

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Internacionales

Programa de Maestría
En Relaciones Internacionales

La Toma de Decisiones en Política de Comercio Exterior del Ecuador
Estudio de caso: Ingreso a la OMC

Bayardo Tobar Robalino

2002

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos a la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la Biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor hasta por un período de 30 meses hasta después de su aprobación

Bayardo Tobar R.
Quito, Febrero de 2002

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Internacionales

Programa de Maestría
En Relaciones Internacionales

La Toma de Decisiones en Política de Comercio Exterior del Ecuador
Estudio de caso: Ingreso a la OMC

Bayardo Tobar Robalino

Tutor: Marco Romero C.

2002
Quito- Ecuador

RESUMEN

Mediante la aplicación del modelo de investigación sobre la dinámica decisoria en temas de política exterior, elaborado por Roberto Russel, se sistematiza el proceso de adhesión del Ecuador al GATT/ OMC (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio/ Organización Mundial del Comercio), en el período 1992-1996.

Después de poner de relieve las transformaciones que se han producido en el orden mundial y las características más importantes del sistema político ecuatoriano, que conforman el Marco decisorio, se analiza las características de la Estructura Decisoria: designación del Grupo Negociador y el rol del Ministerio de Relaciones Internacionales; y de la Dinámica Decisoria: componentes de la negociación (que se negoció), transparencia y grado de participación e influencia de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema
Estado de la cuestión
Conceptos centrales
Pregunta de investigación
Metodología y técnicas de investigación
Objeto y especificación del caso

CAPITULO I

MARCO DECISORIO DEL INGRESO DEL ECUADOR A LA OMC

ESTÍMULOS Y CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS

La mundialización del comercio y la finanzas
Las relaciones Estados Unidos y América Latina

CONTEXTO MACROPOLÍTICO INTERNO

Características del sistema político
Características de la política exterior

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO

Estructura decisoria
Características de la estructura decisoria
Proceso decisorio
Qué se negoció?
Proceso decisorio, participación e influencia de los empresarios
Proceso decisorio y Congreso Nacional
Proceso decisorio y los negociadores

CONCLUSIONES

Recapitulación del problema
Estímulos y condicionamientos externos
Contexto macropolítico interno
Características de la estructura decisoria

Características del proceso decisorio
Rol de los actores estatales: Ministerio de Relaciones Exteriores
Rol de los actores no estatales
Estado e Integración
Globalización, Estado y toma de decisiones en política exterior

ANEXOS

Solicitud de Adhesión del Ecuador al GATT/OMC
Conformación del Grupo Negociador
Funcionarios que participaron en el Equipo Negociador
Protocolo de Adhesión del Ecuador al GATT/OMC
Síntesis del proceso de adhesión del Ecuador a la OMC
Informe del Ministerio de Industrias, Comercio Exterior y Pesca
Informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería
Informe del Banco Central del Ecuador
GRAFICOS: Proceso decisorio
 Trámite de la solicitud de ingreso
Cronología del proceso

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

La investigación propuesta se refiere a la decisión del gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén (1992-1996) de ingresar al GATT/ OMC¹.

El objeto de investigación es la estructura y el proceso de adopción de decisiones en política de comercio exterior y el caso o referente: el ingreso del Ecuador a la OMC. La investigación, por tanto, priorizará el análisis de la toma de decisiones en política exterior (la parte), aunque no ignorará el análisis del sistema internacional y las relaciones internacionales (el todo)

La investigación ofrece una oportunidad para ensayar la aplicación de instrumentos y/o modelos de investigación sobre la dinámica decisoria en temas de política exterior, ausentes en nuestro país.

A partir del estudio de la estructura y el proceso decisorio es posible identificar y analizar, por un lado, la interacción entre política interna y relaciones internacionales y, por otro lado, la interacción Estado-Sociedad Civil en la toma de decisiones de política exterior.

Estado de la cuestión

En la teoría de las relaciones internacionales, el tema de la adopción de decisiones está asociado a lo que se conoce como el “segundo debate” que se produce entre las décadas de los años 50 y 70. Los modelos de adopción de decisiones son frecuentemente aplicados en el estudio de la política exterior de Estados Unidos y comienzan a aplicarse en América Latina en los años 80 y 90. En el Ecuador no existen estudios (publicados, al menos) sobre decisiones de política exterior basados en “modelos” de toma de decisiones.

¹ GATT: siglas en inglés del Acuerdo General de Tarifas y Comercio./OMC: Organización Mundial de Comercio. En 1994 el GATT se transformó en OMC, por esa razón se utiliza las siglas unidas GATT/OMC o solo OMC

Para la realización de la investigación se ha seleccionado el enfoque propuesto por Roberto Russell², a partir de la experiencia de adopción de decisiones de política exterior en varios países latinoamericanos, y contiene los siguientes elementos fundamentales.

Según Russell, "los estudios sobre adopción de decisiones se encuadran en el nivel de análisis 'Estado-nación' y se centran en las acciones que se desarrollan *dentro* de un determinado país, dirigidas a su medio externo. Por consiguiente su universo corresponde al campo de estudio específico de la política exterior, que es más acotado que el de relaciones internacionales y diferenciable del mismo, aunque existan numerosas zonas grises entre uno y otro.

En segundo lugar, es necesario *distinguir analíticamente entre estructura y proceso decisorio*. La primera está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. El proceso de toma de decisiones, por su parte, se vincula con la dinámica decisoria. En él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. Esto último siempre es realizado por actores gubernamentales domésticos (estructura decisoria), quienes operan en cada caso [...] como la 'unidad última de decisión'. Así, los actores gubernamentales externos y los no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio ejerciendo *influencia* a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores -en otras palabras como la 'unidad de última decisión'-, dado que carecen de la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad. Por supuesto, su grado de influencia varía enormemente por países, épocas y temas y, en ocasiones frecuentes, determinan la medida que en definitiva adopta la 'unidad

² Roberto Russell, *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas*, en *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Editor Roberto Russell, Programa RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, fotocopia, pp. 255-256

última de decisión'. En suma, cuando hablamos de estructura decisoria estamos haciendo referencia a *tamaño, diferenciación y especialización* mientras que al hablar de proceso incluimos *influencia, evaluación* de la información y de las alternativas y adopción de decisiones.

En tercer lugar, es preciso *distinguir entre formulación y ejecución de una decisión en materia de política exterior*, por dos razones principales: primero, porque en la etapa de ejecución se da también un proceso de negociaciones burocráticas e individuales y, dos, porque los objetivos formulados inicialmente pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión.

Cuarto, y a riesgo de insistir en cosas elementales, vale recordar que *la adopción de cualquier decisión se inscribe en un 'marco decisorio'* que alimenta y condiciona el proceso. Este marco está compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el 'contexto macropolítico' interno [...] que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; y, c) el contexto específico de la decisión particular (nivel 'micro' de la decisión)".

La aplicación del enfoque de Russel se complementa, en la interpretación de los resultados, con los modelos decisionales elaborados por Graham T. Allison³. Según este autor, los analistas piensan los problemas de política exterior y militar a partir de modelos conceptuales en gran parte implícitos.

La mayoría de analistas - afirma Allison - explican (y predicen) la conducta de los gobiernos en términos de un modelo conceptual básico, llamado *Modelo de Política Racional o Modelo I*, según el cual, los sucesos son entendidos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos unitarios y racionales. Inferencia: si una nación lleva a cabo una acción, es porque debe tener fines para cuya realización la acción representa el medio

³ Graham, T Allison, Morton H. Halperin., *Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones de Política*, s/f.fotocopia
Allison, Graham, T., "La Hechura de las Políticas", fotocopia

óptimo. Para explicar, por ejemplo, porqué el Perú decide hacer la guerra al Ecuador los analistas racionales tratan de demostrar que ese era un acto racional desde el punto de vista del Perú, dados sus objetivos estratégicos.

Sin embargo, además del modelo de política racional, Allison identifica dos modelos conceptuales "alternativos" que dan pie, según él, a una mejor explicación y predicción en la toma de decisiones en política exterior: el *Modelo de Proceso Organizacional o Modelo II* y el *Modelo de Política Burocrática o Modelo III*.

Si en el Modelo I, el actor central es el gobierno, en el Modelo II el actor central son las organizaciones involucradas y los patrones de conductas organizacionales que originan una acción. Inferencia: si una nación lleva a cabo una acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber realizado una acción similar (o haber establecido rutinas para realizarla). Explicar una decisión significa identificar las organizaciones involucradas, descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron la acción.

En el Modelo III el actor central son los sujetos políticos involucrados en la toma de decisiones. Inferencia: Si una nación ejecutó una acción, ésta es el desenlace de la negociación que se llevó a cabo entre individuos y grupos dentro del gobierno. La explicación debe revelar que el estira y afloja entre varios jugadores, que tienen distintas percepciones y prioridades y que centran su atención en diversos problemas, es el proceso que está en el origen de la acción.

Si El Modelo I analiza las relaciones entre naciones y tiene como marco de referencia un análisis de la situación internacional en un momento dado (análisis "macro", según Westwerfield⁴). Los Modelos II y III, en cambio, centran el análisis de las decisiones de política exterior en un marco intranacional, en la decisión e implementación nacionales (análisis "micro").

⁴ H. Bradford Westerfield, "Aproximaciones al Estudio de la Toma de Decisiones de Política Exterior en Estados Unidos, s/f, fotocopia.

Hay que aclarar que los enfoques seleccionados son referentes que guían la investigación y se utilizan para el análisis de los resultados de la misma; no constituyen, por tanto, moldes en los que hay que calzar realidad. La realidad puede o no coincidir con tales modelos.

Por último, si bien la toma de decisiones es un proceso intranacional, no se puede prescindir de un referente fundamental: la transnacionalización de las relaciones internacionales y su incidencia en la política exterior del Estado-Nación, que, según Russel forman parte del llamado “marco decisorio”; con ese propósito se ha seleccionado el enfoque teórico propuesto por Thomas Risse⁵ para quien, la sola presencia de las relaciones transnacionales provoca un giro en el análisis tradicional de las relaciones internacionales centrado en el Estado y plantea la necesidad de una conceptualización más concreta de las mismas que, al mismo tiempo que involucra a la mayor cantidad de actores y sus relaciones, permita conocer su especificidad. Thomas Risse agrupa a los actores transnacionales por su propósito: los que buscan ganancias instrumentales (empresas transnacionales) y los que promueven principios y conocimientos (ONGs y coaliciones transnacionales de cabildeo e influencia: grupos de derechos humanos, por la paz hasta redes transgubernamentales de funcionarios estatales, que no se inscriben dentro de las relaciones interestatales)

La investigación reciente sobre las relaciones transnacionales concierne al **estudio de política exterior comparada**, es decir, a la interacción entre política interna y relaciones internacionales. Existe un consenso cada vez mayor en cuanto a que las grandes teorías de las relaciones internacionales –realismo, liberalismo o institucionalismo- no pueden explicar las variaciones en la política exterior que se dan como respuesta a las condiciones estructurales internacionales. La mayoría de los analistas convienen en que los enfoques que se centran en la *interacción* de los factores internos e internacionales parecen ser los más prometedores para llegar a una teoría de la política exterior comparada.

⁵ Thomas Risse, *Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial*, México, Foro Internacional, No.158, octubre-diciembre 1999, pp. 371-403

Conceptos centrales

Estructura de decisión o unidad última de decisión: actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida.

Proceso decisorio o dinámica decisoria: actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, que participan en una secuencia temporal que se inicia desde el momento en que una conjunción de *estímulos externos e internos* requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada.

Marco decisorio: alimenta y condiciona el proceso de adopción de decisiones. Está compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el 'contexto macropolítico' interno [...] que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; y, c) el contexto específico de la decisión particular (nivel 'micro' de la decisión)".

Formulación de una política exterior: propuesta inicial, negociada y aprobada

Ejecución de una decisión en materia de política exterior: identificar modificaciones introducidas a la política formulada.

Política Exterior: área particular de la acción gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables - político- diplomática, militar- estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.

Régimen Internacional: se define como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional. Junto con organismos internacionales tales como las Naciones Unidas o la Unión Europea y las convenciones básicas de la sociedad

internacional, como las que establecen la soberanía de los Estados, los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales.⁶

Relaciones Transnacionales: se refieren a "las interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales en las que cuando menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa a nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental". Los actores de las relaciones transnacionales son: las Organizaciones no Gubernamentales, las empresas transnacionales con sus filiales, alianzas transnacionales menos formales (incluyen desde disidentes políticos hasta las llamadas "comunidades epistémicas"), las redes transgubernamentales de funcionarios estatales que pertenecen a subunidades de gobiernos, así como los regímenes y organismos internacionales.

Relaciones Económicas Internacionales: comprenden el conjunto de vinculaciones y transacciones que se efectúan entre las economías nacionales. Podemos distinguir en estas relaciones aquellas que se refieren a grupos multinacionales, tales como: mercados comunes, asociaciones de libre comercio y en general acuerdos de integración económica.

Economía internacional: relación de la economía nacional con otras economías en virtud de la necesidad de complementarse para la vida económica y lograr, a través de esa relación, el mayor ingreso real posible.

Economía mundial: está constituida por la totalidad de las actividades económicas que se realizan en el mundo, sin considerar la división político/territorial del mismo en países, regiones o grupos multinacionales: el mundo como un todo, con una economía sustentada en sus recursos de toda índole y cuya actividad da lugar a lo que podríamos denominar el producto bruto del mundo.

⁶ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, Las Teorías de los Regímenes Internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis, México, pp 499-526, Foro Internacional, fotocopia, s/f, p 399.

Globalización: (más allá de las connotaciones que pueden darle un carácter de moda o ideología) parte de las transformaciones del capitalismo global que tienen características especiales, relacionadas a cambios tecnológicos y económicos y su irradiación o impacto hacia el resto del sistema: La globalización abarca una amplia gama de transformaciones que han tenido como núcleo el cambio del patrón tecnológico y los avances logrados en la informática, las telecomunicaciones, las comunicaciones, los servicios y la producción. Aunque ha predominado el aspecto económico de la globalización también se ha planteado su incidencia en la creación de un nuevo ambiente cultural.”⁷

Transnacionalización: tendencia de las estructuras a la articulación alrededor de ejes de poder que traspasan las fronteras del Estado- nación, y el impacto que tienen para las economías regionales y sus Estados, la dinámica de la globalización financiera y productiva.

Sistematización: “proceso reflexivo, mediante el cual los protagonistas de una experiencia (institución, técnicos y beneficiarios) rescatan, en forma participativa, los procesos y productos validados durante la ejecución de un proyecto, bajo la forma de sistemas reflejables en otras situaciones semejantes a la experimentada”⁸.

Pregunta Central y objetivos específicos

¿Cómo funciona la estructura y el proceso de toma de decisiones de política exterior, en materia económica, en el Ecuador?

Para “dar cuenta” de la pregunta planteada se proponen los siguientes objetivos específicos:

- a. Identificar a los actores que conforman la “unidad última de decisión”

⁷ Irey Gomez Sánchez, *La política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas*, Caracas, Venezuela, Espacio Abierto, Vol. 9 julio-septiembre, 2000, pp 319-339

⁸ OIT, Evaluación de proyectos y programas con énfasis en la Evaluación de Impacto, Managua, Agosto, 1998, fotocopia.

- b. Identificar a los actores, gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, con influencia en el proceso decisorio.
- c. Establecer los estímulos y condicionamientos externos e internos a la adopción de la decisión.
- d. Analizar las características del sistema político nacional y rasgos particulares de su política exterior (nivel macro de la decisión)
- e. Analizar el contexto específico de la decisión de ingresar a la OMC (nivel micro de la decisión)
- f. Establecer el nivel y momento de participación de los representantes de la sociedad civil y el grado de transparencia en el proceso de toma de decisión: en la fase de formulación de la decisión y en la fase de ejecución de la misma.

Metodología y técnicas

De acuerdo a la características del problema formulado, se realizará una *inferencia descriptiva*, es decir “circunscrita a la observación, análisis e interpretación del fenómeno escogido”. La inferencia descriptiva ofrecerá una recopilación, procesamiento e interpretación de las observaciones de la estructura y el proceso decisonal para el ingreso del Ecuador a la OMC

Para la exposición de los resultados se utilizará el método analítico-sintético, esto es, explicar el proceso de toma de decisiones interrelacionando los resultados obtenidos del análisis de cada una de las fases e implicaciones del proceso decisorio.

En la opinión de Graham T. Allison, los análisis de política exterior comprenden una serie de tareas relacionadas, pero distintas desde el punto de vista de la lógica: a) descripción, b) explicación, c) predicción, d) evaluación, e) recomendación. La investigación propuesta se orienta a la descripción y explicación de la decisión del gobierno del Ecuador de ingresar a la OMC.

Variable Resultado: conocer la estructura y dinámica decisoria en el ingreso del Ecuador a la OMC.

VARIABLES explicativas:

- Actores que conforman la “unidad última de decisión”
- Actores, gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, con influencia en el proceso decisorio.
- Estímulos y condicionamientos externos e internos a la adopción de la decisión.
- Características del sistema político nacional y rasgos particulares de su política exterior (nivel macro de la decisión)
- Contexto específico de la decisión de ingresar a la OMC (nivel micro de la decisión)

VARIABLES e indicadores

Estructura de decisión: actores gubernamentales / tamaño, diferenciación y especialización.

Proceso decisorio: actores no gubernamentales, del país y del exterior / influencia, evaluación de la información y de las alternativas y adopción de decisiones.

Delimitación de fuentes

Las evidencias que se van a recabar para “dar cuenta” del objeto de investigación son de tipo bibliográfico o textual: informes, documentos, declaraciones, publicaciones de prensa, libros, etc., y orales a través de entrevistas a informantes calificados. Las fuentes en el ámbito del Estado se encuentran en los Ministerios de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, de Relaciones Exteriores, el Banco Central del Ecuador y el Congreso Nacional. A nivel no gubernamental: Centros e Institutos de Investigación, Federaciones de Cámaras de la Producción y del Comercio; en los medios de comunicación escrita.

CAPITULO I

MARCO DECISORIO PARA EL INGRESO DEL ECUADOR A LA OMC

ESTÍMULOS Y CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS

Los estímulos y condicionamientos externos, de acuerdo con Russell, no solo constituyen el marco o contexto decisorio, sino que, además, forman parte del proceso o dinámica decisoría “*que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada*”. Los factores y/o actores externos “participan en el proceso decisorio *ejerciendo influencia* a través de distintos mecanismos [...] y, en ocasiones frecuentes, *determinan la medida* que en definitiva adopta la unidad última de decisión”⁹

En virtud de lo anterior, se puede establecer una diferencia entre los estímulos y condicionamientos externos que “*requieren la toma de una decisión*” de aquellos que “*determinan la medida*” que adopta un país, en este caso la adhesión del Ecuador al GATT/OMC. En el primer caso, nos referimos a procesos, tales como: la mundialización del comercio y las finanzas, resultado de la revolución tecnológica en la información y las comunicaciones, y a la consolidación del GATT como régimen internacional de negociaciones comerciales; procesos estos que actúan como condicionantes y estímulos externos que *requieren* la toma de decisiones de política exterior para responder a los retos que plantea el nuevo orden económico mundial.

Otros condicionamientos externos pueden tener, a su vez, un papel *determinante*, en la medida en que le otorgan al Estado ecuatoriano un rol muy preciso, cual es el de producir las condiciones jurídicas, institucionales y políticas internas para que una decisión de política exterior efectivamente se produzca; en este caso nos referimos a la condicionalidad de los organismos financieros internacionales y la influencia de la Agencias de Cooperación, en el marco de un cambio de eje en la política exterior de los Estados

⁹ Supra, Introducción, Estado de la Cuestión, p 8

Unidos: de los aspectos de seguridad a los económicos y comerciales y de mayor atención a “su área de influencia”, como resultado del derrumbe de la URSS y el fin de la “guerra fría”.

Por lo expuesto, el análisis de los procesos citados, sus características y tendencias, no es ajeno al objeto de la investigación, ni simple “telón de fondo”, sino que, en las palabras de Russel, forman parte de la secuencia temporal de hechos externos, inherentes a la dinámica decisoria, que *requieren o determinan* la toma de una decisión de política exterior.

La mundialización del comercio y las finanzas

La revolución tecnológica de finales del siglo XX, centrada en las tecnologías de la información y las comunicaciones, otorga velocidad a la transmisión de la información y aumenta la eficiencia y seguridad de los medios de transporte, lo que unido al funcionamiento continuo de los mercados financieros promueve la expansión del comercio mundial. Con la mayor interconexión de los mercados y la multiplicación de los intercambios comerciales se afianza la percepción de que una mayor integración al mercado mundial contribuye al logro de los objetivos del desarrollo de las naciones.

Las perspectivas para lograr las aspiraciones nacionales pasa, o bien por generar mecanismos multilaterales de negociación, en el marco de un acuerdo que establezca las pautas básicas a tales efectos, o bien por impulsar la firme cohesión de países pertenecientes a un determinado ámbito geográfico, en base a principios de libre mercado, de modo de aumentar también su poder de negociación internacional. Al primer esquema responde la estructura del GATT/ OMC; al segundo, el proyecto Comunitario Europeo. El multilateralismo y el regionalismo, como procesos contradictorios e interconectados, se convierten así en las nuevas maneras de concebir las relaciones de comercio internacional.

Como afirma Jagdish Bhagwati, “la conjunción de Europa 1992 y el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá permite presentir con claridad que el

sistema de comercio internacional avanza hacia la creación de bloques regionales, en contraposición del multilateralismo preconizado por el GATT”¹⁰

En ese mismo período, en América Latina se impulsan también procesos de integración regional iniciados en la década de los años setenta como el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones) del que forma parte Ecuador, sin embargo, la nueva dinámica comercial, el impulso a las negociaciones multilaterales y los nuevos acuerdos regionales citados, se superponen a dichos procesos y les plantean a los países latinoamericanos el reto de actualizar y definir prioridades en su agenda de política exterior comercial. En el caso del Ecuador, se prioriza el ingreso al GATT/ OMC.

De otro lado, es evidente que la nueva dinámica del comercio mundial, impulsada por la revolución tecnológica, el interés de los países desarrollados y de Estados Unidos, en particular, de incorporar en el régimen internacional de comercio temas como la propiedad intelectual, los servicios y las inversiones relacionadas con el comercio, contribuyó a fortalecer al GATT y no solo sacar a la Ronda Uruguay del atolladero en que se encontraba, sino a transformar al GATT en OMC¹¹.

