

Tratado de Libre Comercio Ecuador-China.
¿Condiciones de vulnerabilidad o ventajas
para el Estado ecuatoriano?
Un análisis que trasciende factores ideológicos

*Ecuador-China Free Trade Agreement.
Conditions of vulnerability or advantages
for the Ecuadorian State?
An analysis that transcends ideology*

Juan Rosero Alcívar*

Resumen

En el presente artículo se exploran los contrastes de la apertura comercial y los tratados de libre comercio en el caso ecuatoriano y la intención del gobierno de Quito por establecer un acuerdo de este tipo con la República Popular de China. Se exploran visiones críticas que contrastan con la evidencia, misma que es tomada de los máximos representantes de instituciones públicas pertinentes, como Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior. El artículo, lejos de establecer una valoración sesgada o basada en argumentos ideológicos, busca trascender inclinaciones parcializadas; más bien, se decanta por analizar de manera ecléctica las diversas dimensiones del caso de estudio. La investigación empieza por recorrer de manera breve la historia del desarrollismo latinoamericano; afirmaciones ortodoxas o situadas en el *mainstream* toman la posta, para finalmente enfocar el análisis en los aspectos de vulnerabilidad en que el Estado ecuatoriano queda expuesto, en especial la sociedad civil. El artículo concluye con reflexiones holísticas que se direccionan en alternativas que trascienden las corrientes tradicionales y contemporáneas de la política económica ecuatoriana.

Palabras clave: Ecuador, China, libre comercio, sociedad civil, relaciones internacionales.

*Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador. Docente a tiempo completo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Estatal del Sur de Manabí, Ecuador. Correo electrónico: juanbarce92@gmail.com

Abstract

This article explores the contrasts of commercial opening or free trade agreements. This applied to the Ecuadorian case and the intention of the Quito government to establish an agreement of this type with China. Critical views are explored that contrast with the evidence, which is taken from the highest representatives of relevant public institutions such as the Foreign Ministry and the Ministry of Foreign Trade. The article, far from establishing a biased assessment or one based on ideological arguments, seeks to transcend partial biases; rather, it opts for an eclectic analysis of the various dimensions of the case study. The research begins by going over, briefly, the history of Latin American developmentalism; Orthodox statements or those located in the mainstream take the lead, to finally focus the analysis on the aspects of vulnerability in which the Ecuadorian State is exposed, especially civil society. The article concludes with holistic reflections that address alternatives that transcend, in some way, the traditional and contemporary currents of Ecuadorian economic policy.

Key words: Ecuador, China, free trade, civil society, international relations.

Introducción

La historia de la economía política y del desarrollo latinoamericano ha estado marcada por etapas cíclicas que se repiten cada vez que un modelo falla o no produce los resultados esperados. Alrededor de la década de los años sesenta, tales etapas estuvieron marcadas por el pensamiento de los teóricos que formaban parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, representada principalmente por Raúl Prebisch. De igual forma, las afirmaciones de este último estuvieron enriquecidas por teóricos como Cardoso, Faletto, dos Santos y Gunder Frank, entre otros. En este período, dichos pensadores fueron artífices del auge de la Teoría de la dependencia. Tal postulado plantea los factores de la dependencia de Latinoamérica respecto al capital y la inversión extranjeros, a más de plantear alternativas para trascender dichas relaciones de dominación que se desprendían de esta relación asimétrica y de un sistema estructural denominado como centro y periferia. En la teoría de “sistemas mundo” planteada por Immanuel Wallerstein, los países industrializados que producen bienes de capital son considerados del centro; en contraste, a los Estados poco desarrollados que producen materias primas se les denomina periféricos. No obstante, la Teoría de la dependencia ha recibido críticas por ser considerada demasiado dogmática, idealizando de manera excesiva las fortalezas del socialismo/comunismo, evocando de esta corriente una panacea para el desarrollo.¹

¹ José Gabriel Palma, “Why did the Latin American critical tradition in the Social Sciences become practically extinct?” en *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE) IPE as a Global Conversation*, Routledge, Londres, 2009.

Asimismo, de manera cronológica, luego de la Teoría de la dependencia surgió el estructuralismo o modelo de sustitución de importaciones, cuyo principal objetivo yacía en trascender las relaciones de dependencia y dominación del capital extranjero, reivindicando un modelo propio de desarrollo para Latinoamérica.² En este sentido, el modelo de sustitución de importaciones por industrialización surgió en América Latina como una alternativa al capital proveniente del exterior. Es decir, era un modelo que de una u otra forma se mostraba como contestatario a la hegemonía política y económica de Occidente. Este modelo falló en su objetivo y se suele realizar un análisis comparativo con el proceso de industrialización del este asiático, tomando en cuenta el momento cronológicamente cercano de ambas regiones por emprender un proyecto de desarrollo que tenía la industrialización como eje rector.

En el caso de Latinoamérica, el proceso de industrialización tuvo en su mala planificación su principal limitante. Esta alternativa planteaba que la región alcanzaría la industrialización si implantaba cargas impositivas a las importaciones, es decir, un modelo proteccionista. Ante esta situación, se proponía sustituir los bienes de capital extranjeros con producción industrial local, animando a que dichos bienes serían demandados por el mercado interno latinoamericano. Sin embargo, ante la misión de conducir al desarrollo a Latinoamérica, los gobiernos descuidaron las exportaciones de materias primas, siendo éstas las principales generadoras de ingresos de la región. Es así que, en primer lugar, la falta de producción de materias primas empezó a mermar la oferta para el consumo local y, en segundo término, ante la falta de ingresos por las principales exportaciones de la región, la importación de insumos necesarios para la anhelada industrialización fue decayendo ante la escasez de recursos para su financiamiento.³

Es así que, como expone José Gabriel Palma, con el modelo de sustitución de importaciones los gobiernos latinoamericanos fueron víctimas de sus propias contradicciones en el sentido de que, en un principio, esta propuesta fue pensada como una alternativa para trascender la dependencia del capital extranjero, pues ante la mala planificación de los gobiernos latinoamericanos, éstos acudieron a préstamos provenientes del capital foráneo para financiar las importaciones que estaban destinadas al proyecto industrializador latinoamericano. De igual forma, otro de los factores que determinaron el fracaso del modelo de sustitución de importaciones fue el mercado al que estuvo dirigido. Esta oferta se inclinó hacia el

² *Idem.*

³ Eunjung Ha y Julia Hyeoyong Kim, "Global inequality" en *Encounters with World Affairs*, Routledge, Londres, 2016.

segmento elitista del mercado interno latinoamericano, una fracción muy limitada y pequeña que no alcanzó a arrojar los resultados esperados.

Por el contrario, el modelo de los llamados “tigres asiáticos” estuvo orientado hacia la producción del mercado extranjero. Un segmento de gran demanda y con gran capacidad de compra. Es decir, el modelo latinoamericano fue un modelo de desarrollo dirigido hacia adentro, mientras que el de los tigres asiáticos se orientó hacia afuera.⁴ No obstante, las contradicciones endógenas de la planificación estructuralista de América Latina que propone Palma no fueron los únicos factores que determinaron sus resultados poco satisfactorios. La reforma agraria fue una de las bases que determinó una evolución de la industrialización limitada para Latinoamérica. Mientras que el proyecto de los gobiernos del sudeste asiático se enfocó en una planificación previa a la industrialización a través de una reforma agraria sistematizada, los gobiernos de Latinoamérica fallaron en realizar una planificación más acertada e inclusiva.⁵

Por consiguiente, mientras la región del sudeste asiático impulsó un proceso de reforma agraria que dotó de tierras o título de propiedad a la población que radicaba en el campo, los gobiernos propusieron incentivos a los antiguos terratenientes para que modernizaran sus medios de producción y evolucionaran a la industrialización. En esta coyuntura, los gobiernos de los llamados tigres asiáticos fueron altamente discriminatorios en el proceso de otorgar incentivos, es decir, que dichas preferencias iban destinadas en exclusiva a los productores que establecían la transición de un modo de producción arcaico y primario hacia uno innovador e industrial. De esta forma, la región del sudeste asiático se abrió paso al mercado internacional a través de bienes de capital y producción con valor agregado y exportaciones competitivas.

