

El Proceso de Apertura y los Acuerdos Comerciales para el Ecuador

Ruiz M. Miguel

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANISTICAS Y ECONOMICAS
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL
KM 20 ½ VIA PERIMETRAL, GUAYAQUIL , ECUADOR

Resumen

El presente artículo analiza los costos y beneficios de algunas opciones de apertura comercial , primero se analiza los efectos de una baja unilateral de los aranceles por parte del Ecuador , y luego los efectos de la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y por ultimo se analizan los efectos de una integración con el bloque regional del MERCOSUR.

Palabras Claves: Apertura , acuerdos comerciales , aranceles, comercio internacional .

Abstract.

This paper analyses costs and benefits of trade liberalization, first analyses the effects of reducing tariffs, then after , see the effect of free trade agreement with United States and Mercosur.

1. Introducción

En la actualidad se discute si el Ecuador debe continuar su proceso de apertura comercial hacia el mundo como un mecanismo de consolidación de desarrollo económico. Sin embargo la forma que tome esa profundización es aún motivo de debate.

Ante esto, el Ecuador tiene varias alternativas, aunque no necesariamente excluyentes entre sí; la primera de ellas es llevar a cabo una reducción unilateral de los aranceles a las importaciones, una segunda alternativa son los acuerdos de libre comercio (ALC) con diferentes países de América.

Ellos otorgan libertad a cada país socio para determinar la política comercial que adoptará hacia el resto del mundo. Por último, hay que considerar una unión aduanera y eventualmente mercado común, como por ejemplo el MERCOSUR, en la que los países socios, además de eliminar las barreras al comercio entre ellos, fijan un arancel externo común, para el resto de países.

Una rebaja adicional de los aranceles a las importaciones del país apuntan en el sentido de una mayor inserción en la economía mundial en cuanto se abaratan los productos importados y se hacen más atractivas las actividades de exportación, relativas aquellas que sustituyen importaciones, desplazándose recursos en forma correspondiente hacia esas actividades.

Esta estrategia, impecable desde un punto de vista de la eficiencia en asignación de recursos (y de presencia de distorsiones), se topa sin embargo con un mundo donde abundan distorsiones y restricciones al comercio en las formas más variadas. Dentro de ellas, quizás tres sean las más relevantes desde el punto de vista ecuatoriano.

Prácticamente todos los mercados de destino de nuestras exportaciones cuentan con una estructura tarifaria de tipo “cascada”, donde los aranceles (tasas) van aumentando en la medida que se incrementa el grado de sofisticación (o valor agregado) del producto importado; esto tiende a sesgar nuestras exportaciones hacia los productos de menor valor agregado (intensivos en recursos naturales).

Existen también en esos mercados innumerables restricciones para-arancelarias bajo pretexto de protección ambiental, sanitaria, de calidad mínima, etc., que dificultan a veces las importaciones desde Ecuador.

Las restricciones al comercio son alteradas en forma arbitraria por los gobiernos respectivos, susceptibles a las demandas de los productores locales, lo cual genera incertidumbre a nuestros exportadores en torno al acceso a esos mercados año a año.

Ninguna de estas restricciones y distorsiones pueden ser atacadas directamente a través de una reducción unilateral de aranceles, sino que sólo pueden ser obtenidas como concesiones a partir de un proceso de negociación multilateral, en el contexto de la OMC, o a partir de procesos de negociación bilateral o intrarregional fuera del marco del OMC.

El estancamiento en las discusiones dentro de la OMC ha llevado a cuestionar a este organismo como el mecanismo institucional más adecuado para resolver, los problemas actuales del comercio internacional. Surge entonces como alternativa la negociación bilateral o intrarregional, lo que fomenta la creación de bloques económicos regionales.

En este contexto, es aparentemente atractivo no descansar únicamente en una rebaja unilateral de tarifas sino más bien de avanzar en otras líneas de inserción a los mercados mundiales; en principio, al Ecuador se le presentan, en tal sentido, varias opciones. Una, la de suscribir un TLC con EEUU.

Otra, la de suscribir TLC con otros países de América Latina. Y otra, la de integrarse al MERCOSUR.

2. Posibles Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio con EEUU.

En general un Acuerdo de Libre Comercio consiste en la eliminación gradual de las barreras arancelarias y para-arancelarias entre los países socios, además de otros elementos. Esto repercute **directamente** en las exportaciones e importaciones de los países socios e indirectamente sobre la producción y el empleo en los respectivos sectores y, por extensión, del resto de la economía.

