

4

Diciembre
2006

la **T***endencia*
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miryam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

Análisis de coyuntura

La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas	11
--	-----------

Juan J. Paz y Miño Cepeda

¿Una nueva izquierda latinoamericana?	18
--	-----------

Joaquín Hernández Alvarado

Integración sudamericana: de la retórica a los hechos	22
--	-----------

Ángel Enrique Arias

Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?	28
--	-----------

Pabel Muñoz L.

Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones	34
---	-----------

Myriam Garcés

Conducta política de centro izquierda

Los socialistas de cara al próximo gobierno	39
--	-----------

Rafael Quintero López

¿Un pacto en la izquierda?	43
-----------------------------------	-----------

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

Un nuevo actor para una nueva democracia	47
---	-----------

Juan Cuvi

La renovación de los partidos de centro izquierda	53
--	-----------

Andrés Páez Benalcázar

Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria	58
---	-----------

Carlos Castro Riera

Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política	64
---	-----------

Julio Echeverría

índice

Propuestas programáticas

La visión de un país desde los deseos y los sueños 71

Javier Ponce Cevallos

La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente 83

Diego Borja Cornejo

Lineamientos para una política petrolera en Ecuador 89

Carlos Izurieta

El nuevo gobierno en las relaciones internacionales 93

Gustavo Vega

El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social 98

Hugo Jácome

La necesidad de un modelo económico alternativo 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia 108

Marco Navas Alvear

AUTONOMÍA

La autonomía que necesita Ecuador 119

Gustavo Baroja

Un país con autonomías, no unas autonomías sin país 122

Augusto Barrera G.

¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano? 128

Diego Pazmiño

índice

Integración sudamericana: de la retórica a los hechos

Ángel Enrique Arias*

El camino de la integración latinoamericana tiene larga data. Los intentos de constituir un sólido y estable sistema económico para América Latina —que se iniciaron en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)— han debido pasar por momentos de auge y retroceso, dependiendo de las cambiantes condiciones políticas y económicas remitidas, principalmente, a la poca convergencia que se ha evidenciado con las fórmulas propuestas por los países desarrollados, en particular por Estados Unidos.

El trayecto ha estado lleno de vicisitudes que en algunos casos han significado verdaderos obstáculos para el desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo —y tras cuarenta años de un empeño constante—, parecería ser que hoy se presentan condiciones favorables para una integración conveniente y complementaria, al menos en lo que toca al área sudamericana.

Esta integración necesaria se encuentra atravesada en la actualidad por diversos factores, intereses y comprensiones que el nuevo gobierno de Ecuador debe analizar y evaluar apropiadamente.

Algunos antecedentes

El agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ya sea

por anacronismo o por insuficiencia de recursos, obligó a América Latina a someterse, cuando empezaban los 1990, a los organismos multilaterales, en particular al Fondo Monetario Internacional (FMI), adoptando el decálogo del llamado Consenso de Washington, en busca de una salida a sus angustiosos problemas de deuda. El ajuste fue implacable debido a los niveles de inflación provocados por los abultados déficits fiscales de algunas naciones. La crisis de la deuda significó tal condición de debilidad para la región, que algunos países se vieron obligados a «modernizar» sus economías, principalmente en lo referente a la apertura de mercados, liberalización financiera, austeridad fiscal y privatizaciones, condiciones todas establecidas por los organismos multilaterales de crédito.

Varios gobiernos emprendieron una radical acción para privatizar, pagar la deuda, liberalizar el comercio exterior e impulsar una integración ceñida a los nuevos cánones del Consenso. El caso más ostensible fue el de la Argentina de Carlos Menem, que impulsó un MERCOSUR basado principalmente en la creación de una zona de libre comercio, dejando de lado aspectos como las políticas sociales, laborales y de defensa del medio ambiente. El otro fue el de México, con Salinas de Gortari que, además de privatizar y liberalizar, impulsó con decisión el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, abandonando la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Grupo de los Tres (con Venezuela y Colombia).

* Investigador económico, editor de la revista *La Tendencia*.

Esto sucedía mientras el mundo cambiaba abruptamente por la desintegración de la Unión Soviética en 1989 y los regímenes políticos de los países de Europa centro oriental abdicaban del estatismo socialista. Esta circunstancia, que coincidió con el brote de la fiebre tecnológica principalmente en el campo de la electrónica y las comunicaciones, produjo el fenómeno de la **globalización**. A esto debe añadirse un hecho que define una nueva época del capitalismo transnacional y que reviste suprema importancia porque incidirá de manera trascendental en la reconfiguración económica del mundo: la transformación del Tratado General de Aranceles y Comercio (GATT) en Organización Mundial de Comercio (OMC). Luego de un largo periodo de negociaciones en el marco de la denominada Ronda Uruguay se llegó a elaborar un conjunto de normas jurídicas de aplicación obligatoria tanto para los países miembros cuanto para los que negocien con ellos. Este hecho sin precedentes colocó a la OMC, según algunos politólogos, como la primera forma de «gobierno mundial»¹. El mundo empezó, entonces, a caminar, casi sin obstáculos, por las vías de la liberalización económica, principalmente en el campo financiero y del comercio.

