

III. REFLEXIÓN SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL DEL ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Fander Falconí Benítez*

Ecuador es un país con una clara vocación para el intercambio, siempre presente en su historia económica. En el pasado precolombino se permutó las valiosas *spondylus*¹ y los obrajeros de la Sierra centro-norte de la Audiencia quiteña hicieron de la Capital de la República una joya religiosa gracias al comercio de tejidos con el Alto Perú, rico en metales preciosos. Desde el Siglo XVIII la conquista de las planicies occidentales estuvo ligada a la exportación primero de cacao y después de banana; y en la segunda mitad del siglo XX la cuenca amazónica dejó de ser un mito cuando brotó el petróleo. Camarones y flores completan el grueso de una canasta de exportaciones que, salvo por los textiles (preponderantes durante los siglos XVI y XVII), se ha caracterizado por el predominio de bienes primarios y de petróleo.

A cambio se ha recibido productos intermedios (toda suerte de insumos requeridos por el aparato productivo), bienes de capital, maquinaria y equipo. Y también, con la abundancia permitida por los precios de las exportaciones, importaciones suntuarias demandadas por los grupos sociales de ingreso privilegiado. En esta forma de inserción ha predominado una relación: mientras se exporta productos que se cosechan o se capturan en la biósfera, o que se extraen del subsuelo, se importa bienes elaborados, tecnología y valor agregado. En forma simultánea, esta relación ha servido para consolidar la desigualdad y la exclusión: una sociedad en la que conviven el fastuoso consumo de las clases privilegiadas junto a la pobreza; polos de crecimiento sincronizados con los mercados mundiales al lado de extensas regiones geográficas prácticamente excluidas de los circuitos comerciales.

Esta relación asimétrica define el tejido social, determina el lugar ocupado por el Ecuador en la división internacional del trabajo, lo sitúa en el concierto político mundial y configura los límites de la visión de futuro para el país. Modificarla es parte importante del cambio de visión de desarrollo impulsado por el Gobierno nacional, que se sintetiza en la noción del buen vivir -sumak kawsay- expresada en la Constitución de la República.²

ENTORNO MUNDIAL, APERTURA E INSERCIÓN INTELIGENTE

En un entorno internacional incierto, cargado de amenazas y con escasas oportunidades para países empobrecidos por un aperturismo indiscriminado, apenas se han podido constituir islotes de modernidad, unos pocos enclaves desligados del conjunto de la sociedad, en los que el consumo trata de emular conductas propias de países ricos del Norte, mientras que otros territorios, desvinculados de esos circuitos económicos, languidecen sin esperanza. Generar exportaciones a costa del desabastecimiento del mercado interno y de la presión sobre los ecosistemas sólo profundiza los contrastes sociales y consolida la dependencia. Este es el objetivo de los mal llamados tratados de libre comercio (TLC): consolidar las estructuras del intercambio desigual, consagrar una división internacional del trabajo injusta, excluir -por irrelevantes- de los circuitos productivos a amplios segmentos de la población mundial, encarecer el derecho a la salud y la atención médica, y depredar la naturaleza.

El modo de inserción de la economía ecuatoriana en el mercado mundial debe ser el resultado del

* Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

¹ El *Spondylus* es un género de molusco bivalvo propio de las costas ecuatoriana y peruana, de colores que varían del naranja al púrpura. En la era precolombina se los conocía como mullus y eran muy apreciados. Se los ha encontrado hasta en América Central, lo que indica intercambios o trueques de ese alcance.

² Capítulo Segundo, Título II de la Constitución de la República.

compromiso social y productivo expresado en la planificación del desarrollo endógeno. Este compromiso comprende el fomento de la economía social y solidaria, y de una dinámica económica basada en el desarrollo sustentable del potencial nacional; el acceso equitativo a los medios de producción; la justicia social; la conservación ambiental; la incorporación de valor agregado; el fomento de la competitividad; y la autogestión.

El entorno internacional presenta grandes desafíos. La crisis mundial ha desnudado el verdadero carácter, predatorio y especulativo, del capital transnacional. En este escenario, el objetivo es ambicioso y radical. Promover un nuevo orden internacional es una necesidad impostergable, y debe ser diferente al fracasado orden impuesto por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. Un orden que deslegitime la impune especulación financiera basada en bienes primarios, que regule los flujos internacionales de capital, que deele el enmascarado proteccionismo de los países del Norte y que considere las desventajas que sufren los países del Sur al participar de los desiguales intercambios controlados por los países del Norte.