Por el contrario, el proceso de reforma agraria en Latinoamérica se manifestó de manera poco estructurada e inconsistente. Por una parte, este proceso incentivó la desigualdad, factor imperante en el contexto del desarrollo latinoamericano. Específicamente, los gobiernos de América Latina otorgaron incentivos a los grandes productores y representantes del sector exportador, sin necesidad de que existiese un proceso de innovación, industrialización o evolución de la producción de materias primas a bienes de capital como condición. Otro factor que incidió en este proceso fue el hecho de que no se logró una integración del campesinado al proyecto de desarrollo. Esto tuvo que ver con la falta de compromiso de la población indígena debido a las condiciones de desigualdad y discriminación a las que

⁴ *Idem*.

⁵ Cristóbal Kay, “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?” en *Debate Agrario*, núm. 34, Centro Peruano de Estudios Sociales, Perú, 2002, pp. 45-94.

históricamente fueron sometidas y con el hecho de que el proceso de repartición de tierras y títulos de propiedad fue desorganizado y arbitrario. Mientras un segmento de la población campesina fue beneficiado y evolucionó en terratenientes capitalistas, otro segmento siguió padeciendo de la privación de fuentes de ingresos y servicios básicos para su desarrollo.⁶

Por tanto, los antecedentes de la política económica orientada hacia el desarrollo dejan una herencia cíclica que se sigue reivindicando. El presente artículo toma este breve repaso como punto de partida para enfocarse en un contexto que sigue reflejando el camino hacia el desarrollo latinoamericano, en este caso el ecuatoriano. Para lograrlo, se realiza una triangulación teórica desde diversas perspectivas, mismas que contrastan con evidencia obtenida de datos oficiales provenientes de la Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior de Ecuador.

Contexto contemporáneo del desarrollo latinoamericano: el caso ecuatoriano

Palma manifiesta que Latinoamérica, a lo largo de su historia, se ha inclinado por ser extremista en sus diversas fases de desarrollo. En este aspecto es importante mencionar el hecho de que la región ha experimentado muchos modelos ideológicos sesgados en su política económica. Una vez abandonado el proyecto de sustitución de importaciones y luego de la década perdida, el Consenso de Washington y el neoliberalismo se impusieron en la región. Este último ha sido criticado tanto en sus versiones ortodoxas como heterodoxas, siendo la desigualdad y la falta de inversión social los puntos que tautológicamente se exponen. Sin embargo, lo que acontece en la región es un círculo vicioso en busca del desarrollo. Cada vez que un proyecto inclinado a la izquierda no consigue los resultados esperados, un nuevo proyecto, esta vez inclinado hacia la derecha, toma la posta; hecho que se repite sucesivamente.

Para este contexto, la línea de investigación de la Economía Política Internacional explica la interacción entre el Estado y el mercado a través de las instituciones pertinentes. No obstante, las perspectivas del pensamiento latinoamericano afines a esta línea de investigación se derivan de las corrientes de pensamiento de la escuela inglesa y estadounidense. Es así que se precisa una vertiente latinoamericana de la Economía Política que analice la realidad regional, tomando en cuenta que las escuelas antes mencionadas conciben los escenarios políticos de Latinoamérica sólo desde la Teoría de la dependencia y en parte desde el estructuralismo o modelo de sustitución de importaciones.⁷

⁶ *Idem.*

⁷ Rowan Lubbock y Ernesto Vivares, "The reconfiguration of twenty-first century Latin American regionalism: actors, processes, contradictions, and prospects" en *Globalizations*, vol. 19, núm. 4, Taylor

Bajo este escenario, autores como Vivares y Lubbock plantean alternativas como la economía política regional, propuesta teórica que estudia la estructura de Latinoamérica en su economía política. Es así que se propone el eclecticismo para estudiar, explicar y proponer alternativas para el desarrollo de la región, trascender el paradigma occidental como modelo a seguir para el desarrollo y la participación de la sociedad civil. En este sentido, el círculo vicioso en el cual Latinoamérica se decanta por el socialismo como herencia de la Unión Soviética en la Guerra Fría y por el neoliberalismo como legado del Consenso de Washington es un paradigma que merece ser superado, en el sentido de que son modelos de desarrollo y economía política ajenos a la realidad latinoamericana. Es decir, la región necesita modelos de desarrollo acordes a sus circunstancias.

Entonces, tomando como punto de partida la economía política regional, en el caso de un tratado de libre comercio entre Ecuador y China, el eclecticismo es pertinente para estudiar este suceso, ya que no sólo es adecuada la dimensión política y económica para este escenario, sino que surgen otras líneas de investigación que se complementan entre sí, como la cooperación internacional, la integración regional y la política exterior, como se realiza en este trabajo. De igual forma, la propuesta de la economía política regional hacia América Latina es plausible, ya que no emula fórmulas de Occidente. La cronología de las etapas de modelos del desarrollo latinoamericano demuestra que el círculo vicioso en el cual tautológicamente se alternan ideologías de izquierda y derecha arroja necesidades que no terminan de ser atendidas. En cuanto a la participación de la sociedad civil, es importante que este segmento sea considerado en la toma de decisiones. En la formulación de política exterior, existen fuentes internas que están conformadas por la academia, medios de comunicación, grupos empresariales y colectivos. Si bien es cierto que dentro de estas fuentes internas se toma en cuenta a algunos de éstos, una mayor participación de la sociedad civil es importante para tomar en cuenta las realidades, necesidades y propuestas de los sectores de la economía que se verían más expuestos y vulnerables ante la firma de un tratado de libre comercio.

La perspectiva institucional del Ecuador hacia los tratados de libre comercio

La pertinencia de la búsqueda por intensificar las relaciones comerciales de Ecuador se basa en el hecho de que en la actualidad existen 10 acuerdos comerciales. Sin embargo, de esta cantidad sólo se cubre 43 por ciento de la oferta exportable; por

su parte, el 57 por ciento restante entra con desventajas arancelarias a los países con los que el gobierno ecuatoriano tiene acuerdos comerciales.⁸

Es por este motivo que la intensificación de acuerdos de libre comercio se ha convertido en una prioridad del gobierno ecuatoriano. En este sentido, se han identificado debilidades que deben ser subsanadas, como la falta de promoción de las exportaciones nacionales. Asimismo, en el escenario de un potencial acuerdo de libre comercio con China, el gobierno ecuatoriano plantea como hoja de ruta capacitaciones a pequeños productores con el objetivo de potenciar su competitividad a través de la conformación de cooperativas o conocimiento de normas sanitarias. La meta es que la producción local sea competitiva, primero en el nivel nacional y luego en el comercio exterior.

De igual forma, dentro de la agenda del gobierno ecuatoriano, se propende a fortalecer la estructura política y comercial de Ecuador, con el objetivo de que el país sea más competitivo a nivel internacional en aspectos de estabilidad y planificación de su política económica. Así entonces, para alcanzar la política competitiva mencionada, el gobierno ecuatoriano busca trabajar de manera progresiva a corto, mediano y largo plazo. Para lograr esto, instituciones como la Cancillería y el Ministerio de Comercio Exterior de Ecuador proponen trabajar en tres ejes: 1) proyectarse hacia una economía global, es decir, una mayor apertura mediante la firma de tratados de libre comercio; 2) mayor atracción de inversiones y 3) la formulación de políticas que faciliten la innovación tecnológica.