2.1 Efectos sobre las exportaciones.

La estructura arancelaria de los EEUU está diseñada para proteger a su industria doméstica. Así, los productos procesados importados, con excepción de lo que no se producen internamente, tiene tarifas superiores a sus similares sin procesar. Las ventajas comparativas de Ecuador frente a EEUU, reforzadas por esta estructura arancelaria, explican que un alto porcentaje de las exportaciones ecuatorianas a EEUU están concentradas en recursos naturales con escasa elaboración.

Cuadro No. 2 Principales productos exportados hacia Estados Unidos en 2004

DESCRIPCION NANDINA	FOB - DOLAR	% / TOTAL FOB - DOLAR
ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	2.007.400,43	61,32
BANANO TIPO «CAVENDISH VALERY»	204.502,22	6,25
CAMARON CONGELADO	182.213,90	5,57
ROSAS	169.731,37	5,19
NAFTA DISOLVENTE	90.888,24	2,78
ATUNES	73.359,59	2,25
FUELOILS (FUEL)	54.134,81	1,66

Fuente B.C.E

Vemos que el Banano, camarón, las rosas y el atún representan el 20 % de las exportaciones destinadas a EEUU, si consideramos al petróleo este representa 61.32%. Nuestras exportaciones a EEUU están concentradas en estos 5 o 6 productos. Las exportaciones con escasa elaboración explican la baja tasa promedio de arancel que enfrentan nuestros productos, en consecuencia, las nuevas rebajas arancelarias asociadas a un TLC con EEUU, tendría un efecto agregado de escasa magnitud.

En agosto del 2002 se firmó el ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act¹) donde se incluyeron varios productos que antes eran excluidos en el marco del ATP (vigente entre 1991 y 2001). Este sistema consiste en una concesión unilateral de EEUU a ciertos productos elaborados con mayor valor agregado a los que se les rebaja o elimina el arancel. Entre estos se encuentran, calzado, atún envasado en paquetes flexibles, petróleo y sus derivados, relojes, estuches, pulseras.

Sin embargo el ATPDEA está sujeto a revisiones periódicas, lo cual no asegura estabilidad en las reglas de acceso. Así, **un TLC permitiría mayor certeza** sobre la manutención de tarifas bajas, eliminando con ello parte del riesgo de las inversiones en estos sectores favorecidos por el ATPDEA.

¹ La Ley de Preferencias Andinas exonera de pagos de aranceles a una lista de productos provenientes de países andinos, habiendo sido modificado en agosto del 2002 y con vigencia hasta diciembre del 2006.

Por otra parte, en un eventual acuerdo comercial con EEUU nuestros productos **evitarían estar en desventajas** frente aquellos productos provenientes de México y Canadá. Un aspecto que a la larga puede ser más significativo que las rebajas arancelarias es la remoción o disminución de otras barreras de tipo para-arancelario que afectan en la actualidad a varias de nuestras exportaciones. Estas restricciones incluyen a las barreras fitosanitarias y certificaciones, las cuales inquietan al sector agrícola y pesquero

Pero tal como un TLC con EEUU puede significar alivio en esas materias, también puede traer algunas trabas propias, como cuestiones ambientales y laborales que sin duda serán examinadas en un TLC con EEUU, medidas que podrían afectar al sector bananero y minero del país.

Nuestros principales productos de exportación, petróleo, café, cacao, se caracterizan por ser exportadores netos, es decir sus productos se destinan a la exportación y presentan ventajas competitivas materiales significativas por lo que una desgravación

Un TLC con EEUU significaría la eliminación gradual del arancel a las importaciones provenientes de dicho país, lo que incidirá en un menor precio de los bienes importados desde EEUU y por lo tanto en un aumento de las importaciones desde EEUU y una reducción de las importaciones provenientes de otros países. Por lo tanto, el efecto neto sobre las importaciones sería positivo. Este aumento en las importaciones afectaría a algunos sectores productivos que tendrán que competir con productos extranjeros más baratos.

Debemos tener en mente otros aspectos igualmente importantes como los productos importados que ingresan al país con el apoyo de subsidios y consecuente impacto sobre la producción nacional.

Lamentablemente faltan estudios que cuantifiquen los efectos netos de mediano plazo y largo plazo sobre las exportaciones, importaciones, producción y empleo para los diferentes sectores productivos, sin embargo, existen estudios que han señalado los sectores que serían perjudicados por un eventual acuerdo de libre comercio con EEUU. Estos estudios nos permitirán decidir que sectores deben tener una desgravación más lenta y cuales no se verán perjudicados por la mayor apertura comercial.

