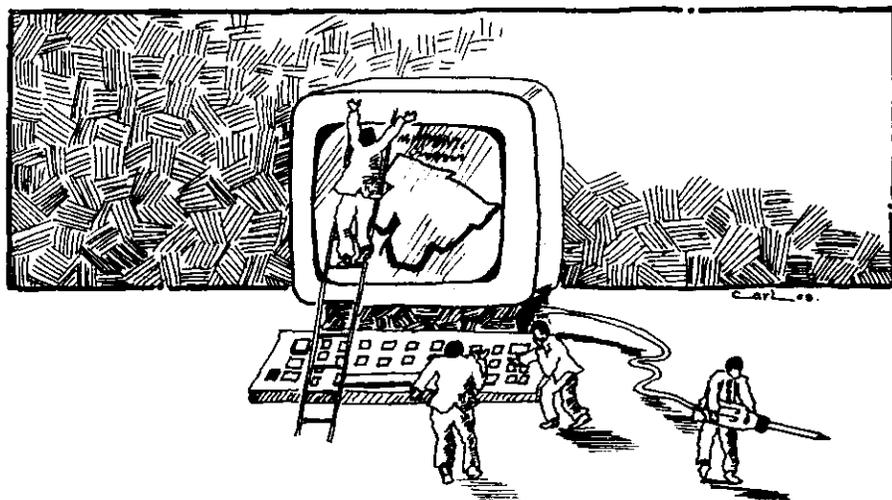


# LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL ECUADOR EN UNA ERA DE CAMBIOS

*Esteban del Campo*



## REFLEXIONES PRELIMINARES

El Ecuador es un país pequeño, no inserto en las grandes luchas de poder internacional, pero que ha mantenido

tradicionalmente posturas en defensa de un contenido universalista, verbigracia, el mantenimiento de la paz, seguridad y cooperación, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de controversias internacionales, el fortalecimiento de la demo-

cracia y la promoción de los derechos humanos, la creación de un orden internacional más justo en lo económico, el apoyo a la integración regional, entre las más importantes. Estas posturas de principio han tenido como telón de fondo ideológico el robustecimiento de la identidad nacional y una activa presencia del Ecuador en el concierto de las naciones.

Podría decirse que, tradicionalmente, el país ha sostenido estas posiciones en función de lo que se puede calificar como una "ética de la responsabilidad de pequeña nación", o el deseo de asumir su rol internacional como expresión de lo ideal, lo justo, lo equilibrado. Sin embargo, desde hace aproximadamente una década, pugna por tomar cuerpo una conceptualización más realista, basada en la necesidad de identificar con mayor claridad una política internacional vinculada a las razones de Estado, lo cual haría indispensable un examen más profundo de los aspectos instrumentales y reformas que permitan una inserción pragmática del país en el escenario internacional.

Poco a poco, parece percibirse con mayor lucidez la conveniencia de asumir las razones de Estado, que son básicamente económicas, la necesidad de tomar decisiones importantes de Política internacional acordes con las características del entorno mundial, que esa Política debe dar pasos firmes en función de resolver acuciantes problemas de nuestra población, que se debe discriminar bien en la elección

de las nuevas áreas de mercado, que se debe fomentar la integración del país con los centros económicos más afines a sus intereses, que, en general, se requieren reformas que faciliten estos objetivos. Se conciben esas relaciones como inscritas en un marco de interdependencia con los países vecinos y el mundo, en búsqueda de un grado aceptable de autonomía y opciones para un país pequeño, en medio a una reconocida complejidad y creciente globalización de las relaciones internacionales.

Hoy en día es definitivamente importante, por ejemplo, discutir cómo hacer para negociar la inserción del país en la nueva estructura de la división internacional del trabajo o en la internalización de la producción industrial, cómo lograr (o en qué grado conviene) la asociación del gobierno con las grandes empresas internacionales, la conveniencia o utilidad práctica de la participación ecuatoriana en el Pacto Andino, o la orientación del país a su esfera de producción agrícola, con nuevos enfoques de comercio internacional. Se vuelve necesario, además, el tema de escoger el área o áreas primordiales de nuestro comercio mundial, de acuerdo a las nuevas proyecciones que se van imponiendo.