En cuanto a las sensibilidades y vulnerabilidades que arrojan los acuerdos comerciales para los pequeños productores, el gobierno de Ecuador plantea diversificar sus socios comerciales. Lo anterior se basa en la premisa de complementar el flujo de importaciones y exportaciones; es decir, ante el caso de que cierto segmento del sector productor se vea afectado por un tratado de libre comercio con determinado país, la firma de un nuevo acuerdo comercial con otro Estado cerraría esa brecha. En este contexto, el gobierno de Ecuador planea alcanzar 80 por ciento de apertura comercial.⁹ Como se observa, existe una planificación que pretende subsanar o blindar las sensibilidades y vulnerabilidades que resulten de la firma de un acuerdo de libre comercio; no obstante, existen otras dimensiones que deben ser analizadas.

⁸ UIDE-FLACSO-Cancillería-Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador, “Diálogos de política exterior del Ecuador”, conversatorio academia-tomadores de decisiones, presentado en Diálogos de Política Exterior del Ecuador, Universidad Internacional del Ecuador, Quito, 19 de mayo de 2022.

⁹ *Idem*.

Versiones ortodoxas y sus contrastes

Adam Smith es considerado el padre de la Economía, siendo su obra *La riqueza de las naciones* un hito en el impulso de las políticas liberales. En este texto, plantea un enfoque que propone un gobierno ausente en el desarrollo de la economía como la mejor elección para el desarrollo de un país. A esta propuesta la llamó “la mano invisible del Estado”, idea que se basa en un gobierno que deja al mercado desenvolverse con libertad en su estructura y sus actores. Es decir, Smith consideraba la intervención del Estado en la economía como un proceso que entorpece o se interpone con los réditos que daría como resultado un mercado sin intervención, de modo que éste debería ser libre de intervención estatal.¹⁰ En este sentido, partía hacia otras afirmaciones que derivaban de su idea de una economía liberalizada del control o la intervención estatal, como es el caso de la competencia perfecta. En este escenario, los actores que forman parte de la actividad económica en el mercado no podrían imponer precios exagerados, ya que verían su demanda afectada o trasladada hacia ofertantes con precios de consumo más adecuados. Entonces, esta afirmación confluye con otra idea de Smith: los mercados autorregulados a través de una economía que no necesitaría de la intervención estatal, puesto que el mercado en sí mismo asumiría el rol de regular la oferta y la demanda,¹¹ en coincidencia con la competencia perfecta. Por tanto, Adam Smith plantea que el flujo de la economía no necesitaría de la intervención del Estado, debido a que los mercados se autorregulan, dando como resultado una competencia perfecta, en donde los actores deberían ajustar sus precios de venta, en relación con otros ofertantes y las preferencias de consumo de la demanda.

Extrapolando y contrastando los principios ortodoxos y clásicos de Adam Smith hacia un nivel sistémico, como es el caso del comercio internacional, sería difícil observar un tema de competencia perfecta. Como plantea Shaik,¹² los países desarrollados pasaron por una etapa de proteccionismo en sus exportaciones cuando su desarrollo era incipiente. Por consiguiente, se plantea la idea de una competencia imperfecta al pretender que los países en desarrollo se adhieran a los principios del libre comercio, por parte de instituciones y Estados dominantes. En este sentido, las características productivas de las exportaciones de los países de renta media y baja se presentan como intensivas en materias primas, mas no extensivas en bienes de capital.¹³ Es así que las estrategias de especialización de los

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Eunyoung Ha y Julia Hyeyong Kim, *op. cit.*

¹² Anwar Shaik, “Globalization and the myth of free trade. History, theory and empirical evidence” en *Routledge Frontiers of Political Economy*, Routledge, Londres, 2006.

¹³ Alfonso Dingemans y César Ross, “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones” en *Revista de la CEPAL*, núm. 108, Comisión

países en desarrollo se muestran como ventajas competitivas estáticas y no dinámicas, al concentrarse en materias primas que no obtienen un valor agregado frente a bienes de capital, que representa a la producción de países desarrollados. Por tanto, es difícil aplicar un principio de competencia perfecta en un escenario sistémico de libre comercio donde la producción de materias primas debe competir con bienes industrializados.

Así entonces, las características de la producción latinoamericana presentan debilidades estructurales que invitan a replantear sus oportunidades en la inserción en las cadenas globales de valor. Esto, tomando en cuenta la volatilidad de los mercados internacionales, coyuntura en la cual la demanda de materias primas se ve condicionada a momentos y factores transitorios.

Tomando en cuenta los postulados planteados por Adam Smith, los principios del libre comercio son usualmente aplicados por las vertientes más ortodoxas. En el caso de un tratado de libre comercio entre Ecuador y China, los principios liberales dejarían al primero en una situación de vulnerabilidad. En un tratado de este tipo, se manifestaría una competencia por el consumo interno, en donde los precios planteados por la producción local se verían afectados por dicha competencia de consumo. En este sentido, la industria genera empleos, pero en el caso de los pequeños comerciantes, éstos quedarían en una situación de desventaja frente a la producción proveniente de China, teniendo en cuenta las obvias diferencias y capacidades entre ambos Estados.

En este aspecto, no se intenta establecer una valoración sobre el mercado. Como menciona Gilpin, no debería existir una estimación ética sobre las características del mercado, ya que es a través de este medio que la producción puede ser ofertada. De igual forma, en el mercado participan Estados cuyos gobiernos son de izquierda o derecha, socialistas o neoliberales. No obstante, en el mercado internacional se va formando una jerarquización de acuerdo al aparato productivo de cada Estado, dando lugar a un sistema de ventajas comparativas.¹⁴ Lo anterior se relaciona porque, en el sistema mundial, los países que gozan o han desarrollado un sistema de producción industrializado y con exportaciones intensivas en bienes de capital y con un alto valor agregado están en una posición más ventajosa que los países que producen materias primas. Esto tiene que ver con lo expuesto por David Ricardo, cuando planteó que cada Estado debería especializarse en su sistema de producción a través de ganancias relativas, mismas que son obtenidas

Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas, Chile, diciembre 2012.

¹⁴ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1987.

del comercio internacional.¹⁵ En este aspecto surgen visiones críticas hacia la jerarquización que yacen de la especialización de la producción en el mercado internacional, pues se sugiere que existe un deterioro de los términos de intercambio. En este contexto, la producción de países industrializados goza de un valor más elevado que las materias primas producidas por países con un desarrollo menor. En esta relación, los primeros obtienen un mayor ingreso que los segundos en el intercambio o comercialización de sus exportaciones.

Perspectivas críticas

En este contexto, Cox expone que en el escenario internacional existe una distribución del trabajo. Bajo esta afirmación, los países industrializados dependen de la producción de materias primas por parte de los Estados con menores ingresos. En este tipo de relación, denominada asimétrica, se expone que existe una intención de los primeros para que no haya transferencia ni aprendizaje tecnológico hacia los segundos.¹⁶

Por tanto, para las exportaciones ecuatorianas, el acceso al mercado chino sería una gran oportunidad para diversificar sus destinos, a más de la gran demanda del gobierno de Pekín por las materias primas. Sin embargo, también es necesario tener en cuenta que en un tratado de libre comercio ambas partes son las que se benefician de preferencias arancelarias en ambos mercados; en este contexto, la balanza comercial es favorable a China.¹⁷ Además, queda pendiente el análisis del deterioro de los términos de intercambio, tomando en cuenta la marcada diferencia entre las exportaciones ecuatorianas y las importaciones provenientes de China, escenario marcado por una balanza comercial favorable a este país y el mayor valor de comercialización de bienes de capital frente a las materias primas.