Hay sectores o áreas que son más sensibles a la apertura comercial, esto nos sugiere que nuestros negociadores deben tratar de obtener una desgravación de más largo plazo de los productos más sensibles; por lo contrario, los sectores menos

sensibles estarían en capacidad de aceptar una desgravación arancelaria mucho más rápida.

Podemos observar que los sectores menos sensibles, son los sectores exportadores netos, es decir estos productos se destinan mayormente a las exportaciones y no registran importaciones o si lo hacen estas son muy marginales. Además observando estos productos vemos que enfrentan un bajo grado de sustitución de importaciones, por lo que una mayor apertura comercial no tendría un efecto en la producción o en empleo local.

Lo que sí debe ser tomado en cuenta en las negociaciones son los productos importados que ingresan al país con el apoyo de subsidios los cuales tienen un impacto en la producción nacional, sobre estos productos se debe pedir una eliminación o reducción de los subsidios.

El hecho que nuestra balanza comercial no petrolera ha sido deficitaria con el resto del mundo e inclusive con la CAN lo que demuestra que existe un problema de carácter estructural en nuestra economías que es lo que nos impide la diversificación de nuestras exportaciones con productos que tengan mayor valor agregado. El déficit comercial de los bienes Alimentos-elaborados y No-Alimentos Elaborados sugiere que no ha existido mejora en la competitividad de estos sectores.

Esto lleva a plantearse objetivamente cuales serán las perspectivas del país a mediano y largo plazo, por lo tanto es necesario implementar una política de competitividad que impulse la diversificación de la oferta exportable hacia bienes que incorporen tecnología y valor agregado en su elaboración y hacer que estos sean los bienes que ingresen al mercado americano con cero aranceles.

Los bienes que tienen balanza deficitarias son los bienes no alimentos elaborados lo que sugiere que no somos competitivos en estos productos que contienen un mayor grado de elaboración.

Podemos decir que el efecto sobre el empleo de un TLC es modesto, hay que tener presente que se supone que en el corto plazo el empleo total no cambia, por lo tanto algunos sectores aumentarían su empleo y otros tendrían que reducirlo. Los cambios en empleo tienen relación con lo que suceda con la producción y la utilización del capital de cada sector. Este cambio sería positivo en el sector pesquero y petrolero dado que la producción en estos sectores sería la que más se expande debida a la baja vulnerabilidad, mientras que su relación importación - producto es más bien baja. Lo contrario ocurre con la industria de productos químicos, maquinarias,

cuya alta vulnerabilidad el aumento de las importaciones no alcanzaría a ser compensado por el incremento de las exportaciones, por ser estas relativamente bajas respecto al producto.

Hay que realizar también un análisis de largo plazo, cuyos resultados deben ser analizados con mayor cuidado puesto que incorporan mayor incertidumbre. En el largo plazo tanto las importaciones como las exportaciones que más crecerían serían las industriales, pesca y petróleo.

Los sectores que más empleo generarían serían el pesquero, camaronero. Lo que habría que resaltar sería que el aumento del producto en el largo plazo es explicado en una ínfima parte por los efectos directos del TLC, es decir por la rebaja de aranceles tanto en Ecuador como EEUU. En cambio, los efectos indirectos de una TLC sobre la inversión son los que explican la mayor parte del aumento de la producción.

En un acuerdo de libre comercio, además de rebajas arancelarias y barreras cuantitativas se deben tratar temas como reglas de origen, estándares técnicos, y tratar que se le da en la legislación interna a los bienes importados, eliminación o reducción de discriminación en las compras gubernamentales, leyes y procedimientos en caso de competencia desleal.

3. Ecuador y el Mercosur.

La cercanía geográfica hacia los países miembros del MERCOSUR los hace socios naturales para el comercio ecuatoriano. De hecho el 23 % de las importaciones realizadas por el bloque económico del sur provienen de América Latina y del Caribe de los cuales aproximadamente el 15 % son importaciones de productos primarios y el 19 % importaciones de manufacturas basadas en recursos naturales y el 8 % en importaciones de manufacturas basadas en baja tecnología.