La globalización ha significado un incremento inusitado del comercio mundial, con magros resultados para los países latinoamericanos si se los compara con la acumulación de riqueza y tecnología que exhiben tanto los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Estados Unidos cuanto las empresas transnacionales que en ellos se registran. Hoy vemos con asombro que el gigantesco incremento del comercio exterior, lejos de crear mayor bienestar en el mundo, está generando un abismo entre naciones ricas y pobres, y concentrando cada vez más riqueza en manos de las multinacionales cuyo poder supera, en muchos casos, al de los Estados. Pero lo más grave es que esta «privatización» de la economía ha debilitado

el ejercicio de la soberanía de los Estados, someténdolos a los designios del poder financiero y poniendo en peligro, como ya sucedió en 1997 con los países del sudeste asiático, al propio sistema financiero internacional.

Los Tratados de Libre Comercio

Durante los últimos quince años los gobiernos de Estados Unidos han ido moldeando sus estrategias de comercio e integración económica para imponerlas al resto del continente: la propuesta de integración hemisférica contemplada en el Plan Bush de 1990, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por la administración Clinton y, últimamente, los Tratados de Libre Comercio (TLC) del actual gobierno.

El Plan Bush aludía al **comercio, las inversiones y la deuda** como los tres «pilares» sobre los que se edificaría esta nueva iniciativa. Para expandir el comercio propuso emprender el proceso de creación de una **zona de libre comercio hemisférica, contando con mercados más abiertos [...] que serán un poderoso incentivo a la inversión, complementando con los pilares de la inversión y la reducción de la deuda**².

En cuanto a la inversión, este programa proponía *promover regímenes de inversión más abiertos para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a atraer el capital que les es indispensable, para lo cual respaldarán programas de privatización de empresas de propiedad pública y se financiarán actividades de capacitación a trabajadores, educativas y sanitarias encaminadas a desarrollar el capital humano*³.

1 La condición vinculante de las normas para los países no miembros y el carácter punitivo para las violaciones a ellas le conceden esa característica.

2 Discurso de George Bush (27 de junio de 1990).

3 ídem.

Como incentivo adicional a la reforma del régimen de inversión, el Plan proponía *aprovechar el progreso ya logrado en relación con los problemas de la deuda en la región [...], como ya se comprobó en los casos de México y Chile* —dice el Plan—, *con la reducción de la carga del servicio de la deuda, aunada a la aplicación de estrictas medidas de reforma económica interna*. A estos efectos, el gobierno norteamericano se proponía ayudar a resolver el problema de la voluminosa deuda bilateral a través de la aceptación del pago de intereses en moneda nacional con fines ambientales y a la venta de algunos créditos otorgados para este programa a los países que hubieran negociado programas generales de reforma económica con el FMI o el Banco Mundial (BM); adoptado medidas de reforma de gran envergadura en conjunción con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otras instituciones multilaterales; y/o, negociado acuerdos de reducción de deudas frente a bancos comerciales. Este ambicioso plan hubo de encauzarse únicamente en México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), dejando pendientes los tratos con los demás países, incluido Chile que estuvo a punto de implementarlo.

El ALCA: el multilateralismo demócrata

Los esfuerzos por unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami en diciembre de 1994. Los jefes de Estado y de gobierno de 34 países de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión.

Las negociaciones del ALCA se iniciaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile. Los jefes de Estado y de gobierno acordaron entonces que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y que constituiría un compromiso único (*single undertaking*). También convinieron en que el proceso de negociaciones sería transparente y tomaría en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas con el fin de facilitar la participación plena de todos los países. Resolvieron, asimismo, que las negociaciones debían apuntar a elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

El ALCA tuvo una gran dinámica durante los casi 10 años en que se realizaron cumbres presidenciales y frecuentes reuniones ministeriales. Algunos avances se lograron en el transcurso de estas reuniones: medidas de facilitación de negocios, procedimientos aduaneros y aumento de transparencia.

La fase final de las negociaciones del ALCA debía ser conducida bajo la co-presidencia de Brasil y Estados Unidos, para lo cual se acordó realizar dos reuniones de ministros responsables del comercio, una en noviembre de 2003 en Miami y otra en 2004 en Brasil. Solo se realizó la primera, ocasión en la cual los ministros «reiteraron» su compromiso con el Área de Libre Comercio de las Américas.