Un indicador de la consolidación del régimen internacional de comercio es la adhesión de nuevos miembros al Acuerdo. Si en la constitución del GATT (1947) estuvieron representados 23 países, en los ocho años que dura la Ronda Uruguay la casi totalidad de países latinoamericanos habían adherido al acuerdo; sólo Ecuador y Panamá se encontraban fuera¹², lo cual, como es obvio, creó la sensación de ineluctabilidad del ingreso al GATT. Pero no solo ello, el acuerdo alcanzado entre la Comunidad Europea y Estados Unidos sobre los aranceles agrícolas también abrió expectativas favorables para el potencial

¹⁰ Bhagwati, Jagdish “El Sistema de Comercio Internacional”, Madrid, España, , Revista de Pensamiento Iberoamericano, No. 20, vol. Especial, 10º aniversario, julio-diciembre 1991, p 26.

¹¹ A partir de la Ronda Uruguay, prevista para 4 años pero que duró 8, el GATT se transforma en OMC. El GATT era pequeño y provisional, y ni siquiera era reconocido jurídicamente como una organización internacional y sólo trataba del comercio de mercancías. La OMC se constituye como una organización internacional y sus acuerdos, además de las mercancías, abarcan también los servicios y la propiedad intelectual. Los Acuerdos y las normas de la OMC son obligatorias para todos sus miembros.

¹² A la firma de la Declaración de Marrakesh que crea la OMC, concurren 120 países. Al iniciar el año 2002 con el ingreso de la República Popular de China, la OMC cuenta con 143 países miembros y representa más del 95% del comercio mundial.

exportador del Ecuador de productos de la pesca, forestales y de minerales y metales no ferrosos¹³, lo cual estimula y acelera el proceso de toma de decisiones para solicitar el ingreso del Ecuador.

Las Relaciones Estados Unidos y América Latina

En el plano político y de las relaciones internacionales, el derrumbe soviético representó el fin de la guerra fría y “la sustitución del orden bipolar, basado en la capacidad mutua de destrucción nuclear, por una constelación mundial fragmentada y atomizada, en la que Estados Unidos se alzó como superpotencia hegemónica y en la que persisten relaciones de poder asimétricas entre actores regionales”¹⁴

En esa coyuntura, Estados Unidos retoma la iniciativa para fortalecer la relación con los países latinoamericanos, mediante el fortalecimiento institucional y la promoción de un mercado de libre comercio hemisférico –curiosamente- la misma propuesta incorporada en la agenda de la primera Conferencia Panamericana realizada en 1889. Con razón, Henry Kissinger¹⁵ sostiene que, en muchos aspectos y, en particular, en las relaciones Estados Unidos-América Latina, el fin del siglo XX se parece en mucho al mundo de fines del siglo XIX. La analogía histórica no es gratuita, y hasta puede resultar premonitoria. La política aplicada por Estados Unidos durante los dos fines de siglo tiene un denominador común: preservar la hegemonía norteamericana en su área de influencia e *impedir o contrarrestar la influencia de las potencias europeas*¹⁶.

En efecto, en aquel entonces como ahora, Estados Unidos trata de reforzar y ampliar su presencia en la región para contrarrestar la creciente influencia de la Unión Europea, pero ahora, además, para contrarrestar los avances integracionistas regionales, especialmente el

¹³ Banco Central del Ecuador, División Técnica, “El Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sus Principios Fundamentales y sus Problemas, Frente al Sistema Mundial de Comercio –La Opción del Ecuador frente al GATT, autora: Wilma Salgado T., junio 5 de 1991, p 63

¹⁴ Jorge Castañeda, Revista Nexos, México, www.nexos.com.mx, diciembre del 2001

¹⁵ Henry Kissinger, "La Diplomacia", Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p 168.

¹⁶ Op. cit. p 17.

MERCOSUR y su propuesta de crear una comunidad latinoamericana que eventualmente puede otorgar a nuestros países un mayor poder de negociación.

Este cambio de clima en las relaciones hemisféricas, en el que las cuestiones de seguridad ceden lugar a los temas económicos, sociales y comerciales¹⁷, tiene como punto de partida la Iniciativa de las Américas del Presidente George Bush (padre) y el fin de las guerras en América Central. Hitos importantes de este proceso han sido: El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (1993); y las Cumbres de las Américas: en Miami (1994) en el gobierno de Bill Clinton¹⁸.

Si la política exterior del gobierno de los Estados Unidos, en la opinión de uno de sus más connotados líderes, Henry Kissinger, expresa la tensión entre la búsqueda ideológica de sus convicciones morales históricas y el pragmatismo "en la conducción cotidiana de su diplomacia"; entre los valores y las necesidades geopolíticas; entre el rol de faro y el de cruzado; entre el aislacionismo y el misionerismo; su política comercial expresa la misma contradicción, en este caso, entre la libertad de comercio (la ideología) y el proteccionismo (el pragmatismo); entre el multilateralismo y el regionalismo; entre la cooperación y el unilateralismo. En suma, se trate de la seguridad o del comercio, la política exterior de Estados Unidos tiene un sello o expresa la misma ambivalencia, tan gráficamente expuesta por Kissinger: idealista en el discurso, pragmático en la diplomacia cotidiana.

Estados Unidos, ya sea en sus relaciones bilaterales, como a través de los organismos internacionales en los que ejerce influencia, promueve la apertura y liberalización comercial, pero practica el proteccionismo de su agricultura y recrea permanentemente barreras u obstáculos de acceso a su mercado. En la misma línea de ambigüedad y contradicción promueve el comercio multilateral a través del GATT e impulsa de manera

¹⁷ Con excepción, quizá, de la "guerra contra la drogas" o "Iniciativa Andina" anunciada por Bush (padre) a partir del reconocimiento de la incapacidad del gobierno civil para contener la importación y uso de drogas ilícitas y de la concepción falsa de que "la epidemia de drogas en los Estados Unidos podía solamente ser eliminada reduciendo el suministro de drogas". Ver Donald J. Mabry, Aplicación de la Doctrina de Conflictos de Poca Intensidad al Negocio de la Cocaína: Razonamiento y Análisis", Revista Occidental, no. 9, IICLA, Tijuana, Baja California norte, México, 1992, pp 67-83

¹⁸ La última Cumbre de las Américas se realizó en Québec (2001) en el gobierno de George Bush (hijo)

agresiva una política comercial favorable a la regionalización del sistema de comercio a través de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Como dice Bhagwati, “En lugar de reducciones mutuas “equilibradas” de las barreras comerciales, utilizadas desde la última guerra mundial en tantas rondas negociadoras sobre temas comerciales, Estados Unidos parece haber adoptado últimamente un método original para avanzar hacia un comercio más libre: pedir *a los otros* que liberalicen , empleando para ello, no la convicción nacida de los alicientes que suponen las concesiones comerciales ofrecidas, sino *la amenaza* de dejar en suspenso las propias obligaciones comerciales en caso de que no sean satisfechas las exigencias planteadas”¹⁹

En esa dirección, el medio más efectivo para promover la apertura y liberalización del comercio exterior²⁰, vía y condición *sine qua non* para acceder al GATT, lo constituye la condicionalidad y los programas de ajuste estructural que deben aplicar los gobiernos de los países que deseen renegociar, reestructurar o refinanciar la deuda externa, desde el inicio de la llamada “crisis de la deuda” en 1982.

En efecto, las crisis superpuestas de la industrialización sustitutiva de importaciones y de la deuda externa en América Latina y el Ecuador, como resultado de la acción de factores internos (excesivo proteccionismo, bajo nivel de integración y de renovación o inercia tecnológica) y externos (la caída del precio de las materias primas (incluido el petróleo), el cierre del crédito externo y el alza de la tasa de interés internacional)²¹ hizo imperativo el ajuste estructural que impulsó la reestructuración de nuestras economías, mediante la adopción generalizada de políticas de liberalización, desregulación, apertura externa, privatización y reducción del rol del Estado.²²

¹⁹A la luz de esta constatación resulta anacrónica la reducción del debate sobre el ingreso al GATT/OMC a un debate entre libre comercio y proteccionismo.

²⁰ “El primer concepto se aplica al conjunto de políticas, incluyendo casi siempre un fuerte componente de intervencionismo para orientar a la economía hacia los mercados internacionales, el último se refiere al desmantelamiento de la protección y de otros controles gubernamentales” Manuel R Agosin, Notas sobre comercio, apertura y desarrollo, Madrid, España, Pensamiento Iberoamericano, p14

²¹ Oscar Ugarteche, El Falso Dilema, América Latina en la Economía Global, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert-FES, Perú, 1997

²² Osvaldo, Sunkel, Introducción editorial, Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, España, , No. 20, vol. Especial, 10º aniversario, julio-diciembre 1991, pp 11 y 12

La condicionalidad y el ajuste tienen un carácter impositivo tal que, de acuerdo con Ugarteche: “Por primera vez, la condicionalidad de los organismos financieros internacionales, para reestructurar y poder cobrar la deuda externa, *restringe el manejo de la política económica interna* y asegura la universalización de las reglas de juego internacionales”²³. Así, la condicionalidad no solo es determinante de la liberalización del comercio exterior sino que, además, restringe el poder de decisión soberana de la política económica.

La evidencia de cómo los organismos internacionales, encargados de contribuir financieramente para la estabilización y reactivación de las economías en crisis, condicionan la ayuda a la aplicación de políticas de liberalización comercial se encuentra en sus propios reportes. El Banco Mundial, en el informe de 1987 reconoce que: “en las tres cuartas partes de sus operaciones para ajuste estructural y sectorial, el Banco a ayudado a sus prestatarios a emprender reformas que entrañaban la eliminación de todo tipo de obstáculos al comercio”²⁴.

El FMI, a su vez, en el reporte anual de 1989, admite que “concede apoyo financiero a los países miembros que implementan medidas de liberalización comercial y que está usando todas sus facilidades crediticias”, incluyendo la Facilidad Ampliada del Fondo y la facilidad de financiamiento compensatorio y de contingencia, para apoyar la liberalización comercial.²⁵

Los resultados de la acción combinada de la condicionalidad para el refinanciamiento de las deudas y la asesoría de los organismos financieros internacionales colocaron a los países en desarrollo a la vanguardia de la liberalización comercial²⁶. Como dice Sunkel, “se produce una situación paradójica. Son ahora los países subdesarrollados los que están en la vanguardia de las tendencias liberalizadoras del comercio, abriendo sus mercados más o

²³ Ugarteche, Op. cit.

²⁴ Banco Mundial, Informe Anual 1987, p. 23, citado por Wilma Salgado, op. cit. P 68

²⁵ International Monetary Fund, Annual Report, 1989, p. 30, citado por Wilma Salgado, op. cit. p 68

menos indiscriminadamente a los productos de los países industrializados, mientras estos se otorgan acceso preferencial entre ellos, pero insisten en mantener la protección a la agricultura y aumentan el proteccionismo no arancelario a muchos productos tradicionales, a las nuevas exportaciones no tradicionales y, en especial, a las manufacturas procedentes de los países que han adoptado las estrategias exportadoras preconizadas por ellos”²⁷

Si bien esta anticipación de los países latinoamericanos y del Ecuador en liberalizar la economía vuelve redundante discutir si liberalizar o no, ello no significa que, como lo hace el Grupo Negociador, se renuncie al imperativo de discutir y definir una estrategia de cómo hacer la liberalización, qué liberalizar y qué no liberalizar, en qué secuencia y qué otras políticas deben adoptarse en este contexto.²⁸

Por último, la Asistencia Internacional para el Desarrollo puede ser considerada también como un factor externo que condiciona y orienta la toma de decisiones en favor de una mayor integración al mundo globalizado. Si bien la tesis doctoral del maestro César Montúfar tiene por objeto demostrar que “el colapso del paradigma de desarrollo que impulsó la capitalización física y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)” no fue el resultado de la crisis de la deuda y el ajuste estructural de los años 80, sino el “resultado de una batalla geopolítica y conceptual entre países donantes y receptores de asistencia”, la conclusión de su investigación confirma la influencia que ejerce la Ayuda para el Desarrollo, dice: “no fue tanto que el Estado desarrollista entrara en crisis para cumplir con su función asignada de capitalizar la economía sino que su función principal, *función definida por el sistema internacional a través de la influencia ejercida por la AID* (Asistencia Internacional para el Desarrollo) se reorientó hacia el logro de *la integración de estos países a un sistema internacional interdependiente*. La modernización de las sociedades atrasadas adquirió, entonces, un nuevo significado; significado otorgado

²⁶Manuel R. Agosín y Diana Tussie, Un Boletín del GATT dio a conocer que 63 países en desarrollo habían liberalizado su comercio desde el comienzo de la Ronda Uruguay (GATT/1538, Ginebra, 12 de marzo de 1992) p 560

²⁷ Sunkel, op. cit, p12

²⁸ Manuel R Agosin, Notas sobre comercio, apertura y desarrollo, Pensamiento iberoamericano, pp 13-14

por *el imperativo de su integración global a un marco de relaciones internacionales obviamente asimétrico*”²⁹ (las cursivas son nuestras)

CONTEXTO MACRO POLÍTICO INTERNO

Características del sistema político ecuatoriano

De acuerdo con la Constitución Política de la República, “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. ***Su gobierno es republicano, presidencial***, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”³⁰

Son instituciones del Estado, entre otras, los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, ejercida por el Congreso Nacional; Ejecutiva, ejercida por el Presidente de la República en calidad de jefe de Estado y de Gobierno, y responsable de la administración pública; y, Judicial, ejercida por los órganos de la función judicial.

En la toma de decisiones de política exterior participan el Presidente de la República y el Congreso Nacional. En la Constitución de la República del Ecuador, Codificada en 1983, vigente al momento en que se resolvió solicitar la adhesión del Ecuador a la OMC, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, consta, de manera expresa: “determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales, celebrar tratados y demás convenios internacionales de conformidad con la Constitución y leyes; ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional; canjear o depositar, en su caso, las respectivas cartas de ratificación” (Art. 78, f).

²⁹César Montúfar, La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma de desarrollo, en Revista Ecuador Debate, Quito, No. 51, diciembre 2000, pp 43-74, Capítulo dos de la Disertación doctoral, New School for Social Research, Nueva York, 1999, p 56

³⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, Título I, De los principios Fundamentales, Art. 1, Registro Oficial 1, martes 11 de Agosto de 1998, p 1

La Constitución actual, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, reunida en 1998, y que reemplaza a la anterior, mantiene la facultad presidencial de dictar la política exterior del país. Dice, en el Art. 171, Serán atribuciones y deberes del Presidente de la Republica los siguientes: “definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija”. Al Congreso Nacional, por su parte, le corresponde “aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda” (Art. 30, num. 7.)

La definición del sistema político ecuatoriano contenida en el texto constitucional expresa más el “deber ser” que las características de su organización y funcionamiento. En la toma de decisiones políticas, por ejemplo, la “unidad” del Estado cede terreno a la “fragmentación”, y la participación y descentralización de la administración se convierten, en la práctica, en procesos excluyentes y altamente centralizados.

De las definiciones extraídas del texto constitucional se desprende el carácter presidencialistas del sistema político ecuatoriano. Una de las características de este tipo de sistema político ha sido y es su tendencia al centralismo en la toma de decisiones. Sobre la tendencia al centralismo y al autoritarismo institucional en la toma de decisiones de los sistemas presidencialistas de gobierno, los teóricos de la escuela “histórico empirista” sostienen que su origen se remonta a dos características del proceso fundacional del Estado –Nación, por un lado, debido a la desorganización e inestabilidad política que acompañó a los procesos emancipatorios el poder y la integración nacional se afirma en la autoridad del presidente; por otro lado, el centralismo sería el resultado de la mezcla de la tradición clásica de la separación de poderes y el reconocimiento de la soberanía del pueblo con las tradiciones monárquicas centralistas en las élites criollas, incluidos los militares, que asistieron a la inauguración del Estado Nacional³¹.

Para los politólogos que tratan de explicar las prácticas y procesos políticos en las democracias latinoamericanas, a partir de variables específicamente políticas (liderazgo, el

contexto institucional y las reglas formales) los sistemas de gobierno presidencialista propician una dinámica de confrontación y conflicto permanente, en lugar de favorecer prácticas políticas de cooperación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso político y ello, desde luego, marca el proceso de toma de decisiones, tanto en la política interna como en la externa³².

Esta tendencia del régimen presidencialista “deriva de tres factores: primero, de la combinación de principios antagónicos en el sistema mismo, lo cual los hace rígidos especialmente conflictivos; segundo, de la existencia de una doble legitimidad democrática y, tercero, de la carencia de flexibilidad que proviene de que tanto el presidente, cuanto el cuerpo legislativo son electos para un período determinado y ninguno necesita la confianza o el apoyo del otro para permanecer en sus funciones”³³.

De los tres factores señalados, el segundo, la doble legitimidad tiene relación directa con la toma de decisiones de política exterior. Como se desprende del texto constitucional tanto la presidencia cuanto el cuerpo legislativo gozan de legitimidad democrática y no hay principios democráticos que ayuden a decidir quien tienen la “mejor legitimidad” o quien goza de mayor legitimidad para hablar y decidir en nombre de los ciudadanos, dado que legisladores derivan también su legitimidad de los votos del pueblo.

La “doble legitimidad democrática” le otorga al sistema presidencialista un carácter híbrido: presidencial-congresista: el Presidente define, formula y ejecuta la política exterior, pero al Congreso le corresponde la facultad de aprobar o improbar los Tratados o Convenios Internacionales que se deriven de la aplicación de tales políticas, lo cual, en ausencia de mecanismos de comunicación y/o coordinación se convierten con frecuencia en

³¹ Gladys Villarroel, en Tema con variaciones: el presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos, *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, Caracas, Vol 9, No. 1, enero –marzo de 2000, pp 9-35)

³² Las deficiencias identificadas del presidencialismo no significa que un régimen parlamentario funcionaría mejor en nuestro país; de lo que se trata en este acápite es de evidenciar las tendencias o problemas estructurales del sistema presidencialistas del Ecuador que inciden o pueden incidir en la toma de decisiones de política exterior

³³ Linz, JJ, *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, 1990, citado por Gladis Villarroel, op. cit., pp 54-56

una fuente potencial de conflicto, sobre todo si el Presidente no cuenta con una mayoría legislativa a través de su partido o de una alianza con los partidos de la oposición.

Este carácter híbrido del sistema político ecuatoriano se evidencia no solo de la división de funciones antes señalada entre la formulación de políticas y la facultad de aprobar tratados internacionales, sino también de la concesión al Presidente de la facultad de legislar o de influir en la legislación por la vía de los decretos de emergencia, por un lado, y el poder de veto, por otro, es decir una mezcla de poderes proactivos y reactivos, respectivamente, que, en lugar de solucionar amplían el campo de potenciales conflictos, sobre todo cuando, como ya se indicó, cuando el Presidente no cuenta con una mayoría legislativa. En el proceso político del Ecuador la incidencia de este factor es mayor cuando se trata de aprobar, por ejemplo, leyes en materia económica interna, y casi desaparece o no tiene mayor incidencia cuando se trata de decisiones de política exterior, sobre todo si están relacionadas con la

dimensión económica de la toma de decisiones frente a las políticas diplomáticas o de seguridad.

Junto a las patologías del presidencialismo descritas, existen otros problemas inherentes al sistema del presidencialismo, como la apatía política y el empobrecimiento del debate público, que inciden también en las características del proceso de toma de decisiones, a saber: la falta de interés y el escaso o nulo nivel de participación de los actores sociales, incluidos los más directamente involucrados en la toma de decisiones sobre política exterior.

En el primer caso, la participación de los actores sociales en los distintos niveles del proceso político requiere de ciertas condiciones que promuevan la participación y distintos medios para ejercer la opinión (consultas, referéndum, etc.) y de las tecnologías correspondientes para procesar los resultados, sin embargo, la concentración del poder inherente al sistema de gobierno presidencialista, reduce los ámbitos en los cuales la gente

puede participar y, de ese modo disminuye el incentivo de los ciudadanos para tomar parte en el debate político, promoviendo la apatía en lugar de la participación.³⁴

El segundo factor, el empobrecimiento del debate público, es resultado de las características del proceso de elecciones en el que “pocas veces se discute acerca de las concepciones de la sociedad, las cuestiones ideológicas o los principios sociales y políticos que están en juego, y casi nunca de los temas de política exterior relacionados con la economía. Las contiendas se reducen a una consideración de la imagen proyectada por los candidatos y de los contenidos emotivos de sus discursos.

La discusión de los asuntos públicos se ve también afectada porque los candidatos presidenciales, al dirigirse a grandes sectores del electorado, reducen al mínimo el contenido ideológico de sus mensajes, los cuales resultan llenos de inconsistencias, vagas promesas y apelaciones emocionales que tienen como propósito lograr el apoyo de grupos con ideologías e intereses muy diversos.³⁵

Como consecuencia de lo anterior, el proceso de toma de decisiones de política exterior en la dimensión económica no desarrolla una dinámica social importante y, por tanto, no produce efectos de retroalimentación sobre los tomadores de decisiones.

Otra característica del funcionamiento del sistema político y que constituye el contexto dentro del cual opera la toma de decisiones es la política entendida como Juego “suma cero” de la cual se deriva un estilo y una cultura política típica del país y la región. En la política como “juego suma- cero”, el candidato ganador “gana todo”, al menos en la rama ejecutiva del gobierno, mientras que el perdedor “pierde todo”: habiendo invertido todo su capital político se encuentra, después de la elección, sin ningún acceso a lo público, y si no tiene un liderazgo fuerte en su propio partido, se ve fuera del proceso político mismo.

³⁴ Nino, C.S.”El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, 1992, citado por Gladis Ruiz, op. cit., p 17.

³⁵ Op. cit., p 18

Con la dinámica del juego “suma cero” “ganadores y perdedores quedan establecidos para todo el período presidencial sin que alianzas o coaliciones políticas formen parte del juego político. Los premios se ganan para un período fijo. Y las pérdidas también. De manera tal que se incrementan las tensiones políticas y la polarización. Estas características de la dinámica política generan un estilo político y de gobierno caracterizado por la pugnacidad, por el ataque sin cuartel contra el adversario, por la confrontación constante y por la imposibilidad de negociación.

“la búsqueda de negociación o cooperación entre los contendores políticos, característica de la democracia, es vista, a menudo, como resultado de la debilidad, y no como consecuencia necesaria del proceso político democrático, en el cual se acepta y se reconoce la existencia de intereses divergentes y se busca el consenso, pero se respeta el disenso y se garantiza las posibilidades reales de la oposición para alcanzar el poder”.³⁶

Como consecuencia de esta característica del sistema político se engendra la tendencia a excluir en lugar de incluir en el proceso de toma de decisiones a los partidos políticos de oposición, a lo cual contribuye además, la poca importancia que la política externa tiene en la agenda de los partidos políticos en general, independientemente de su orientación ideológica o programática.