Importaciones del Mercosur en millones de dólares

Países Destino	2003	2004	Var% 2004/2003
Total Intra Mercosur	12.966	17.447	34,6
ALADI (excluidos Mercosur y México)	2.432	3.684	51,5
México	804	1.491	85,5
Estados Unidos	12.046	14.946	24,1
Unión Europea	15.840	20.376	28,6
Japón	3.010	3.523	17,1
Resto del Mundo	19.044	29.385	54,3
Total Extra Mercosur	53.176	73.406	38,0
Total general	66.143	90.853	37,4

Nota: (1) Incluye, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela

Fuente: Centro de Economía Internacional en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del Mercosur y Ban

Por lo tanto las exportaciones ecuatorianas al MERCOSUR tienen un importante potencial de expansión. Si se concreta un acuerdo con el MERCOSUR² se crearía un gran bloque comercial con un PIB de aproximadamente 400 mil millones y una población de 190 millones de personas. El potencial está en la capacidad de compra y el tipo de compra que realizan los países miembros del MERCOSUR.

Sin embargo el comercio con estos países es muy volátil debido a la inestabilidad macroeconómica que presentan las economías del MERCOSUR. Bajo este escenario, una mayor integración comercial aumentaría la importancia relativa de Argentina y Brasil en nuestros flujos de comercio y por lo tanto nos haría más vulnerables a un shock negativo en esos países. Además en caso de ocurrir fluctuaciones en los tipos de cambio reales entre Ecuador y esos países se alteraría el equilibrio comercial y agregaría incertidumbre a los productores nacionales.

Otro factor en contra de la integración al MERCOSUR se relaciona con la determinación de un arancel externo común. Los países del MERCOSUR han acordado la estructura de este arancel, este es diferenciado y su tasa máxima podría ser superior a la acordada dentro de un TLC con EEUU. Si se llegase a concretar una integración con MERCOSUR, el Ecuador perderá la independencia para fijar su arancel y negociar con otros países.

Ecuador tiene bastante concentrada su canasta de exportaciones a los países del MERCOSUR con productos menos elaborados, así una rebaja arancelaria en el contexto de MERCOSUR permitiría diversificar la canasta de exportaciones hacia productos con mayor grado de elaboración.

Un acuerdo con el MERCOSUR haría que aumenten las importaciones de ciertos productos agrícolas,

¹ Un acuerdo comercial entre la CAN y MERCOSUR

fundiciones de hierro y acero, algodón y automóviles. El cuadro 3 muestra que las importaciones del MERCOSUR incrementaron un 38 % en el 2004 con respecto al 2003, cifra muy superior al 10 % de incremento que se observó en el 2003 respecto al 2002. Esto no indica que el MERCOSUR es un mercado en crecimiento al cual debemos aprovechar para aumentar nuestras exportaciones y diversificar nuestro comercio exterior.

Un acercamiento al MERCOSUR también podría afectar la inversión en el país, si el Ecuador se encontrase en mejores o por lo menos iguales condiciones de estabilidad, eficiencia e infraestructura. Debido a que existe asimetría respecto a estas condiciones no se visualiza en el largo plazo un efecto positivo de la inversión en el país.

Debido a que existe asimetría respecto a estas condiciones no se visualiza en el largo plazo un efecto positivo de la inversión en el país.

3.1 Fase exportadora

Mucho se ha discutido en torno a su significado y alcance. Para algunos Ecuador debería entrar a exportar productos manufacturados, siguiendo el patrón de los países del sudeste asiático. Para otros, Ecuador debería mejorar calidad y eficiencia en los productos actualmente exportados, otros sugieren que deberíamos seguir exportando productos intensivos en recursos naturales pero ahora con mayor grado de elaboración.

De estas tres concepciones, la primera es la menos posible en el mediano plazo. La discusión estaría en que hacer con nuestros productos intensivos en recursos naturales. Las alternativas serían por ejemplo, exportar mangos frescos de mejor calidad aumentando la eficiencia en las etapas productivas, versus exportar ya no mangos frescos, sino hechas jugo o enlatados. Es bastante claro que no es posible determinar en términos globales cual de estas alternativas es más conveniente. Son los propios productores quienes, según las condiciones particulares de costos y demanda, deben decidir las estrategias más adecuadas.

Quizás si en el aspecto que pueda existir algún acuerdo, es que las exigencias de los mercados externos requieren que nuestras exportaciones incorporen en forma reciente el factor tecnológico. Sin embargo esto no significa que necesariamente deban aplicarse políticas ad-hoc, ya que la adopción

de tecnologías surge como resultados de diferentes factores, entre ellos los siguientes: a) un sistema educacional moderno y flexible que incentive la investigación; b) un marco de profunda integración con el resto del mundo, c) un margo legal que proteja la propiedad intelectual de las innovaciones, d) un clima de estabilidad para no aumentar el riesgo de actividades que obtienen rentabilidades generalmente en el largo plazo.