Chang sostiene que los países industrializados no se abrieron al libre comercio en el génesis de su desarrollo. Al contrario, dichos Estados lo hicieron una vez que su desarrollo estaba en auge o se había consolidado. Así entonces, el autor evoca el caso de Gran Bretaña como un paradigma a tomar en cuenta, cuando argumenta que el libre comercio no es un sendero directo al desarrollo. En este sentido, hace alusión a que Gran Bretaña, bajo el reinado de Eduardo III durante el siglo XIV, fue uno de los primeros gobernantes en ser proteccionista con su industria incipiente. Es decir, el mencionado monarca protegió su proyecto de desarrollo, la industria textil en este caso, frente a importaciones similares provenientes de

¹⁵ Eunyoung Ha y Julia Hyeyong Kim, *op. cit.*

¹⁶ Robert W. Cox, "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, núm. 2, 1981, disponible en <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>

¹⁷ Banco Central del Ecuador, "Evolución de la balanza comercial", Ecuador, 2020, disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/299-evoluci%C3%B3n-de-la-balanza-comercial>

Estados vecinos a través de aranceles o cargas impositivas. En el mismo contexto, países como China se incorporaron al libre comercio después de tener un proyecto consolidado, no sólo en la planificación, sino que se viera reflejado en los índices de crecimiento y poder material.¹⁸

Asimismo, Chang propone que existe un escenario global en donde las instituciones del orden liberal plantean el libre comercio como una ruta única hacia el desarrollo. Ante este escenario, existen autores que se muestran escépticos, como Chang, razón por la cual titula a su aporte como “Kicking away the ladder”, o “pateando la escalera”, afirmación que se establece como metáfora o analogía para describir un escenario en el cual las instituciones internacionales y las potencias consolidadas pretenden que los países en desarrollo se abran al libre comercio de manera prematura, cuando no tienen las condiciones óptimas para hacerlo. De modo que existe un déficit de estabilidad y poco crecimiento para hacerlo. Del mismo modo, Chang plantea que las potencias que proponen al libre comercio como una alternativa única no aplican su propio proceso, en donde se abrieron al libre comercio sólo cuando tuvieron las condiciones de estabilidad consolidadas para competir con otros Estados en el escenario internacional.

Aproximaciones coyunturales en el caso de estudio desde el comercio internacional

Un Estado pequeño se entiende como la parte más débil en una relación asimétrica. Entonces, en la relación que se pretende establecer en un tratado de libre comercio entre Ecuador y China, la inferencia más lógica es que el primero es la parte más débil, tomando en cuenta las capacidades de cada Estado. El Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador es de 98.81 mil millones de dólares, mientras que el de China representa 14.72 billones de dólares.¹⁹ Por otra parte, la balanza de pagos entre estos dos países en la actualidad arroja cifras favorables a China. Por tanto, se demuestra la existencia de una relación asimétrica donde Ecuador representa la parte más débil, mientras que China es la más fuerte. En este contexto, ¿cómo se puede hacer para prevalecer el interés nacional del Estado ecuatoriano? Lo anterior tomando en cuenta que se aspira a establecer un tratado de libre comercio con China, un Estado con una capacidad de producción de materias primas muy superior a la de Ecuador. A través de un tratado de libre comercio, las exportaciones ecuatorianas diversificarían sus destinos y potenciarían su alcance a

¹⁸ Ha-Joon Chang, “Kicking away the ladder: The ‘real’ history of free trade” en Anwar Shaik (ed.), *Globalization and the Myths of Free Trade. History, Theory and Empirical Evidence*, Routledge, Londres, 2006.

¹⁹ Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo mundial*, 2022, disponible en <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NV.AGR.TOTL.KD.ZG&country=WLD>

nuevos mercados con un gran volumen de población, como China. No obstante, un acuerdo de este tipo no sólo implicaría que las exportaciones ecuatorianas lleguen al mercado chino, sino que la producción manufacturera de Pekín tendría que llegar al mercado ecuatoriano. Es así que la producción nacional se vería inmersa en un escenario donde tendría que competir con la producción china.

Así entonces, para octubre de 2022, China se posicionó como el principal socio comercial de Ecuador, desplazando a Estados Unidos.²⁰ El país asiático representa el principal destino de las exportaciones no petroleras de Ecuador con un valor de 3 940 millones de dólares, lo que representa 94.6 por ciento de ingreso. Por otro lado, las importaciones no petroleras también tienen a China como el principal país de origen. En este escenario, las compras a Pekín representaron 4 022 millones de dólares o 24.9 por ciento. Por lo tanto, la balanza comercial no petrolera es deficitaria con China en 82 millones de dólares.

Ante esto, los productos de exportación no petrolera estuvieron compuestos por camarón, concentrado de plomo y cobre, productos mineros, balsa, harina de pescado y flores, mientras que los productos de importación no petrolera estuvieron representados por otras manufacturas de metales, teléfonos y celulares, automóviles livianos, entre otros.²¹ Lo anterior se puede apreciar en la siguiente matriz:

Productos de exportación no petrolera de Ecuador a China

<i>Producto</i>	<i>Millones de dólares</i>
Camarón	2 706 MM
Concentrado de plomo y cobre	852 MM
Productos mineros	117 MM
Otros (balsa, harina de pescado, flores)	265 MM

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras obtenidas en el Ministerio de Producción y Comercio Exterior de Ecuador.

Productos de importación no petrolera de China a Ecuador

<i>Producto</i>	<i>Millones</i>
Otras manufacturas de metales	313 MM
Teléfonos y celulares	223 MM
Automóviles livianos	220 MM
Otros (automóviles pesados, electrodomésticos, máquinas industriales)	3 266 MM

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras obtenidas en el Ministerio de Producción y Comercio Exterior de Ecuador.

²⁰ Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, *Boletín de cifras del sector productivo. Octubre 2022*, Gobierno de Ecuador, Ecuador, disponible en <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/10/Boletin-Cifras-Productivas-OCT2022.pdf>

²¹ *Idem*.

Como se observa, las características de intercambio en la balanza comercial entre Ecuador y China arrojan ventajas y desventajas en el marco de un tratado de libre comercio. Ventajas en el sentido del consumo del mercado chino, mismo que es extensivo en su demanda de materias primas, principal característica de las exportaciones ecuatorianas. Todo ello aunado a una realidad en la cual la demanda china por materias primas es extensiva en el contexto económico y geopolítico actual. Desventajas hay en el escenario de una balanza comercial negativa para Ecuador. Esto, sumado al hecho que las importaciones provenientes de China son, en su totalidad, bienes de capital, factor que retrasaría una diversificación productiva en la industria ecuatoriana. Lo anterior refleja una relación que a más de la posición y el poder político ya conocidos, expone una asimetría en el marco de una negociación.

Es así que es importante tomar como marco de referencia la experiencia de países latinoamericanos referente a tratados de libre comercio con China. En el caso de Costa Rica, desde 2011 está vigente un acuerdo comercial de estas características. Desde entonces hasta 2021 la balanza comercial siempre fue deficitaria para el país centroamericano. Tomando como antecedente los tres últimos años, en 2019 las exportaciones costarricenses hacia China representaron 120.2 millones de dólares; por su parte, las importaciones provenientes del país asiático significaron 2 104. 5 millones de dólares. Para 2020, las exportaciones fueron de 183.3 millones en relación con 2 086.9 millones correspondiente a las importaciones. En 2021, los ingresos por concepto de exportaciones tuvieron un valor de 307. 6 millones en contraste con las importaciones, que arrojaron un valor de 2 937.9 millones de dólares. En este contexto, las exportaciones costarricenses se concentran en bienes de capital, como controladores electrónicos y partes de computadora; por el contrario, las importaciones provenientes de China son elementos electrónicos de telecomunicación.²²

Así también en el caso de Perú, el acuerdo comercial que maneja con China expone características diversas. En este caso, la balanza comercial es favorable a Perú. Para 2019, las exportaciones significaron 13 585 millones de dólares respecto a las importaciones, que reflejaron un valor de 9 779 millones de dólares. En 2020, las exportaciones hacia China tuvieron cifras de 12 556 millones, mientras que las importaciones fueron de 9 683 millones de dólares. Para 2021, las exportaciones arrojaron cifras de 21 165 millones en comparación con los 12 875 millones de dólares de las importaciones. En este sentido, las exportaciones peruanas son

²² Observatorio de Comercio Exterior de Costa Rica, *Boletín de tratados comerciales*, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2022.

extensivas en productos mineros como cobre, oro, plata y hierro. Por su parte, las importaciones de origen chino se concentraron en químicos, plásticos y textiles.²³

Por lo antes expuesto, el libre intercambio extiende las oportunidades y el destino de comercialización de la producción interna, más como se refleja en la evidencia empírica, la posición relativa en el marco de una negociación es cambiante de acuerdo a las características estructurales productivas de ambas partes.

