5. PARTICIPACIÓN DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR EN LA NEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS, COLOMBIA Y PERÚ

La aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Ecuador, Estados Unidos, Colombia y Perú, de acuerdo a los resultados que se logre en la negociación, se puede transformar en un instrumento que contribuya a mejorar la productividad y competitividad de la economía ecuatoriana, y a través de ello, lograr un mejor posicionamiento de los productos del país en el mercado internacional. Ahora bien, se debe señalar que tanto la teoría como la práctica demuestran que la liberalización de los mercados al comercio internacional no garantizan *per se* un mejoramiento de la productividad, competitividad y bienestar de la población, definida en términos de crecimiento y desarrollo. Para lograrlo, es indispensable que el Estado y el sector privado, actúen estratégicamente en el diseño de una Agenda Interna que permita maximizar las ventajas derivadas de dicho tratado, y al mismo tiempo paliar los potenciales efectos negativos, identificando para tal efecto y con suma claridad a los denominados "sectores perdedores". Para ello, se requeriría del diseño e implementación de una agenda interna mínima que impulse y facilite procesos de reconversión productiva y de mejoramiento de capacidades competitivas del país.

El Banco Central del Ecuador ha brindado su colaboración en el proceso de negociación del Tratado, a partir de su experiencia técnica e información estadística en materia de comercio exterior a fin de fortalecer dicho proceso, dadas las profundas implicaciones que su firma tendrá en la estructura de incentivos de los agentes económicos y en el aparato productivo del país.

Puesto que toda negociación de acuerdos comerciales se debe fundamentar en diagnósticos objetivos y técnicos de los distintos sectores económicos, el Banco Central del Ecuador, a solicitud de diferentes instituciones del Gobierno Nacional, brindó apoyo a la negociación mediante el desarrollo de los denominados ***"Estudios sectoriales para la inserción del Ecuador en los mercados mundiales"***, elaborados con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

El objetivo primordial de estos estudios es proporcionar a los negociadores ecuatorianos información objetiva y transparente acerca de: i) la posición competitiva; ii) el potencial competitivo; y, iii) la sensibilidad de los diferentes sectores económicos del país a la apertura comercial, a fin de que cuenten con criterios e información estadística que permitan elaborar las canastas de ofertas (lista de productos que Ecuador ofrece a Estados Unidos desgravar, por plazo), así como las canastas de solicitudes (listas de productos para los cuales Ecuador solicita desgravación en el mercado norteamericano) a los EEUU[1].

[1] Los indicadores de competitividad que forman parte de los resultados de la elaboración de estos estudios, están disponibles en la página web del Banco Central del Ecuador, para la utilización del público en general. Ver http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/tlc/MenuEstudiosSectoriales.jsp

Este estudio se constituyó en uno de los instrumentos técnicos que ha permitido definir estrategias de negociación en materia de desgravación arancelaria y de solicitudes de acceso al mercado norteamericano. Los resultados de estos análisis sectoriales fueron entregados a la Mesa de Acceso a Mercados, tanto de bienes agrícolas como industriales, a inicios del mes julio de 2004. Además, el Banco Central del Ecuador, a petición de la Comisión Negociadora del TLC, difundió estos resultados y los discutió con los diferentes gremios empresariales del país[2], así como con organizaciones sociales y varias instituciones públicas y privadas.

Paralelamente a la elaboración de los análisis sectoriales, el Banco Central desarrolló un "**Modelo de Equilibrio General Aplicado**" para la economía ecuatoriana, cuyo objetivo es cuantificar los impactos de la implementación de determinadas decisiones de política económica, entre ellas la potencial firma del TLC, e incluso del impacto de shocks en la economía ecuatoriana; esto es, efectos fiscales, comerciales, de empleo, bienestar, consumo, inversión, entre otros. Los resultados de este trabajo también fueron puestos a consideración de las autoridades del Gobierno Nacional, así como de la sociedad civil.

Adicionalmente a este apoyo técnico, el Banco Central ha participado activamente en varias de las reuniones preparatorias y rondas de negociación junto a los demás representantes oficiales. La participación se ha dado en las Mesas de Acceso a Mercados (Bienes Industriales), Reglas de Origen, Aduanas; Servicios Financieros, y, parcialmente, la Mesa de Acceso a Mercados (Bienes Agrícolas).

