

El Ecuador y el ALCA: temas para la reflexión*

JUAN FALCONÍ MORALES**

INTRODUCCIÓN

La reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que finalizó en la ciudad de Panamá, actual sede de la Secretaría Administrativa del ALCA, en la segunda semana del mes de mayo de 2002, completó, con varios matices, las instrucciones que los distintos *grupos de negociación* deberán observar para adelantar las negociaciones de compromisos específicos en los distintos sectores: agricultura, acceso a mercados de bienes industriales, servicios, inversiones, compras del sector público, a partir del 15 de diciembre de 2002, en base a un calendario específico para las distintas fases que implica el proceso.

Las decisiones se adoptaron de consenso, a pesar de las dificultades que supuso alcanzar ese estado "ideal": los responsables del comercio de los 34 países del ALCA aprobaron los procedimientos que aplicarán en adelante y a los que se someterán de común acuerdo. No obstante la existencia de algunas *zonas grises* que se pueden detectar al analizar detenidamente tales instrucciones, lo cierto es que el proceso avanza.

Ese avance, al menos en el caso del Ecuador, obliga a adoptar algunas previsiones, si se trata de evitar mayores dificultades en el sector ex-

* Este artículo se basa en algunos trabajos en los que el autor ha participado en el marco de las negociaciones ALCA, bajo la responsabilidad de la Unidad ALCA del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el caso del Ecuador. No refleja, en todo caso, la posición oficial de la Cancillería sobre el tema.

** Profesor universitario; consultor de la Unidad ALCA, del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

terno, máxime cuando el desempeño macroeconómico del país está seriamente condicionado por la vigencia de la dolarización, lo que obliga a incrementar sostenidamente la competitividad y la eficiencia y, al menos desde la teoría, a abandonar los esquemas protectivos del pasado, que vigentes largos años no han arrojado los resultados que se habría esperado de una racional aplicación de concesiones de toda la sociedad hacia determinados grupos.

Por diversas causas, un esquema que incluso desde su formulación inicial debía tener características de temporalidad, se hizo, por razones

En la práctica, hay que tener en cuenta que los países pequeños enfrentan de partida cambios fundamentales que abren interrogantes acerca de la eficiencia de la economía y de la política económica correcta.

políticas y de intereses muy concretos, permanente, y sigue dependiendo, gran paradoja, de lo que el Estado benefactor pueda hacer en beneficio de determinados grupos de presión económica. Esto, sin perder de vista los grandes objetivos de un desarrollo participativo, que siga

las tendencias de la modernidad, lo que no puede dejarse de lado.

Articular una estrategia de consenso, en el Ecuador y en América Latina, resulta básico para hacer frente a la apertura ALCA y, de modo particular, a los intereses de las empresas transnacionales y grandes grupos económicos, que a no dudarlo son y serán agentes muy involucrados en el proceso. Pero, esa estrategia deberá reflejar los altos intereses nacionales y no subordinarse a directrices sectoriales u orientadas a preservar el *statu quo*, que aún tratan de mantenerse bajo discursos pseudo-reivindicativos de dudosa validez práctica.

Un necesario cambio de perspectiva de la política pública y de la gestión microeconómica

De hecho, un cambio en las opciones de política relacionadas con el sector externo demandará un importante esfuerzo del sector público y del sector privado *nacional*. Del primero, por lograr una regulación macroeconómica estable, independiente de presiones particulares, y que procure reinstitucionalizar un país que perdió su norte en los últimos años; y, de los distintos sectores empresariales *nacionales*, para apoyar la gestión y las políticas de Estado y para aplicar opciones de búsqueda sistémica de productividad, signadas por su universalidad, y la convenien-

cia –simultánea– de favorecer cambios en el modelo vigente de repartición de la riqueza.

Lo último supone un esfuerzo productivo que consolide su preponderancia en el mercado interno frente a las importaciones, lo que ha caracterizado el éxito de las economías exportadoras en el mundo globalizado actual.

Pero, ¿el comercio internacional es bueno para los países? Las teorías modernas y la experiencia reciente han confirmado que los países que optan por una mayor inserción al escenario internacional tienden, como se dijo, a aumentar su nivel de bienestar; y que aquellos que exportan muestran siempre procesos de crecimiento económico duraderos y persistentes.

Hay varios ejemplos al respecto. Los regímenes con mayor apertura son, en términos de bienestar, superiores a los regímenes comerciales restringidos, aunque es muy cierta la afirmación de que sin condiciones macroeconómicas correctas los intentos de apertura fallan; correlativamente, la aplicación de restricciones al libre comercio o el incremento de la protección han estado asociadas o son el resultado de una macroeconomía deficiente, vale decir, se aplican en economías caracterizadas por una alta inflación, déficit insostenibles en la cuenta corriente y alto endeudamiento, junto a desajustes fiscales importantes.