En este aspecto, Krasner expone una serie de variables que las agrupa dentro de lo que denomina “poder potencial”, es decir, la capacidad de los gobiernos para lidiar con las diferentes condiciones de sensibilidad o vulnerabilidad que se presentan en el escenario internacional. En este sentido, Keohane y Nye argumentan que las condiciones de vulnerabilidad son todas aquellas que representan una ventaja estructural que, aunque se emprendan políticas para enfrentar ese costo, no se termina de conseguir.

Por otra parte, las condiciones de sensibilidad se observan cuando emergen cambios externos que tienen efectos y costos sobre un actor; sin embargo, dicho actor realiza una serie de políticas para enfrentar ese costo. Por lo anterior, se infiere que en la relación de interdependencia que se evidencia en las relaciones comerciales en el escenario internacional, existen Estados que son más dependientes que otros y, por lo tanto, más vulnerables o débiles frente a fluctuaciones externas. En este sentido, China tiene las capacidades para lidiar con imponderables en sus relaciones exteriores, como se evidenció en la serie de medidas de embargo y sanciones económicas mutuas con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), o en una dimensión geopolítica, en sus múltiples encuentros con coaliciones como AKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos) o FVEY (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos). Al contrario, Ecuador, tomando en cuenta su poder y posición relativa en el escenario internacional, quedaría en una situación desfavorable al momento de lidiar con negociaciones frente a Estados de la envergadura de China.

Volviendo al tema del poder potencial,²⁴ se plantean tres variables: poder político, ingreso económico y estabilidad social. El poder político es el nivel de influencia que generan los acuerdos a nivel internacional para los gobiernos que deciden formar parte de los mismos. El ingreso económico tiene que ver con el valor material o los ingresos netos que obtiene un Estado por adherirse a un acuerdo determinado. La estabilidad social se refiere a la diversidad de situaciones

²³ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Estadísticas de acuerdos comerciales del Perú*, Perú, 2022, disponible en <https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/estadisticas.html>

²⁴ Stephen D. Krasner, “State power and the structure of international trade” en *World Politics*, vol. 28, núm. 3, The Johns Hopkins University Press, Maryland, 1976, pp. 317-347.

o consecuencias que se presentan como resultado de acuerdos comerciales. En este contexto, Krasner sostiene que cuando existen tratados de libre comercio, como resultado se derivan partes ganadoras y partes perdedoras; las primeras se concentran dentro del segmento de la sociedad que se ve favorecido por este tipo de acuerdos. Por el contrario, el tamaño y el poder relativo de un Estado determinan la forma en que se afrontan los desequilibrios internos. En un tratado de libre comercio, no sólo una parte encuentra un nuevo mercado para posicionar sus exportaciones, sino que este beneficio es mutuo. Los países en desarrollo o de renta media tienen como parte de su fuerza laboral a un segmento importante de su población que tiene como principal sustento la agricultura y la industria manufacturera; entonces, si en un tratado de libre comercio surge una competencia por el consumo interno y la productividad de la parte más fuerte se impone, la fuerza productiva del otro Estado queda en una situación de vulnerabilidad.

Por consiguiente, un importante segmento de la población económicamente activa de Ecuador tiene a la agricultura como su principal sustento de vida. En un potencial tratado de libre comercio, la producción agrícola nacional tendría que competir por el consumo local frente a la producción proveniente de China. En el caso de que esta última se imponga en la preferencia del consumo interno, el segmento que se dedica a la producción nacional vería su sustento de vida finalizado, lo cual significaría un aumento de los índices de pobreza en un país donde el índice de desempleo es de 5.2 por ciento y subempleo 23.2 por ciento.²⁵

De este modo, es necesario contemplar al segmento de la población que no se vería beneficiada con los resultados de un acuerdo de libre comercio. El desempleo es una realidad con la cual deben lidiar inclusive los países desarrollados. En el caso de países en vías de desarrollo, esta problemática no es una excepción. Esto invita a plantear escenarios donde la competencia imperfecta puede dar lugar a una mayor inequidad,²⁶ tomando en cuenta el sector productivo que se ve desplazado de su actividad comercial, debido a la imposibilidad de competir por el consumo interno en un escenario de apertura comercial.

En el intercambio comercial no petrolero, la balanza comercial entre Ecuador y China es deficitaria para el Estado ecuatoriano por 197 millones de dólares.²⁷

²⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*, anual 2021, Ecuador, febrero 2022, disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Bolet%C3%A9n%20t%C3%A9cnico%20anual%20enero-diciembre%202021.pdf>

²⁶ Anwar Shaik, *op. cit.*

²⁷ Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, *Boletín de cifras. Comercio Exterior. Mayo 2022*, Gobierno de Ecuador, Ecuador, disponible en <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/VFBoletinComercioExteriorfinalmayo2022.pdf>

En este escenario, surge una serie de interrogantes ante la posibilidad de que se materialice una relación comercial más amplia, como es un tratado de libre comercio. También se puede observar una relación asimétrica en la que existe una evidente desigualdad entre importaciones y exportaciones entre ambos países, situación que invita a replantear las perspectivas que surgen del libre comercio como panacea del desarrollo en vez de buscar alternativas de comercio más justo. De modo similar, ante una balanza comercial deficitaria para Ecuador, es difícil predecir de qué manera el gobierno pudiese precautelar el interés nacional y evitar que existan condiciones restrictivas para las exportaciones, situación que es expuesta por visiones críticas del libre comercio cuando se presenta en países en vías de desarrollo. Lo anterior sumado a la cuestión de cómo mantener la soberanía del país ante una relación inminentemente asimétrica, como resultado de una relación bilateral comercial.²⁸

Desde una perspectiva holística, establecer un tratado de libre comercio con un país cuyo mercado tiene las dimensiones de la economía china sería conveniente para un actor estatal que necesita ingresos. En este aspecto, el PIB chino refleja cifras exorbitantes con 14.72 billones de dólares; por su parte, el de Ecuador es de 98.81 mil millones de dólares.²⁹ Entonces, tomando en cuenta dichos indicadores, el mercado chino sería un destino conveniente para las exportaciones ecuatorianas, desde un enfoque que busque expandir o diversificar los destinos de exportación. No obstante, existen dimensiones que deben ser tomadas en cuenta. La historia de Latinoamérica refleja una búsqueda constante de un sendero de desarrollo, explorando alternativas como el estructuralismo o la sustitución de importaciones, así como el neoliberalismo y, más recientemente, el progresismo. Sin embargo, existe un tema que se mantiene presente a manera de tautología y que es abordado como una ventaja o una cuestión a trascender: la tradición agrícola como modelo exportador de la región, realidad de la que Ecuador no escapa ni forma una excepción. En este sentido, las exportaciones ecuatorianas son intensivas en materias primas, mas no extensivas en bienes de capital. Lo anterior se refiere a que las exportaciones de Ecuador se concentran en *commodities*, mismos que forman parte de ventajas comparativas, como menciona Ricardo;³⁰ la problemática subyace en el hecho de que dicha producción pasa a formar una caracterización de ventajas comparativas estáticas y no dinámicas. Esto en el sentido que, en cuanto al intercambio comercial internacional, surge un deterioro de los términos de intercambio, es decir, las ventajas comparativas en las que se especializan las exportaciones de materias

²⁸ Deepak Nayar, "Globalization and economic development" en Anwar Shaik (ed.), *Globalization and the Myth of Free Trade. History, Theory and Empirical Evidence*, Routledge, Londres, 2006.