Una integración necesaria, atravesada por diversos factores, intereses y comprensiones que el nuevo gobierno de Ecuador debe analizar y evaluar apropiadamente.

Giro hacia el bilateralismo

Un nuevo rumbo de las relaciones internacionales se había impuesto en el gobierno norteamericano a partir del año 2000: de una política de

multilateralismo, que había prevalecido hasta ese momento y que se manifestó en las negociaciones del ALCA, se giró hacia el bilateralismo con los Tratados de Libre Comercio.

Huelga decir que los TLC impulsados por Estados Unidos y que se negociaron de manera bilateral con algunos países de Centro y Sudamérica han logrado ser ratificados. Exceptuando a Nicaragua, Honduras y República Dominicana, los demás están por verse. Todo parece indicar que la nueva hegemonía demócrata en el Congreso norteamericano no ratificará los TLC con Colombia y Perú, cuya negociación habían concluido. Tal como sucedió con Chile —al que le tomó doce años concretar su tratado de libre comercio con Estados Unidos—, al parecer también a estos dos países les tocará esperar, por lo menos hasta cuando una nueva mayoría republicana llegue al Congreso norteamericano.

El mismo destino le ha sido deparado a Ecuador, que no llegó a concluir sus negociaciones por la decisión unilateral de Estados Unidos de suspenderlas.

Ahora los países andinos se encuentran a la espera de una renovación permanente de las ventajas arancelarias concedidas en el *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) como compensación a la lucha por la erradicación de producción y tráfico de drogas, y del Sistema General de Preferencias (SGP), que vence el 31 de diciembre de 2006.

Avances en la integración sudamericana

El tácito abandono de México de la ALADI ha colocado a ese país de espaldas a la integración latinoamericana. Como ya hemos dicho, el

TLCAN definió la línea maestra de la integración para ese país que, hasta antes de 1990, había sido partícipe y gran actor de la integración latinoamericana, y que no sólo privatizó y liberalizó su economía sino que se incorporó al TLCAN, haciendo muy difícil el cambio de línea ya que sus compromisos son muy profundos.

Teniendo en cuenta esta realidad, se decidió impulsar la integración sudamericana. El programa original de la primera cumbre, celebrada en Brasilia el año 2000, era avanzar hacia la construcción de los «Estados Unidos de América del Sur», según el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. A su juicio, ese proceso debía hacerse en dos mo-

vimientos: el primero era un acuerdo comercial entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, y el segundo era la Integración Física Sudamericana. Según Cardoso, la «espina dorsal de América del Sur como espacio económico ampliado» era el vínculo CAN-MERCOSUR, que debían converger en la creación de un «espacio económico». El proceso contiene, además de crear una gran infraestructura física, un fuerte ingrediente de liberalización del comercio regional. Según Cardoso, *los gobiernos podrán tener diferencias sobre aspectos instrumentales, pero todos ellos comparten la creencia en una liberalización comercial para generar crecimiento económico.*

En el encuentro presidencial de Cusco (Perú), celebrado en diciembre de 2004, se lanzó la idea de crear una «Comunidad Sudamericana de Naciones». Los proyectos más importantes comenzaron a gestarse impulsados por Brasil: las carreteras hacia Perú, Venezuela y Guyana, y la interconexión eléctrica con Venezuela. En todos estos casos fueron necesarios apoyos financieros importantes que, a diferencia de otras iniciativas,

Un proyecto decisivo para una América del Sur que cubre 17,7 millones de km², con una población de 376,5 millones de personas y un PIB total de 1.229 billones de dólares.

no solo contaron con el aporte del BID o del BM, sino que cobró protagonismo una institución financiera sudamericana, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y, más recientemente, el Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil⁴.

El propósito de una comunidad de este tipo es muy ambicioso. América del Sur cubre 17,7 millones de km², con una población de 376,5 millones de personas y un PIB total de 1,229 billones de dólares (Gudynas, 2005).

La meta señalada en la «Declaración de Cusco» es construir un «espacio sudamericano integrado». Ese objetivo se lograría mediante los siguientes procesos: concertación y coordinación política; un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques regionales (CAN y MERCOSUR), y con Chile, Suriname y Guyana; la integración física, energética y en comunicaciones; la armonización de políticas en desarrollo rural y agroalimentario; la cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura; y, la integración entre empresas y sociedad civil.