Características de la política exterior

Los objetivos tradicionales de la política exterior del Ecuador pueden resumirse en los siguientes: respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial del país; el fortalecimiento de la proyección externa de la República en los ámbitos político, jurídico, económico y cultural; alcanzar una mayor presencia y respetabilidad de la nación en la comunidad internacional; y, defensa de los intereses de los ecuatorianos en el exterior.

³⁶ Op. cit., pp16-17

Para cuando se anuncia la decisión del gobierno del Ecuador de adherir a la OMC, el asunto de mayor trascendencia en la política exterior ecuatoriana era, sin duda, el problema territorial con el Perú. Sin embargo, como resultado de las transformaciones previamente descritas (supra, cap.I), en los inicios de los años noventa, comienza a configurarse un sistema internacional más plural en comparación con el sistema bipolar de la postguerra; las variables externas pasan a tener una incidencia mayor en las sociedades nacionales; el Estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes gubernamentales y no gubernamentales comienzan a intervenir en ella, poniendo en juego recursos de poder no tradicionales, y, lo que es más importante, la agenda de política exterior del país se amplía, diversifica y se torna más compleja, dejando de estar dominada por consideraciones vinculadas a la seguridad.³⁷

La Cancillería ecuatoriana toma nota de los cambios reseñados por Tomassini y amplía su agenda de manera reactiva, como una respuesta a impactos provenientes del ambiente internacional o como una reacción en función de objetivos que persiguen otros o de acciones que otros provocan, pero despliega, simultáneamente, acciones tendientes a dotarse de las capacidades institucionales y profesionales para asumir los retos que las nuevas condiciones demandan, ni tampoco considera necesario crear mecanismos para la coparticipación en la formulación de políticas externas y la toma de decisiones de los nuevos actores que emergen junto a los nuevos temas. En esas condiciones, la nueva –incrementada- agenda de política exterior del país, expresa una política reactiva más que de “acción externa” que responde a un proyecto nacional y dotada de poder; poder que se deriva tanto de acuerdos internos como del de los aliados (Estados) que comparten objetivos, valores y, sobre todo, manifiesten la voluntad de actuar en común.

Entre los nuevos temas de la agenda externa constan: la inserción en el nuevo orden internacional, el robustecimiento de la democracia, el respeto y promoción de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, la protección del medio ambiente, la promoción de las relaciones culturales, el robustecimiento de la integración regional, la cooperación

³⁷ Luciano Tomassini, “La Cambiante Inserción Internacional de América Latina en la Década de los 80”, pp 13-29, en Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, Madrid, España, no. 13, enero-julio 1988, p 19

técnica y científica y el desarrollo del turismo, etc. etc. De los temas citados, en que el se define como prioritario es la adhesión del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio anunciada por el Arquitecto Sixto Durán Ballén en el discurso de posesión de la Presidencia de la República. Son frecuentes, en los documentos que se citan más adelante, las referencias que hace el Presidente del Grupo Negociador a la adhesión del Ecuador a la OMC, como la prioridad en política exterior del gobierno. Ello explica también por qué para el Canciller Galo Leoro Franco “El mayor logro de la política económica internacional de este gobierno, ha sido el ingreso del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio”³⁸

³⁸ Galo Leoro Franco, Informe a la Nación, 1995-1996, Ministerio de Relaciones Exteriores, tomo I, p 176

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO DEL INGRESO DEL ECUADOR AL GATT/ OMC

Estructura decisoria

La estructura decisoria, como consta en la metodología utilizada, está integrada por uno o varios actores gubernamentales internos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. Forman parte de la estructura decisoria únicamente actores gubernamentales del país, quienes operan como la “unidad última de decisión”. Por tanto, cuando se habla de estructura decisoria se hace referencia a *tamaño, diferenciación y especialización* de los actores que la conforman.

El actor central en la toma de decisiones, relacionada con la formulación y ejecución de la política exterior, es el Presidente de la Republica quién, además, actúa como “unidad última de decisión”. Sin embargo, cuando el resultado de las decisiones de política exterior es la firma de acuerdos y tratados internacionales, la “unidad última de decisión” se traslada al Congreso Nacional que tiene la capacidad constitucional de aprobar o improbar los Tratados o Convenios que el Presidente, obligatoriamente, debe poner a su consideración³⁹. Este es un claro ejemplo del carácter bicéfalo o híbrido del sistema político ecuatoriano: presidencial-congresista, cuyas consecuencias en la dinámica política, la estabilidad de la democracia y la toma de decisiones fueron analizadas antes⁴⁰.

³⁹Constitución de la Republica del Ecuador, Codificada en 1983, Art. 78, f, Registro Oficial, No. 569 del 10. de septiembre de 1983. La Constitución actual que reemplaza a la anterior, mantiene la facultad presidencial. Art. 171, numeral 12.

⁴⁰ Supra, Estructura del Sistema Político Ecuatoriano.

Dado el carácter centralizado de la toma de decisiones en la Presidencia de la República, la estructura decisoria se integra con organismos y dependencias del poder ejecutivo; en el caso de la adhesión al GATT/ OMC, la conducción del proceso fue delegada al Grupo Negociador, designado mediante Decreto Ejecutivo por el Presidente de la República (No. 1167, de 23 de octubre de 1993; ver anexo 1) e integrado por funcionarios de las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy de Economía y Finanzas), Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (hoy de Comercio Exterior, Industrias y Pesca), Consejo Nacional de Desarrollo (hoy Oficina de Planificación de la Presidencia) y Banco Central del Ecuador; a los que se agregan el Representante Permanente del Ecuador ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas en Ginebra y los funcionarios diplomáticos de dicha Misión.

A la Cancillería se le encarga la presidencia del Grupo Negociador, y se otorgan “Plenos Poderes al Subsecretario Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que, a nombre y representación del Gobierno del Ecuador, negocie y acuerde compromisos necesarios para el ingreso del Ecuador al GATT y suscriba el protocolo de Adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como sus respectivos anexos”, lo que le convierte al Grupo Negociador en la “unidad última de decisión”.

Integran además el Grupo Negociador, representantes de las Cámaras de la Producción en calidad de asesores. El Art. 6, del antes citado Decreto, dice: “El Grupo estará asistido, además, por los asesores que, a petición del Ministro de Relaciones Exteriores, designen otras instituciones del Estado y las diversas Cámaras de la Producción del país”.

Características de la estructura decisoria

En la conformación de la estructura decisoria para la adhesión del Ecuador al GATT/OMC, deben destacarse los siguientes aspectos: primero, la no inclusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el Grupo Negociador; omisión que, al margen del decreto, fue corregida posteriormente pues, en la lista de miembros del Equipo Negociador publicada

una vez finalizado el proceso de admisión, no solo que se incluye al MAG, sino que éste aparece con el mayor número de representantes⁴¹.

En segundo lugar, en la conformación de la estructura decisoria se incluye a un actor no gubernamental, los empresarios pueden participar como asesores a pedido del Ministro de Relaciones Exteriores, no del Grupo Negociador, como era lógico suponer. (Este aspecto es importante tener en cuenta porque ilustra el origen rol de la Cancillería en el proceso de adhesión al GATT/ OMC)

En tercer lugar, a pesar de que el CONADE aparece como parte del Equipo Negociador, dicha entidad no designa a su representante y, por tanto, no participa en el proceso de negociación. Al ser consultados sobre el tema, dos miembros del Grupo Negociador atribuyen la ausencia de los representantes del CONADE al Artículo 8 del decreto presidencial, de acuerdo con el cual, “Los gastos por concepto de pasajes aéreos y viáticos requeridos para la participación de los integrantes del Grupo Negociador mencionados en los Artículos 3 y 4 de este Decreto, se aplicarán a los presupuestos de las respectivas Instituciones a las que pertenecen los funcionarios designados”. Y como el CONADE no tenía presupuesto para que sus representantes se trasladen al exterior, fueron excluidos hasta de participar en las reuniones dentro del país.

Sin embargo, existe una explicación que no tiene nada de inocente, ni de anecdótica para entender la no designación de representantes del organismos que, por mandato constitucional (Art. 90), es el encargado de fijar “las políticas generales, económicas y sociales del Estado” y es el rol protagónico que tras bastidores asume Alberto Dahik, Vicepresidente de la República, Presidente del CONADE y del Frente Económico del Gobierno, en la conducción “real” del proceso de negociación del ingreso del Ecuador al GATT/ OMC y que marca otra característica de la conformación de la estructura decisoria.

En efecto, y en cuarto lugar, sin la aquiescencia del Economista Alberto Dahik, el grupo negociador no adoptaba ninguna resolución importante. Como afirma Patricio Izurieta

⁴¹ Adhesión del Ecuador al GATT, t II, p 301, Anexo

Mora Bowen, Presidente del Grupo Negociador: “Durante el proceso de negociación, todas las decisiones de trascendencia se adoptaron en el seno del Frente Económico, presidido por el Vicepresidente de la República” (el subrayado consta en el texto original)⁴². Al mismo tiempo, el Economista Dahik era el funcionario estatal encargado de llamar al orden, tanto a los funcionarios públicos como a los dirigentes de las cámaras de la producción, que insistían, más allá de las explicaciones que les proporcionaban los miembros del Grupo Negociador, en las críticas o reparos a la conducción del proceso. En la práctica, el Economista Dahik -y el Frente Económico que el preside- se convierte en “unidad última de decisión” informal, por encima del Grupo Negociador. Las evidencias son múltiples.

Patricio Izurieta Mora Bowen, Presidente del Grupo Negociador, el mismo día que el Consejo General de la OMC aprobó la adhesión del Ecuador (31.07.95) se dirige al Señor Economista Alberto Dahik, Vicepresidente de la República, para informarle de la decisión y “expresarle mi (su) más sincero agradecimiento por las *directrices* y el *respaldo* brindados continuamente por Usted al Equipo Negociador”⁴³; frase que no consta en la carta que por el mismo motivo y con el mismo texto le remite al Presidente de la República. (las itálicas y el paréntesis son nuestros)

Las *directrices* del Economista Dahik eran, como su nombre lo indica, directas y al detalle. El Señor Alfonso López Araujo, Director General de Asuntos del GATT afirma que: “Con la aquiescencia del Vicepresidente de la República, el Equipo Negociador *preparó* los parámetros arancelarios máximos y mínimos dentro de los cuales se podría negociar la adhesión”⁴⁴: Sin embargo, el Señor Izurieta Mora Bowen, más sincero, reconoce que el señor Vicepresidente no solo daba la aquiescencia para preparar parámetros, sino los parámetros mismos; en carta que transcribo *in extenso*, dice:

⁴² Carta dirigida por Patricio Izurieta a Juan Falconí Puig el 15 de junio de 1995, “como alcance a la conversación telefónica que mantuvimos el día de hoy, relacionada con su artículo **Negociaciones comerciales** que fuera publicado por el diario El Comercio, en su edición del 14 de los corrientes”

⁴³ Fax, No. 9117-38 SE/DGAGATT, 31.07.95

⁴⁴ Carta dirigida el 22 de junio de 1995 al Doctro Angel Felicísimo Rojas, a propósito del artículo titulado Ecuador en el GATT, publicado en El Universo el 19 de junio de 1995.

“Me es grato dirigirle la presente con el objeto de llevar a su conocimiento la manera como el Equipo Negociador [...] culminó sus labores de negociación en aquellos temas que aún quedaban pendientes, *de conformidad con los parámetros que usted se dignara impartirme* en la última reunión de trabajo que mantuvimos en la noche del 8 de los corrientes.

[...]

Como recordará, señor Vicepresidente, *usted me había autorizado inicialmente* a llevar el contingente hasta 1000 TM. Dado que durante la negociación se tornó indispensable llevarlo hasta 1250 TM, en cinco años, a fin de que Nueva Zelandia acepte todo el paquete anterior, el mismo que sistemáticamente lo había rechazado durante un año y medio, y en razón de que dicha cuota puede ser fácilmente absorbida tan sólo con donaciones, *creí conveniente aceptar el incremento. Obviamente se requiere de su confirmación para que el mismo quede en firme.* Como elemento para su análisis, debo poner en su conocimiento que este nivel es plenamente aceptado por la Asociación de Ganaderos.

[...]

Tomando como antecedentes las opiniones del Asesor Legal de la OMC, doctor Roessler y del doctor Ake Linden, Consultor para asuntos de la OMC y una de las personas que más sabe sobre el GATT en Ginebra, en el sentido de que el Ecuador muy bien podría aceptar la propuesta de la Unión Europea porque en nada afecta jurídicamente a su derecho, como miembro de la OMC, a plantear un panel en contra del régimen comunitario del banano, [...] *y usted consideró que se debía aceptar el texto de la Declaración propuesto por la UE, como en efecto así se hizo*”

⁴⁵ (las itálicas son nuestras).

Todos los caminos de la toma de decisiones conducen al Vicepresidente. Como los ganaderos no cedían en su posición el Econ. Juan Falconí Morales, delegado del Banco Central al Grupo Negociador, le prepara una carta al Gerente General dirigida al Econ. Dahik en la que le solicita que defina la situación ante los ganaderos y le recomienda que: “debería al más alto nivel político confirmar urgentemente –de ser el caso- las instrucciones

⁴⁵ Carta No. 10075-23 SE/DGAGATT, de 29 de mayo de 1995

impartidas al MAG para la negociación agropecuaria [...] Así mismo me permito sugerir a usted considere la posibilidad de convocar a una reunión a la que podrían ser invitados los representantes de esa Asociación para transmitirles (*sic*) directamente la posición oficial del Gobierno Nacional en las negociaciones de acceso a la OMC”⁴⁶.

La concentración del poder de decisión en el Economista Dahik, desde luego, no pasó desapercibida para la Asociación de Ganaderos. Andrés Borja, Presidente del gremio, en declaraciones al Diario Hoy, afirma: “Hay vanidad en el Vicepresidente de la República porque se de en este período gubernamental la adhesión a la OMC, y por ello se puede perder la óptica de los intereses del país para ingresar a una organización tan importante”⁴⁷.

En quinto lugar, el contenido del decreto presidencial confirma: la fragmentación funcional del frente económico; la competencia y el conflicto ínter burocrático entre el Ministerio de Industrias y el de Relaciones Exteriores para liderar las negociaciones; y la forma como el Presidente de la República resuelve la pugna a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La competencia interburocrática es evidente en las expresiones del Presidente y miembros del Grupo Negociador tendientes a desconocer toda fortaleza o aporte al Ministerio de Industrias y Comercio. Patricio Izurieta Mora Bowen afirma que: “... la misma *dispersión del manejo del comercio exterior* fue un elemento que complicaba las negociaciones. Por ello –continúa- fue necesario crear un equipo negociador que, conformado por representantes de varias instituciones estatales, tomó las riendas del proceso”⁴⁸. Agrega luego que: “Las mayores dificultades que se presentaron, fueron, precisamente, *la falta de apoyo técnico por parte de quienes tienen a su cargo las diferentes actividades del comercio exterior*, la falta de estadísticas confiables de comercio...” (las itálicas son nuestras)

⁴⁶ Carta del 16 de marzo de 1995, SE-918-95

⁴⁷ Diario Hoy, 15.04.95,

⁴⁸ Patricio Izurieta, *El Ecuador en la Organización Mundial De Comercio*, en *El Ecuador frente ala Organización Mundial de Comercio (OMC)*, Editor Juan Falconí Morales, Quito, Banco Central del Ecuador, julio 1996, pp 243- 251.

Para Cristian Espinosa, miembro del Equipo Negociador, “*Con excepción del respaldo brindado por el Banco Central del Ecuador [...] y del aporte de los técnicos del Ministerio de Agricultura [...] el Equipo Negociador tuvo que apoyarse en un acelerado proceso de especialización de sus miembros en los diferentes temas que iban a negociarse*”. Pero no solo niega todo aporte que pueda dar el Ministerio de Industrias y Comercio, sino que -en su criterio- en el país no se conocía ni sus propias políticas comerciales, y el comercio exterior se encontraba “a la deriva”. Dice: “En otras palabras, el Equipo Negociador debió llenar un gran vacío que existe en el país, no solo en el conocimiento de la normativa vigente en el GATT o negociada durante la Ronda Uruguay, sino en lo que son las propias políticas de comercio exterior del país. Aparte de esporádicos intentos para promover las exportaciones, o de una participación a destiempo y por lo general no decidida en el esquema de integración andina, el comercio exterior del Ecuador ha estado tradicionalmente a la deriva, o peor aún, dirigida por intereses específicos de grupos empresariales que como es lógico y legítimo, velan primordialmente por sus propios intereses”⁴⁹.

Ante la inocultable competencia interministerial, el Presidente resuelve la disputa a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para Cristian Espinosa esa decisión era la apropiada, por dos razones: “primero, porque una gran parte del trabajo había que realizarlo en Ginebra por intermedio de la Misión del Ecuador, y segundo, porque el relativo grado de especialización sobre el tema GATT era mayor en esta institución”⁵⁰

Sin embargo, antes que a las fortalezas relativas a las que alude el Señor Espinosa, el Decreto presidencial evidencia mas bien el lobby de la Cancillería, pues, lo del “relativo grado de especialización” como factor determinante para que el Presidente le delegue la toma de decisiones en el proceso de adhesión al GATT/OMC, no se sostiene frente al reconocimiento que hace el Presidente del Grupo Negociador al respecto: “La Cancillería – dice- conciente de que *se trataba de un tema nuevo, de que además, no existían en el país negociadores que conocieran a cabalidad el tema del GATT*, impulsó un programa de

⁴⁹ Cristian Espinosa Cañizares, *La Adhesión del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio*, en *El Ecuador frente a la Organización Mundial de Comercio (OMC)*, Editor Juan Falconí Morales, Quito, Banco Central del Ecuador, julio 1996, pp 59-60

formación y capacitación, que incluyó el desplazamiento de funcionarios a la sede de la OMC en Ginebra por varios meses [...] Adicionalmente se contó con el apoyo de la Secretaría del GATT, la UNCTAD, el SELA y la ALADI, para el envío de expertos, en repetidas ocasiones, para la formación y preparación del equipo de negociadores”⁵¹

El Lobby del Ministerio de Relaciones Exteriores es evidente además en la injustificada discriminación en la designación de los Miembros del Grupo Negociador. En efecto, no solo se concede la Presidencia del Grupo al Ministerio de Relaciones Exteriores sino que el Presidente nombra únicamente a los representantes de dicho ministerio y del Banco Central, y traslada a los Ministros y al Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo, la designación de otros miembros del Grupo Negociador.

Por último, *ex post*, la disputa para presidir el Comité de Negociaciones del ALCA, en Abril del 2001, y la resolución presidencial a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores, confirma que el rol de la Cancillería en las negociaciones comerciales internacionales, antes que expresar una rutina burocrática de especialización sobre el tema, expresa mas bien una cesión de poder por parte del Presidente de la República.

La negociación del ingreso al GATT/OMC, tanto por la coyuntura internacional en que se produce como por los intereses nacionales que se pueden afectar o beneficiar, es un proceso que rebasa, sin duda, el campo meramente comercial y técnico y se convierte en un proceso de alto contenido político y diplomático. Si la intención presidencial y el lobby de la Cancillería hubieran tenido este propósito de dotarle al proceso de una perspectiva política y diplomática mayor, que considere los aspectos geopolíticos en juego en el reordenamiento económico y político mundial, así como la necesidad de construir internamente alianzas para implementar los procesos de reforma (no solamente de la legislación de comercio exterior) o de reconversión industrial, derivados de la nueva forma de inserción en el sistema económico y comercial mundial, se explicaría y justificaría plenamente la conveniencia de otorgarle al Ministerio de Relaciones Exteriores la conducción del proceso y el poder de decisión; sin embargo, el liderazgo de la Cancillería

⁵⁰ Op. cit. P 59

definió una estrategia de negociación basada en una concepción del proceso como un proceso comercial y externo, sin relacionarlo en absoluto con la política interna.

En conclusión, Herman y Hagan, diferencian tres tipos de “unidades de decisión de última instancia”: “líder predominante”, “grupo solo” y “actores múltiples”⁵², siguiendo esta tipología y de acuerdo a la evidencia presentada, la estructura decisoria en el caso de la adhesión del Ecuador a la OMC se ubica entre el “grupo solo” y el “líder predominante”, situación que, de acuerdo con las conclusiones que saca Russell de los estudios de caso realizados en América Latina, solo se parece a la de Cuba en la que tampoco se presenta el tercer tipo de unidad de decisión: “actores múltiples autónomos”. Por último en la medida en que el Grupo Negociador actúa con delegación del poder del Presidente se trata de una estructura altamente centralizada y cerrada a las manifestaciones de la sociedad, como se ratificará más adelante al analizar la dinámica decisoria.

Proceso Decisorio

Siguiendo a Russell, el proceso de toma de decisiones se vincula con la dinámica decisoria. En él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. Los actores gubernamentales y los no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio ejerciendo *influencia* a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores -en otras palabras como la 'unidad de última decisión'-, dado que carecen de la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad.

La mayor influencia es de orden externo y se relaciona con la condicionalidad explícita en los procesos de renegociación de la deuda externa, en las reivindicaciones del consenso de

⁵¹ Patricio Izurieta, op. cit. Pp 246-247

⁵² Herman Margaret G. Y Hagan, Charles, F., “Who Makes Foreign Policy Decisions And How: An Empirical Inquiry, en *International Studies Quarterly*, vol 33, número 4, diciembre de 1989, pp 361-387, citado por Roberto Russell, op. cit. P 262.

Washington y los Ajuste Estructural que se aplican, de manera interrumpida, desde 1982-83 hasta la fecha. La influencia externa se canaliza, internamente, gracias al consenso de empresarios y elite política a favor de la adhesión.

El proceso decisorio del ingreso del Ecuador al GATT/OMC tiene como antecedente la solicitud realizada el 13 de agosto de 1991 por Juan Falconí Puig, entonces Ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca. Esta decisión, al parecer unilateral, sin conocimiento del Presidente de la República y sin seguir la formalidad de presentar la solicitud a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue anulada por el entonces Presidente de la República, Dr. Rodrigo Borja Cevallos, quién, el 27 de Agosto, instruye a la Misión Permanente del Ecuador en Ginebra para que informe al Director General del GATT que “por el momento, el Gobierno del Ecuador no ha decidido solicitar su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT”⁵³.