Con el objeto de tener una visión más clara de estas cuestiones, resulta útil examinar algunas de las características de la estructura política y económica del Ecuador, que afectan el contenido de lo que se discute:

## FACTORES POLITICOS. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA UNIDAD POLITICA NO CONSOLIDADA

¿Qué posibilidades de una política autónoma tendría el país en el ejercicio de las relaciones internacionales y en los términos de su inserción internacional? ¿Qué posibilidades de una elaboración constante de esa política y aceptación de variaciones necesarias?

En principio, parece lógico afirmar que existe una relación entre los obstáculos internos aún sobrevivientes de constitución de una sólida Unidad Política y la eficacia con que puede enfrentar el reto de asumir nuevas formas de inserción internacional. La existencia de sectores y grupos económicos diferenciados regionalmente, con concepciones económicas y políticas distintas (brecha ideológica sierra-costa), dificulta el proceso de construcción de opciones nacionales integradas. Las

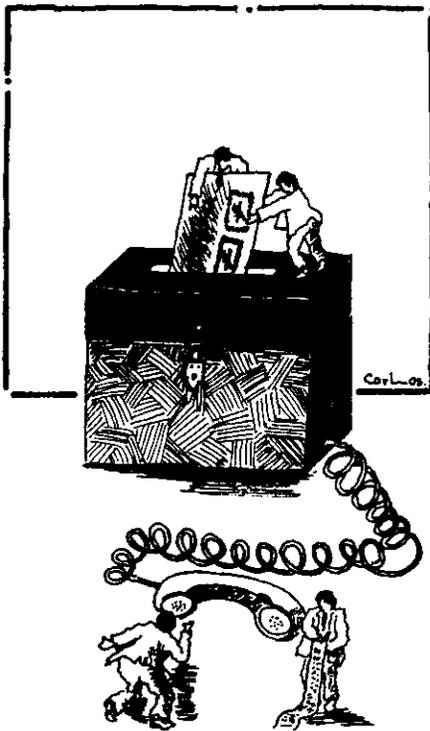
disputas de poder, las luchas políticas en el Ecuador se han caracterizado históricamente por el conflicto entre grupos de poder económico regional, sin que se haya logrado hasta ahora configurar una capa dirigente única, que elabore una visión nacional del crecimiento o desarrollo.

Penetra esta disputa histórica una tensión constante entre una versión muy poco renovada de un "Capitalismo de Estado", iniciada en la década de los años setenta con el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara y las nuevas concepciones del liberalismo ortodoxo, sobre todo en la última década. Los sucesivos gobiernos, que han alternado estas concepciones, no permiten una elaboración constante, firme, de la Política internacional. Es posible pues afirmar que continúa pendiente la decisión de hacer algo más consistente para evitar que la Política internacional se haga o rehaga al vaivén de la Política interna.

Sin embargo, se perciben nuevos



perfiles en el manejo de este problema. Un ejemplo de ello, aunque parezca paradójico, es la presión que los cambios internacionales (la Unión europea, la Perestroika, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, por ejemplo) ejercen sobre el país, a tal punto que un gobierno de filiación social-demócrata haya sido el que ha venido impulsando reformas que se orientan a un mayor grado de inserción en la economía de libre mercado andino, cuyos resultados favorables estarían por probarse en la práctica misma del proceso de integración.



En la actualidad, viene cobrando fuerza la discusión sobre el rol del Estado en la economía. ¿Qué tipo de Estado se requiere para facilitar la tarea histórica de insertar al Ecuador en este nuevo escenario internacional? ¿Un Estado abierto a las reformas internas, a un aumento de su eficiencia, que permita la privatización de determinados sectores de la economía, que se oriente a modificaciones del sistema financiero o uno que mantenga el control sobre los sectores estratégicos de la economía (petróleo, minerales, telecomunicaciones, sector eléctrico, transportes navales, etc.)? ¿Cuál de estos dos permite un grado más aceptable de autonomía en el proceso de inserción? El desafío es grande y de alguna manera los aspectos del mismo se encuentran en juego en las distintas corrientes políticas que disputan el poder en las próximas elecciones.