Esto, sin embargo, no quiere decir que ante los desequilibrios internos los países deban favorecer el aislamiento: en la práctica, si se definen con claridad los objetivos de corto y de largo plazos, y si son consistentes en la operatividad de la política económica, la apertura puede ofrecer beneficios progresivos. En este marco, al Estado le corresponde siempre un papel: corregir las distorsiones del mercado, sin afectar –sino en la medida “justa”– el *laissez-faire*, como lo mostró hace ya muchos años el profesor Jagdish Bhagwati, y como lo sugieren las teorías modernas, a lo Krugman, particularmente.

Un reto adicional, pues, éste de encontrar un equilibrio estable, que no altere las condiciones de competencia en las que se desenvuelven los agentes privados. Pero, a su vez, sus esfuerzos por mejorar la productividad deben ser permanentes y, en el caso del Ecuador, lograrse en buena medida con recursos propios, vale decir, regresando al país aquellos que fugaron por la inestabilidad. Claro que esto también supondrá abandonar esquemas del pasado, en los que la función de bienestar de ciertos grupos dependía en mucho del endeudamiento con recursos públicos;

una opción *nacional* frente al ALCA implicará necesariamente inversiones con fondos propios, mientras el Estado gasta los suyos con absoluta eficiencia y racionalidad, recreando ambientes propicios al ciclo de los negocios. Tal es un nuevo esquema por la equidad y el desarrollo.

Como lo ha señalado la CEPAL, cerrar la brecha productiva con los países más desarrollados requiere no solo políticas macroeconómicas y de apertura adecuadas, sino también políticas de desarrollo productivo que incluyan políticas horizontales o mesoeconómicas (que apoyen la competitividad sistémica del entorno: infraestructura, mercados de factores, promoción, etc); y políticas microeconómicas (que modifiquen directamente las operaciones de las empresas, en particular el uso de mejores tecnologías).

En la práctica, hay que tener en cuenta que los países pequeños enfrentan de partida cambios fundamentales que abren interrogantes acerca de la eficiencia de la economía y de la política económica correcta: de un lado, el hecho de que la apertura hará que las empresas soporten una mayor *presión importadora*; de otro, el que de todos modos las oportunidades de exportación aumentan y que en ocasiones no hay posibilidad de aprovecharlas de modo oportuno al existir problemas de calidad; y, finalmente, el que por la puja mundial para atraer inversiones, se reduce el espacio de maniobra de la política económica, pues les está vedado el recurrir a los instrumentos del pasado, preferiblemente a los que se utilizaron bajo los criterios de apoyo a las industrias nacientes.¹

Escenario difícil, que se complica para los países que no han logrado la estabilización interna; en esos casos, enfrentados a la apertura y a negociaciones de compromisos de acceso mercados, tienen un reto doble. A la búsqueda de los equilibrios internos se suma la optimización de la apertura, en términos de definir y aplicar estrategias que minimicen los costos que de todos modos involucra la liberalización, en el marco de un modelo de desarrollo que priorice objetivos *nacionales* frente a la clásica propensión de manejar la política económica en función de intereses concretos, como lamentablemente ha ocurrido en el país en los últimos años. Tema, pues, éste, de una agenda aún pendiente.

La necesidad de un régimen especial para los países menores: una prioridad ineludible

Nadie soslaya que una integración entre actores tan diversos, particularmente los países del norte, demanda mecanismos de compensación. En esta materia debemos ser muy imaginativos, visto que el para-

digma vigente es, en ocasiones, radical: no admite excepciones. Se debe recordar que el fracaso de algunos esquemas de integración del pasado se debió precisamente a una inequitativa repartición de los costos y beneficios de la integración, pues en ocasiones las condiciones de partida –como es el caso presente– pone frente a frente a países de distinta configuración estructural y comercial.

¿Cómo justificar la validez del trato especial requerido? Hay varias formas, que van desde la más fácil, el recurso a las argumentaciones históricas tradicionales –en resumen, la injusticia en la formación de precios de nuestros productos de exportación, lo que afectó nuestro proceso de desarrollo–, hasta la constatación de una modernidad signada por la presencia de monopolios y la ruptura de los principios básicos que rigen la regulación del mercado por parte de las propias economías industrializadas, que han recurrido de modo persistente a la aplicación de arbitrios proteccionistas que han conspirado una vez más contra el crecimiento económico de nuestros países y... ¡contra las leyes del libre mercado!