Si se toma en cuenta este antecedente, el proceso decisorio de adhesión al GATT/OMC se podría explicar a través del Modelo de Proceso Organizacional o Modelo II de Allison, según el cual, el actor central son las organizaciones involucradas y los patrones de conductas organizacionales que originan una acción. En otras palabras, de acuerdo al modelo: si una nación lleva a cabo una acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber realizado una acción similar (o haber establecido rutinas para realizarla). Por tanto, explicar una decisión significa identificar las organizaciones involucradas, descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron la acción.

En este sentido es evidente que el Ministerio de Industrias, Comercio Exterior, Integración y Pesca, ya sea por las funciones asignadas, o por la presencia en su dirección de representantes de los gremios vinculados al comercio importador y exportador del país, interesados en la apertura externa, etc., tomó la iniciativa para el inicio del proceso de ingreso al GATT/OMC –, tal y como sucede ahora mismo con las negociaciones del ALCA- Lo que no está claro es porqué abortó el proceso iniciado en 1991. Caben varias hipótesis: por que la cancillería aprovechó el error de procedimiento del Ministerio de

⁵³ Citado por Cristian Espinosa., op. cit. P 57

Industrias y alcanzó del Presidente de la República el veto a la carta enviada; porque el Presidente Rodrigo Borja no fue informado y no estaba de acuerdo con la decisión del Ministro Falconí; lo cual es poco probable, por que ello hubiera significado, además de la desautorización, la remoción del Ministro, que no ocurrió; o, por último, el Presidente Borja estuvo de acuerdo con la decisión, pero prefirió que el Ministro asuma la responsabilidad de ejecutarla y luego, al evidenciarse un infantil error de procedimiento, prefirió dejar sin efecto una decisión, importante pero polémica, para que la asuma el próximo gobierno, práctica común en el sistema político ecuatoriano.

Si seguimos el modelo de Allison, esto es identificar a las organizaciones involucradas –o descubrir las rutinas organizacionales- que dan inicio al proceso de ingreso al GATT/OMC, lo que ocurre un año después, en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, es que el Ministerio de Relaciones Exteriores que cuenta con un mayor número de funcionarios de carrera y mantiene una Misión Permanente ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas en Ginebra, trata de preservar “la salud de su organización” –en palabras de Allison- y esta depende “del mantenimiento de su influencia, del cumplimiento de su misión distintiva y de su habilidad para asegurar las capacidades necesarias”, vale decir, habilidad para asegurar las capacidades conducir las negociaciones y la toma de decisiones. Con ese propósito la Cancillería optó por una alianza con el Banco Central lo que explica porqué el Presidente de la República solo designa a los representantes de Cancillería y del Banco Central en el Decreto de constitución del Grupo Negociador..

Sea de ello lo que fuere, la verdad es que desde el punto de vista del proceso o dinámica decisoria no existen evidencias de divergencias estratégicas entre los dos ministerios con relación a la conveniencia y la forma de negociar el ingreso al sistema multilateral de comercio que propugna una mayor apertura y liberalización comercial, sino más bien una disputa burocrática en torno a quien preside el proceso de negociaciones.

A partir de la conformación del Grupo Negociador, en la forma anteriormente analizada, la dinámica decisoria se traslada a la sede del GATT/OMC y los criterios ordenadores del proceso son los procedimientos y actividades que tienen que cumplir los aspirantes al

ingreso, esto es, la presentación de un Memorando sobre el Régimen Comercial de Ecuador y responder a las preguntas que sobre el Memorando plantean los miembros del GATT/ OMC. Este trámite duró aproximadamente un año (1993) y estuvo a cargo de los ministerios de Industrias y Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores en el primer caso; y de la Dirección General de Asuntos del GATT y del Grupo Negociador en el segundo caso. Una vez culminada la fase informativa se inicia, en Enero de 1994, el proceso de negociación propiamente dicho, a cargo del Grupo Negociador.

¿Qué se negoció? Negociaciones multilaterales, bilaterales; consolidación arancelaria y servicios

Las negociaciones multilaterales se refieren a la demostración de la compatibilidad jurídica del régimen de comercio exterior del Ecuador con la normativa del sistema GATT; en todos aquellos campos en los que no existía tal compatibilidad, el Ecuador debía comprometerse a obtenerla, dentro de plazos precisos.

Las negociaciones bilaterales, a su vez, se refieren “a niveles de consolidación arancelaria para productos de interés específico de los miembros que desean fortalecer sus vínculos comerciales con el país”⁵⁴ El Ecuador recibió pedidos específicos de 21 países.

Lo que el Grupo Negociador llama la “*negociación de fondo*” se centró en la determinación de techos de consolidación arancelaria, “lo que significa, en términos del GATT, el compromiso que asume un país de no sobrepasar en el futuro un determinado ‘techo’ cuando modifique o aumente su arancel nacional” Para el Ecuador se ha acordado un techo de consolidación para todo el universo arancelario de más diez (10) puntos por sobre el Arancel Externo Común (AEC). Se exceptúa de la consolidación arancelaria general a 150 productos considerados sensibles; y el Ecuador se compromete a desmontar la “franja de precios” (mecanismo destinado a proteger a ciertos productos de la variación internacional de precios) en un plazo de siete (7) años.⁵⁵

⁵⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Adhesión del GATT a la OMC, tomo II, p 4

Por último, la negociación de Servicios se realizó bilateralmente con los países que manifestaron su interés en el mercado ecuatoriano. “La Lista del Ecuador en Servicios refleja el *statu quo* de la vigente legislación nacional, es decir, no se asumió ningún compromiso que produzca modificación alguna a la realidad actual”⁵⁶ (subrayado en el original)

Para entender las características del proceso decisorio durante la fase de negociación es necesario resaltar dos hechos importantes: en primer lugar, para el gobierno, la sociedad ecuatoriana se divide en dos sectores: gobierno y empresarios; lo cual es fácilmente verificable tanto en la conformación del Grupo Negociador como en los destinatarios de la información sobre las actividades durante el proceso de negociación. De la información revisada se desprende que ni los medios de comunicación social, de indudable incidencia en la opinión pública, formaban parte de la estrategia de comunicación del Grupo Negociador, pues, las comunicaciones enviadas a los medios eran reactivas, es decir, para reclamar por la publicación de declaraciones o artículos de opinión que criticaban la conducción del proceso⁵⁷ y para solicitar que, en retribución o como desagravio, se difunda el documento “Ingreso del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio- Resumen” elaborado por Patricio Izurieta Mora Bowen. Fuera del Gobierno y los empresarios no existen para el Grupo Negociador otros actores que deban ser tomados en cuenta, así sea solo para informarles *a posteriori* los resultados de su gestión de un proceso de negociación que, al cambiar la forma de inserción de la economía ecuatoriana en la economía mundial, afectaría intereses económicos y sociales en el plano interno.

En segundo lugar, cuando se inician las negociaciones, el Ecuador ya se había anticipado en la reforma del marco legal e institucional: “varias decisiones y reformas legales, entre las que se cuentan las nuevas leyes de Aduanas, de Modernización, de Mercado de Valores, etc, expedidas en los últimos meses, han significado –dicen los negociadores- un

⁵⁵ op. cit. p 4

⁵⁶ op. cit. P 6

⁵⁷ A los Directores de los Diarios El Universo y Expreso, por ejemplo, se envía la misma carta por publicar comentarios “que a más de descortes y, en ocasiones ofensivos en contra de los integrantes del Equipo Negociador, demuestran un grave desconocimiento del tema en sus autores[...] me permito acompañar a la presente un breve resumen del proceso de negociación” (16.06.95 y 22.06.95, respectivamente)

importante avance y, a la vez, *una anticipación al necesario proceso de armonización con las normas y disciplinas del GATT/ OMC*⁵⁸. De igual manera, los niveles arancelarios del Ecuador se habían bajado tanto que, como se reconoce en la síntesis del proceso de adhesión del Ecuador a la OMC: “*el nivel que el Ecuador logró de los demás países que le acepten consolidar es bastante superior al arancel nacional efectivamente aplicado*”⁵⁹. De tal suerte que, a juzgar por las citas realizadas, el proceso cumplido más que de negociación podría llamarse de formalización del ingreso al GATT/ OMC⁶⁰, lo cual, desde luego, no significa que el proceso estuviera exento de dificultades o menoscabar el esfuerzo de los negociadores.

En una sociedad compuesta por dos actores: gobierno y empresarios (para el gobierno y el Grupo Negociador no existen partidos políticos, centros académicos e intelectuales, organizaciones no gubernamentales ni opinión pública, que puedan contribuir al proceso) , y con la aplicación de políticas que se anticipaban a las exigencias de estandarización de normas y procedimientos como requisito para ingresar al GATT/ OMC, el proceso decisorio se limita al regateo interno y externo sobre temas conflictivos o sobre las quejas de los gremios empresariales que se sienten perjudicados en sus intereses específicos. Del regateo interno se encarga a los ministros respectivos y el Grupo Negociador se encarga del regateo externo.⁶¹ Si no hay acuerdo a ese nivel, interviene la máxima autoridad que, como ya se indicó no es el Presidente de la República, menos el Presidente del Grupo Negociador, sino el Vicepresidente de la República.

⁵⁸ op. cit. P 4

⁵⁹ op. cit. P3

⁶⁰ Que más se puede desprender de afirmaciones como: en relación a la negociación de aranceles “el Ecuador no ha negociado ni rebajas ni incrementos de aranceles”, y, sobre servicios: “no se asumió ningún compromiso” y sobre propiedad intelectual: “la legislación vigente en el país[...]confiere una protección más amplia la que exige el acuerdo del Acta final” . Casi se hubiera podido negociar por fax. (Adhesión del Ecuador al GATT, t II pp 4-6)

⁶¹ Patricio Izurieta en Fax enviado al Ministro de Industrias remitiéndole los reclamos de las Cámaras de Industrias, le recuerda que: “Si bien la Cancillería encabeza el Grupo Negociador [...]los temas solicitados por las Cámaras en cuestión son de competencia del Ministerio a su digno cargo” Fax5517-103SE/DGGATT, 8 de mayo de 1995.

Proceso decisorio, participación e influencia de los empresarios

De enero a julio de 1995, el proceso decisorio se centra en el país. El Grupo Negociador lleva adelante un proceso de información a los gremios empresariales sobre los resultados preliminares de las negociaciones realizadas hasta noviembre de 1994 y de auscultamiento de su opinión, como paso previo, para solicitar oficialmente al Consejo de la OMC la aprobación del Protocolo de Adhesión. Como consta en una extensa cita incluida más adelante, la reacción de los gremios de industriales, pero sobre todo de los ganaderos, provocó el aplazamiento de esta solicitud hasta el mes de julio, sin que ello haya provocado una alteración significativa de los compromisos ya adquiridos, en nombre del país, por el Grupo Negociador.

Para evaluar el grado de participación e influencia de los empresarios, en el proceso decisorio, se pasa revista a los principales reclamos presentados, y, finalmente, a la opinión contradictoria de los empresarios y el Grupo Negociador sobre el tema.

Cámara de Industrias de Guayaquil. Of. 191-95-DE, de 5 de mayo de 1995

- Bajo nivel de consolidación arancelaria para el D-glucitol (10%) y el Sorbitol (15%).

Cámara de Industriales de Pichincha, Fax, abril 18 de 1995

- Compensar la eliminación de prohibir ropa usada con un arancel de 150%
- Elevar el nivel de consolidación arancelaria de 20 al 30% para los tejidos de pelo ordinario o de crin; de los demás tejidos de las fibras discontinuas de poliéster y de los demás terciopelos y felpas.
- Que se baje el nivel de consolidación arancelaria de hilados de alta tenacidad de nylon o de otras poliamidas de 30 a 20%

Federación Ecuatoriana de Industrias Procesadoras de Metal y Productores de Acero, Maquinaria y Equipo. FEDIMETAL, Oficio del 2 de mayo de 1995

- Que se baje el nivel arancelario negociado (5% menos del arancel vigente) para la palanquilla y laminados que constituyen materia prima para industria siderúrgica y que el Ecuador no producirá ni a mediano, ni largo plazo.
- Que se suba el nivel de consolidación arancelario (10% más del arancel vigente) para los productos que el país produce, tales como perfiles de hierro o acero.

Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente. (Declaraciones de Andrés Borja, Presidente, al Diario El Universo, 24.03.95 y al Diario Hoy, 15.04.95)

- Que se incremente el nivel de consolidación arancelaria del 60%, propuesto por los negociadores, al 100%

De todos los reclamos presentados, la consolidación arancelaria para la importación de leche es la de mayor polémica y quizá el único en el que se advierte cierta influencia de los empresarios en el proceso decisorio final. La revisión del caso permite, además, verificar, una vez más, el carácter cerrado del proceso decisorio toma de decisiones y el poder de decisión concentrado en el Vicepresidente de la República.

El techo de consolidación arancelaria para la leche que se estaba negociando con Nueva Zelandia era del 60%, con una reducción al 54 % al quinto año (con Estados Unidos se había convenido la misma consolidación y reducción, pero a partir del séptimo año), los ganaderos proponían un techo del 100%. El Ministro de Agricultura y Ganadería, sensible al reclamo de los ganaderos, pero sin asumir su propuesta, propone al Grupo Negociador “retirar la propuesta presentada a Nueva Zelandia en noviembre de 1994”⁶². Patricio Izurieta recurre al Vicepresidente, para expresarle que, en su criterio, el procedimiento sugerido por el Ministro “situaría en una posición delicada al Equipo Negociador[.] por tal motivo –dice- me he dirigido al Señor Ministro de Agricultura [...] expresándole que *la*

⁶² Oficio 950128 SPIS/CE, de 27 de enero de 1995

*posición adoptada recientemente por ese ministerio no concuerda con los lineamientos previamente definidos por usted*⁶³ (las itálicas son nuestras)

De otro lado, en la carta que le dirige Patricio Izurieta al Ministro de Agricultura, argumenta que retirar la propuesta es una estrategia equivocada, dice: “la inoperancia de este procedimiento quedó demostrada en las negociaciones de bienes agrícolas con los Estados Unidos, en las cuales el Ecuador, *a la final, tuvo incluso que mejorar los niveles presentados en las ofertas previamente retiradas*, produciéndose con ello únicamente una apreciable demora en el *proceso de adhesión que constituye una prioridad en la actual política de comercio exterior*”⁶⁴ (las itálicas son nuestras). Y no solo una demora, sino una pérdida para el país que los negociadores nunca han reconocido, a pesar de ser un hecho normal en toda negociación.

Como los ganaderos no cedían, Patricio Izurieta le dirige una carta al Ministro de Agricultura y Ganadería en la que le señala que lo que tiene que hacer es informarles cuál es la prioridad del gobierno. Dice: “Finalmente, señor Ministro, la Asociación de Ganaderos debe ser informada de que la decisión del gobierno nacional adoptada en septiembre de 1992, para adherir al sistema GATT *tiene primera prioridad*”⁶⁵ (las itálicas son nuestras).

Sobre el grado de participación e influencia de los empresarios en el proceso decisorio, existen versiones contradictorias: o los empresarios no fueron llamados, como se desprendería de las declaraciones de dos dirigentes empresariales o prefirieron poner distancia y mantener una actitud dual: dentro y fuera de las negociaciones, la táctica de la “puerta giratoria”, como se desprende de la opinión de Patricio Izurieta Mora Bowen

Según Andrés Borja, en declaraciones al Diario Hoy, afirma que: “los sectores productivos desconocen las condiciones que se han negociado para el ingreso al sistema GATT/ OMC y

⁶³ Mensaje Fax 1065-4-SE, de 30 de enero de 1995

⁶⁴ Fax 1062-8 SE/DGAGATT, de 30 de enero de 1995

⁶⁵ Mensaje de Fax No. 1791-SE, Carta a Ing. Mariano González P, Ministro de Agricultura y Ganadería de 14 de febrero de 1995

las implicaciones que ello tendría para su sector [...] acotó que consideran sumamente importante la adhesión a la OMC, pero con pleno conocimiento y conciencia sobre las ventajas y desventajas de este proceso. Borja expresó su inquietud por el desconocimiento y la falta de información sobre las condiciones de ingreso generalizada en los sectores productivos, en especial servicios, en los sectores laboral y cooperativo, cuando lo importante sería llegar a esta adhesión en consenso”⁶⁶. Marcelo Pinto, Director de la Asociación de Industriales Textileros, por su parte “Lamentó que no se hayan discutido los detalles de funcionamiento y las necesidades de cada sector antes de aceptar compromisos que a lo mejor no se pueden remover. *Se debió trabajar intensamente con los sectores productivos, y no solo comunicar las decisiones*”⁶⁷ (las itálicas son nuestras)

Patricio Izurieta Mora Bowen, en cambio, admite, implícitamente, en primer lugar, que no se designaron asesores de las cámaras de la producción como manda el Decreto Presidencial sino que, en su lugar, se realizaron reuniones informativas, individuales y colectivas, y se les invitó a participar en las negociaciones en la sede del GATT(!?); y, en segundo lugar, que los empresarios adoptaron un comportamiento ambiguo, por decir lo menos. Dice:

“El grupo negociador mantuvo durante el proceso de negociación 33 reuniones con grupos empresariales de manera individual y 13 reuniones colectivas para informar del proceso de negociación y fundamentalmente lo que conceptualmente es la OMC. Se invitó a los principales grupos empresariales a participar en las negociaciones en la sede del GATT/ OMC, en Ginebra, que solo fue aceptado por una líder empresarial y por varios empresarios dirigentes de empresas importantes de país. *Muy poco interés existió, en las etapas iniciales por conocer los criterios de negociación del equipo negociador.* Cuando se puso a consideración en una de las reuniones colectivas los resultados de las negociaciones multilaterales y bilaterales concluidas, pero no oficializadas (noviembre de 1994), *los representantes empresariales y del sector público aceptaron y aún felicitaron los resultados obtenidos* y, por ello, desde principios de 1995 se estimó conveniente empezar a

⁶⁶ Diario Hoy, 15 de abril de 1995, P. 8A

oficializar y cerrar esas negociaciones, básicas para asegurar el acceso del país a la OMC.

Sin embargo, debe reconocerse que *entre el mes de febrero de 1995 y abril del mismo año existió una fuerte oposición y cuestionamiento de algunos dirigentes de las cámaras de la producción, fundamentalmente de la Cámara de Industrias de Guayaquil*, que se sintieron no lo suficientemente informados y reclamaron su no participación en el proceso. *El sector ganadero de la Sierra del país hizo serios cuestionamientos a los niveles de consolidación arancelaria de la leche en polvo y otros derivados lácteos*, pero de la misma manera y, aunque exagerados en su manera de cuestionar, tuvieron a bien presentar criterios basados en un análisis de su situación y sugirieron se mejore esos niveles de consolidación. *Ningún otro sector presentó sugerencias ni puntualizó de manera alguna cuáles podían ser los errores en las negociaciones que habían concluido aunque no habían sido oficializadas.*

De todas maneras, el grupo negociador tomó la decisión en abril de demorar su solicitud oficial de conclusión de negociaciones y de pedir oficialmente su adhesión a la OMC. *Notificó de esta decisión a los representantes de las cámaras de producción para que pudiesen presentar cualquier objeción y cualquier sugerencia sobre las negociaciones concluidas, a efectos de poder realizar replanteos si eran pertinentes.*

Como no hubo ningún planteamiento oficial al grupo negociador ni a las instituciones públicas que estaban representadas, el 17 de julio el país pidió oficialmente a la OMC su solicitud de adhesión que fue conocida por el Consejo de Representantes de la misma el 31 del mismo mes. Es decir, existió una dura presencia en los medios de comunicación por parte de algunos dirigentes

⁶⁷ Diario Hoy, 28 de abril de 1995, P 8A

empresariales, pero jamás existió planteamiento alguno de reconsideración sobre el proceso de negociación”⁶⁸.

En conclusión, con excepción de la consolidación arancelaria para la importación de leche, en términos generales, se puede afirmar que la participación e influencia de los empresarios se caracteriza por la descoordinación, falta de proyecto nacional, ambigüedad y oportunismo, todo ello a pesar de que fue el único actor no gubernamental al que se le reconoce el derecho a formar parte del Grupo Negociador en calidad de asesores.

Proceso decisorio en el Congreso Nacional

La fase final del proceso decisorio es la ratificación, por parte del Congreso Nacional, del Protocolo de Adhesión. El Grupo negociador envía al Congreso la solicitud y la documentación correspondiente el 20 de septiembre de 1995, y el plazo concedido por la OMC para la ratificación vence el 31 de diciembre de 1995⁶⁹.

El Congreso Nacional, de acuerdo con los procedimientos parlamentarios, trató el tema al nivel de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, la misma que, luego de las deliberaciones correspondientes prepara un informe y un proyecto de resolución a ser considerado por el pleno del Congreso.

El conocimiento y resolución sobre el Tratado de Adhesión del Ecuador a la OMC le tomó al pleno del Congreso tres reuniones inocuas: en la primera reunión, el tratamiento del tema fue postergado por cuanto el informe de la comisión había sido entregado a los honorables diputados pocos minutos antes de iniciar la reunión y ni siquiera incluía el Protocolo de Adhesión a la OMC sobre el cual se iba a resolver.⁷⁰

⁶⁸ Patricio Izurieta Mora Bowen, *El Ecuador en la Organización Mundial de Comercio*, pp. 243-251 Quito-Ecuador, en *El Ecuador Frente a la Organización Mundial de Comercio (OMC)*, Juan Falconí Editor, Banco Central del Ecuador, julio 1996, pp 246-248

⁶⁹ La documentación consiste en la Síntesis del proceso de adhesión del Ecuador a la OMC, y lo sinfomes de los Ministros y del Banco Central que participaron con representantes en el Grupo Negociador, y el Protocolo de Adhesión (ver anexo)

⁷⁰ “Acta de la Sesión No 4, período extraordinario, pp 42- 45.

En la segunda reunión, en vista de que los diputados inscritos para el debate no intervienen⁷¹, el Presidente del Congreso, dispone que se pase a la votación, la misma que aprueba el Protocolo de adhesión a la OMC “con 52 votos a favor de 63 legisladores en la sala”; luego de la votación se solicita la reconsideración de la misma para la sesión del día siguiente.⁷²

En la tercera reunión, el Diputado Iván Rodríguez, del MPD, “argumenta” el pedido de reconsideración, el mismo que es sometido a votación, y se obtiene los siguientes resultados: 11 diputados a favor de 49 diputados presentes. Una vez realizada la votación el Presidente del Congreso manifiesta: “Está negada. Por lo tanto queda en firme la resolución del Congreso Nacional sobre el ingreso del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio”.⁷³

El contenido de las intervenciones, en las reuniones del Congreso Nacional reseñadas, pone de manifiesto la poca importancia que el pleno del Congreso y los partidos políticos en él representados, le concedieron al tema, por un lado, y, por otro, el escaso o nulo aporte o influencia del Congreso Nacional en toma de decisiones en política exterior económica, en este caso, la adhesión del Ecuador a la OMC.

