan a resultados de oratoria. Mostró además su preocupación por la lentitud con que el gobierno adopta las reformas políticas a los monopolios estatales. (Ibid.)

CITAS

1. Para la fecha de elaboración de la presente investigación se han instalado en "Ecuadorian Trade Centers" en Nueva York, Miami, Hamburgo y Moscú.

2. A través de la Decisión 324.

3. El estudio de CENDES anota que en uno de los temas de la encuesta los empresarios señalaron que los sectores productivos con mejores posibilidades de éxito, dentro del libre comercio andino, eran: el agropecuario, agroindustrial, comercial y turístico.

4. Para Falconí el ministro Pinto había aceptado la imposición del AEC porque se le amenazó con cerrar el mercado de esos países para los productos ecuatorianos si no se aceptaba el arancel. Con esta actitud se estaba protegiendo únicamente la industria textil o a un sector de ella -como el caso de las sábanas- que para seguir vendiendo a Colombia arriesga el resto de la industria ecuatoriana.

5. Además realizó una justificación detallada de su accionar. Indicó también que el AEC estaba compuesto por alrededor de 6000 ítems. Según Pinto, el arancel nacional que se estaba aplicando en el país coincidía en un 60% con el AEC que se iba a aplicar y con el mantenido por Colombia y Venezuela. A esto debía sumarse los productos no producidos en la subregión, que podían llegar a representar un 25%. Es decir que se tenía un arancel del 85% sin discusión. A esto, según Pinto, se agregaba la lista de productos con arancel cero, que incrementaba al 91% las coincidencias en el AEC. De esta manera únicamente quedaba el 9% por definirse, que en el caso ecuatoriano significaba 215 partidas. Señaló también que el país había recibido adicionalmente un tratamiento diferencial de cinco puntos para 1.320 partidas, pertenecientes al sector petroquímico, siderúrgico, agrícola, entre otros.

6. En la reunión los representantes de Colombia y Venezuela quisieron además incluir 900 partidas arancelarias más en el anexo 4. (EL TELEGRAFO: 18.12.93)

7. El análisis sobre el AEC no sólo giró sobre las subpartidas que restaban por negociarse (el 91% del universo está aprobado), el anexo 4, la lista de productos no producidos en la región, los niveles arancelarios del sector automotriz y los productos agrícolas sujetos a franjas de precios, sino sobre todo el universo arancelario.

8. Durante la Cumbre de Jefes de Estado iberoamericanos realizada en Cartagena de Indias (1 de junio de 1994).

9. Sin embargo, como lo hiciera notar el Representante del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, Juan Carlos Téllez, los países que conforman el MERCOSUR pueden quedar desarticula-

dos del posible bloque hemisférico dada la relación que mantienen principalmente Argentina y Brasil con Europa y Asia. (El Universo: 03.09.94)

10. Durante el encuentro "Inserción cooperativa: bloques comerciales", realizado en Quito, el Vicepresidente del Banco Mundial resaltó la necesidad de que los países integren bloques abiertos que integren "a cualquier país que lo desee" (El Universo: 03.09.94). Para él los acuerdos comerciales había aportado de manera significativa al desarrollo del comercio lo cual era fundamental para la transferencia de producciones.

11. A través de un proceso de reformas estructurales, dejado de lado las viejas ideologías del intervencionismo estatal, del rechazo marcado a la inversión extranjera, a la antigua competencia en los mercados.

12. Los Mandatarios expresaron su satisfacción por los avances de la Zona de Libre Comercio por considerar que ésta ha significado un significativo aumento de los flujos comerciales intrasubregionales. Asimismo, manifestaron su convicción de que la adopción de la Decisión 370 representa un paso decisivo para la configuración de una Unión Aduanera Andina. En este sentido, dejaron constancia de su decisión de impulsar la consolidación de la Unión Aduanera y considerar las acciones conducentes a la conformación de un Mercado Común Andino.

Asimismo, dejaron constancia de su satisfacción por la vigencia de la Asociación de Estados del Caribe; por la importancia de los documentos acordados al más alto nivel en la Cumbre Hemisférica de Miami; por los vínculos que tradicionalmente ha mantenido el GRAN con la Unión Europea; y por la creación de la Organización Mundial de Comercio, por estimar que ésta contribuirá al afianzamiento de un sistema multilateral de comercio más estable y previsible.