De ahí que el tratamiento especial podría incluso ser conceptualizado como una funcionalización de mercados distorsionados por determinantes exógenos, los que finalmente tienden a ser compensados para dar paso a la vinculación de los países menores a la economía internacional en mejores condiciones. Solo así entendemos nuestra participación en las negociaciones del ALCA, al menos en el período de transición. Esto supone una flexibilización de las posiciones radicales, en beneficio de todos.

Por ello, el Ecuador siempre mantuvo en estas negociaciones una posición muy clara, planteando en la mesa de negociaciones la importancia de contar, de partida, con un Programa de Cooperación Hemisférica –PCH–, que tenga mecanismos nuevos, si se quiere, heterodoxos.

Líneas generales de un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH): una propuesta del Ecuador

El Ecuador estimó siempre, como aspecto de fundamental importancia, propender al establecimiento de un Plan de Cooperación Hemisférica de carácter global, que apoye de modo efectivo la participación de los países en la formación de la zona de libre comercio hemisférica y contribuya a aminorar las diferencias en los niveles de desarrollo.

La experiencia muestra que en los acuerdos de integración no han sido por lo general precisadas las líneas directrices del trato especial en función del menor desarrollo de los países, y se ha postergado sucesivamente su aplicación concreta.

Por ello, como ya se anotó, en no pocas ocasiones los esquemas de integración se han caracterizado por una muy dispar distribución de sus costos y beneficios, lo que ha relativizado la consecución de sus objetivos esenciales, vale decir, el aumento del bienestar general, el crecimiento económico y la modernización de las economías nacionales, por la vía de la intensificación de las relaciones comerciales.

Ésta es quizá la razón principal de esta propuesta, que parte –por supuesto– del reconocimiento explícito de que las condiciones iniciales para la conformación de la Zona de Libre Comercio son abiertamente disímiles entre los países intervinientes.

El juego de los mercados y la competencia, así como la asignación óptima de recursos, es posible cuando las partes en un proyecto tienen posibilidades si no iguales al menos potenciales; de ahí la importancia de insistir en este planteamiento, que tiene el respaldo de la Comunidad Andina y que ya fue recibido con beneplácito cuando se planteó por primera vez en la reunión del ALCA de Buenos Aires, República Argentina, en abril de 2001, cuando el Ecuador asumió la presidencia del ALCA.

El PCH que visualiza el Ecuador tiene dos aristas esenciales: i) la creación de un Fondo Pro-Competitividad para las economías medianas y de menores niveles de desarrollo, con énfasis en el desarrollo de empresas medianas y pequeñas; y, ii) la creación de un mecanismo financiero de apoyo a las balanzas de pagos de los países, cuando los desequilibrios eventuales que experimenten las economías en su sector externo obedezcan al abatimiento de aranceles y restricciones comerciales en el marco del proceso ALCA.

Un Fondo Pro-Competitividad es vital para la participación de los países de menor desarrollo en el ALCA y para su consolidación a mediano plazo. Las diferencias en los niveles de desarrollo se revelan claramente en la competitividad de las exportaciones de estos países, precisamente por los desniveles estructurales que se han evidenciado en el tiempo.

Un Fondo Pro-Competitividad podría jugar un papel de estímulo para acortar esas diferencias generales, vía incentivo a la reconversión de las actividades productivas que tienen potencial exportador, con énfasis en el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas productivas del hemisferio, que tienen potencial exportador.

Podría explorarse la creación de una suerte de Módulo Financiero destinado a Programas de Reconversión Tecnológica; el cambio tecnológico y la reconversión industrial son pre-condiciones para una mejor in-

serción en la economía internacional, máxime en el caso de los destinatarios propuestos.

Este argumento también sostiene la otra arista de la propuesta del Ecuador. En lo atinente a la posibilidad de instrumentar un mecanismo financiero de apoyo a las balanzas de pagos de los países, el Ecuador estima que la cooperación hemisférica es asimismo plenamente compatible con ese propósito de coyuntura.

En efecto, en ocasiones, hay un período de adaptación a la apertura, en el que se pueden verificar presiones sobre las balanzas de pagos, precisamente porque el nivel de competitividad de los países, en especial de los de menor nivel de desarrollo, no compensa la mayor vinculación al exterior, lo que podría forzar a la adopción de mecanismos de contrapeso, como salvaguardias y otras disposiciones que podrían estar previstas en la propia normativa, lo que tendría efectos sobre el avance del proceso.