Una hipótesis interesante sería respecto a la retroalimentación entre tecnología, educación, y apertura, que generaría un progreso sostenido, debido a que una mejor educación permite aplicar los avances tecnológicos provenientes de la investigación realizada en el país o que provenga del exterior gracias a la mayor apertura, teniendo como resultado mayor eficiencia productiva que nos permita acceder con mejores productos a los mercados externos, lo que en definitiva traería mayor crecimiento al país, y una parte de este crecimiento sería destinado a investigación y educación.

4. Conclusiones y Consideraciones finales

Se han presentado los elementos básicos de dos opciones de estrategia comercial, un TLC con EEUU y una integración al MERCOSUR. La rebaja arancelaria derivada de un TLC con EEUU no tendría un impacto agregado importante tanto en importaciones como exportaciones. Solo en algunos productos exportados con algún grado de elaboración que hoy enfrentan restricciones mayores debido al escalonamiento arancelario con EEUU podrían esperarse expansiones importantes. Asimismo algunas importaciones agrícolas como el trigo crecerían significativamente.

Quizá un efecto más importante del TLC sería una estabilidad arancelaria en particular para aquellos productos que se benefician del sistema andino de preferencias. En el mismo sentido, el TLC permitiría al menos eliminar la desventaja en que se encontraría el Ecuador frente a productos mexicanos, centroamericanos o inclusive productos de otros países andinos.

Otro efecto del TLC podría estar en la inversión extranjera. Se sostiene que habría un efecto positivo debido a la reducción del riesgo país, pero esto es debatible si los inversionistas extranjeros no ven que se realicen cambios respecto a la seguridad jurídica del país y al cambio constante de las reglas del juego.

La integración al MERCOSUR por su parte tiene como beneficio principal el acceso a mercados tan importantes como son Argentina y Brasil. Entre los costos de integrarse al MERCOSUR está la mayor

exposición a la inestabilidad económica que todavía muestran algunos países miembros y principalmente las restricciones para determinar individualmente la política comercial con el resto del mundo.

Una alternativa que podría combinar los beneficios de acceso a MERCOSUR , pero que evita los costos de una integración plena sería la suscripción de un TLC con MERCOSUR y/o acuerdos bilaterales con los países miembros. En este caso Ecuador no tendría que adoptar el arancel externo común y mantendría su independencia en materia de política comercial.

En el balance , parece más conveniente que Ecuador adopte una estrategia global que privilegie los TLC, antes que cualquier otra forma de integración más profunda que implique un menor grado de autonomía frente al resto del mundo. No hay que olvidar que muchos de los sentimientos proteccionistas que hoy existen en el mundo se originan en el estancamiento de las economías industriales.

De esta manera , es muy probable que una vez que la economía mundial retome un crecimiento más vigoroso también lo haga el comercio. En ese instante será más conveniente para una economía pequeña y abierta como Ecuador, tener las menos ataduras posibles para aprovechar ágil y flexiblemente las oportunidades de negocios que se presenten en distintos lugares del mundo.

También es prudente mantener altos grados de autonomía para no perder de vista otros mercados emergentes, como los asiáticos. No existen con esos países acuerdos formales tipo TLC, por lo que es terreno apto para incursiones de nuestras exportaciones.

5. Referencias

- [1] Baquero, M. Freire Ma. : Nota técnica No 74 “*Desgravación arancelaria en el Ecuador lineamientos generales*”. Banco Central del Ecuador. Quito. Nov 2003
- [2] Baumann R, Bustillo I, Macario C, Mattar J, Pérez E. Serie Comercio internacional. “ *Los procesos de integración de los países de América latina y el caribe 2000-2001: Avances, retrocesos y temas pendientes.* “ CEPAL. Stgo de Chile , Septiembre 2002.
- [3] Bustillo, I. Ocampo J. : Informe y estudios especiales. Serie 13. “*Asimetrías y cooperación en el área de libre comercio de las Américas*”. CEPAL , Stgo de Chile. Sept 2003
- [4] Krugman, P. “ *Economía Internacional* “ Pearson Education 5ª edición. 2002
- [5] Salvatore, D. “ *Economía Internacional.* Pearson Education 6ª edición. 2002