El diputado socialcristiano Xavier Neira en su intervención para solicitar que se postergue el tratamiento del tema para otra reunión expone los siguientes argumentos:

- Existe “una alta dosis desinformativa de los verdaderos alcances, de los compromisos que significan para el país, el adherirse a este Tratado”
- Preocupa “la forma generosa como se ha negociado por parte de los funcionarios del ejecutivo, especialmente de Cancillería, el Protocolo de Adhesión del Ecuador”

⁷¹ “El Señor Presidente: Estaban inscritos ayer cuando se suspendió el debate, cinco señores legisladores [...] Si nadie quiere intervenir, vamos a declarar cerrado el debate. Nadie quiere intervenir, señor secretario, tome votación”

⁷² Acta No. 2, 20.12.95, p 41

⁷³ Acta No 3, 21.12.95, p 18.

- “la negociación casi en paquete ha regalado, por llamarlo de algún modo, todo el arancel de importaciones, en las concesiones y consolidaciones arancelarias [...] Conozco que hay alrededor de siete mil quinientas setenta y cinco concesiones arancelarias, otorgadas generosamente por el Ecuador, que equivalen nada menos que a doscientos dieciséis veces las concesiones arancelarias, que por ese mismo Tratado y Protocolo, concedió Colombia; veinte y dos veces a las que concedió México”
- “la adhesión que ha sido negociada por el ejecutivo [...] puede traer muy serias consecuencias para nuestro comercio exterior, especialmente por el hecho de que en el mundo se proclame el libre comercio, pero los mismos países desarrollados que proclaman el libre comercio, son los países más proteccionistas y lo constatamos en el drama que vive el floricultor ecuatoriano, el bananero ecuatoriano, para nombrar solamente dos productos de los vitales, que exporta el Ecuador”.⁷⁴

El Diputado del PRE, Vásquez Bermeo interviene para apoyar el pedido del Diputado Xavier Neira, esto es, que se trate el tema en una próxima reunión y, además, coincide con él en la crítica al proteccionismo de “los países industrializados, los países ricos, (que) establecen cuotas que limitan nuestro derecho al libre comercio, que supuestamente consagra la Organización Mundial del Comercio”.⁷⁵

Los dos señalamientos realizados sobre el tema de la adhesión: las “concesiones generosas y gratuitas” realizadas por el gobierno a través del Grupo Negociador (que Neira lo asocia con la Cancillería), y el proteccionismo practicado por los países desarrollados, a pesar de su prédica a favor del libre comercio, son pertinentes e importantes y merecían un debate más profundo. Sin embargo, luego de que el tema regresa a la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso y, seguramente⁷⁶, los diputados citados reciben la

⁷⁴ Acta No 4, período extraordinario, p 42-43.

⁷⁵ Acta No. 4, período extraordinario, p 44.

⁷⁶ No existen actas de las reuniones de la comisión y en los archivos y Biblioteca del Congreso Nacional, no se conserva ni un solo documento del trámite realizado, con excepción de las actas de sesiones del plenario que Ratificó el Protocolo de Adhesión.. Para conocer los detalles del proceso seguido en el Congreso

explicaciones del caso, por parte del Grupo Negociador, que satisfacen sus dudas, la verdad es que en la segunda reunión del Congreso en pleno, en la que se puso nuevamente a consideración la Ratificación del Protocolo, como se anotó antes, no existe debate y se pasa directamente a la votación.

Los argumentos del Diputado Iván Rodríguez, del MPD, para oponerse a la resolución de adherir a la OMC giran en torno a “los perjuicios al pequeño comerciante” (sic) y la intención de convertir al país en “depósito de chatarra”. A continuación transcribo toda su exposición argumentativa:

“Reiteradamente durante los debates ha habido dos posturas diametralmente opuestas. La una, por supuesto, más allá de considerar lo que significa o va a significar el perjuicio de esos pequeños comerciantes, pequeños artesanos; diría pequeños industriales, a aquellos que viven y siente a su patria y que trabajan y que producen con capital nacional, pero que no pueden trascender más allá su papel y su función, que no sea trabajar dentro de su lindero, con un capital fruto de su propio trabajo, a diferencia de lo que significa por supuesto aquellas condiciones por las cuales nuestro país no está en plenitud y acción para responder a otros lineamientos que no son los nuestros (sic). Juan José Casteló, Diputado Nacional de nuestro partido señalaba, no puede ser factible que a nuestro país se le pongan condiciones, las cuales éste no puede resolver y está en desventaja común. No puede convertirse a nuestro país en depósito de chatarra cuando indudablemente vienen o se da la facilidad para que vengan recursos materiales de medio uso a diferencia indudablemente de lo que significa la producción nacional [...] Mas allá de estos Convenios, lo importante es que hay que pensar que este país tienen que transitar por la historia en condiciones que a éste le convengan para satisfacer demandas de la comunidad ecuatoriana en su conjunto. Por eso, señor Presidente, nos habíamos permitido precisamente el día de ayer pedir la reconsideración para el día de hoy, para que el Congreso Nacional de ser factible reconsiderere, revea la postura o la

Nacional se realizó una entrevista al Doctor Francisco Rocha, en aquel entonces Secretario de la Comisión de Asuntos Internacionales, quién de su archivo personal nos proporcionó copia de los documentos que sirvieron de base para el trámite en el Congreso.

acción de lo que corresponde al voto mayoritario (sic) que se dio el día de ayer para que el Ecuador ingrese a la OMC, por esos considerandos muy ligeros. Ruego pues, entonces, acepte y se someta a votación la reconsideración planteada por quien está haciendo uso de la palabra, señor presidente. Muchísimas gracias”. (nota: al comenzar la intervención dice que hay dos posturas, pero, como se desprende del texto, solo se refiere a una)

En conclusión: a pesar del poder que la Constitución otorga al Congreso para influir en formulación de la política externa, e inclusive actuar como “unidad última decisión” en la ratificación de Tratados y Convenios internacionales, la relación Ejecutivo-Congreso no reviste la importancia y trascendencia que tiene en Estados Unidos, país que se rige también por un sistema presidencialista de gobierno. Lo que se observa en el proceso de adhesión a la OMC es más bien un rol pasivo y de allanamiento del Congreso Nacional a las decisiones de política exterior gestada y elaborada desde y por la Presidencia República; lo cual ha sido una constante, ya se trate de temas de naturaleza político-diplomática; estratégico- militar o, como en este caso, económica.

Proceso decisorio y los negociadores

La “cultura política” de los tomadores de decisiones, según Wihelmy⁷⁷, es un aspecto que debe tenerse en cuenta en el estudio de los procesos decisorios, dado que sus percepciones del contexto influyen en el tipo de acciones que favorece y en el estilo de actuación internacional.

Para analizar la “cultura política” de los negociadores no cabe referirse a sus conocimientos sobre el GATT y los aspectos técnicos comerciales de la negociación que, como lo reconoce Patricio Izurieta, era más bien desconocimiento (“no existían en el país negociadores que conocieran a cabalidad el tema del GATT”), sino a sus concepciones político ideológicas, abiertamente neoliberales, por lo que asumen la conducción del proceso más como una consigna: ingresar o morir (“quedar fuera del sistema multilateral de

⁷⁷ Citado por Russell, op. cit., p 271

comercio, luego de la Ronda Uruguay, constituye ‘una autoalienación’ [...] ‘un suicidio comercial’, Cristian Espinosa), que como la responsabilidad de diseñar, a través de un proceso participativo, una estrategia de negociación que articule los intereses de los diversos grupos sociales en una verdadera agenda nacional.

La necesidad de que el país, en su conjunto, se involucre en la definición y aplicación de una estrategia de inserción internacional en el mundo globalizado es reducido a una opción ideológica entre proteccionismo y libre cambio: *“una economía integrada plantea a los Estados un dilema: abrir sus economía o replegarse en un proteccionismo a ultranza [...]“Evidentemente, y sin ninguna duda la alternativa para los estados es optar por una creciente apertura, una intensificación del comercio para asegurar un crecimiento económico sostenido”* afirma Patricio Izurieta para quién, además, la globalización se parecería a un fenómeno natural como los terremotos, los ciclones o las sequías, frente a los cuales no cabe ninguna consideración que no sea la de aceptarlos y asumir sus consecuencias: *“Ya no se puede indicar que el proceso de integración guste o no guste [...] simplemente, la integración de la economía o el llamado mercado global existe, está allí y está para quedarse”*.

Los negociadores confunden desarrollo con crecimiento, desarrollo con libre comercio y fomento de las exportaciones. Para Juan Falconí Morales, delegado del Banco Central al Grupo Negociador⁷⁸: *“El desarrollo de los países latinoamericanos en los últimos años se encuentra estrechamente vinculado al aumento de las exportaciones [...] En los años venideros las exportaciones tendrán que acelerarse aún más si se desea aumentar el crecimiento[...] la ampliación de los mercados y un modelo de crecimiento ‘jalonado’ por las exportaciones son resultados esperados de la modernización de la economía”*.

Pero aún más anacrónica es su fe en la magia del mercado: *“A corto plazo los costos que entraña el ajuste –y la apertura- posiblemente alimenten la pobreza, mientras que a más*

⁷⁸ La Dirección Técnica del Banco Central del Ecuador publicó en 1991, el estudio de la Dra. Wilma Salgado, La Opción del Ecuador frente al GATT que contiene una visión integral del tema y, por tanto, difiere del pensamiento del delegado oficial del Banco que, como se dijo, fue designado no por el

largo plazo, la ‘magia’ de la liberalización del comercio deja sentir sus efectos, si la apertura se la asume –una vez más- en el marco de un plan predefinido y consensual. Esto, pues la liberalización –planificada- del comercio exterior presenta un balance positivo donde algunos sectores ganan y otros pierden, pero en última instancia el número de ganadores es mayor”⁷⁹.

Sin embargo, lo más grave de las concepciones del grupo negociador es presentar el ingreso a la OMC como una opción que solo produce beneficios y como la panacea para alcanzar el desarrollo. *“Habrá que convenir –afirma Patricio Izurieta- que precisamente los procesos de liberalización y globalización crean oportunidades nuevas para el desarrollo, y los compromisos de la Ronda Uruguay permiten esperar que aumentará el acceso efectivo de los exportadores presentes y potenciales de los países en desarrollo a los mercados mundiales. Los flujos crecientes de inversión extranjera directa crean mayores posibilidades de recibir financiación foránea para inversiones, pero, también, y lo que puede ser más importante, tener acceso a la tecnología, las calificaciones y métodos de gestión esenciales al desarrollo. Es decir, existen oportunidades que, aprovechadas hábilmente, pueden dar un nuevo impulso al proceso de desarrollo”*.

La difusión privilegiada de tesis neoliberales desde el poder, el monopolio de la información sobre las negociaciones y el uso discrecional que ella hace el Grupo Negociador, les permite ocultar que, si bien la participación de los países débiles se puede fortalecer con su participación en los organismos multilaterales (siempre y cuanto cuenten con una estrategia), en estos no desaparece la asimetría entre países fuerte y débiles. El solo peso que tienen los países más ricos en la economía y el comercio mundiales bastaría para explicar una concentración análoga de las ganancias de bienestar derivadas de la Ronda Uruguay.

Banco sino por el Presidente de la República en el lobby de Cancillería para presidir el Grupo Negociador.

⁷⁹ Juan Falconí Morales, *Costo Beneficio del Ingreso del Ecuador a la OMC: una aproximación*, Editor Juan Falconí Morales, Quito, Banco Central del Ecuador, julio 1996, p 126.

Por último, la OMC no garantiza *per se* que se derrumben las barreras al comercio de los productos provenientes de los países en desarrollo, como cree Patricio Izurieta: “*Con el fortalecimiento de las reglas que gobiernan el comercio internacional, fruto de la Ronda Uruguay, las barreras entre los países miembros de la OMC deben caer y el comercio global expandirse*”; como tampoco distribuye equitativamente los costos y beneficios derivados de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay entre los países miembros; pues si bien es cierto que los países en desarrollo pueden ser favorecidos por la mayor protección jurídica que brindan los acuerdos, no es menos cierto que los principales beneficiarios de la liberalización comercial de bienes y servicios continúan siendo los países industrializados.

Así, la CEPAL⁸⁰, identifica cuatro (4) beneficios extraordinarios alcanzados por los países desarrollados en la Ronda Uruguay, cuya mayor capacidad negociadora les permite utilizar las negociaciones para modificar diversos principios y disciplinas multilaterales con el propósito de acomodar sus propias políticas e instrumentos de política comercial:

1. Los países industrializados incorporaron al sistema multilateral de comercio las áreas en que cuentan una sólida hegemonía tecnológica y hacia las cuales se orientan sus economías y sus empresas.
2. Ampliaron las reglas del GATT, que originalmente se referían a productos, hasta abarcar derechos de agentes privados, lo que limitó considerablemente la capacidad de los gobiernos de los países menos industrializados de cambiar la conducta de las empresas transnacionales que operan en sus territorios.
3. Los países industrializados redujeron los costos de ajuste de sus sectores que hacen uso de recursos naturales, trabajo poco calificado y tecnología madura, mediante la obtención de plazos bastante generosos de transición hacia mercados más abiertos y competitivos.
4. Por último, introdujeron distintos grados de flexibilidad para las disciplinas que afectan a las políticas industriales y agrícolas, y a ciertos tipos de políticas industriales.

En conclusión, reducir el proceso negociador a un proceso técnico- comercial y no visibilizar que se trata de un proceso inscrito en un contexto más amplio de reestructuración del sistema económico capitalista en el que entran en juego aspectos geopolíticos hemisféricos y mundiales, y que se requiere ligar la política diplomática a la política interna para contar con una estrategia o agenda nacional de negociación, le otorgan al proceso negociador la característica de “parroquialismo” de que habla Russel. Como ya se expresó antes, ni siquiera el hecho de que todos los países del mundo, excepto el Ecuador, se encuentren ya en el GATT/ OMC y no exista otra alternativa al ingreso, justifica renunciar al imperativo de discutir y definir una estrategia de cómo hacer la liberalización, qué liberalizar y qué no liberalizar, en qué secuencia y qué otras políticas deben adoptarse en este contexto para que los *beneficios potenciales* del ingreso a un acuerdo multilateral de comercio se transformen en *beneficios reales*.

⁸⁰ CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, Santiago, Chile, Marzo 2001, pp 27-30

CONCLUSIONES

Recapitulación del problema

El Presidente Sixto Durán Ballén, en la toma de posesión del cargo de Presidente de la República, el 10 de Agosto de 1992, anuncia su decisión de solicitar la admisión del Ecuador al GATT/ OMC; decisión que se convierte en la “primera prioridad” de la política exterior, y la culminación de dicho proceso en “El mayor logro de la política económica internacional de este gobierno”⁸¹

A partir del estudio de este caso se propone responder la pregunta: ¿Cómo funciona la estructura y el proceso de toma de decisiones de política exterior, en materia económica, en el Ecuador?

Del estudio de la estructura y el proceso decisorio seguido es posible identificar y analizar, por un lado, la interacción entre política interna y las relaciones internacionales y, por otro lado, la interacción Estado-Sociedad Civil en la toma de decisiones de política exterior.

Para guiar la investigación y analizar los resultados se utiliza la metodología elaborada por Roberto Russel, y aplicada al estudio de la toma de decisiones en América Latina y Centroamérica en los años 70 y 80. Según Russell,

"Los estudios sobre adopción de decisiones se encuadran en el nivel de análisis 'Estado-nación' y se centran en las acciones que se desarrollan *dentro* de un determinado país, dirigidas a su medio externo [...] En segundo lugar, es necesario *distinguir analíticamente entre estructura y proceso decisorio*. La primera está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la

⁸¹ Las expresiones en comillas pertenecen al Dr. Patricio Izurieta Mora Bowen, Presidente del Grupo Negociador de la adhesión a la OMC y al Canciller Galo Leoro Franco, respectivamente.

decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. El proceso de toma de decisiones, por su parte, se vincula con la dinámica decisoria. En él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada [...] Por último, “la adopción de cualquier decisión se inscribe en un 'marco decisorio' que alimenta y condiciona el proceso. Este marco está compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el 'contexto macropolítico' interno [...] que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; y c) el contexto específico de la decisión particular (nivel 'micro' de la decisión)”.

Estímulos y condicionamientos externos

Forman parte del marco decisorio y de la dinámica decisoria en la medida en que esta se inicia “*a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada*”. Con fines explicativos diferenciamos entre los factores o procesos que condicionan de los que determinan la toma de una decisión de política exterior. Entre los primeros se ubican las transformaciones derivadas de la revolución científica y tecnológica, en la información y las comunicaciones, concretamente, la mundialización del comercio y las finanzas que, al estimular una mayor interpenetración de los mercados y la multiplicación de los intercambios condicionan o requieren de la realización reformas o cambios en las políticas de comercio exterior.

Entre los factores externos que determinan la decisión de ingresar al GATT/OMC, en la medida en que le otorgan al Estado ecuatoriano un rol muy preciso, cual es el de producir las condiciones jurídicas, institucionales y políticas para que la decisión de política exterior efectivamente se produzca, nos referimos a la condicionalidad de los organismos financieros internacionales y la influencia de la Agencias de Cooperación, en el marco de

una cambio de eje en la política exterior de los Estados Unidos de los aspectos de seguridad a los económicos y comerciales y de mayor atención a “su área de influencia”, como resultado del derrumbe de la URSS y el fin de la “guerra fría”.

Contexto macro político interno: características del sistema político

De acuerdo con la Constitución Política de la República, en el Ecuador rige un sistema político presidencial, sin embargo por la distribución de funciones establecidas en la propia Constitución, y en el caso específico de la toma de decisiones de política exterior, desde mi punto de vista, se trata de un sistema híbrido: presidencial-congresista. El Presidente tiene la facultad de dictar la política externa del país, pero el Congreso tiene la facultad de aprobar o improbar Tratados y Convenios que se deriven de las políticas impulsadas por el ejecutivo.

Tanto la estructura decisional como la dinámica decisoria están atravesadas por las características derivadas del tipo de sistema político que rige en el país. Del presidencialismo surge la tendencia a la centralización de la toma de decisiones; y la doble legitimidad democrática: ejecutivo-congreso se convierte en fuente potencial de conflicto. Otras características del sistema presidencialista como la apatía política y el empobrecimiento del debate público inciden en la falta de interés y el nulo nivel de participación de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones sobre política exterior. Los ámbitos de participación de la ciudadanía son limitados; en los procesos electorales raras veces se discuten temas de política exterior y menos los relacionados con economía; el bajo contenido ideológico y programático de los discursos político electorales y la poca o ninguna importancia que la política externa tiene en la agenda de los partidos políticos en general, al margen de su orientación ideológica, limitan gravemente (al menos hasta mediados de la década de los noventa), la participación de la sociedad en la toma de decisiones de política exterior a pesar de que, cada vez más, ante la presencia de temas “glocales” o “intermésticos” (migración, ambiente, derechos humanos, etc) que afectan a las condiciones de vida diaria de la población, se requiere ampliar los espacios públicos de discusión de las cuestiones de orden externo. La tradicional separación entre política

diplomática externa y la política interna tiende cada vez más a reducirse y ello tiene que reflejarse, necesariamente, tanto en la conformación de la estructura como en la dinámica decisoria; realidad esta que ni siquiera se les pasó por la cabeza al Grupo Negociador del ingreso del Ecuador al GATT/OMC.

La revisión de las transformaciones más importantes del contexto internacional en el que se inscribe el proceso de adhesión del Ecuador al GATT/OMC nos permite extraer varias conclusiones: en primer lugar, la ampliación y mayor complejidad de la agenda de la política exterior del país; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la necesidad de un proceso decisorio menos tradicional (cerrado, elitista, poco participativo, excluyente); en tercer lugar, la urgencia de transitar, en la formulación, diseño y ejecución de políticas externas, desde las políticas “reactivas” a políticas “proactivas”; a reparar no solo en algunas partes o aspectos de la realidad, sino en el todo y su dinámica global; a pasar de la apreciación unilateral o parcial de los procesos a una apreciación integral de los mismos; a especializarse en negociaciones internacionales en un mundo en que las principales decisiones se adoptan en organismos supranacionales gubernamentales y no gubernamentales; a responder, con visión y congruencia, a las transformaciones nacionales, regionales y mundiales; a asegurar una adecuada protección y promoción de los intereses del país en un entorno mundial en proceso de transformación

Características de la estructura decisoria y de la “unidad última de decisión”

La estructura decisoria en el área económica se caracteriza por la fragmentación, producto entre otras causas, de la mayor complejidad de la agenda externa y de la necesidad de una división funcional del trabajo. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central de Ecuador manejan el tema de deuda externa; El Ministerio de Industrias los temas de comercio exterior, integración y pesca; El Ministerio de Agricultura los temas relacionados con el banano; el Ministerio de Energía, Minas y Petróleos, el tema petrolero, etc.

Con el propósito de superar la fragmentación de la estructura decisoria y la competencia interburocrática entre el Ministerio de Industrias y el de Relaciones Exteriores alrededor de

las negociaciones internacionales de comercio, el Presidente de la República, basándose en las atribuciones que le otorga la Constitución Política, decide conformar un Grupo Negociador de la adhesión del Ecuador al GATT/OMC y otorgarle la presidencia del Grupo a la Cancillería y “Plenos Poderes al Subsecretario Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que, a nombre y representación del Gobierno del Ecuador, negocie y acuerde compromisos necesarios para el ingreso del Ecuador al GATT y suscriba el protocolo de Adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como sus respectivos anexos”, lo que le convierte al Grupo Negociador en la “unidad última de decisión”.

Entre las características más importantes de la estructura decisoria analizada sobresalen dos: en primer lugar, de acuerdo con la metodología utilizada, la estructura decisoria se conforma únicamente con actores estatales, sin embargo, en este caso, se contempla la posibilidad de que participen actores no estatales (empresarios) en calidad de asesores. En segundo lugar, junto y arriba de la estructura formal de decisión se constituye una “unidad última de decisión” informal (no prevista en el decreto presidencial) conformada por el Vicepresidente de la República al que somete el Grupo Negociador, en la práctica, la decisión final.