La cuarta cumbre, celebrada en 2005 en Brasil, pasó a ser la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la que será la quinta reunión presidencial, que se celebrará el 8 y 9 diciembre de 2006 en Cochabamba, será la Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Con este motivo el presidente Evo Morales envió una carta abierta denominada *Construyamos una verdadera comunidad sudamericana para vivir bien*, en la que propone profundizar el proceso logrando una integración política, económica, social y cultural. Entre otros temas, Morales advierte que *los planes en carreteras y puentes no pueden ser meras vías de paso para las exportaciones, sino que deben*

generar desarrollo local y regional. El comercio, la integración energética, la infraestructura y el financiamiento deben estar en función de solucionar los problemas de las personas y el medio ambiente, señala el documento.

Relaciones CAN-MERCOSUR

En octubre de 2004 los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y los del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) firmaron el Acuerdo de Complementación Económica, en virtud del cual se comprometieron a formar un área de libre comercio, promover el desarrollo de la infraestructura física, las inversiones y la cooperación y complementación en los sectores energético y tecnológico. Desde entonces, los avances que han podido constatare se ubican principalmente en el Programa de Liberación Comercial, que obliga a los países a una desgravación automática de aranceles hasta llegar a la Unión Aduanera el año 2015. El resto de compromisos se han tratado, más bien, en las reuniones ministeriales de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Es necesario poner en evidencia la reconfiguración que vienen sufriendo tanto la CAN cuanto el MERCOSUR debido principalmente a una nueva estrategia que han adoptado Venezuela y Bolivia en una actitud de acercamiento y membresía hacia el MERCOSUR, y abandonando la CAN, como ha sucedido ya con Venezuela, para asociarse al MERCOSUR. Precisamente, la XXX Cumbre, realizada en julio de 2006, decidió aceptarla como miembro pleno y establecer un Acuerdo de complementación económica con Cuba, además de acordar la construcción del Gasoducto del Sur, del cual Bolivia es su principal socio. Estas decisiones confirman la orientación política que va adquiriendo este bloque. En la mencionada Cumbre los países miembros resolvieron respaldar la candidatura venezolana al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

⁴ Eduardo Gudynas, Adital, www.comunidad-sudamericana.com.

en calidad de miembro no permanente para el período 2007-2008. Y aunque no se logró el objetivo, no es menos importante haber consensuado un apoyo político de esta naturaleza.

La CAN, en cambio, se sume en desacuerdos provocados principalmente por el afán que han puesto Colombia y Perú en firmar el TLC con Estados Unidos, cuestión que, como hemos dicho, se presenta improbable dada la nueva mayoría del Congreso norteamericano. Por su parte, las negociaciones de la CAN con la Unión Europea (UE) para lograr acuerdos comerciales tendientes a un tratado de libre comercio corren el riesgo de no ser eficaces dado su estado de dispersión política.

Nuevas condiciones para la integración

Superada la crisis de la deuda externa —que sumió en la recesión a la mayoría de los países latinoamericanos en la llamada «década perdida de América Latina»— y habiendo superado los rezagos de un modelo sustitutivo de importaciones que se agotó, se presentan, nuevamente, las condiciones políticas y económicas para llegar a acuerdos consistentes.

Las propuestas realizadas por Estados Unidos han logrado efectivizarse solo parcialmente y una

nueva política de multilateralismo parece estar lejos. Nunca como hoy, el mapa político de América del Sur se presenta homogéneo. Con pocas excepciones, la mayoría de países sudamericanos han dejado atrás la larga noche neoliberal y se aprestan a retomar el destino en sus manos.

Una reconceptualización del «regionalismo abierto»⁵ podría ser útil como guía para la acción. Se trata de conciliar los procesos de integración logrados en la línea de los acuerdos de desarrollo sectorial y orientados por una clara planificación estatal de la producción y del mercado con una nueva visión surgida de la liberalización comercial, estableciendo políticas que sean compatibles y destinadas a elevar la competitividad interna-

cional. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) advierte que este regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción indiscriminada de las exportaciones, por contener un *ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzados por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región*⁶.

Nunca como hoy, el mapa político de América del Sur se presenta homogéneo: la mayoría de países sudamericanos han dejado atrás la larga noche neoliberal y se aprestan a retomar el destino en sus manos.

⁵ La CEPAL acuñó este concepto en el intento de generar nuevas comprensiones sobre el desarrollo en América Latina luego de la «década perdida» de los 1980, producida principalmente por la crisis de la deuda externa y el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro y sustitutivo de importaciones. Este intento desembocó en tres documentos: *Transformación Productiva con Equidad* (TPE) en 1990, seguido por *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* en 1991, y *Regionalismo abierto*, en 1994.

⁶ Revista de la CEPAL n° 53, Santiago de Chile, agosto 1994.