En efecto, la zona de libre comercio va a transparentar las estructuras productivas y la generalidad de países deberá lograr la estabilidad al tiempo que reconvierte e innova sus industrias.

La apertura comercial hemisférica podría desacelerarse si hay países que están obligados a recurrir frecuentemente a ese tipo de arbitrios, que en determinados casos podrían ser solamente de urgencia coyuntural. Si para enfrentarlos no existen opciones, el cambio desde la política restrictiva hacia la posición normal y de respeto de los compromisos de desgravación arancelaria adquiridos en el marco del ALCA tenderá a hacerse en el más largo plazo, lo que perjudicaría la dinámica comercial o introduce nuevos factores de distorsión. De ahí la importancia de lo planteado. Un mecanismo de ese tipo, de apoyo a las balanzas de pagos, por eventos atribuibles a la apertura comercial, debería ser más ágil en comparación a los que actualmente se encuentran en vigencia en el marco de otros compromisos de carácter externo.

SOBRE EL FINANCIAMIENTO...

Hay dudas sobre la viabilidad financiera del PCH visto que su puesta en práctica demandaría la asignación de importantes recursos financieros. Además, no se pondría necesariamente su funcionamiento ba-

sado en donaciones de los países mayores, lo que podría tener resistencias, por varias razones.

Se trata de conseguir recursos provenientes de esos países, en condiciones blandas y más laxas desde el punto de vista de plazos, períodos de gracia, tasas de interés, etc. Deben analizarse posibilidades en esa perspectiva, teniendo en cuenta que serán recursos reembolsables; si bien las condiciones podrían ser más favorables de partida, éstas estarán sujetas a ajustes progresivos en el tiempo. Lo importante es la disponibilidad y ésta, al menos en la coyuntura, solo es factible proviniendo de los países mayores.

La precisión de las líneas directrices de ese Programa requerirá, en el corto plazo, la colaboración de varias instancias y un aflojamiento, como ya se mencionó, de las posiciones más radicales, para encarar su viabilidad y factibilidad operativa.

Desde el punto de vista político y económico y del proceso de integración hemisférico es altamente conveniente instrumentar estos Fondos y el PCH en su conjunto. Esperemos que haya comprensión a la propuesta: le asiste la justicia.

Los desafíos para la región: los riesgos y la necesidad de una estrategia de largo plazo

Así como la vigencia del ALCA implicará para la región una serie de oportunidades, supone también un conjunto de riesgos para todos los países, riesgos que se acrecentan en función del nivel de desarrollo de cada uno. En esa medida, los mecanismos de compensación son absolutamente necesarios.

Sin embargo, hay un denominador común para todos: si los países en desarrollo adoptan las previsiones del caso en materia de gestión macroeconómica y búsqueda persistente de la competitividad, esos riesgos serán menores. Esa parece ser una verdad evidente y, al mismo tiempo, un gran desafío, en un continente en el que la consistencia temporal en la aplicación de políticas públicas no ha sido precisamente una de sus virtudes.

En efecto, la zona de libre comercio va a transparentar las estructuras productivas y la generalidad de países deberá lograr la estabilidad al tiempo que reconvierte e innova sus industrias. Difícil tarea, en medio de una coyuntura inestable. Pero tarea ineludible, que llevará a los gobiernos y a los pueblos latinoamericanos a tomar conciencia de la importancia

que tiene la planificación a largo plazo del desarrollo y la coherencia que deberán guardar las políticas de corto plazo, en todos los ámbitos.

Nuevo desafío de la región: comprender también que la liberalización comercial no necesariamente supone *dejar hacer, dejar pasar*, sino, al contrario, una rigurosa visión del largo plazo, de acciones que pueden funcionalizar los mercados y de políticas que estimulen la redistribución de los ingresos, como opción coherente de apoyo a la demanda interna, de lo que depende el crecimiento económico. No solo el empresariado es el sector clave: *la demanda, el consumidor, también son clave*. ¿Acaso los trabajadores de la ciudad y del campo no han sido sacrificados siempre, tras la consecución de un desarrollo que no llega? ¿Por qué privilegiar solo a unos pocos? *Encontremos equilibrios reales, en la producción, la repartición y la apertura: tal es el reto de los tiempos*. Punto éste, también, de una agenda pendiente.

En la fase de transición, los países enfrentarán ya presiones importadoras. Recuérdese que en la lista de liberalización automática deberá incluirse una parte sustancial del comercio, estando el resto sujeto a una liberalización programada a 5 y 10 años, básicamente. Posiblemente habrá un *shock* inicial que tendrá efectos sobre el mercado del trabajo de los países.