Para analizar las características de la estructura decisoria, Russel se basa en la tipología propuesta por Herman y Hagan que diferencia tres tipos de “unidades últimas de decisión”: “líder predominante”, “grupo solo” y “actores múltiples”⁸², siguiendo esta tipología y de acuerdo a la evidencia presentada, la estructura decisoria en el caso de la adhesión del Ecuador a la OMC se ubica entre el “grupo solo” y el “líder predominante”, situación que, *de acuerdo con las conclusiones que saca Russell de los estudios de caso realizados en América Latina, solo se parece a la de Cuba en la que tampoco se presenta el tercer tipo de unidad de decisión: “actores múltiples autónomos”; de tal suerte que, el tipo de régimen político, no influye en la característica la estructura decisoria.* En un sistema democrático como el ecuatoriano la estructura decisoria puede concentrarse en un “grupo

⁸² Citado por Roberto Russell, op. cit. P 262.

solo” y en un “líder predominante” con la característica, además, de ser un “líder predominante poco sensible a influencias del medio externo”.

Por último, si bien la estructura decisoria y su “unidad última de decisión” informal, demostró eficacia en el cumplimiento de su misión: ingresar a la GATT/OMC o morir, logrando la aprobación del Protocolo de Adhesión en el GATT/OMC y la ratificación del mismo por el Congreso Nacional; no puede decirse lo mismo con relación a la necesidad de articular el proceso de adhesión de la OMC con los objetivos de un proyecto nacional de desarrollo, por un lado, y, por otro lado, alcanzar una participación efectiva y el compromiso indispensable de los actores económicos y políticos internos relevantes para la puesta en práctica de las reformas necesarias que se derivan de la adhesión al régimen internacional de comercio y que permitan convertir las posibilidades de acceso a los mercados en oportunidades reales de acceso. Todo lo contrario, con motivo de las negociaciones del ALCA y a pesar de la puesta en vigencia de la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, considerada el marco adecuado para conducir la política de comercio exterior y prevenir conflictos de representación funcional y dar continuidad a las políticas de comercio exterior, nuevamente asistimos al encapsulamiento de las negociaciones en su aspecto meramente comercial o técnico, y al espectáculo de la falta de coordinación y la disputa interburocrática, entre los Ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores, para presidir el comité de negociaciones.

A la luz de esta experiencia, la cuestión clave (y el mayor desafío) siguen siendo como superar la fragmentación a través de diversos mecanismos de articulación y coordinación de la acción del Estado en materia externa. Los acuerdos con el FMI o con el Banco Mundial, BID o CAF no son conocidos habitualmente por la Cancillería, y el trámite de su ratificación parlamentaria es gestado desde el Ministerio de Finanzas y no desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. ¿Porqué la Cancillería no invierte su energía en el diseño de mecanismos de articulación y coordinación de la acción del Estado en materia externa, en lugar de insistir en la disputa con el Ministerio de Comercio para presidir las negociaciones comerciales internacionales? Diseñar, crear e implementar organismos

consultivos que consideren las nuevas temáticas y la diversidad de actores económicos, sociales y políticos, constituye una tarea pendiente y urgente.

Características del proceso o dinámica decisoria

Para el análisis de las características generales del proceso de toma de decisiones o dinámica decisoria en política exterior, Roberto Russell, utiliza tres categorías: el continuo *unidad-fragmentación*, para medir el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio. El continuo *centralización-descentralización* para medir el número de actores individuales e institucionales que participan en ese proceso; y el continuo *crisis-normalidad* para analizar la situación concreta dentro de la cual se toma la decisión⁸³.

Cuando el Ecuador decide solicitar y tramitar su adhesión a la OMC la situación del país es de normalidad, si es que por crisis se entiende una situación en la que la decisión tiene que adoptarse por sorpresa, ante una amenaza o necesidad urgente. Más bien como ya se ha expuesto detalladamente las condiciones legales, institucionales e ideológicas favorables para ingresar al GATT/OMC (e inclusive tornar inevitable el desenlace) se habían venido construyendo, lenta y sistemáticamente, desde que se iniciaron los programas de Ajuste Estructural en 1982-83, y se aceleraron las transformaciones en la economía mundial impulsadas por la revolución tecnológica en la información y las comunicaciones.

En el continuo centralización- descentralización, el proceso decisorio de adhesión del Ecuador a la OMC muestra un alto nivel de centralización derivado, en gran medida, como ya se ha explicado, del presidencialismo del sistema político ecuatoriano. La centralización en la toma de decisiones contribuye, sin duda, a contrarrestar la tendencia a la fragmentación del proceso decisorio, inducida por la propia división funcional del poder ejecutivo entre ministerios especializados del área económica, y le confiere unidad al proceso decisorio.

⁸³ Roberto Russell, op. cit., p 258, pié de página no.8.

La centralización y la autonomía de que goza el Grupo Negociador en el proceso decisorio no significa, desde luego, que no existan pujas dentro del Estado, diferencias importantes en el tratamiento de cuestiones específicas o el ejercicio de presiones o influencias encontradas en el seno del proceso decisorio por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, tales pujas, presiones e influencias han sido “encapsuladas” gracias a la centralización de las decisiones en el Grupo Negociador y el poder de decisión concentrado en el Vicepresidente de la República que actúa como “unidad última de decisión” informal.

Este resultado, sin embargo no hubiera sido posible si no mediara la tradicional indiferencia de los actores no gubernamentales (especialmente partidos políticos) hacia la política exterior y por la tradicional actitud de los empresarios ecuatorianos, carentes de un proyecto nacional y de visión integradora, a restringir su acción a cuestiones que afectan sus intereses concretos y sectoriales. En este sentido, Ecuador no escapa sino comprueba a la tendencia observada por Russel a escala regional: la cultura política en cuestiones de política exterior, ha sido históricamente “acrítica” o, al menos, sumamente “parroquial”.

Rol de los actores estatales: Ministerio de Relaciones Exteriores

El mayor peso del Ministerio de Relaciones Exteriores para asumir y dirigir el proceso decisorio en el tema del ingreso al GATT/OMC (al igual de lo que sucede en estos días en el proceso de negociación del ALCA) ha dependido del grado de influencia política del ministro de turno, en particular de su relación con el Presidente de la República. Recuérdese, en este caso, que el Canciller Diego Paredes Peña, no solo fue jefe de la campaña presidencial del Arq. Sixto Durán Ballén, sino que además era hermano político de una sus hijas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores controla nichos del área económica del Estado, pero no todos y pierde la iniciativa en el caso de las negociaciones de comercio exterior. En un contexto de transformaciones aceleradas otras instituciones y agencias gubernamentales adquieren mayor gravitación que las unidades de la cancillería a la que le corresponde, como ya se dijo, establecer mecanismos de integración y coordinación y mantener

relaciones más “aceitadas”, menos competitivas, con las mismas. En síntesis, al Ministerio de Relaciones Exteriores le falta aun homogenizar su posición, crear áreas especializadas, crear un *modus vivendi* con las otras agencias gubernamentales, con centros académicos especializados y organizaciones no gubernamentales y, a partir de allí, sortear mejor los riesgos de la fragmentación del proceso decisorio y las pugnas interburocráticas, por un lado y, por otro, crear espacios de participación de la sociedad civil que no es sinónimo de empresarios o de sector privado, tal como aparece en el proceso de adhesión al GATT/OMC

Rol de los actores no estatales

A pesar de que las transformaciones mundiales en curso a inicios de la década de los noventa provocan una proliferación de temas y actores sobre cuestiones de política exterior, en particular de carácter económico, para el gobierno y los negociadores el tema de la adhesión al GATT/ OMC, es considerado un asunto estrictamente técnico, materia de especialistas (que no tenía el país, por confesión propia de los negociadores), y de incumbencia exclusiva del gobierno y los empresarios. En consecuencia son excluidos o, en el mejor de los casos considerados simples objetos de información de los resultados de la gestión del Grupo Negociador los centros académicos especializados en asuntos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y la opinión pública en general. Mientras Russel, *en las conclusiones sobre los estudios realizados a nivel de América Latina, considera que los niveles de participación de la sociedad tiende a aumentar cuando se trata de asuntos económicos, en el Ecuador se mantiene la tendencia a la exclusión oficial y la baja participación de los actores no gubernamentales, como lo ratifica las negociaciones en curso para el ALCA.*

Ello no obstante, debe dejarse constancia de una mayor presencia, en el momento actual, de actores no gubernamentales en el tratamiento de temas relacionados con la política exterior: migración, ambiente, ALCA, etc, que chocan con la falta de apertura democrática gubernamental pero que, sin duda, van a alcanzar un rol más importante y la capacidad de influir en el proceso de formación de políticas externas y en la toma de decisiones.

ESTADO E INTEGRACIÓN

A partir de los resultados de la investigación, a continuación se incluyen algunas reflexiones sobre la compleja relación entre el Estado Nacional y el proceso de integración global.

De acuerdo a la evidencia presentada, los condicionantes y estímulos externos, desde la mundialización del comercio y las finanzas hasta la condicionalidad y la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, revelan una paulatina pero creciente pérdida de autonomía del Estado–Nación en el manejo de la política económica interna y en la toma de decisiones de política exterior. En las palabras de André Furtado: “las clases dirigentes (de América Latina) parecen estar sin la mínima capacidad de decisión autónoma, para engendrar una alternativa”⁸⁴

De otro lado, las transformaciones que impulsa la globalización, además de haber fortalecido a los Regímenes Internacionales, como en el caso del GATT/OMC, demandan la conformación de un nuevo sistema de relaciones internacionales basado en normas y reglas de alcance universal. Este nuevo sistema normativo que se edifica en torno a temas como los derechos humanos, los flujos migratorios, los derechos indígenas, el desarme, la democracia o la degradación ambiental, con base en una jurisdicción creciente que se pretende universal, tienen, en la opinión de Jorge Castañeda dos diferencias con relación al marco normativo y los Regímenes Internacionales en la segunda postguerra. En primer lugar, “a diferencia del sistema de Naciones Unidas, este nuevo conjunto de reglas y normas no se ha desarrollado en forma articulada. Por el contrario, está evolucionando en forma aislada, no coordinada y de acuerdo a las necesidades del momento”. En segundo lugar, las reglas no son las de la Carta de las Naciones Unidas, ni se basan en los principios tradicionales de la política exterior, a saber: no intervención, igualdad jurídica de los Estados o el rechazo al uso de la fuerza; “para bien o para mal –dice Castañeda-, el hecho

⁸⁴ Citado por Agustín Cueva en *Las Democracias Restringidas en América Latina*, Planeta Letraviva, Quito, Ecuador, 1988, p 71

es que las nuevas reglas que se tienden a construir, son injerencistas, más que anti-intervencionistas; particulares, más que generales; concretas, más que abstractas”⁸⁵.

De tal suerte que, la construcción de un nuevo sistema de relaciones internacionales refuerza la tendencia hacia una mayor disminución del margen de autonomía y soberanía de los Estado-Nación. Y es que, como afirma el ex -presidente de los Estados Unidos Bill Clinton, “me parece fundamental comprender que no podemos tener un comercio global sin una política económica global, una política sanitaria global, una política educativa global, una política de medio ambiente global y una política de seguridad global”⁸⁶

Una interpretación radical de este proceso anuncia la extinción del Estado –Nación. Para el Subcomandante Marcos, “Si la tecnología y la informática han unido al mundo, el poder financiero que las usa lo ha roto usándolas como armas, como armas en una guerra [...] el poder financiero conquista territorios y derriba fronteras, y lo consigue haciendo la guerra, una nueva guerra. *Una de las bajas de esta guerra es el mercado nacional, la base fundamental del Estado- Nación. Este último está en vías de extinción, o cuando menos, lo está el Estado-Nación tradicional o clásico.* En su lugar, surgen mercados integrados o, mejor aún, tiendas departamentales del gran “mall” mundial, el mercado globalizado”⁸⁷.

A su vez, José Bové, líder fundador del movimiento antiglobalización sostiene que “*los Estados ya dejaron de ser los verdaderos lugares del poder y fueron sustituidos por las grandes instituciones internacionales, las nuevas reglas de apertura del mercado y las transnacionales que imponen una lógica ante la cual los estados tienen que doblarse*”⁸⁸.

Que significan las afirmaciones, subrayadas por nosotros, en las citas de Marcos y Bové? ¿Qué los espacios nacionales están dejando -o dejarán- de existir? ¿Que el Estado se está debilitando?. No, como afirma Agustín Cueva: “Nada de lo anterior niega el hecho que los espacios nacionales sigan existiendo, en la medida en que continúan habiendo Estados que

⁸⁵ Castañeda, fuente citada

⁸⁶ Bill Clinton, *La lucha por el espíritu del siglo XXI*, El País, Madrid, España, 16 de Enero del 2002

⁸⁷ Subcomandante Marcos, La derecha intelectual y el fascismo liberal, www.monde-diplomatique.fr/2000/08/A/oximoron.html

articulan ciertos niveles de poder, ciertas modalidades concretas de acumulación de capital y cierta ‘historia oficial’, a partir de la cual los sujetos históricos se constituyen y encuentran por lo menos una ‘comunidad ilusoria’ (para retomar la expresión de Marx). Solo que la lógica de articulación de estas totalidades es cada vez menos nacional y más transnacional, y los centros de decisión última no residen, precisamente, en aquella mítica voluntad nacional”⁸⁹

La globalización de la economía y la creciente internacionalización de la vida social y la cultura que ello supone requiere además de una internacionalización de la política, o como dice Carlos Fuentes, “ver en los procesos de mundialización un nuevo territorio histórico en el cual actuar”⁹⁰. Y como es obvio no puede haber ni “pensamiento único” ni “política única” al servicio del capital financiero transnacional, expresada a través del antiguo consenso de Washington, los programas de ajuste, las declaraciones del Foro Económico Mundial o la política exterior de Estados Unidos. Frente a la globalización del capital se levanta el movimiento antiglobalización, o mejor de globalización en función del interés general de la población, como la llama Noam Chomski, y que cuenta ya con un espacio de expresión internacional, el Foro Social Mundial, de Porto Alegre, Brasil.

Y en cuanto a las interpretaciones del debilitamiento del Estado sucede más bien lo contrario, el Estado se fortalece para cumplir las funciones que los intereses en él representados y las demandas del capital financiero global le exige, esto es, como se observa en todo el proceso decisorio del ingreso del Ecuador al GATT/OMC, un fuerte intervencionismo estatal para orientar a la economía hacia los mercados internacionales, dismantelar la protección y otros controles gubernamentales, disminuir el gasto social, privatizar, etc., lo que en el plano de la política exterior significa intervenir para crear las condiciones que tornan inevitable la adopción de una decisión e implementar la decisión.

Autores como Kissinger y Keylor coinciden también en señalar que en un orden internacional sustentado en “la tendencia al multilateralismo y la cooperación

⁸⁸ www.proceso.com.mx, 30.03.01

⁸⁹ Agustín Cueva, op. cit. p 72

⁹⁰ Carlos Fuentes, Por la Izquierda, El País, Madrid, España, 27 de enero de 2002

internacional” los estados nacionales seguirán siendo actores básicos del sistema internacional (para Keylor, además de los Estados, otros actores económicos y políticos), eso no quiere decir que las mismas unidades estatales que existen hoy existirán en el futuro: la integración, por ejemplo, tiende a crear nuevas unidades políticas estatales.

En este punto conviene realizar dos puntualizaciones-conclusiones acerca de la relación empresarios- Estado en la toma de decisiones objeto de esta investigación. En primer lugar, detrás del rol protagónico del Estado, concretamente del poder ejecutivo, existe el consenso de las elites económicas y políticas del país a favor de la apertura, desregulación y liberalización de la economía. Acosados por la crisis económica de principios de los años ochenta, los empresarios ecuatorianos, hijos directos del proteccionismo estatal, adhieren instintivamente a la ideología neoliberal y al capital transnacional. “Fuera de la protección del Estado- dice Agustín Cueva-, las burguesías industriales nativas no poseen sino dos tipos de reflejos, íntimamente entrelazados: (a) el de asociarse al capital extranjero, en posición subordinada obviamente, y (b) el de procurar insertarse en la división internacional del trabajo a través de productos cuya fabricación requiere un *uso intensivo de mano de obra*, para de este modo aprovechar el gran “*atout* ” heredado del período oligárquico: esa fuerza de trabajo barata a la cual, por inverosímil que parezca, la burguesía contemporánea no se cansa de ‘abaratarse’ todavía más”⁹¹

En segundo lugar, los empresarios son el único sector de la sociedad invitado a formar parte del Grupo Negociador de la adhesión del Ecuador a la OMC, sin embargo no se *empoderan* de la tarea. Por exclusión o por autoexclusión confían la misma a los técnicos de la política del Estado y, sobre todo, a la orientación neoliberal del gobierno que decide impulsar el proceso de adhesión. Los empresarios se refugian en sus gremios y solo intervienen cuando sienten que sus intereses sectoriales están siendo afectados, pero, en general, carecen de liderazgo para conducir y proyecto de desarrollo nacional.

⁹¹ Agustín Cueva, op. cit. P 133-134. La apreciación de Cueva habría que completarla señalando que el Ecuador luego de 20 años de apertura y liberalización exporta de fuerza de trabajo barata en vivo, no solo contenida en los productos agrícolas tradicionales y no tradicionales.

Globalización, Estado y toma de decisiones en política exterior

La pérdida de autonomía y de soberanía de los Estados-Nación no significa que el “locus” de la política se traslade fuera del Estado: ni a la “sociedad civil” ni al “sistema internacional”, pero sí que tanto la política interna como externa tengan en cuenta las tendencias de la globalización y atiendan las necesidades e intereses de la mayoría de la población. En ese sentido, la toma de decisiones en política exterior en materia económica debe seguir, al menos, cuatro orientaciones.

En primer lugar, diferenciar entre globalización e ideología neoliberal. La globalización como expresión del desarrollo de las fuerzas productivas a nivel mundial⁹², de la ideología neoliberal que expresa los intereses de las grandes corporaciones y del capital financiero transnacional.

En segundo lugar, es necesario definir una *relación de alcance estratégico con Estados Unidos*, la mayor potencia mundial, el mayor mercado de exportación e importación del Ecuador, pero no por eso debe renunciar al derecho de plantear y negociar bilateralmente una agenda de política exterior que preserve sus intereses. someter la política exterior del Ecuador a las directrices del gobierno de los Estados Unidos sobre la base de la amenaza militar, la presión comercial, la manipulación de los organismos financieros internacionales o por el juego de dados cargados de la diplomacia. Esta relación de alcance estratégico requiere tratar los viejos y los nuevos temas como la migración o el tema ambiental y la Iniciativa Andina, decidida e implementada sin participación de los países andinos, incluido el Ecuador, así como incorporar a nuevos interlocutores políticos o

⁹² Como lo define Carlos Marx, al referirse al proceso de “globalización” que siguió a la primera revolución industrial: “la burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales [...] . En lugar del antiguo aislamiento de las regiones y naciones que se bastaban a sí mismas, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones y esto se refiere tanto a la producción material como a la intelectual. La producción intelectual de una nación se convierte en patrimonio común de todas. La estrechez y el exclusivismo nacionales resultan de día en día más imposibles; de las numerosas literaturas nacionales y locales se forma una literatura universal”. (Marx-Engels, Manifiesto Comunista, pp. 44-45)

actores destacados de la vida pública de Estados Unidos: el Congreso, Gobiernos Estatales, medios de comunicación, sindicatos, los principales grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales.

Con relación al ALCA, el Ecuador enfrenta hoy, el mismo dilema que debió plantearse antes del ingreso a la OMC: ¿Cuál es la mejor forma de proceder? ¿Debe el Ecuador dar prioridad al ALCA o a la integración latinoamericana (CAN-MERCOSUR)? ¿Debe negociar bilateralmente o como CAN o como CAN-MERCOSUR?

En tercer lugar, una participación más activa en lo que Castañeda llama “el proceso multilateral de codificación de las nuevas reglas del sistema internacional. Dicho proceso se va a dar con o sin (Ecuador) Nuestro país tiene la opción de involucrarse en su definición o de mantenerse al margen, sujeto siempre a lo que los otros decidan”.

“Las reglas en vía de formulación –sostiene Castañeda- descansan en un principio de igualdad para todos, a pesar de las enormes desigualdades y asimetrías que priman en el mundo. Pero aun así, esto es preferible a la ausencia de reglas. Pues si la ausencia de reglas entre iguales genera dificultades, la ausencia de reglas entre desiguales es aún más grave y desfavorable para la convivencia entre las naciones”⁹³.

Pero el Ecuador no solo debe participar en la codificación de nuevas reglas sino reformar-democratizar las reglas que rigen en organizaciones multilaterales existentes como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio⁹⁴. En el tema del comercio mundial, es necesario apoyar propuestas como la Sair, para “definir sectores inalienables de interés humano que no deben caer de ninguna manera bajo la comercialización generalizada. Estos sectores –la sanidad, la educación, el agua, la cultura, los recursos no renovables- deben permanecer dentro del espacio público no mercantil, por que constituyen el núcleo de interés general y de la igualdad de oportunidades. Son la garantía de los derechos fundamentales del ciudadano. Sin embargo hoy están amenazados por el Acuerdo General

⁹³ Jorge Castañeda, op.cit.

⁹⁴ El Foro Social Mundial 2002, ha dejado propuestas concretas en esa dirección, Ver, por ejemplo, Samir Nair, Después de Porto Alegre, El País, 12 de febrero del 2002.

sobre el Comercio de Servicios, cuyo principio de extensión fue avalado por la Unión Europea en Doha, a propuesta de Estados Unidos”. De otro lado, exigir a la OMC que respete las reglas de otras instituciones internacionales como Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), etc.