²⁹ Banco Mundial, *op. cit.*

³⁰ Eunyong Ha y Julia Hyeyong Kim, *op. cit.*

primas, se mantienen estáticas y no dinámicas.³¹ Estáticas, ya que su valor se mantiene y no gana un valor agregado por su producción, a más de ser vulnerable a las volatilidades del mercado internacional. Asimismo, las características de las exportaciones ecuatorianas se mantienen al margen de ser dinámicas, debido a que no se especializan en bienes de capital con valor agregado, factores que determinan una mayor competitividad en las exportaciones. Dicho esto, como afirman Dingemans y Ross, las características antes mencionadas conforman factores que, junto a los tratados de libre comercio, acentúan la reprimarización de la estructura exportadora.

Es así que, al establecer un tratado comercial de estas características entre Ecuador y China, una evolución de la estructura productiva y exportadora ecuatoriana quedaría, una vez más, relegada, además de las diferencias en la balanza de pagos, que resultaría deficitaria para Ecuador respecto a China. En este contexto, a más de explorar otros mercados, donde se presentan ventajas y desventajas para los ingresos del país, el Estado ecuatoriano debería buscar reformas estructurales que conduzcan a un sendero diferente con respecto a alternativas ya exploradas con anterioridad.

De igual forma, y teniendo en cuenta las ventajas que supondrían para Ecuador, al establecer un tratado de libre comercio con China, como se mencionó, el tamaño del mercado chino significaría una expansión del ingreso para el sector productivo y exportador ecuatoriano, teniendo en cuenta las plazas de empleo que se generarían para cumplir la demanda de este destino, y existe otra variedad de factores a tomar en cuenta. Así pues, Nye, Howard, Reddy y Watkins exponen que el libre comercio, lejos de converger como una alternativa o ser considerada como una alternativa del desarrollo, no se reivindica como factor de reducción de la pobreza. Es más, se expone que países como Estados Unidos, China o Europa se abrieron al libre comercio al principio y al final de su transición al desarrollo.³² Así, más allá de establecer una perspectiva sesgada contra el libre comercio, se intenta establecer que, tomando en cuenta los factores históricos y estructurales, la realidad de Latinoamérica y en este caso de Ecuador, distan de las condiciones experimentadas por países que hoy en día gozan de niveles de crecimiento tomados como paradigmas a emular por parte de países de otras regiones. Es de esta manera que las condiciones endógenas de Ecuador invitan a reestructurar falencias que históricamente no han sido atendidas.

³¹ Alfonso Dingemans y César Ross, *op. cit.*

³² Howard Nye, Sanjay Reddy y Kevin Watkins, "Dollar and Kraay on 'Trade, growth, and poverty': a critique" en Paul Collier y Jan Willem Gunning (eds.), *Globalization and the Problem of Poverty*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 2008.

En este contexto, existen visiones que exponen una dimensión positiva del libre comercio como factor que colabora, más no determina, con el desarrollo de las naciones. Es decir, el libre comercio se posiciona como un elemento colaborativo para el desarrollo si se presentan condiciones que refuercen y confluyan hacia el crecimiento económico. La estabilidad institucional, el aprendizaje tecnológico, los niveles de inflación equilibrados y una estructura educativa pertinente³³ fungen como base sobre la cual el libre comercio podría posicionarse como factor colaborativo en la ruta de crecimiento y evolución desarrollista. En este escenario, las condiciones estructurales internas y externas no reflejan la mejor coyuntura sobre la cual el libre comercio podría apoyarse en la relación comercial de Ecuador y China. El escenario internacional se encuentra en un momento en el que la inestabilidad es el factor determinante. Un escenario de transición postCOVID-19 en donde las economías a nivel mundial se están recuperando, tensiones geopolíticas que alteran y repercuten sobre el comercio internacional, tasas de inflación altas e incertidumbre en el comercio internacional, son factores que crean volatilidades y afectan las condiciones para mantener el interés nacional de Ecuador en un contexto de negociación con un país con las capacidades y recursos políticos y económicos de China.

Asimismo, existen otros factores que establecen las bases del desarrollo y el crecimiento más allá del libre comercio por sí mismo. La apertura comercial o las barreras comerciales no determinan el crecimiento de manera automática, sino que existen factores endógenos como la planificación administrativa o la estabilidad institucional que se establecen como bases para un contexto más relevante para el desarrollo que el libre comercio por sí solo.³⁴ Entonces, como se mencionó, existen factores que no alcanzan a ser atendidos por los ingresos del libre comercio, sino que, por el contrario, generan desigualdad. Como expone Krasner, el poder potencial aborda el ingreso, el poder político y la estabilidad social, factores a tomar en cuenta en un escenario de apertura comercial. Siendo el desempleo total de Ecuador de 6.4 por ciento y la tasa de incidencia de pobreza de 6.5 por ciento,³⁵ existen problemas y debilidades estructurales que deben ser atendidos y ser tomados en cuenta al momento de establecer negociaciones en un eventual tratado de libre comercio.

³³ Alan Winters, "Trade liberalization and economic performance: An overview" en *The Economic Journal*, vol. 114, núm. 493, Oxford Academy, California, 5 de febrero de 2004, p. 18, disponible en <https://doi.org/10.1111/j.0013-0133.2004.00185.x>

³⁴ Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence" en Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, The MIT Press, Cambridge, 2001.

³⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *op. cit.*

De igual forma, la seguridad es un escenario sobre el cual el aspecto comercial se sitúa. Es decir, el clima de inseguridad no es favorable para el desarrollo, el crecimiento ni las relaciones comerciales externas de un país. Las economías criminales o informales se sitúan o encuentran recaudo en escenarios de poca inversión social o donde no existen condiciones de desarrollo humano, como empleo, educación o salud.³⁶ Así entonces, como sugieren Rodríguez y Rodrick, el libre comercio o las barreras comerciales no determinan ni limitan el crecimiento ni el desarrollo por sí mismos, sino las condiciones endógenas. En este contexto, existen factores estructurales internos que deben ser atendidos para generar un clima de estabilidad, sobre el cual se puedan establecer las relaciones comerciales de Ecuador.

Así también, existe un espacio histórico en donde se evidencia la denominada “trampa de Staples”, es decir, un contexto en donde no se aprovecharon los altos ingresos provenientes de los precios de las materias primas.³⁷ Ecuador se vio favorecido por el denominado *boom* de los *commodities*; no obstante, el ingreso resultante de este auge no fue aprovechado para cristalizar una transición que resultara en una evolución del sector exportador hacia los bienes de capital, sino que, al contrario, la producción de materias primas sigue siendo la principal fuerza exportadora de dicho país.³⁸ Por este motivo, los tratados de libre comercio deberían ser vistos como alternativa, mas no como solución, ya que como mencionan Dingemans y Ross, este tipo de relaciones comerciales acentúa la reprimarización, siendo el deterioro de los términos de intercambio un resultado desfavorable para el aparato productivo del país.