En la **Mesa de Acceso a Mercados (bienes industriales)**, se negocia el intercambio de *bienes industriales* entre los países negociadores del tratado; específicamente, cada país debe determinar la velocidad de desgravación o reducción de los aranceles para los bienes comerciados entre los signatarios del acuerdo. Como ya se mencionó, el apoyo técnico del BCE en esta mesa se ha basado en los resultados de los estudios sectoriales. Por un lado, los Índices de Posición Competitiva (IPOS) y de Potencial Competitivo (IPOT) de productos ecuatorianos, han apoyado la definición de una estrategia de negociación para la elaboración de la lista de solicitudes de acceso al mercado estadounidense. Por otro lado, los Índices de Sensibilidad Competitiva (ISC) y de Sensibilidad Social y Económica (IISE), cumplen la finalidad de alertar a los negociadores sobre la sensibilidad o vulnerabilidad a la apertura comercial de los diferentes sectores productivos del país, permitiendo definir estrategias de negociación en la elaboración de las listas de ofertas de desgravación arancelaria entregadas a los Estados Unidos. Específicamente, los bienes más sensibles a la apertura comercial desde el punto de vista de los índices ISC e IISE, se colocan en canastas o plazos de desgravación más largos, con la finalidad de otorgar un periodo de transición a estos sectores productivos, que les permita prepararse para competir con empresas estadounidenses, sobre la base de un esfuerzo conjunto del sector público y privado encaminado a fortalecer la competitividad de los sectores menos competitivos.

[2] Entre julio y octubre de 2004, se realizaron presentaciones del trabajo desarrollado a distintos gremios (maderero, florícola, textil, calzado, artesanos, metalurgia, automotor, etc.) y asociaciones de empresarios e instituciones públicas y privadas (Cámaras de Comercio, Cámara de la Pequeña Industria, CAF, CEPAL, Frente de profesionales de Sociedad Patriótica, FENOCIN, etc.), en las ciudades de Quito, Cuenca, Guayaquil y Manta.

Durante el año 2004, sobre la base de los instrumentos técnicos señalados, y otras consideraciones, los integrantes de la Mesa de Acceso a Mercados (conformada por delegados del Ministerio de Industrias, Comercio Exterior, Pesca y Competitividad, Ministerio de Economía y Finanzas, y del Banco Central del Ecuador), elaboraron una lista de solicitudes de acceso al mercado americano, que fue entregada a dicho país, así como varios escenarios de listas de ofertas para entregar a los Estados Unidos a medida que avanzara el proceso de negociación. Estos escenarios alternativos permiten avanzar gradualmente en la negociación, ya que se entregan a Estados Unidos sucesivas mejoras de acceso al mercado ecuatoriano, a cambio de las concesiones que nos sean otorgadas para el ingreso de la oferta exportable del país al mercado norteamericano. Sobre la base de estos escenarios, elaborados con la activa participación de los integrantes de la Mesa de Acceso a Mercados, el Ecuador presentó su primer listado de ofertas a los Estados Unidos, en la tercera ronda de negociación del tratado, llevada a cabo entre el 26 y el 30 de julio de 2004. Posteriormente, se entregó la mejora de oferta en la Quinta Ronda de Negociación, llevada a cabo entre el 25 y el 29 de octubre de 2004.

En la preparación de la sexta ronda de negociación la cual tuvo lugar entre el 30 de noviembre y el 5 de diciembre de 2004 en la ciudad de Tucson-Arizona, se elaboraron tres escenarios de mejora de oferta: con 55%, 60% y 65% del comercio[3] en Canasta A (desgravación arancelaria inmediata) respectivamente. A pesar de contar con estos escenarios de mejora de oferta para entregar a los Estados Unidos, en esta ronda no se efectuaron avances en cuanto a intercambio de propuestas, pues los delegados norteamericanos no presentaron ninguna mejora de oferta para el Ecuador. Sin embargo, esta negociación bilateral permitió obtener mayor información sobre los intereses estadounidenses para ingresar al mercado ecuatoriano, así como solicitar mejoras en la oferta planteada al Ecuador, con el propósito de avanzar en las próximas rondas de negociación. Con esta Ronda, concluyó la negociación de Acceso a Mercados (Bienes Industriales) durante el año 2004.