En cuarto lugar, “los desafíos planteados por el proceso de globalización y la transición hacia una economía con base en la información y el conocimiento trascienden el reduccionismo primario de las reformas económicas, el cual limitó la acción estatal a la liberalización, privatización y desreglamentación de la economía, y amenaza con transformar los Estados en meros guardines pasivos del capital privado internacional. Por el contrario, para poder aprovechar las oportunidades abiertas por la globalización de los mercados, en un contexto de elevados requisitos de educación y conocimiento, y poder así negociar con los gobiernos de las economías más avanzadas una mejor inserción internacional, las naciones latinoamericanas y caribeñas deben *construir instituciones económicas, políticas y sociales que permitan lograr sociedades socialmente más integradas*, y deben asimismo reconstruir las instituciones que se perdieron o se debilitaron en el proceso de ajuste y de liberalización de las economías”⁹⁵

Quito, marzo de 2002

⁹⁵ CEPAL, Op. cit. P28

BIBLIOGRAFÍA

1. Actas de sesiones del Congreso Nacional, 20 de diciembre de 1995 al 6 de enero de 1996.
2. Agosín Manuel R, Notas sobre comercio, apertura y desarrollo, Madrid, España, Pensamiento Iberoamericano, p14
3. Agosín Manuel R. y Tussie Diana, Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo, Trimestre Económico, México.
4. Allison Graham, T., "La Hechura de las Políticas", s/f, fotocopia.
5. Allison, Graham, T, Halperin, Morton H., Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones de Política, s/f, fotocopia.
6. Archivos de la Vicepresidencia de la República- CONADE
7. Bhagwati, Jagdish "El Sistema de Comercio Internacional", Madrid, España, Revista de Pensamiento Iberoamericano, No. 20, vol. Especial, 10º aniversario, julio-diciembre 1991, p 26.
8. Banco Central del Ecuador, División Técnica, "El Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sus Principios Fundamentales y sus Problemas, Frente al Sistema Mundial de Comercio –La Opción del Ecuador frente al GATT, autora: Wilma Salgado T., junio 5 de 1991.
9. Banco Mundial, Informe Anual 1987, p. 23,
10. Castañeda Jorge, Revista Nexos, México, www.nexos.com.mx, diciembre del 2001
11. CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, Santiago, Chile, Marzo 2001
12. Constitución de la República del Ecuador, Codificada en 1983, Art. 78, f, Registro Oficial, No. 569 del 10. de septiembre de 1983
13. Clinton, Bill, *La lucha por el espíritu del siglo XXI*, El País, Madrid, España, 16 de Enero del 2002
14. Cueva, Agustín Las Democracias Restringidas en América Latina, Planeta Letraviva, Quito, Ecuador, 1988
15. Diarios HOY, El Comercio, El Universo y Expreso, febrero- julio, 1995.
16. Gómez Sánchez Irey, La política social en la agenda latinoamericana: algunas perspectivas", Caracas, Venezuela, Espacio Abierto, Vol. 9 julio-septiembre, 2000.
17. Hasenclever Andreas, Maye Peter r y Rittberge Volker r, Las Teorías de los Regímenes Internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis, México, pp 499-526, Foro Internacional, fotocopia, s/f .
18. International Monetary Fund, Annual Report, 1989, p. 30
19. Kissinger Henry, "La Diplomacia", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
20. Leoro Franco Galo, Informe a la Nación, 1995-1996, Ministerio de Relaciones Exteriores, tomo I
21. Linz, JJ, The Perfils of Presidentialims, Journal of Democracy, 1990
22. Mabry, Donald J., Aplicación de la Doctrina de Conflictos de Poca Intensidad al Negocio de la Cocaína: Razonamiento y Análisis", Revista Occidental, no. 9, IICLA, Tijuana, Baja California norte, México, 1992, pp 67-83

23. Ministerio de Relaciones Exteriores, Adhesión del Ecuador al GATT, Quito, Ecuador, Tomo I (diciembre 1993), Tomo II (septiembre 1995)
24. Montúfar César, La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma de desarrollo, en Revista Ecuador Debate, Quito, No. 51, diciembre 2000, pp 43-74, Capítulo dos de la Disertación doctoral, New School for Social Research, Nueva York, 1999.
25. Nino, C.S."El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia", 1992
26. OIT, Evaluación de proyectos y programas con énfasis en la Evaluación de Impacto, Managua, Agosto, 1998, fotocopia
27. Revista Proceso, México, www.proceso.com.mx, 30.03.01
28. Risse Thomas, Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial, México, Foro Internacional, No.158, octubre-diciembre 1999.
29. Russel Roberto I, Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas, en Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Editor Roberto Russell, Programa RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, fotocopia.
30. Salgado Tamayo, Wilma, Quito, Ecuador, El Sistema Mundial de Comercio: el Ecuador frente al GATT y la OMC, Corporación Editora Nacional, 1996.
31. Subcomandante Marcos, La derecha intelectual y el fascismo liberal, [www. monde-diplomatique.fr/2000/08/A/oximoron.html](http://www.monde-diplomatique.fr/2000/08/A/oximoron.html)
32. Sunkel, Introducción editorial, Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, España, , No. 20, vol. Especial, 10º aniversario, julio-diciembre 1991, pp 11 y 12
33. Tomassini Luciano, "La Cambiante Inserción Internacional de América Latina en la Década de los 80", pp 13-29, en Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, Madrid, España, no. 13, enero-julio 1988, p 19
34. Ugarteche Oscar, El Falso Dilema, América Latina en la Economía Global, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert-FES, Perú, 1997
35. UNCTAD, 2000
36. Villarroel Gladis, en Tema con variaciones: el presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos, Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología, Caracas, Vol 9, No. 1, enero –marzo de 2000, pp 9-35)
37. Westerfield H. Bradford, "Aproximaciones al Estudio de la Toma de Decisiones de Política Exterior en Estados Unidos,s/f, fotocopia
38. Wolf Klaus Dieter, Zürn ,Michael Teoría de las Relaciones Internacionales hoy, Diálogo Científico, Vol. 1, no 1, Alemania, 1992.

ANEXOS

SOLICITUD DE ADHESIÓN DEL ECUADOR AL GATT/OMC

El Ministro de Relaciones Exteriores

No. 16117 GM/SPEI/GT/DGNEI

Quito, a 17 de septiembre de 1992

Señor Director General:

Tengo a honra comunicarle que de conformidad al artículo XXXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Gobierno de la República del Ecuador manifiesta su voluntad de acceder como parte contratante del mismo.

Para tal efecto, el Gobierno del Ecuador ha adoptado una serie de medidas de política comercial tendientes a una liberalización de comercio, como medio para conseguir un mayor grado de desarrollo económico y social.

Mucho apreciaré que esta comunicación sea llevada a conocimiento de las Partes Contratantes para su consideración en la próxima reunión del Consejo de Representantes y, en el caso de ser acogida se conforme el Grupo de Trabajo correspondiente.

Reciba, señor Director General, las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Diego Paredes Peña

Al señor don
ARTHUR DUNKEL
Director General del Acuerdo General
sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
Ginebra

(Tomado de: Ministerio de Relaciones Exteriores: Adhesión del Ecuador al GATT, Tomo I, Quito, diciembre 1993, p 1)

DECRETO EJECUTIVO DE CONFORMACIÓN DEL EQUIPO NEGOCIADOR DEL ECUADOR

No. 1167
Sixto A. Durán Ballén C.

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

QUE el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT- constituye el principal instrumento regulador del comercio mundial y el foro en el que los países llevan adelante negociaciones para ampliar el comercio y adoptan resoluciones tendientes a solucionar sus controversias comerciales;

QUE es conveniente participar de ese importante Acuerdo, a fin de promover el crecimiento y el desarrollo y facilitar la consecución de los objetivos gubernamentales sobre política comercial;

QUE de conformidad con el Artículo XXXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el 29 de septiembre de 1992, el Gobierno del Ecuador recibió el apoyo unánime de las Partes Contratantes del GATT para iniciar las negociaciones conducentes a su adhesión a dicho instrumento internacional;

QUE corresponde iniciar el período de negociaciones conducentes a la adhesión formal del Ecuador a dicho Instrumento internacional; y,

En uso de las atribuciones que le otorgan el Art. 78, letra f) de la Constitución, así como la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

D E C R E T A:

Art. 1.- Conformase el Grupo Negociador que se encargará de llevar adelante el proceso de adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT-, el mismo que estará integrado por funcionarios de las siguientes Instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, Consejo Nacional de Desarrollo y Banco Central del Ecuador.

Art. 2.- La presidencia del Grupo Negociador estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la vicepresidencia será de responsabilidad del Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca.

Art. 3.- Los funcionarios que formarán parte del Grupo Negociador son los siguientes:

Ministerio de Relaciones Exteriores:

El Subsecretario Económico; el Embajador Roberto Betancourt; el Ministro Alfonso López; y, el Segundo Secretario Cristian Espinosa;

Banco Central del Ecuador:

Doctor Juan Falconí Morales, Subgerente de Investigaciones Económicas;

Art. 4.- Los señores Ministros de Finanzas y Crédito Público y de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, y Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo, comunicarán al señor Ministro de Relaciones Exteriores los nombres de los funcionarios de sus respectivas instituciones que formarán parte del mencionado Grupo Negociador.

Art. 5.- El Representante Permanente del Ecuador ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas en Ginebra y los funcionarios diplomáticos de dicha Misión, formarán parte del referido Grupo Negociador.

Art. 6.- El Grupo estará asistido, además, por los asesores que, a petición del Ministro de Relaciones Exteriores, designen otras instituciones del Estado y las diversas Cámaras de la Producción del país.

Art. 7.- Otorgase Plenos Poderes al Subsecretario Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de que, a nombre y representación del Gobierno del Ecuador, negocie y acuerde compromisos necesarios para el ingreso del Ecuador al GATT y suscriba el protocolo de Adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como sus respectivos anexos.

Art. 8.- Los gastos por concepto de pasajes aéreos y viáticos requeridos para la participación de los integrantes del Grupo Negociador mencionados en los Artículos 3 y 4 de este Decreto, se aplicarán a los presupuestos de las respectivas Instituciones a las que pertenecen los funcionarios designados.

Art. 9.- De la ejecución del presente Decreto, que entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial, encárguese el señor Ministro de Relaciones Exteriores.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a los veinte días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres.

Sixto A. Durán Ballén C.
Presidente Constitucional de la República

Diego Paredes Peña
Ministro de Relaciones Exteriores

FUNCIONARIOS QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

EQUIPO NEGOCIADOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES:

Patricio Izurieta, Presidente	Alfonso López
Roberto Betancourt	Cristian Espinosa

MISIÓN DEL ECUADOR EN GINEBRA:

Alfredo Pinargote	Germán Ortega
Martha Parra	Alfredo Peñaherrera

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA:

Enrique Gómez	Vinicio Salgado
Gustavo Amador	Víctor Bucheli
Carlos Romero	

MINISTERIO DE INDUSTRIAS, COMERCIO, INTEGRACIÓN Y PESCA:

Nelson Guim	Dumani Sánchez
-------------	----------------

MINISTERIO DE FINANZAS Y CRÉDITO PÚBLICO:

Manuel Navia

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR:

Juan Falconí Morales

Adhesión del Ecuador al GATT/OMC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Tomo II, Quito, septiembre de 1995 p. 301.

PROTOCOLO DE ADHESION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR AL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La Organización Mundial del Comercio (denominada en adelante la “OMC”), habida cuenta de la aprobación del Consejo General de la OMC, concedida en virtud del artículo XII del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (denominado en adelante “Acuerdo sobre la OMC”, y la República del Ecuador (denominada en adelante “Ecuador”).

Tomando nota del Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión del Ecuador a la OMC que figura en el documento WT/L/77.

Habida cuenta de los resultados de las negociaciones celebradas para la adhesión del Ecuador a la OMC.

Adoptan las disposiciones siguientes:

Primera Parte – Disposiciones Generales

1. A partir del día en que entre en vigor el presente Protocolo, el Ecuador se adherirá al Acuerdo sobre la OMC de conformidad con el artículo XII de ese Acuerdo y en consecuencia pasará a ser Miembro de la OMC.
2. El Acuerdo sobre la OMC al que se adherirá el Ecuador es el Acuerdo sobre la OMC en su forma rectificadora, enmendada o de otra forma modificada por los instrumentos jurídicos que hubieran entrado en vigor antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo. Este último, que incluirá los compromisos mencionados en el párrafo 81 del Informe del Grupo de Trabajo, será parte integrante del Acuerdo sobre la OMC.
3. Salvo que se disponga otra cosa en los párrafos a que se hace referencia en el párrafo 81 del Informe del Grupo de Trabajo, el Ecuador aplicará las obligaciones de los Acuerdos Comerciales Multilaterales anexos al Acuerdo sobre la OMC que se deben aplicar a lo largo de un plazo que comienza a partir de la entrada en vigor de ese Acuerdo como si hubiera aceptado dicho Acuerdo en la fecha de su entrada en vigor.
4. El escalonamiento del desmantelamiento del mecanismo de ajustes arancelarios se aplicará según el calendario que figura en el anexo II del presente Protocolo.

Segunda Parte – Listas

5. Las Listas anexas al presente Protocolo pasarán a ser la Lista de concesiones y compromisos anexa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (denominado en adelante el “GATT de 1994”) y la Lista de compromisos específicos anexa al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (denominado en

adelante “AGCS”) correspondientes al Ecuador. El escalonamiento de las concesiones y los compromisos enumerados en las Listas se aplicará conforme a lo indicado en las partes pertinentes de las Listas respectivas.

6. A los efectos de la referencia que se hace en el apartado a) del párrafo 6 del artículo II del GATT de 1994 a la fecha de dicho Acuerdo, la aplicable en lo que concierne a las Listas de concesiones y compromisos anexa al presente Protocolo será la fecha de entrada en vigor de este último.

Tercera Parte – Disposiciones Finales

7. El presente Protocolo estará abierto a la aceptación mediante firma o de otro modo, del Ecuador, hasta el 31 de diciembre de 1995.
8. El presente Protocolo entrará en vigor a los treinta días de haber sido aceptado.
9. El presente Protocolo se depositará en poder del Director General de la OMC. El Director General de la OMC remitirá sin dilación copia autenticada del presente Protocolo, así como una notificación de la aceptación del mismo, de conformidad con el párrafo 7, a cada Miembro de la OMC y al Ecuador.
10. El presente Protocolo será registrado de conformidad con las disposiciones del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

HECHO en Ginebra, el día décimo sexto de agosto de mil novecientos noventa y cinco, en un solo ejemplar y en los idiomas español, francés e inglés, siendo cada uno de los textos igualmente auténticos, salvo que en una Lista anexa se indique que sólo es auténtico su texto en uno o más de dichos idiomas.

For the Republic
Of Ecuador

Pour la République
de l'Equateur

Por la República
del Ecuador

Firma sujeta a certificación por el H. Congreso Nacional. Septiembre 27/95

Patricio Izurieta

RESUMEN/SINTESIS ACCESO DEL ECUADOR A LA OMC⁹⁶

El GATT es un instrumento contractual que fue suscrito originalmente, en 1947, por veintitrés países. Ha funcionado como un conjunto de normas convenidas que rigen el comportamiento comercial de las Partes Contratantes; como foro de negociaciones comerciales para que el entorno comercial se liberalice; y como tribunal internacional en el que los gobiernos buscan resolver sus diferencias.

El GATT, que se inició como un acuerdo de carácter provisional, cobró importancia con el transcurso de los años como único bastión multilateral contra el proteccionismo. Funcionó y evolucionó hasta llegar a lo que ahora se conoce como el GATT de 1994, que será administrado por la OMC, organismo resultante de las negociaciones de la Ronda Uruguay que concluyeron en diciembre de 1993 y que entró en vigencia el 1 de enero de 1995. El GATT ha llegado a abarcar más del 90% del comercio mundial. Se estima que con el ingreso de nuevos miembros a la OMC en los próximos meses, prácticamente la totalidad del comercio estará cubierta por la normativa multilateral.

El crecimiento funcional del GATT se ha dado no sólo por la incorporación continua de nuevos miembros sino, además, por la realización de rondas de negociación que perfeccionaron el conjunto de normas y disciplinas comerciales del sistema multilateral y permitieron una mayor liberalización del comercio.

El GATT tiene como objeto principal garantizar a los medios empresariales públicos y privados un entorno internacional estable y previsible para sus actividades comerciales en el que, además, prospere la inversión y la generación de empleo.

Los principios fundamentales que rigen las actividades del sistema GATT son:

- 1.- Comercio sin discriminación, plasmado en la cláusula de Nación Más Favorecida. Esto significa que las partes contratantes están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que den a cualquier otro país.
- 2.- Protección de la producción de bienes nacionales únicamente mediante aranceles y no con medidas de otra clase.
- 3.- El Trato Nacional, que significa que no debe existir discriminación entre bienes importados y nacionales.

⁹⁶ Esta síntesis o resumen, en varias versiones, menos extensas según el destinatario, es la versión que distribuyó la Comisión Negociadora entre los empresarios, medios de comunicación y al Congreso Nacional como respaldo para la ratificación del Protocolo de Adhesión.

- 4.- Comercio sobre una base estable y conocida gracias a la consolidación de los niveles de los derechos aduaneros. Se procura impedir el retorno a los derechos más elevados, con la exigencia de que todo aumento tiene que ser compensado.
- 5.- Celebración de consultas, para facilitar la solución de controversias y a evitar perjuicios entre las Partes Contratantes.

En el GATT se han realizado ocho rondas de negociación tras las cuales se han reducido paulatinamente los aranceles para productos industriales desde 47 por ciento, en 1947, hasta llegar hoy a un nivel promedio del 4 por ciento en los países desarrollados.

En las primeras seis rondas de negociación los países miembros del GATT se concentraron en la reducción de aranceles. En la séptima, la Ronda de Tokio (1973-79), la atención de los negociados se orientó hacia la reducción de las barreras no arancelarias con el propósito de asegurar que los efectos esperados con la liberalización comercial acordada anteriormente, no se vieran contrarrestados por ese tipo de medidas. Se establecieron nuevas normas que se recogieron en los denominados Códigos, para regular las prácticas que afectan el libre comercio.

La octava ronda, la Ronda Uruguay, incluyó negociaciones para: reforzar de manera general las normas y procedimientos multilaterales de comercio del Acuerdo General original, generando lo que hoy se conoce como GATT de 1994; mejorar las condiciones de acceso de los bienes y los servicios a los mercados; incorporar, por primera vez, a la normatividad del GATT, los sectores agrícola, textil y del vestido, las medidas sobre la inversión que afectan el libre comercio y la protección de los derechos de propiedad intelectual, mediante la celebración adicional de acuerdos especializados.

La Ronda Uruguay perfeccionó y amplió la cobertura de los Códigos de la Ronda Tokio, haciéndolos obligatorios para todos los miembros; creó la Organización Mundial del Comercio (OMC); fortaleció el sistema de solución de diferencias e implantó un mecanismo para el examen periódico de las políticas comerciales de todos sus miembros.

EL PROCESO DE INGRESO DEL ECUADOR AL GATT Y A LA OMC

La negociación de las condiciones y términos de adhesión del Ecuador al GATT y a la OMC se han realizado justamente en un momento de transición del sistema internacional de comercio, lo cual ha significado para el país tener que adaptarse a nuevas disposiciones y reglas de procedimiento durante el proceso.

Las recientes negociaciones se desarrollaron en un entorno difícil, en el que resultan gravitantes la adopción de los acuerdos de la Ronda Uruguay, que generaron en los negociadores de las Partes Contratantes la firme disposición de elevar los niveles de compromiso para los 21 países que, no habiendo participado en la Ronda Uruguay, actualmente buscan culminar el proceso de adhesión al GATT/OMC.

El Presidente Durán Ballén anunció la decisión de ingresar al GATT en su discurso de posesión, el 10 de agosto de 1992. En septiembre del mismo año, el Consejo del GATT

aprobó unánimemente la solicitud de adhesión del Ecuador y dispuso la conformación de un Grupo de Trabajo para que examine la compatibilidad del régimen de comercio exterior del país con las normas del sistema multilateral.

El proceso de acceso al GATT y a la OMC es, sin duda la más grande y más compleja negociación comercial internacional emprendida hasta hoy por el país. En efecto, desde la finalización de la Ronda Uruguay, el proceso incluye una serie de aspectos que van más allá de la negociación arancelaria, orientándose también hacia la negociación del comercio de servicios y a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Por ello ha sido preocupación del Equipo Negociador del Ecuador, creado por Decreto Ejecutivo y conformado por representantes del MICIP, MAG, FINANZAS, BANCO CENTRAL, bajo la coordinación de la Cancillería, mantener consultas y brindar toda clase de asesoría e información al sector privado. Para ello, tan sólo la Cancillería organizó más de diecisiete reuniones con representantes de las Cámaras de la Producción del país; a ello, habría que sumar las organizadas por los Ministerios de Industrias y de Agricultura.

Dentro del proceso de negociaciones, que se inició en enero de 1994, el Equipo Negociador ha llevado adelante negociaciones multi y bilaterales.

Los avances en el campo multilateral han sido significativos. En el transcurso del año 1994, el Ecuador concluyó el examen de su política económica y comercial; y abordó las negociaciones de los denominados “nuevos temas” (servicios y propiedad intelectual), en previsión de su acceso a la OMC.

Varias decisiones y reformas legales, entre las que se cuenta las nuevas leyes de Aduanas, de Modernización, de Mercado de Valores, etc, expedidas en los últimos meses, han significado un importante avance y a la vez, una anticipación al necesario proceso de armonización con las normas y disciplinas del GATT y de la OMC.

En una próxima reunión multilateral, que tendría lugar en el mes de mayo próximo, se buscará la aprobación definitiva del Informe Final del Grupo de Trabajo que tuvo a su cargo el examen del régimen de comercio exterior del Ecuador; y del Protocolo de Adhesión del país a la Organización Mundial de Comercio. Ambos aspectos constituyen la última instancia del proceso de adhesión dentro del marco multilateral. Posteriormente, el Protocolo de Adhesión, por tratarse de un instrumento internacional, deberá ser conocido por el Honorable Congreso Nacional del Ecuador, con miras a su más pronta ratificación.

En el campo de las negociaciones bilaterales, el Ecuador ha concluido y suscrito acuerdos con Australia, Japón, Suiza, Suecia, Noruega y Finlandia. Las negociaciones bilaterales han concluido, aunque todavía no se suscriben los respectivos acuerdos, con el Canadá, los Estados Unidos de América y la Unión Europea. No existe todavía proximidad de acuerdo con Nueva Zelandia, en cuanto a la consolidación de un nivel arancelario para un solo producto: leche en polvo. Los acuerdos bilaterales conformarán la Lista del Ecuador, la misma que reflejará los compromisos de consolidación arancelaria del Ecuador y aparecerá como anexo al Protocolo de Adhesión.

En el marco de las negociaciones de acceso del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio, (OMC), el país negocia, entre otras cosas, la consolidación de un nivel arancelario para las importaciones de los mencionados productos.

Las negociaciones de acceso a mercados del Ecuador.-

Consolidación es el compromiso que asume un país, en este caso el Ecuador, de no sobrepasar un determinado nivel previamente negociado (techo arancelario) cuando en el futuro prevea modificar su arancel.

Un aspecto importante a tener en cuenta, en lo que dice relación a la consolidación de los aranceles, es el de que el Ecuador se asegura de manera contractual, que los niveles arancelarios vigentes en otros países no se modifiquen. Estos niveles consolidados no pueden ser levantados unilateralmente, son compromisos que garantizan el cumplimiento de los principios de estabilidad y previsibilidad para nuestros exportadores.

Además, de acuerdo a los principios fundamentales del GATT de la No Discriminación y de la cláusula de la Nación Más Favorecida, el país recibirá todas las concesiones que han acordado otorgarse entre sí los miembros del GATT.