La perspectiva del nacionalismo económico. Análisis sobre un eventual tratado de libre comercio entre Ecuador y China

Este enfoque es de especial relevancia debido a las bases sobre las que se sitúa. Es así que el nacionalismo económico se concentra en la relevancia del interés nacional, en donde el enfoque se sitúa sobre la prioridad que se le asigna al Estado.³⁹ Según esta perspectiva, el interés del Estado se precautela bloqueando los intereses

³⁶ Robert W. Cox, “The covert world” en Robert W. Cox y Michael Schechter (eds.), *The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*, RIPE Series in Global Political Economy, Routledge, Londres, 2002, pp. 118-138.

³⁷ James Cypher, “Neoextraccionismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur” en *Colección de libros Problemas del Desarrollo*, UNAM, México, 2014.

³⁸ Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, *Boletín de cifras. Comercio Exterior. Mayo 2022*, op. cit.

³⁹ Robert O'Brien y Marc Williams, *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*, 5ª ed., Palgrave Macmillan, Nueva York, 2016.

económicos de otros países, lo cual es conocido como un juego de suma cero. En este aspecto, el nacionalismo económico, llamado también neomercantilismo, busca la protección de industrias estratégicas frente a competidores extranjeros a través de barreras comerciales. Así también se propende a que, en la balanza comercial, las exportaciones superen a las importaciones. Este apartado se evidencia en la relación económica que China establece con la mayoría de sus socios comerciales, en donde la balanza comercial le es favorable; así, la de Ecuador con China no es la excepción. Al contrario, esta tendencia se reivindica en la relación comercial Ecuador-China, pues la balanza comercial es negativa para el primero y favorable para la segunda.

Asimismo, las relaciones comerciales están marcadas por el poder político. Es decir, este último moldea la producción, el consumo, el intercambio y la inversión. Se menciona que los mercados no son naturales, sino que existen en un escenario social. De igual forma, los actores que se identifican como nacionalistas económicos reconocen la importancia del sector privado, pero éstos deben estar subordinados al poder del Estado. Esto se debe a que, bajo la perspectiva del enfoque del nacionalismo económico, la existencia del sector privado responde a la no regulación o control sobre los movimientos de capital. En este sentido, China ha subordinado a empresas con gran capital y poder económico, bajo la premisa de que ningún actor interno debe estar en una posición más favorable que el Partido Comunista. Es decir, un Estado paternalista que mantiene el control sobre todos los aspectos, incluido la economía.

Del mismo modo, bajo el enfoque del nacionalismo económico, se concibe al escenario internacional como una lucha por poder y riqueza. Además, el escenario económico global refleja los intereses de los Estados más poderosos; es decir, el libre comercio es más probable bajo el dominio de los Estados con mayores capacidades en el sistema internacional.⁴⁰ Esta postura refleja el temor hacia la globalización como barrera para alcanzar los objetivos del Estado. De este modo, se posiciona la premisa de que la pérdida de un actor es la ganancia del otro. Así también, bajo la perspectiva del nacionalismo económico, el Estado se reserva el control de sectores estratégicos o la asistencia de sectores económicos centrales. La devaluación de la moneda con respecto a otras con el objetivo de ganar competitividad o el subsidio a la producción local con el objetivo de ganar competitividad frente a las exportaciones extranjeras, son otras características del nacionalismo económico.

Por lo ya mencionado, China es un actor internacional que ha sido señalado por parte de sus competidores en el comercio internacional por prácticas desleales

⁴⁰ *Idem.*

o de *dumping* a través del financiamiento de su sector exportador. Del mismo modo, el país asiático ha sido cuestionado por Estados Unidos debido a que su balanza comercial es favorable al país asiático. Lo último ha dado lugar a la denominada guerra comercial y demás perspectivas que han dado como resultado un dilema de seguridad hacia el gobierno de Pekín. Más allá de las dimensiones geopolíticas y de seguridad, el factor del comercio ha sido una de las motivaciones para la percepción negativa entre potencias hegemónicas por intentar hacer prevalecer el interés nacional de cada uno de los actores involucrados.

Tomando en cuenta los principales postulados del nacionalismo económico, que de alguna manera es una antítesis del libre comercio y que de manera paradójica es promulgada por los países dominantes del sistema internacional, siendo estos últimos ejemplos paradigmáticos y casos de estudio de la aplicación del nacionalismo económico, es pertinente establecer el rango de rentabilidad de una potencial relación de libre comercio de Ecuador con China. Si bien de estas relaciones se intenta obtener el máximo beneficio posible para el Estado más débil a manera de ganancia absoluta,⁴¹ es importante resaltar cuál será la estrategia del Estado ecuatoriano al momento de intentar precautelar el interés nacional. Esto tomando en cuenta que entre países hegemónicos existe conflicto por la percepción de nacionalismo económico entre actores estatales y se evidencia una problemática o escenario anárquico por mantener el interés nacional. Existen condiciones estructurales que invitan a establecer interrogantes acerca de las estrategias a tomar por parte del gobierno ecuatoriano al momento de negociar y velar por los intereses del Estado frente a China, frente a una relación evidentemente asimétrica.

Política exterior

Las etapas del desarrollo de América Latina han sido proporcionales a su política exterior y sus instrumentos de toma de decisiones. Es así que etapas de desarrollo inclinadas hacia la izquierda han coincidido con una política exterior más ideológica, como se evidencia durante el modelo de sustitución de importaciones o durante el progresismo, momentos que expusieron un lineamiento contrahegemónico o crítico hacia la dependencia del capital proveniente de Occidente.⁴² Lo propio se puede apreciar cuando la agenda de desarrollo se inclina hacia la derecha, siendo los principios neoliberales los imperantes. Como expone Russell, cuando la política exterior de los países latinoamericanos se torna acoplada o se acomoda hacia la hegemonía de Estados Unidos, se aleja de los intereses de integración

⁴¹ Susan Strange, "Political Economy of International Relations" en Ken Booth y Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today*, Polity, Cambridge, 1995.

⁴² José Gabriel Palma, *op. cit.*

regional latinoamericana. Por lo anterior, se puede aseverar que la política exterior se direcciona hacia el pragmatismo y la facción ideológica.⁴³ La política exterior pragmática dirige su nivel de toma de decisiones hacia la diversidad de actores y relaciones simétricas y asimétricas, concentrándose en las ganancias absolutas. Esto, a más de basar la toma de decisiones en la racionalidad. Por su parte, la política exterior ideológica se inclina a establecer relaciones estratégicas de acuerdo al factor cognitivo y heurístico,⁴⁴ buscando siempre coincidir con ideas y percepciones.

De esta forma, la política exterior de Ecuador se acopla a estos postulados, siendo esta última sujeta a cambios de acuerdo a los tomadores de decisiones. Se asevera que el momento actual arroja evidencia suficiente para proponer que la política exterior del gobierno actual de Ecuador se maneja de forma pragmática, siendo la diplomacia de las vacunas la principal evidencia que respalda esta afirmación.⁴⁵ Es decir, el momento actual de la política exterior de dicho país expone una búsqueda para la diversificación de aliados en el escenario internacional. Lo anterior tomando en cuenta a actores hegemónicos del sistema internacional y que representan un gran mercado para las exportaciones del Estado ecuatoriano, como Estados Unidos, la UE y China.

En este aspecto, para hablar de política exterior, es necesario abordar los instrumentos que la conforman. Así entonces se identifica a la economía, las capacidades militares, la diplomacia y las fuentes internas de política exterior.⁴⁶ En cuanto a la intención del gobierno ecuatoriano, es importante señalar a las fuentes de política exterior económica y fuentes internas. La primera, debido a que la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones nacionales es el centro sobre el cual gira la política exterior de carácter pragmática; y la segunda, en el sentido de los actores que intervienen en la toma de decisiones de política exterior.