En la **Mesa de Acceso a Mercados (bienes agrícolas)**, el Banco Central del Ecuador ha tenido una participación menor. Su papel se limitó a presentar y discutir la metodología desarrollada en los Estudios Sectoriales para la Inserción del Ecuador en los mercados mundiales, y, la forma en la que sus resultados podían contribuir a la definición de canastas, de desgravación arancelaria de los bienes agrícolas, así como a emitir algunos comentarios sobre documentos previamente elaborados por los técnicos del Proyecto SICA.

El Banco Central del Ecuador puso a disposición de la mesa y del gremio empresarial agropecuario, los estudios sectoriales elaborados en la institución, a fin de ayudar a identificar la posición y el potencial competitivo de los productos agroindustriales ecuatorianos. Sin embargo, el Banco Central del Ecuador no participó en la elaboración de la lista de solicitudes de ingreso al mercado estadounidense, por lo que los resultados de los estudios del Banco Central del Ecuador no fueron parte de los criterios técnicos

[3] Medido como las importaciones del Ecuador desde los Estados Unidos en el año 2003

utilizados para elaborar la lista. En reuniones posteriores, el BCE presentó y entregó a los técnicos del SICA la metodología empleada para definir la sensibilidad a la apertura comercial de los sectores económicos ecuatorianos.

La **Mesa de Reglas de Origen** es la encargada de negociar las normas específicas de origen (Reo's) que deben cumplir las mercancías para poder ser calificadas como originarias de la región, y así beneficiarse de las preferencias arancelarias acordadas entre los países que firman el Tratado de Libre Comercio. Una mercancía es originaria cuando:

- Es obtenida en su totalidad o producida enteramente en el territorio de uno o más de los países del Tratado. Ejemplos de estos casos para el caso ecuatoriano serían las flores, los animales vivos nacidos y criados en el país, el petróleo y el atún pescado en aguas territoriales.
- La mercancía es producida con materiales o insumos originarios y no originarios, sin embargo, cada uno de los materiales no originarios empleados en la producción de la mercancía sufre un cambio sustancial que da lugar a un salto en la clasificación arancelaria del producto final. Un ejemplo es el de un libro producido en Ecuador, a base de papel importado de Brasil. En ocasiones, para determinados productos, además de esta regla, se exige que el producto terminado cumpla con un determinado porcentaje de Valor de Contenido Regional (VCR), que en general debe ser superior al 35% del valor final del bien.
- Se produce enteramente en el territorio de una o más de los países del Tratado, a partir exclusivamente de materiales originarios. Por ejemplo, una refrigeradora construida en Cuenca, a base de partes y piezas de EEUU, de Colombia y de Ecuador.

Como se puede observar, para que una mercancía sea originaria y por tanto pueda beneficiarse de una preferencia arancelaria al ser comerciada en los países parte del TLC, es fundamental conocer si los materiales o insumos son de procedencia nacional, de los países del Tratado o de terceros países.

El apoyo técnico que brinda el Banco Central del Ecuador (BCE) a la Mesa de Reglas de Origen consistió en la elaboración de indicadores y variables basadas en la información estadística que genera o posee la Institución, como es la proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales del Ecuador y de la Base de Datos de Comercio Exterior. De igual forma se presentó a dicha Mesa un trabajo realizado a partir de la información de la Encuesta de Manufactura y Minería del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), donde se muestra, para cada una de las actividades económicas de la industria y agroindustria, los insumos que utilizan y el peso en el total de la producción, así como la procedencia de los mismos.

La entrega de información estuvo orientada a que los negociadores profundicen su conocimiento sobre la estructura productiva de los sectores agroindustriales e industriales

del país, en aspectos relacionados con el origen de los insumos comercializados actualmente y su importancia en la cadena de valor, de acuerdo a la clasificación CIIU (a 6 dígitos).

Previo a cada una de las Rondas, las Reo's planteadas sobre la base de la información estadística mencionada anteriormente, fue discutida por los miembros oficiales de la Mesa con los diferentes gremios del sector privado a nivel nacional. De esta forma el planteamiento del país es transparente y consensuado, y es presentado al Coordinador de la Mesa para que sea planteado a los otros países que son parte de la negociación del Tratado.

En la **Mesa de Procedimientos Aduaneros**, la participación del BCE es de crucial importancia por cuanto es una de las entidades que forma parte de la cadena del negocio del comercio exterior en lo que tiene que ver con la emisión electrónica del *Visto Bueno* previo a la importación. Adicionalmente el BCE es la entidad oficial encargada de registrar y publicar periódicamente las estadísticas de comercio exterior del Ecuador.