Para enfrentarlo se tiene un plazo corto, hasta inicios del 2006, casi 3 años, en el que deberán definirse nuevas oportunidades, en el marco de una necesaria planificación del largo plazo y de la precisión de los sectores que los países estiman que deben ser estimulados bajo el convencimiento de que poseen ventajas comparativas, estáticas o adquiridas. Esto es imprescindible.

Otro desafío, éste, de inducir la planificación y el cambio, de consolidar planes de largo plazo, de ser coherentes en la aplicación de políticas coyunturales.

Al sector productivo le corresponde también una responsabilidad esencial: la de impulsar mejoras en la gestión microeconómica. Si bien la mayor competitividad pasa por la estabilidad macroeconómica, si no hay una correspondencia en la innovación microeconómica los resultados finales pueden relativizarse. El empresario debe ser un agente del cambio, un motor de las transformaciones; y las transformaciones, en la *nueva economía*, son persistentes, del día a día, no esperan, se introducen constantemente. El empresario debe seguir el progreso, al menos si los hacedores de las políticas públicas hacen bien su trabajo.

Una vuelta al proteccionismo posiblemente ahondaría la depresión, permitiendo quizá la aplicación de barreras proteccionistas, lo que a su vez repercutiría de modo muy marcado sobre las posibilidades de recuperación a nivel global. La necesidad, en consecuencia, de abandonar los enfoques ultristas es, hoy más que nunca, esencial, si no se desea afectar el ritmo de la expansión económica que había venido experimentando la economía internacional en los últimos años.

La importancia de la concertación y el abandono de opciones extremas

Mucho se ha hablado en estos días de que hay que crear frentes de oposición al ALCA. Es cierto que hay riesgos y que el ALCA no es una opción ganadores-ganadores; seguramente habrá sectores que resulten

Es cierto que las empresas transnacionales tratarán de llevar un paquete importante de los beneficios que podrían derivar de la expansión comercial; pero, para evitarlo, planteemos opciones concretas y reales y promovamos frentes comunes que tengan como referente la nueva economía del siglo XXI.

afectados. Pero dejemos de atribuir siempre nuestras culpas a las acciones de otros. A veces en el Ecuador, el Credo, como alguien decía, lo comenzamos con la expresión "tú pecador...". Abandonemos este enfoque y veamos qué podemos hacer para enfrentar un mundo que ha cambiado

y que hace de la mayor interrelación una realidad que no puede enfrentarse con justificativos primarios: solo *los otros* tienen la culpa de lo que nos sucede.

Concertemos todos para abrir expectativas de cambio en una economía internacional que se ha complicado; y si las opciones nos llevan al cuestionamiento, hagámoslo planteando alternativas válidas. En el caso que nos ocupa, la alternativa planteada por algunos sectores es *la vuelta a la autarquía total*. Tal no es, en mi opinión, la opción de los tiempos.

Es cierto que las empresas transnacionales tratarán de llevar un paquete importante de los beneficios que podrían derivar de la expansión comercial; pero, para evitarlo, presentemos opciones concretas y reales y promovamos frentes comunes que tengan como referente *la nueva economía* del siglo XXI, con todo lo dura que ésta pueda ser y con todo lo difícil que sea cambiarla. Pero propongamos opciones *prácticas*, no sea que a

pretexto del cambio vayamos sin una perspectiva clara del mismo, reivindicando proyectos poco sustentados y demagógicos. Y también seamos rigurosos: critiquemos con conocimiento de causa. Si no lo hacemos así, la crítica se vuelve romántica y no científica. Y los tiempos ya no dan para eso... Tampoco se trata de seguir a Shakespeare en aquello de "...acoger los tiempos como ellos vienen"; se trata de ser pro-activo, pero bajo patrones encuadrados en el marco de una mínima lógica alternativa.

Cabría, en ese contexto, acoger positivamente la expresión de Keynes en el sentido de que "...resulta sorprendente el número de tonterías que se pueden creer temporalmente si se aleja uno demasiado tiempo del pensamiento de los demás, sobre todo en economía", para hacer cesiones soberanas y definir un futuro mejor para las nuevas generaciones de ecuatorianos.

El ALCA será una opción de desarrollo solo si todos hacemos un esfuerzo por la aproximación, aproximación determinada por los grandes objetivos nacionales. Como lo ha anotado J. Stiglitz, la globalización no es mala *per se*; sus resultados dependen de *cómo* los países la enfrentan. Enfrentémosla concertadamente.

NOTAS

1. Tilman Altenburg, "La globalización y los países pequeños, estrategias para insertarse con éxito", mimeo, s.f.