Desde otro ángulo, ejerce considerable influencia en el tema de la Unidad política la existencia de una parcela importante de la población (básicamente indígena) no integrada aún a la estructura moderna del país. Esta es una brecha difícil de cerrar, pues la expansión de nuevas actividades económicas demandará contingentes de mano de obra calificada en un proceso que exige replantear las bases de la estructuración productiva en la agricultura o la industria, en el comercio o los servicios. Sobreviven en el Ecuador problemas de integración poblacional e incluso cultural que

atentan contra la unidad política y condicionan el futuro por la falta de procesos de participación activa en las definiciones de su destino.

Adicionalmente, el Ecuador sobrelleva la carga del problema territorial con el Perú, que obliga a la formulación de varias interrogantes, interfiere con la seguridad interna y condiciona el proceso de desarrollo nacional. A este respecto, parece conveniente tener en cuenta la importancia de formularlo dentro de los términos de la cooperación regional, con una nueva mentalidad, que lo vincule a la proyección internacional del país.

### FACTORES ECONOMICOS. ¿INTERDEPENDENCIA O ASOCIACION?

En pocas ocasiones, como en la actualidad, el Ecuador enfrenta serios desafíos en el manejo de la crisis eco-

nómica y las nuevas decisiones para elegir un modelo distinto de integración en la economía mundial. Reconociendo que uno de los cursos más significativos del período más reciente es la internalización de las economías nacionales y que el entrelazamiento



económico internacional dio pautas para impulsar el progreso material, científico y técnico y produjo importantes avances en el transporte y las comunicaciones, debe destacarse sin embargo que ese curso de los hechos trajo resultados no equitativos. Extensas zonas y regiones del

mundo, entre ellas América Latina — y el Ecuador— continuaron sometidas a la posición de suministradores de materias primas esenciales como el petróleo, determinados minerales, frutas, productos alimenticios, etc., o como mano de obra incorporándose a ciertas manufacturas de creciente integración internacional.

La elevada diversificación de la producción ha requerido cada vez más recursos naturales y materias primas y ha buscado expandirse hacia nuevos

mercados. Este proceso de expansión e internacionalización sólo ha sido limitado en la práctica por los recientes fenómenos depresivos de las economías centrales. El Ecuador no ha podido escapar a esas determinaciones, como es lógico, en especial el impulso al comercio y los nuevos flujos de capital, sin poder compartir a la vez las ventajas de las innovaciones tecnológicas en el modelo de desarrollo industrial o agrícola.

## LA CRISIS

La crisis por la que atraviesa la economía ecuatoriana no se origina totalmente en factores coyunturales. Expresa más bien una problemática de carácter estructural, vinculada al agotamiento del modelo de desarrollo, al fracaso del papel del Estado (concebido como "motor" o dispositivo regulador) al reforzamiento de las relaciones de dependencia a los centros industriales desarrollados, al crecimiento de la deuda externa, que ha rebasado los límites normalmente aceptables, entre otros factores de importancia, haciendo aparentemente muy difícil un estilo de crecimiento basado en el simple acceso a recursos financieros externos, ya que el capital financiero internacional crea constantemente mecanismos de succión que tornan al país en exportador neto de capital.

En el comercio, se ha mantenido

un persistente deterioro de la relación de precios en el intercambio con el exterior, derivado en buena medida de la caída de los precios del petróleo y otros productos y los aumentos en los precios de los productos importados. Se ha calculado, por ejemplo, que en la última década, la pérdida del país fue de alrededor de 4.000 millones de dólares, suma equivalente a aproximadamente un 35 por ciento de la deuda externa.