En el campo arancelario, el Ecuador no ha negociado modificación alguna de sus aranceles, peor aún otorgado concesiones preferenciales para las importaciones provenientes de otros países. Simplemente, ha negociado techos arancelarios bastante más altos que los niveles vigentes, lo que preserva la libertad de futuros gobiernos de modificar hacia arriba los aranceles, en caso lo estimen necesario.

El nivel que el Ecuador logró que los demás países le acepten consolidar es bastante superior al arancel nacional efectivamente aplicado, o sea al AEC, lo que le permite mantener un "colchón" adicional de protección arancelaria para proteger su producción nacional, en el caso que alguna vez en el futuro fuera necesario.

El Ecuador inició sus negociaciones de acceso a mercados una vez que había concluido la Ronda Uruguay. Esto condicionó las negociaciones en el sentido de que el Ecuador debió aceptar todos los resultados de la Ronda para el proceso de negociación. Para el caso concreto de las negociaciones de acceso a mercados para productos agrícolas, el Ecuador tuvo que manejar sus negociaciones dentro de los parámetros que señala el Artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Al momento, en el Ecuador opera el Sistema Andino de Franjas de Precios como mecanismo de protección a los productos agrícolas más sensibles del país. Dentro de la lógica del GATT/OMC, el sistema de franjas de precios constituye un mecanismo de gravámenes variables que están definidos como medidas en frontera diferentes a los derechos de aduana propiamente dichos.

Como primer paso en las negociaciones, el Ecuador tuvo que lograr que los 130 productos para los cuales operan las franjas de precios reciban un "tratamiento especial" como productos designados. Para poder seguir utilizando las franjas de precios, el Ecuador tuvo que comprometerse a desmantelar el sistema en un plazo prudencial, de acuerdo con la eliminación de estas medidas acordada en la Ronda Uruguay y la consolidación de niveles arancelarios obtenidos de estimación de los promedios arancelarios aplicados durante los últimos años.

La Salvaguardia Especial del Acuerdo Agrícola.-

La Salvaguardia Especial se refiere al derecho de un miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de aplicar ciertas medidas respecto a los derechos de aduana propiamente dichos de un producto para el cual se haya negociado al momento de la elaboración de la Lista de Consolidación la inclusión de las siglas "SGE" en la columna correspondiente. Estas medidas se refieren a la aplicación de derechos de aduana adicionales, en ningún caso mayores al treinta por ciento de los derechos de aduana propiamente dichos vigentes en el año de aplicación, en el caso que se produzcan una de estas dos situaciones:

- a) que las importaciones del producto en cuestión sobrepasen los niveles de oportunidad considerablemente inferior al precio de activación que se lo define con base en el precio promedio de los últimos tres años. La Salvaguardia Especial permanecerá vigente únicamente si se la debe hacer bajo un estricto control sobre el proceso de notificación anticipada y garantizando el derecho de los exportadores de mantener consultas sobre la aplicación de la misma.

Cabe indicar que los niveles de aplicación de la Salvaguardia Especial producen derechos aduaneros adicionales bastante reducidos.

Por lo tanto, el Ecuador era mucho más conveniente mantener el mecanismo de franja de precios, no sólo porque se trataba de un compromiso andino adquirido con anterioridad, sino porque este mecanismo protege, además de las fluctuaciones de precios internacionales tanto a los productores como a consumidores. Más aún, si se toma en cuenta que el techo de la franja de precios era considerablemente más alto que el nivel arancelario promedio aplicado en los últimos años.

En consecuencia y dado que, en su negociación de acceso a los mercados, el Ecuador debía optar por la Salvaguardia Especial o por niveles de consolidación que permitan la utilización del Sistema Andino de Franjas de Precios agrícolas, escogió lo segundo por brindar mayor protección al sector agropecuario.

CONSOLIDACION A NIVEL GENERAL

Se ha acordado un techo de consolidación resultante de la fórmula arancel nacional (AEC) más un 50% al 200%, dependiendo del producto, para todo el universo arancelario, con excepción de los automóviles y de los productos químicos de los capítulos 28 a 39 del Arancel.

Hasta el momento, las subpartidas del sector automotor se consolidan en 40%. Vale anotar que de conformidad con el Acuerdo de Complementación Automotor del Grupo Andino, suscrito entre Colombia, Ecuador y Venezuela, algunas subpartidas estarán sujetas a un arancel efectivo que irá desde el 20% hasta el 35%.

En lo que concierne a los productos químicos, se consolidó en los niveles que cada una de tales partidas registran en el AEC.

CONSOLIDACION EN SERVICIOS

Como es conocido, el interés internacional por el tema de los Servicios se intensificó durante los años 80 y 90", y es el motivo por el cual la negociación de un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, más conocido por sus siglas en inglés - GATS-, se convirtió en un elemento mayor de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

En virtud de lo anterior y para poder adherir a la OMC, el Ecuador debía negociar con todas aquellas Partes Contratantes que mostraron interés en el sector Servicios ecuatoriano y que, en concreto, fueron los Estados Unidos de América, la Unión Europea, Canadá, Suiza, Suecia, Finlandia, Noruega y Japón. Como fruto de tales negociaciones habría de sugerir a integrante del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, GATS.

La lista del Ecuador en Servicios, verificada y aprobada ya por el Comité Preparatorio de la OMC, refleja el "statu quo" de la vigente legislación nacional en los diversos sectores, es decir, no se asumió ningún compromiso que produzca modificación alguna a la realidad actual.

LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY

El Ecuador, al adherir a la OMC, incorporará a su legislación los Acuerdos de Aplicación Multilateral, obligatorios para todas las Partes Contratantes, o sea, los de Agricultura Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Textiles y el Vestido, Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, Valoración en Aduana, Antidumping, Inspección Previa a la Expedición, Normas de Origen, Trámites de Licencias de Importación, subvenciones y Medidas Compensatorias y Salvaguardias.

De entre éstos, vale mencionar- por el tipo de protección adicional que brinda a la producción local. Los siguientes:

El Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que si un aumento en la importación de un producto cause daño o simplemente amenace causar daño a la producción nacional, se permite al país Miembro aplicar derechos adicionales sin límite, o sea, establecer una sobretasa ad-valorem sobre la importancia de dicho producto, con el propósito de proteger al productor local; para tomar esta medida, no es necesario que el producto sea subsidiado. Estas salvaguardias se las debe aplicar en los términos que dispone el Acuerdo

correspondiente, que inclusive ofrece un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias dispone que , cuando la importación de un producto subsidiado cause o amenace causar daño a los productores locales, el Miembro perjudicado puede imponer una sobretasa ad-valorem sobre la importación de dicho producto, que esté en relación con el monto del subsidio que recibe el producto importado.

El tipo de protección que brindan los instrumentos citados no existe en la actual legislación ecuatoriana, sólo será factible su utilización desde el momento del ingreso al GATT/ OMC. Además en caso necesario, pueden ser aplicados SIMULTANEAMENTE.

VENTAJAS DEL INGRESO A LA OMC

A manera de premisa, vale la pena destacar que, con el ingreso a la OMC, el Ecuador no perderá su autonomía en el manejo de su política comercial. Simplemente, se tornará previsible para sus socios comerciales.

El ingreso a la OMC sitúa al Ecuador frente a un conjunto de reglas nuevas para el comercio de bienes y de servicios , que exigirán una revisión y racionalización de la legislación nacional sobre la materia.

Concretamente, el conjunto de compromisos que se asumirán al adherir a la OMC, demandará una muy importante labor legislativa con miras a su ratificación y una ágil gestión administrativa interna para adecuar el sistema jurídico nacional con las nuevas obligaciones y Acuerdos de la Ronda Uruguay.

La participación del país dentro del sistema GATT le permitirá aprovechar las mejoras introducidas a las normas del comercio internacional y al sistema multilateral en que éstas operarán aspectos que no pueden ser tomados como un resultado abstracto o teórico, pues implican el " refuerzo del imperio de la ley en las relaciones económicas internacionales".

El GATT y la OMC abren para el Ecuador un nuevo marco para sus relaciones y negociaciones económicas internacionales; crean nuevos espacios para la modernización de su régimen de comercio exterior y de otras políticas vinculadas; brinda al país el elemento "previsibilidad", tan necesario para atraer inversiones foráneas; permite apoyar las políticas orientadas al fomento de las exportaciones; gana una importante instancia sobre todo para la solución de sus diferencias comerciales con otros países, mecanismo que ha sido modificado de manera profunda para hacerlo más eficiente y para fortalecer las condiciones de credibilidad en el nuevo sistema GATT.

Vale mencionar que todos los compromisos del Ecuador en el ámbito de la integración regional (ALADI) y subregional (Grupo Andino) han sido debidamente preservados a lo largo de las negociaciones de adhesión al sistema GATT.

A su vez, en materia de obligaciones y como contrapartida, el Ecuador ha anunciado en el GATT su firme disposición de asumir varios compromisos para armonizar su legislación comercial con las disposiciones del nuevo instrumento internacional que establece la OMC, que contiene Acuerdos tienen que adaptarse con el propósito de lograr el ordenamiento multilateral que se persigue aplicar para el siglo XXI.

En general, para el Ecuador la adhesión al GATT, significa el ingreso a un régimen transparente de derecho comercial, en el que participan prácticamente todos los países del mundo con un voto de igual valor para cada uno y en el que los gobiernos buscan resolver sus diferencias mediante un sistema más eficiente de solución de controversias.

Dada la coyuntura que vive el país, de modernización de los sectores productivos y de la política de comercio exterior del país.

INFORME MINISTERIO DE INDUSTRIAS

Oficio No. SCE 953343

Quito, a 15 de septiembre 1995

Señor doctor

Galo Leoro Franco

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

En su Despacho.-

Señor Ministro:

En atención a su mensaje de Fax No. 9662-182 GM/SE/DGAGATT de 11 de agosto del presente año, mediante el cual solicita el criterio de esta Secretaría de Estado sobre la conveniencia para el Ecuador de pertenecer a la Organización Mundial del Comercio – OMC-, cúmpleme manifestarle lo siguiente:

- La adhesión del Ecuador al GATT/OMC es el más complejo e importante proceso de negociación que en el campo de la internacionalización de las relaciones y complementación comercial haya emprendido el Ecuador en los últimos tiempo. Este proceso incluye aspectos que van más allá de la negociación de consolidación arancelaria, toda vez que, comprende una amplia gama de acuerdos comerciales multilaterales que permiten una mayor seguridad jurídica al comercio internacional, orientándose además hacia la negociación del comercio de servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- Este proceso iniciado en 1992, probablemente habría presentado menores dificultades si se lo hubiera ejecutado con anterioridad. De ahí que cabe destacar, la importancia del proceso de negociaciones para el acceso del Ecuador a la OMC, considerando que los requisitos han cambiado con el transcurso del tiempo, debido a la mayor amplitud de su campo de acción y a los beneficios que este organismo ofrece.
- En el actual proceso de globalización económica, el acceso del Ecuador a la OMC conlleva diversas connotaciones económicas que se incorporarán a la estructura socio-económica del país. En el contexto de los equilibrios macroeconómicos la presencia del comercio internacional desempeña un papel preponderante, pues abre la posibilidad de optimizar la participación del comercio exterior en el crecimiento económico, mejorar la balanza de pagos a fin de potenciar la dinamización del aparato productivo, lo que se reflejará en el ámbito social en un mejoramiento general, en los niveles de empleo y la calidad de vida de los ecuatorianos.
- La incorporación de nuestro país a la OMC permitirá aprovechar las ventajas de crecimiento del comercio mundial, desarrollar una acción oportuna, dinámica y concertada, para preservar las condiciones de acceso de los productos de exportación

ecuatorianos a los diferentes mercados internacionales, particularmente de los países industrializados.

- El ingreso del Ecuador a la OMC, fortalece la política del Gobierno Nacional de Comercio Exterior, crea nuevos espacios para la modernización del comercio exterior a través del fomento de las exportaciones y el incremento de la inversión extranjera.
- La participación del Ecuador en la OMC le permitirá beneficiarse de las disposiciones de la Parte IV del GATT, que prevé un trato favorable y diferenciado a favor de los países en desarrollo, así como de la Cláusula de Habilitación, que le posibilita negociar preferencias comerciales en nuestro favor. Así mismo el Ecuador podrá defender sus intereses como país en desarrollo dentro de los nuevos temas que constituyen imposiciones de prácticas proteccionistas por parte de los países industrializados.
- De otro lado, el país, fortalecerá su poder de negociación dentro del sistema de solución de diferencias. Temas como el del banano podrán ventilarse en el marco de este mecanismo.

En consideración a lo expuesto, el acceso del Ecuador a la OMC constituye un evento que potencia un mejoramiento económico y social para los sectores económicos de nuestro país y lo inserta en el más amplio marco regulatorio del Comercio Internacional.

Muy atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD,

José Modesto Apolo
**MINISTRO DE INDUSTRIAS, COMERCIO
INTEGRACIÓN Y PESCA, Encargado**

Adhesión del Ecuador al GATT/OMC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Tomo II, Quito, septiembre de 1995, anexos.

INFORME MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Oficio 951147

Quito, 17 de agosto 1995

Doctor
GALO LEORO FRANCO
Ministro de Relaciones Exteriores
Quito

Señor Ministro:

En atención a su mensaje de Fax No. 9661-122 SE/DGAGATT, del 11 de agosto, donde se solicita el criterio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, sobre la conveniencia para el Ecuador de pertenecer a la Organización Multilateral de Comercio (OMC), me permito manifestarle lo siguiente:

1. En la medida en que el Ministerio de Agricultura y Ganadería fue miembro titular del Equipo Negociador para la adhesión del Ecuador al GATT/OMC, y al ser responsable de la negociación del sector agropecuario, debo expresar que los compromisos adquiridos en materia agrícola, garantizan las condiciones adecuadas y suficientes para que el Ecuador pueda desarrollarse íntegramente dentro de un marco comercial mundial de mayor apertura y competitividad.
2. Todos los compromisos adquiridos dentro del marco de integración andina, han sido consolidados ante la OMC, para mantenerse en el futuro, como la base para la inmediata adhesión del Grupo Andino en calidad de Unión Aduanera, a este Organismo normativo del comercio mundial.
3. Otra ventaja que se deriva de este importante paso de integración comercial, es que todos los productos ecuatorianos se van a beneficiar de las concesiones de apertura de mercados, y limitación de subsidios, hechas por los países miembros de la OMC, potenciando de esta manera nuestras posibilidades de desarrollo económico.
4. De igual manera, al ser miembros de este importante Foro Comercial, el Ecuador va a ser sujeto de un trato preferencial y especial, derivado de todos los Acuerdos e Instituciones establecidos en la Ronda Uruguay, para aquellos miembros que tengan la categoría de ser “países en desarrollo” o “países menos adelantados”.
5. Finalmente, creemos que es muy importante la membresía del Ecuador dentro de la OMC, sobre todo por la garantía con que cuenta el país de poder “denunciar” prácticas de comercio desleales, discriminatorias y poco transparentes, que perjudiquen o pongan en peligro nuestra integridad comercial, económica y social.

Atentamente,

ENRIQUE GOMEZ GONZALEZ
Subsecretario de Política e Inversión Sectorial

INFORME DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Quito, agosto 30 de 1995
SE-2784-95 9507474

Señor doctor
Galo Leoro Franco
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES
En su Despacho

De mi consideración:

Doy respuesta a su atento mensaje fax No. 9664-28 GM/SE/DGAGATT de 11 de agosto de 1995, relativo a solicitar el criterio de esta Gerencia General sobre la conveniencia nacional de adherirse a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Al respecto, cúpleme dar a conocer a usted mi acuerdo con la decisión gubernamental adoptada, pues el acceso a la OMC resulta de importancia fundamental para el logro de una modernización efectiva del país, al abrir una serie de posibilidades que deberán ser aprovechadas por los empresarios nacionales, máxime cuando el empeño de las autoridades económicas ha sido el de crear condiciones de estabilidad macroeconómica que hagan atractiva la inversión extranjera.

El Banco Central del Ecuador fue parte del Equipo Negociador del acceso del Ecuador a la OMC, por lo que fui permanentemente informado del desarrollo de las negociaciones –las que suscribo-, aprobadas por las partes contratantes de la OMC, junto a las respectivas listas y compromisos, el 31 de julio de este año, de conformidad con el documento OMC/WT/L/77 de 14 de julio de 1995.

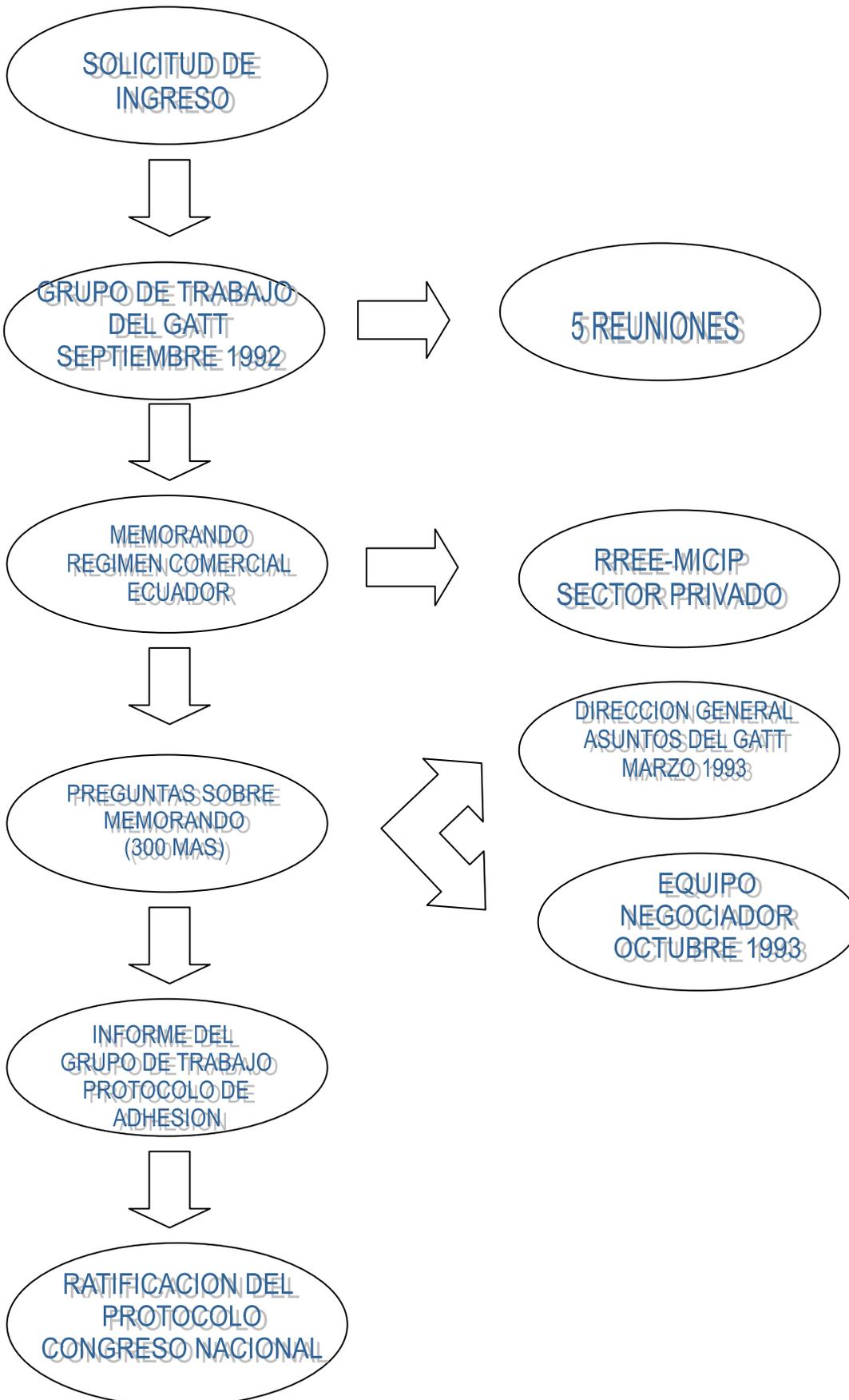
Atentamente,

Dr. Augusto de la torre
GERENTE GENERAL
Adhesión del Ecuador al GATT/OMC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Tomo II,
Quito, septiembre de 1995, Anexos.

CRONOLOGIA

Solicitud de adhesión:	17 de septiembre de 1992
Creación del Grupo de Trabajo/ OMC	20 de septiembre de 1992
Preparación Memorando Régimen Comercial	
Creación de la Dirección de asuntos del GATT	marzo 1993
Respuesta a preguntas sobre el Memorando	
REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA OMC	20 DE JULIO DE 1993
Designación Grupo Negociador	20 de octubre de 1993
CULMINA RONDA URUGUAY	15 DE DICIEMBRE DE 1993
Inicio de las negociaciones	enero de 1994
REUNION GRUPO DE TRABAJO OMC	18 DE ENERO DE 1994
	21-22 DE ABRIL DE 1994
DECLARACIÓN DE MARAKESCH/ OMC	ABRIL DE 1994
REUNION GRUPO DE TRABAJO OMC	20 SEPTIEMBRE DE 1994
	28-30 DE NOVIEMBRE 1994
Resultados provisionales	noviembre de 1994
REUNION GRUPO DE TRABAJO OMC	1 DE DICIEMBRE DE 1994
INFORME SOBRE EL ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES. CIRCULAR	
REUNION GRUPO DE TRABAJO OMC	4 DE ENERO DE 1995
	1-4 DE MARZO DE 1995
	19 DE MARZO DE 1995
INFORMACIÓN RELACIONADA CON PRODUCTOS AVÍCOLA Y LECHE EN POLVO . ANDRES VALLEJO	
	4 DE ABRIL DE 1995
	10 DE JULIO DE 1995
Informe del Grupo de Trabajo	14 de julio de 1995
Solicitud oficial de ingreso a la OMC	17 de julio de 1995
Aprobación del Protocolo de Adhesión/OMC	31 de julio de 1995
Plazo para Ratificación del Protocolo de Adhesión	31 de diciembre de 1995
Envío al Congreso para Ratificación del Protocolo	20 de septiembre de 1995
Ratificación del Protocolo de Adhesión/Congreso	21 de diciembre de 1995
Depósito Instrumento de Ratificación Protocolo	22 de diciembre de 1995
Publicación en el Registro Oficial	2 de enero de 1996
Miembro Pleno de la OMC	21 de enero de 1996

TRAMITE DE LA SOLICITUD DE INGRESO DEL ECUADOR AL GATT-OMC



PROCESO DECISIONAL PARA EL INGRESO DEL ECUADOR AL GATT-OMC