OPCIONES DE POLÍTICA EXTERNA

Las últimas dos décadas han presenciado la disputa entre el aperturismo y el ajuste promovido por el Consenso de Washington, y otras opciones de pensamiento social que también consideran otros factores -la equidad entre los principales- como fundamentales para el crecimiento. Más recientemente se ha comenzado a discutir las diferencias cualitativas entre crecimiento y desarrollo, así como la sustentabilidad de largo plazo de la base natural en la que se desenvuelven las estructuras productivas enfocadas a la exportación. Al menos en el caso ecuatoriano, la evidencia empírica indica que la apertura no es suficiente para promover el crecimiento económico, y mucho menos el desarrollo humano.

La opción que ofrece el Gobierno del Ecuador presidido por el Presidente Rafael Correa se inspira en la necesidad de promover el desarrollo endógeno, según se establece en la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Lo que "requiere una política exterior soberana ejercida mediante políticas internacionales comerciales y financieras pragmáticas, de apoyo al desarrollo territorial armónico del país [...] La integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur se consideran prioritarios [...] la política comercial debe apoyar el mejoramiento de la productividad a nivel nacional, la creación de encadenamientos productivos, el aprovechamiento de economías de escala y la reducción de las desigualdades internas del país [...] es un mecanismo idóneo para la promoción de sectores estratégicos, en función de sus capacidades actuales y potenciales. El Estado evitará la creación de enclaves bajo control extranjero [...] El ejercicio activo de la política comercial es un instrumento de cambio del patrón de especialización productiva y exportadora del país, para diversificar los mercados y la gama de productos exportados [...] La política de propiedad intelectual se vincula a la política de ciencia, tecnología e investigación aplicada, así como a las estrategias de sustentabilidad ambiental, de conservación y aprovechamiento de la dotación de recursos de biodiversidad. Los flujos financieros internacionales y la banca extranjera también se entienden subordinados a la estrategia de desarrollo y a la política comercial y son instrumentos para acelerar el desarrollo productivo. Se promueve el ingreso de capitales cuando se los destina a la inversión y al financiamiento de iniciativas productivas de largo plazo. Los controles de capitales son mecanismos apropiados para reducir la especulación y el riesgo de crisis bancaria, financieras y de moneda, así como para controlar el endeudamiento privado, favoreciendo al sector financiero local en su relación con los sectores productivos estratégicos. La inversión extranjera directa es alentada como canal de transferencia de tecnología y conoci-

miento en sectores clave y se la promueve por medio de la política comercial, como soporte para la innovación doméstica. Se alienta la cooperación internacional para acelerar los cambios sociales, económicos y políticos, considerados indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo.³

COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO

Ecuador compite en espacios concretos del mercado mundial, en base a su aprendizaje, a sus capacidades acumuladas y a sus recursos naturales. Entre 1991 y 2008, cuatro productos primarios (petróleo crudo, banano, camarón y flores naturales) representaron en promedio alrededor del 70% de sus exportaciones totales. Pero, en el mismo periodo, las exportaciones de productos elaborados prácticamente se duplicaron, al pasar de 12,3% a 23% del total exportado.

A partir de esta estructura, de su diversificación y promoción, se debe constituir el núcleo inicial de la estrategia de comercio exterior apropiada para apoyar la consecución del Buen Vivir o *sumak kawsay*, objetivo final de las políticas públicas del Ecuador. Esta estrategia debe honrar un claro y definido carácter nacional, lo que no excluye las posibilidades que abren la coordinación e integración regional para aprovechar economías de escala, complementariedades y aprendizajes diversos.

Si por desarrollo se entiende el proceso mediante el cual los objetivos, las libertades y las oportunidades reales de los individuos -es decir sus capacidades y libertades⁴- se amplían para lograr aquello que se valora, y no simplemente la ampliación del poder adquisitivo y de las capacidades de consumo de bienes y servicios, entonces el comercio exterior puede constituirse en una poderosa herramienta para promover esos objetivos, libertades y oportunidades individuales

y sociales, y no simplemente el medio de promover exportaciones para financiar importaciones⁵.

Uno de los pilares de una inserción exitosa en el mercado mundial es la competitividad. Ciertamente, no esa competitividad lograda a expensas del riesgo y empobrecimiento de la gente que dedica su trabajo a la producción de bienes transables, o a expensas del maltrato y degradación de la naturaleza.

La competitividad sistémica y dinámica supone la concurrencia de micro, pequeños, grandes y medianos productores y empresarios, que operan e interactúan en un ambiente carente de monopolios u oligopolios privados. De todas maneras, esta clase de competitividad -genuina- que no deteriora las condiciones sociales ni ambientales no es, en sí misma, el fin de la organización productiva, sino un medio para ampliar la demanda de empleo.

Esta visión del comercio internacional se orienta en dirección contraria a la especialización productiva y al monocultivo como modos de incrementar la competitividad interna. En el largo plazo esta vía tiene altos impactos ambientales, provoca graves asimetrías sociales y la tendencia constante a la reducción de los precios de los bienes fruto de esa especialización, para beneficio de las grandes corporaciones que manipulan los mercados mundiales⁶.