Lo que estipula el capítulo referido al tema aduanero en el TLC, es la transformación de la aduana actual en una aduana moderna, que aproveche la tecnología de la información e informática para ofrecer un servicio ágil, con procedimientos aduaneros simplificados, que permita un despacho de mercaderías expedito (en la medida de lo posible, en 48 horas), movilizando rápidamente las mercancías de bajo riesgo y que concentre el control en aquellas de alto riesgo, lo que debe ser determinado a través de una matriz de riesgo elaborada a partir de un cruce de información histórica de los agentes, proveniente de instituciones públicas, como el SRI, la CAE y el BCE.

En general el texto de este capítulo, a diferencia de otros del Tratado, no representa mayores riesgos ni desventajas para el país, sino más bien oportunidades y grandes desafíos. El primer desafío es de tipo político, ya que se requerirá un apoyo de los 3 poderes del Estado para lograr la transformación del sistema aduanero[4], además de un liderazgo y la decisión política en todo el proceso que debe darse desde la Presidencia de la República.

El otro tipo de desafío es de tipo técnico – operativo, ya que deberá plasmarse un plan de acción con plazos de ejecución y niveles de cumplimiento, que constituyan compromisos públicos con la sociedad civil, con base en el concepto de menos procedimientos físicos de control y más análisis de información.

Por estas razones, es necesario llevar a cabo una **reforma aduanera**, no únicamente para cumplir con lo estipulado en el TLC, sino porque es necesario la modernización de la aduana ecuatoriana ya que en la actualidad, es una de las de menor eficiencia de América Latina. Dicha reforma se la debe realizar tanto con respecto a su legislación como sobre los temas técnicos y administrativos, y entre otros, sus objetivos principales deberían ser:

---

[4] Se insiste en el término *sistema aduanero,* ya que el proceso de comercio exterior involucra no sólo a la CAE, sino a más de 30 instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema.

1. Aplicar y mejorar el Sistema de Análisis de Riesgo para la determinación del tipo de control a ejercerse sobre las mercancías. Éste determinará el tipo de riesgo y del canal de despacho de las mercancías.
2. Facultar a la aduana a realizar el Proceso de Control Posterior. Esto permitiría reducir los tiempos de despacho de las mercancías. Para ello será necesario una capacitación a la CAE por parte del SRI, quien tiene experiencia en auditorias y fiscalizaciones.
3. Reducir los tramites actuales y volverlos electrónicos y automatizados, con el fin de reducir la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros en sus determinaciones. Elaboración de un Manual de Procedimientos para el TLC y capacitación a funcionarios aduaneros y del sector privado sobre su contenido.
4. Eliminar la obligatoriedad del almacenamiento temporal. Permitirá mayor agilidad en el despacho.
5. Capacitar a funcionarios e implementar un laboratorio de merceología para el control adecuado de las reglas de origen de las mercancías.
6. Mejorar y mantener en forma dinámica la base de valor de las mercancías, además de capacitar a funcionarios sobre el Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC.
7. Permitir el pago anticipado de los tributos sin perjuicio de la cancelación de las predeterminaciones tributarias que se ocasionen con motivo del cumplimiento de las formalidades aduaneras. Esto contribuiría a reducir los tiempos que le toma a la aduana el despacho de mercancías.
8. Eliminar la obligatoriedad de aforo físico que dispone la Ley Trole II. Permitiría una mejor aplicación del sistema de riesgo y reducir el determinismo en el porcentaje de aforos físicos.
9. Permitir que se creen sistemas de canales para el despacho (verde, naranja y rojo), de acuerdo al nivel de riesgo.
10. Permitir el control a las zonas francas. En la actualidad este tipo de regímenes no se encuentran bajo el control aduanero, lo cual permite evasión fiscal e internación de productos sin control de la autoridad aduanera.
11. Permitir la generación de un estatuto especial para el manejo del personal. El objetivo es que la aduana cuente con personal calificado y técnico, y que esté sujeto a capacitación y evaluaciones sobre su rendimiento y honestidad. Para ser funcionario aduanero se deberá aprobar un curso de capacitación y ganar un concurso de oposición y merecimientos.
12. Evaluar las actividades aduaneras concesionadas al sector privado, y a partir de los resultados y cumplimiento de metas, conceder, negar o renovar los contratos.
13. Fortalecer el área jurídica con el fin de reducir el número de juicios perdidos por la CAE, ya sea por prescripción, negligencia o falta de pruebas.