Conviene señalar que la primera herencia del intento de impulsar una economía de corte neo-liberal, subordinada en nuestra realidad a los centros de financiamiento privados, ha provocado un crecimiento no equilibrado del sector de los servicios (de la población económicamente activa en labores de intermediación comercial y financiera), en detrimento de las verdaderas actividades productivas. Además, la economía ecuatoriana en la pequeña y mediana industria se ha empobrecido. Las empresas productivas se han visto obligadas a colocar sus capitales en los mercados financieros para sobrevivir.

Estamos frente a un cúmulo de rezagos históricos y nuestro Estado se ha vuelto claramente ineficiente para provocar respuestas dinámicas. ¿Qué hacer ante la crisis, cómo enfrentarla? Este es el gran desafío y sin dudas está vinculado a las opciones que se tomen para la integración de la economía ecuatoriana en el escenario internacional. De hoy en adelante, los dos componentes irán juntos.

Las consideraciones del Plan Nacional de Desarrollo 1989-92 son pesimistas. Sostienen que en el futuro inmediato y hasta finales de este siglo, la situación en la esfera internacional es incierta debido a la revolución tecnológica y a las transformaciones productivas de las naciones industrializadas. Se manifiesta escepticismo sobre la potencia de la economía norteamericana para "arrastrar" a las economías del sur al crecimiento. Se supone, no sin razón, que se mantendrán las restricciones externas al comercio por un tiempo más largo, afectando nuestras exportaciones, las corrientes financieras y las tasas de interés. Expresan además que una inserción "subordinada" a la economía internacional puede traer muchos efectos negativos. Concluyen sin embargo que si se destierra la economía especulativa, si se aprovecha el potencial de la estructura productiva acumulado, si se aprovechan los recursos naturales inexplorados y se perfeccionan los recursos humanos, si se negocia en mejores términos la deuda externa, si se aplican las reformas tributarias, se podrá promover un sistema de ahorro interno que permita acercarse a una solución. Todo ello requeriría de un proceso de concertación entre distintos sectores económicos y sociales.



### LAS ALTERNATIVAS

Parece haber dos grandes alternativas entre las que se debe escoger:

- a) promover un "modelo" (si cabe el término) de más largo plazo, con aplicación de políticas ortodoxas de tipo liberal, y
- b) escoger otro "modelo" con políticas de reactivación del conjunto y variables de cambio social.

En el primer esquema, reconociendo que a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta,

la economía mundial modificó profundamente el rol del capital financiero (que pasó a subordinar al capital productivo), alteró las reglas del comercio internacional, así como el eje de los procesos de acumulación y producción, el hecho es que se ha provocado una modificación de los mecanismos de transferencia de riqueza entre los países desarrollados y los subdesarrollados, constituyéndose la deuda externa en el principal elemento que ha condicionado la política económica de nuestros países. De hecho, en el caso ecuatoriano, a partir de 1982, durante el gobierno de Osvaldo Hurtado, se iniciaron políticas monetaristas de ajuste, que fueron calificadas como de "administración de la crisis", tratando de enfrentar básicamente la pérdida de dinamismo del sector industrial, la reducción del mercado (por pérdida del poder adquisitivo de los salarios), la expansión de la economía especulativa y el debilitamiento del Estado. A partir de 1984, en el gobierno de León Febres Cordero, se profundiza la aplicación de la política monetarista, de corte neo-liberal, que establece en líneas generales el paradigma que se propone al Ecuador:

1. Lograr la estabilidad de la economía, reduciendo el déficit fiscal (hasta su eliminación) mediante la disminución del gasto público.
2. Privatizar las empresas públicas responsables del déficit.
3. Mantener la corriente de presta-

mos externos y colocar Títulos de alta rentabilidad en el mercado financiero interno.

4. Liberar a la economía de controles y regulaciones del Estado, dejando el mercado como asignador de recursos y fijador de precios.
5. Controlar la expansión monetaria y del crédito, como factor para reducir la inflación.
6. Establecer un tipo de cambio libre (flotación del dólar).
7. En definitiva, acceder a la transnacionalización de la economía, ofreciendo todo tipo de facilidades al capital extranjero.