Por tanto, las fuentes internas de política exterior están conformadas por industrias productivas, medios de comunicación, la academia y grupos de la sociedad civil.⁴⁷ Así entonces, en el caso del tratado de libre comercio que el gobierno ecuatoriano busca establecer con China, la evidencia muestra que el gobierno se ha basado en las asociaciones de las industrias productivas, en menor parte a la academia, dejando de lado a la sociedad civil. En el caso de la vinculación de la

⁴³ Gian Luca Gardini y Peter Lambert, *Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011, pp. 1-12.

⁴⁴ Alex Mintz y Karl DeRouen Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 57-67.

⁴⁵ UIDE-FLACSO-Cancillería-Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador, *op. cit.*

⁴⁶ Alden Chris y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, 2ª ed., Routledge, Londres, 2017, pp. 63-86.

⁴⁷ UIDE-FLACSO-Cancillería-Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador, *op. cit.*

academia en la formulación de la política exterior ecuatoriana, existe un proyecto denominado “Diplomacia del conocimiento”, mismo que propende a basar a las comunidades epistémicas en la toma de decisiones.

La participación de la sociedad civil es importante para una toma de decisiones más inclusiva, ya que toma en cuenta realidades diversas y no sólo se centra en grupos dominantes de la sociedad. La coyuntura actual requiere la participación de la sociedad civil, puesto que ésta refleja necesidades que muchas veces son desconocidas para los tomadores de decisiones. A más de esto, si se habla de un tratado de libre comercio, los sectores productivos de la sociedad requieren la participación de este segmento, puesto que pequeños productores son actores que potencialmente se ven expuestos a competir, en desigualdad de condiciones, por el consumo del mercado interno.

Si bien es cierto que se expone el hecho que se pretende capacitar a artesanos y pequeños comerciantes a través de la formación de cooperativas y conocimiento de normas fitosanitarias, mismos que se ven en situación de sensibilidad frente a un tratado de libre comercio, no se observa una mayor vinculación de las ideas y percepciones de la sociedad civil en la formulación de política exterior.

Reflexiones finales

Como se ha podido apreciar, diversificar los destinos y preferencias arancelarias de un país con las características productivas y estructura exportadora como las de Ecuador puede arrojar resultados positivos para el segmento de la sociedad que se ve inmerso en este tipo de actividades. Sin embargo, quedan pendientes dimensiones que no terminan por ser cubiertas. En el caso de la política exterior, se requiere de una mayor participación de la sociedad civil. Esto, trascendiendo intereses políticos y exponiendo las necesidades, perspectivas y propuestas de los segmentos de la sociedad que diariamente se ven expuestos a una realidad cotidiana: desempleo, desigualdad e inseguridad. Un modelo de política exterior pragmático es loable, ya que se adapta a la volatilidad del entorno y a un mundo en constante cambio, donde el fin de la historia no tiene cabida, como menciona Cox. No obstante, dicho pragmatismo no termina de ser suficiente para la formulación de política exterior, sino que puede y debería ser aplicado a la política económica del Estado; esto, tomando en cuenta la tradición de larga data de Latinoamérica, realidad que históricamente ha reflejado inclinaciones ideológicas ambidiestras. Es imperante tomar las fortalezas de ambos lados para ajustar un modelo de desarrollo más acorde a la realidad latinoamericana, mas no adoptar modelos de acoplamiento y acomodamiento rígidos. El escenario latinoamericano muestra que los gobiernos de posturas antagonistas se alternan en el poder, expone que los modelos ideológicos aplicados a la política económica no conducen a ninguna parte. Un nuevo enfoque es

imperante en la formulación de políticas comerciales y desarrollistas, mismas que giran alrededor de las verdaderas necesidades de la sociedad civil.

Fuentes consultadas

- Alden, Chris y Amnon Aran, “Foreign policy analysis: new approaches” en *The Domestic Sources of Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, 2017.
- Banco Central del Ecuador, “Evolución de la balanza comercial”, Ecuador, 2020, disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/299-evoluci%C3%B3n-de-la-balanza-comercial>
- Banco Mundial, “Indicadores de desarrollo mundial”, 2022, disponible en <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NV.AGR.TOTL.KD.ZG&country=WLD>
- Chang, Ha-Joon, “Kicking away the ladder: The ‘real’ history of free trade” en *Globalization and the Myths of Free Trade. History, Theory, and Empirical Evidence*, Routledge, Londres, 2007.
- Cox, Robert W., “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory” en *Millennium*, 1981, disponible en <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Cypher, James, “Neoextraccionismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur” en *Colección de libros Problemas del Desarrollo*, UNAM, México, 2014.
- Dingemans, Alfonso y César Ross, “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones” en *Revista de la CEPAL*, núm. 108, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas, Chile, diciembre 2012.
- Gardini, Gian Luca y Peter Lambert, *Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1987.
- Ha, Eunyoung y Julia Hyeyong Kim, “Global inequality” en *Encounters with World Affairs*, Routledge, Londres, 2016.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2021”, febrero 2022, disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Anual-2021/Bolet%C3%ADn%20t%C3%A9cnico%20anual%20enero-diciembre%202021.pdf>
- Kay, Cristóbal, “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina?” en *Debate Agrario*, núm. 34, Centro Peruano de Estudios Sociales, Perú, 2002.

- Krasner, Stephen D., "State power and the structure of international trade" en *World Politics*, vol. 28, núm. 3, The Johns Hopkins University Press, Maryland, 1976.
- Lubbock, Rowan y Ernesto Vivares, "The reconfiguration of twenty-first century Latin American regionalism: actors, processes, contradictions, and prospects" en *Globalizations*, vol. 19, núm. 4, Taylor & Francis Group, Inglaterra, 23 de diciembre de 2021, disponible en <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.2011588>
- Nayyar, Deepak, "Globalization and free trade: theory, history and reality", paper for the Conference on Globalization and Myths of Free Trade en *New School University*, 2003.
- Palma, José Gabriel, "Why did the Latin American critical tradition in the Social Sciences become practically extinct?" en *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE) IPE as a Global Conversation*, Routledge, Londres, 2009.
- O'Brien, Robert y Marc Williams, *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*, 5ª ed., Palgrave Macmillan, Nueva York, 2016.
- Observatorio de Comercio Exterior de Costa Rica, *Boletín de tratados comerciales*, 2022.
- Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, *Boletín de cifras. Comercio Exterior. Mayo 2022*, disponible en <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/VFBoletinComercioExteriorfinal-mayo2022.pdf>
- Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, *Boletín de cifras del sector productivo. Octubre 2022*, Gobierno de Ecuador, Ecuador, disponible en <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/10/Boletin-Cifras-Productivas-OCT2022.pdf>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Estadísticas de acuerdos comerciales del Perú*, Perú, 2022.
- Mintz, Alex y Karl DeRouen Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Nye, Howard, Sanjay Reddy y Kevin Watkins, "Dollar and Kraay on 'Trade, growth, and poverty': a critique" en Paul Collier y Jan Willem Gunning (eds.), *Globalization and the Problem of Poverty*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido, 2008.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik, "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence" en Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, The MIT Press, Cambridge, 2001.
- Shaik, Anwar, *Globalization and the Myth of Free Trade*, New School University, 2003.

Strange, Susan, “Political Economy of International Relations” en Ken Booth y Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today*, Polity, Cambridge, 1995.

UIDE-FLACSO-Cancillería-Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador, “Diálogos de política exterior del Ecuador”, conversatorio academia-tomadores de decisiones, presentado en Diálogos de Política Exterior del Ecuador, Universidad Internacional del Ecuador, Quito, 19 de mayo de 2022.

Winters, Alan, “Trade liberalization and economic performance: An overview” en *The Economic Journal*, vol. 114, núm. 493, Oxford Academy, California, 5 de febrero de 2004.