En la **Mesa de Servicios Financieros**, la participación del Banco Central del Ecuador comenzó a partir de la V Ronda efectuada en Guayaquil en octubre de 2004. Los principales aportes se han concentrado en la revisión de los textos en temas relativos a: ámbito de aplicación y cobertura del capítulo, a la aplicación de los conceptos de trato nacional, de trato de nación más favorecida, de acceso a mercado para agentes económicos del sistema financiero, de seguros y del mercado de valores, en la apertura de los mercados

al comercio transfronterizo de servicios, y finalmente, para la estructuración del Comité de Servicios Financieros contemplado en este capítulo. Asimismo, se ha presentado propuestas concretas referentes a seguridad jurídica, a fin de promover el cumplimiento eficiente de los contratos.

El avance general de la negociación y los resultados hasta la VI Ronda (última realizada en el año 2004), han obedecido en gran medida al grado de integración y apertura que la normativa de cada uno de los países andinos contempla para sus respectivos mercados financieros, de seguros y de valores. En este sentido, las características de las leyes y regulaciones del Ecuador, así como las del Perú, han permitido que se logre un avance significativo en el proceso de negociación del texto propuesto por Estados Unidos como parte del Capítulo X de Servicios Financieros del TLC; en tanto que en el caso colombiano, su situación política y económica, determina que las leyes de su país, introduzcan controles a los flujos de capital y limitaciones a la realización de operaciones en moneda extranjera, entre otros aspectos, que limitan la integración monetaria y financiera de Colombia con los mercados internacionales.

Otro aspecto importante en este proceso de negociación está condicionado a definiciones estratégicas que se tomen a nivel de los jefes negociadores del Tratado, respecto de la aplicación bilateral o multilateral del Convenio y a los resultados que se obtengan de la "negociación cruzada" (negociación conjunta entre diferentes mesas temáticas) que particularmente está llevando a cabo Colombia y que se observa también en el caso del Perú, y no del Ecuador.

Los beneficios que se obtendrían al ejecutar un proceso de negociación cruzada para el Ecuador, justifican la recomendación del Banco Central del Ecuador en sugerir al equipo negociador del país que, sobre la base de un análisis general de la negociación en las diferentes mesas, se elabore una estrategia general y cruzada que permita lograr mejores condiciones de acceso en sectores sensibles para el país, a cambio de permitir mayor apertura en otros sectores con mayor capacidad de enfrentar competencia externa. En la definición de dicha estrategia el apoyo y participación del BCE se refleja en varios aspectos: i) revisión y discusión interna del texto propuesto por Estados Unidos; ii) participación en definir la posición andina para cada Ronda; iii) revisión y establecimiento de las medidas disconformes del país; iv) análisis y presentación preliminar de compromisos específicos de apertura en materia de administración de cartera, disponibilidad expedita del sector seguros, acceso a mercados de valores, normas de transparencia para la adopción de decisiones generales de política; v) estructuración del Comité de Servicios Financieros que será la instancia que supervisará implantación de este capítulo, considerará aspectos específicos del país en la integración y participará en procedimientos de consulta y solución de controversias.

El Banco Central del Ecuador apoyó también el trabajo realizado por el equipo interinstitucional que participa en la **Mesa Laboral**, dentro de varios aspectos, como por ejemplo: i) capacidad legislativa y normativa, ii) compromisos frente a los derechos

laborales reconocidos internacionalmente, iii) solución de controversias, iv) cooperación laboral y desarrollo de capacidades, etc. Asimismo, participó en diferentes reuniones donde se recogieron opiniones e inquietudes de la sociedad civil sobre los temas laborales.

Por último, en la **Mesa de Salvaguardias, Subsidios y Medidas Compensatorias** que define la normativa e instrumentos de defensa comercial que se aplicarán ante la evolución imprevista de determinadas circunstancias del entorno económico, que podrían amenazar o afectar a la industria nacional de cada uno de los países suscriptores del Tratado, la participación del Banco Central ha sido entregar información y análisis comparativos en cuanto a las experiencias de otros países con la firma de este tipo de tratados con los Estados Unidos, así como también exponer puntos de vista de carácter económico sobre cada uno de los artículos que componen el texto de salvaguardias, a fin de que el jefe negociador de la mesa cuente con criterios y argumentos adicionales, para ser expuestos a sus similares andinos y a los Estados Unidos.