Una inserción inteligente en el mercado mundial exige consolidar la soberanía alimentaria, energética, económica y cultural, respaldada en relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación. Esta noción de soberanía -más compleja que la dimensión territorial de la tradición liberal- no se contrapone a la necesidad de impulsar activamente la integración latinoamericana, sino todo lo contrario. Esto porque se la

³ **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana**, Senplades, Quito, 2007, pp. 60 y 61.

⁴ Como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas, así como el uso que hace la población de esas capacidades adquiridas (el descanso, la producción y las actividades culturales, sociales y políticas).

⁵ En esta visión el desarrollo, más que el incremento de la riqueza, y la capacidad adquisitiva de los individuos, constituye la expansión de las capacidades, garantizando la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano.

⁶ Ver, por ejemplo, Jürgen Schuldt, "La sonrisa de las empresas transnacionales", en *Actualidad Económica del Perú*, enero de 2006.

considera una forma de promover el régimen de desarrollo; porque la política económica del Gobierno debe incentivar la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional; y, más todavía, porque la integración, “en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado⁷.”

Dicho de otra manera, se busca construir un país que pueda incluso pensar colectivamente en la construcción de una soberanía latinoamericana que haga realidad el sueño de Bolívar tanto como la primacía de respeto y defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados.

ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL

Una inserción inteligente en los mercados mundiales, a base de acuerdos comerciales para el desarrollo, **acuerdos y tratados de integración** y otros mecanismos multilaterales, no agota su referente conceptual en los principios del libre comercio. Considera sustanciales otros como la equidad, la soberanía, la competitividad sistémica, la responsabilidad ambiental, la solidaridad internacional, el respeto al derecho a la salud de los pueblos, la diversificación productiva, y la inclusión económica y social.

El punto de partida de la estrategia radica en potenciar el mercado interno como plataforma de lanzamiento del Ecuador en el contexto internacional, sin descuidar la consolidación de los mercados existentes, los cuales deben diversificarse y ampliarse con una acción combinada del Estado y del aparato productivo. Ello hará que, a la larga -y esta es otra meta central de la estrategia alternativa- el sector exportador se integre completamente a la economía nacional, lo que, a su vez, le

permitirá desarrollar líneas de producción de mayor competitividad internacional, una vez explotado el mercado interno o paralelamente a su desarrollo. Integración que necesariamente tendrá que redundar en una nueva forma de convivencia y coevolución con la naturaleza, como eje de una verdadera sustentabilidad.

Esto implica una nueva forma de inserción internacional, basada en un nuevo perfil de especialización productiva, que se sustenta en la producción interna más que en la demanda externa. Se propone definir -en términos dinámicos- las líneas de producción en las que el país debe concentrar sus esfuerzos para lograr competitividad. Un incremento de la competitividad sistémica debe basarse en el mejoramiento de la productividad de amplios segmentos del aparato productivo y de las instituciones existentes, así como en mejores niveles de empleo e ingresos.

De lo que resulta que esta estrategia de inserción comienza en amplios sectores de la economía productiva y termina en la promoción de una canasta de exportaciones mucho más diversificada, en mercados externos cuya potencialidad ya ha sido identificada, según un plan preconcebido en función de los objetivos esperados.

Para conformar un sistema productivo competitivo y abierto a la competencia con el exterior es necesario el robustecimiento del mercado interno y del aparato productivo doméstico. Es necesario dinamizar la agricultura, modificar los patrones de consumo, mejorar la distribución del ingreso, calificar masivamente la mano de obra, emprender una reforma educativa y fomentar la absorción y generación del progreso técnico. Con mecanismos de distribución adecuados, el crecimiento económico genera excedentes para la acumulación productiva, teniendo como eje básico la generación de empleo.

⁷ El preámbulo de la Constitución de la República propone construir “Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana -sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra...” También se refieren a este punto los artículos 276, n. 5; 284, n. 2; 416, n. 1 y n. 11; y 423 (sobre integración latinoamericana).

Esta visión alternativa, conscientemente sistémica y de largo plazo, supone un Estado coordinado, eficiente y profesional. No la versión simple de un Estado enfocado sólo a la política macroeconómica con el único objetivo de alcanzar equilibrios y estabilidad nominales. La dinámica del desarrollo nacional es un reto económico tanto como político,

social y cultural. Esto requiere una transformación de la calidad y dimensión del Estado, y también del sistema político en su conjunto; requiere instancias en donde las funciones públicas interactúen, coordinen y planifiquen en función de objetivos consensuados, con una clara visión de futuro.