En el segundo esquema, reconociendo también los datos básicos de la economía internacional ya señalados, se proponen políticas no excluyentes para los estratos sociales de economía más débil, profesionales, propietarios pequeños, pequeña y mediana empresa, grupos informales, campesinos y obreros, para quienes sería más conveniente una economía de crecimiento continuo y una sociedad que fortalezca la participación más equitativa y la democracia.

El paradigma de esta propuesta buscaría en lo fundamental:

1. Uso más racional de los recursos naturales, incluyendo la variable del "eco-desarrollo".
2. Desarrollar nuevas actividades productivas orientadas a la exportación, para superar la dependencia del petróleo.

3. Modernizar la producción agrícola, con mayor acceso al capital.
4. Reorientar la industria, mediante sustitución selectiva de importaciones y un empleo más intensivo de mano de obra y materias primas locales.
5. Incrementar el ahorro interno, canalizándolo hacia actividades productivas.
6. Equilibrar el uso de la energía.
7. Incorporar a la población marginada a la producción.
8. Desarrollar el modelo, complementándolo con actividades económicas de integración regional.

### EL ESCENARIO DE LA ELECCION

Las reflexiones hechas sobre las características políticas y económicas del país nos conducen a creer que no es fácil la elección de la alternativa. En todo caso, parece llegada la hora de salir de las experiencias "híbridas" y entrar en el corazón del problema. Probablemente, los elementos que contribuirán a dicha elección están en las características mismas del escenario económico internacional y en los impulsos que darán a la economía de libre mercado, así como a ciertos mecanismos de asociación. Veamos algunas de las características dominantes del escenario mundial:

1. El desmantelamiento del sistema

socialista de Estado, de cuño estalinista, no ha evitado el mantenimiento de los conflictos entre las grandes potencias y la lucha por la hegemonía. Estos conflictos son, básicamente, de naturaleza económica y por ende, militar, en:

- a) defensa y control de mercados,
- b) mecanismos de establecimiento de precios de productos similares competitivos,
- c) hegemonía estratégico-militar,
- d) mantenimiento de los términos de la división internacional del trabajo, dentro de sus áreas de influencia.

2. A pesar de haberse fortalecido la hegemonía estratégico-militar de los Estados Unidos luego de concluida la guerra del Golfo Pérsico, se observa una declinación de su economía y la emergencia de un mundo multipolar con la presencia de la Europa unida y el Japón, junto a sus aliados de Asia, así como el probable repunte en el crecimiento de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) que se encuentran en la AELC, Asociación Europea de Libre Comercio. Tampoco se puede desconocer la posibilidad de que Sudáfrica lidere un polo económico, luego de resueltos los problemas internos e institucionales del Apart-heid. Tendremos entonces un mundo económico con tres monedas fuertes,

el dólar norteamericano, el yen japonés y el marco alemán en disputa. No se debe desconocer, sin embargo, que estas dos últimas monedas todavía no han demostrado la capacidad de servir de base para la creación de un nuevo sistema monetario internacional y que, por lo tanto, lo más probable es que el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF) y el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (GATT), continúen con sus políticas basadas en la égida del dólar. En cualquier caso, este marco parece favorecer las posibilidades de continuar con la lucha por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

3. Las transformaciones de las economías de los países de la CEE y del Japón han permitido la generación de importantes cantidades de ahorro que pueden ser destinadas a inversiones externas, compra de empresas en países pequeños. Para el caso japonés, se ha calculado para este mismo año 1992 un superávit de cuenta corriente de alrededor de 90 mil millones de dólares. Si bien este país mantendrá una economía recesiva y disminuirán las inversiones dentro de sus fronteras, puede mirar hacia el exterior.
4. Si los indicadores de crecimiento de la economía norteamericana van a informar una recuperación

(2.8 en 1989 a un 3.0 por ciento actual, por ejemplo), hay que esperar un reciclaje de la Iniciativa para las Américas (Plan Bush). La concentración de objetivos puede darse entonces en:

- a) la apertura al comercio de productos no tradicionales,
  - b) la reducción negociada o la baja de aranceles en el mercado norteamericano,
  - c) la elaboración de nuevas propuestas para reducción de la deuda externa.
5. La apertura de nuevos mercados en los países del este de Europa, que se acercan a la economía liberal, abren posibilidades para el incremento de las exportaciones de productos latinoamericanos.
  6. El desarrollo de la Integración Andina, que también se orienta a la adaptación de las economías nacionales a las nuevas condiciones de la economía mundial. Es posible que, desde la Cumbre Andina de Galápagos, el Pacto contribuya a una armonización gradual de las políticas económicas de los cinco países miembros, dé incentivos a las exportaciones, y contribuya a la circulación de capitales, aunque requerirá sin duda un dinamismo especial del Estado y el sector privado.
  7. La expansión del proceso de internalización de la producción industrial, las transformaciones agresivas de los sistemas productivos de los países desarrollados

nos hace creer que abrirá compuertas a la utilización en otras zonas geográficas de la tecnología que consideren obsoleta, pero de potencialidad para los pequeños países. La adquisición de esa tecnología puede necesitar de la participación de los gobiernos y sector privado más abiertos a las formas de asociación.

8. En el comercio internacional, una crisis que afecta al GATT, ha puesto en peligro determinadas relaciones multilaterales, debida fundamentalmente al recrudescimiento del proteccionismo comercial y la disputa entre los grandes, de acuerdo a las características señaladas en el punto 1. La aplicación de la concepción liberal al mercado de los servicios (telecomunicaciones, transportes aéreos, ingeniería pública, transportes marítimos, turismo, banca y seguros) pone en peligro el destino de muchas compañías nacionales, para quienes es en extremo difícil el marco de una agresiva competitividad internacional.

Este es el escenario en que deberá desenvolverse la política exterior del Ecuador en los próximos años. La orientación de esa Política deberá forzosamente tener en cuenta que en la gran mayoría de los países involucrados predominará un apoyo casi irrestricto al sistema de libre comercio y libre mercado. Y que las determinaciones de ese tipo de política exigen una seria reflexión sobre los modelos

de inserción internacional a seguir. Independientemente de esa elección, no parece pueda haber resultados favorables para el Ecuador en un tiempo corto. Es indispensable una metodología que podría denominarse de aproximación sucesiva. El área inmediata es la integración económica regional andina y la observación de sus resultados prácticos, la importancia que se debe dar al Tratado de Montevideo (del cual somos miembros), la cooperación económica en el ámbito del SELA y OLADE, entre otros organismos regionales. Más allá del mercado andino, conviene que el Ecuador observe con cuidado otros mercados regionales, en especial el MERCOSUR, en el que se encuentran dos países de mercados mayores: Brasil y Argentina.

Adicionalmente, parece interesante sugerir una concentración de las políticas en el proceso de industrialización, orientada a la exportación a los mercados extranjeros, dentro de una estrategia de "seguridad" que combine tanta sustitución de importaciones como sea necesaria con esa orientación a la exportación. Esta estrategia debería implantarse en acuerdo necesario con otros países. Un camino podría ser lograr una especialización sectorial en diversas ramas industriales, previendo primero una división de trabajo regional mientras se posterga la integración a la división del trabajo internacional. ¿De qué modo? En primer lugar, aprovechando las ventajas comparativas (fuerza

de trabajo más barata y mediana calificación para fabricar productos más sencillos o semiacabados, pensando en pasar más tarde a productos de más alta tecnología). En segundo lugar, integrándose en lo posible a empresas establecidas en sitios geográficos más favorables (ventaja de localización), para utilización de nuevos recursos y una política de atracción de las inversiones. Esta opción no requeriría de innovaciones tecnológicas puesto que se basaría en los diseños y el know-

how de las empresas extranjeras.

En todo caso, se requerirá por lo menos una década para la constitución de un nuevo modelo de inserción internacional. El Ecuador, país pequeño, debe tener el coraje de pensar con más amplitud y ambición. No existe nada que nos llevara a elogiar, en esta materia, cualquier propuesta que incurra en la precipitación de decisiones que deben tomarse con la mayor cautela y serenidad.

