

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

51

Quito-Ecuador, diciembre 2000

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras

7 - 22 / Wilma Salgado

Política: "Pugna de intereses" y desconsolidación de la democracia / 23 - 32

Equipo Coyuntura CAAP

Conflictividad socio-política: Julio - Octubre 2000 / 33 - 42

TEMA CENTRAL

La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma del desarrollo / 43 - 74

César Montúfar

Dispensar la pobreza desde la exclusión / 75 - 96

José Sánchez Parga

Cómo se construyen la pobreza y sus discursos / 97 - 122

Francoise Houtart

Francois Polet

La falacia de la solidaridad y neoliberalismo / 123 - 138

J. de Olano

ENTREVISTA

Historia y Literatura

Entrevista realizada a Héctor Aguilar Camín por Hernán Ibarra / 139 - 142

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 143 - 154

DEBATE AGRARIO

Clase, género e identidad: la United Fruit Company, "Hacienda Tenguel", y la reestructuración de la industria del banano / 155 - 178

Steve Striffler

Agricultura de exportación y etnicidad en la frontera México - Estados Unidos / 179 - 206 / Carmen Martínez Novo

ANALISIS

La Justicia en Tiempos de la Ira:

Linchamientos Populares Urbanos en América Latina / 207 - 226

Eduardo Castillo Claudett

Democracia, estabilización económica y arreglos normativos: Argentina ... ¿una experiencia exitosa. ? / 227 - 256

Laura C. Pautassi

CRITICA BIBLIOGRAFICA

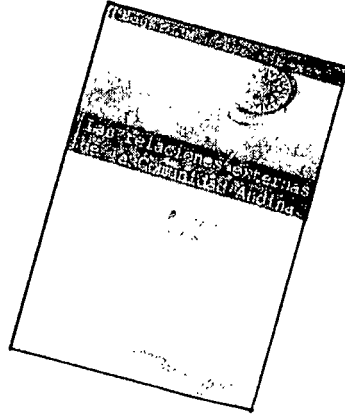
Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto / 257 - 265

Comentarios de Angel Ma. Casas Gragea

CRITICA BIBLIOGRAFICA

LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA COMUNIDAD ANDINA. ENTRE LA GLOBALIZACIÓN Y EL REGIONALISMO ABIERTO

Edgar Moncayo
Secretaría General
de la Comunidad Andina
Lima, 1999
Comentarios:
Angel M.^a Casas Gragea*



El 1 de agosto de 1997, el Pacto Andino se transformó en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el proceso de integración andino se vio reforzado en su dirección política, más allá de lo puramente comercial y económico. Se estableció su Secretaría General en la ciudad de Lima. En junio de ese mismo año, en la ciudad de Quito se había suscrito el Protocolo Modificador del Acuerdo subregional Andino (Protocolo de Sucre), en el que se había marcado el mandato de definir una Política Exterior Común (PEC). En esta nueva fase de la integración andina, los planteamientos generales del Acuerdo subregional no cambiaron con relación a los originarios de 1969; lo que sí había cambiado, era el contexto económico y político internacional y la concepción de integración subregional. El regionalismo andino pasó de una concepción cerrada de integración hacia adentro o de integración profunda, en consonancia con el modelo de sustitución de importaciones; a una concepción abierta hacia el exterior, de regionalismo abierto.

En el año 2005 está previsto el pleno funcionamiento del Arancel Externo Común para sobrepasar la fase actual de Unión Aduanera y co-

* Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

menzar la fase de Mercado Común Andino. Para encarar este nuevo reto, la Comunidad Andina ha previsto ir avanzando en campos como: la liberalización del comercio de servicios, la armonización de políticas macroeconómicas, la apertura de compras del sector público y una Política Agraria Común; y poner en marcha las cuatro grandes libertades de circulación: de bienes, de servicios, de capitales y de personas. Además se ha progresado en el diseño y en la aprobación de una PEC en los campos político, económico-comercial y sociocultural como expresión concreta de su propia identidad. En mayo de 1999 en Cartagena, durante la celebración de la Cumbre Presidencial, el Consejo Andino de Cancilleres aprobó la Decisión 458 en la que se establecen los objetivos, los fundamentos y el contenido programático de la PEC. Esta Decisión es el resultado de los diversos documentos y propuestas preparados desde 1998 dentro de un proyecto de investigación y reflexión en el marco de nueve talleres, en los que participaron destacados académicos y altos funcionarios de toda la subregión y de fuera de ella.

La obra que estamos reseñando, es fruto del trabajo de estos años de gestación de la Política Externa Común para la Comunidad Andina y en ella se recogen y sistematizan los resultados, las reflexiones y las propuestas del proyecto de investigación y reflexión, del

cual Edgar Moncayo, su autor, fue el coordinador. Además, Moncayo ha trabajado por más de dos décadas como consultor externo del Grupo Andino. Otro valor de esta obra es el de aportar una visión muy amplia, a partir de una extensa bibliografía, del contexto global y regional que se está configurando actualmente y en el que está inserta la CAN. Desde esta visión global, el autor desarrolla todos los componentes y los elementos importantes para aplicar una Política Exterior Común Andina, así como su sentido. Moncayo ve la globalización como una fase de transformación profunda por la que está atravesando el orden político y económico mundial y de la que está emergiendo una nueva división del trabajo y una configuración renovada de los espacios político-económicos a escala hemisférica y global. De ahí surge la necesidad de que la Comunidad Andina ejecute una estrategia conjunta de relación internacional que la haga menos vulnerable frente al exterior, al mismo tiempo que aproveche todas sus potencialidades en la región y en el mundo. Por lo tanto, la obra que estamos presentando tiene la virtud de haber sistematizado todo el trabajo preparatorio que desde el seno de la CAN se ha hecho en los últimos años para preparar una estrategia de relación y actuación del Grupo Andino en un mundo cambiante y todavía lleno de incertidumbres respecto a su próximo desarrollo.

Globalización, regionalismo abierto y la Comunidad Andina en la perspectiva de las megatendencias globales

En una primera parte de la obra, el autor sitúa a la Comunidad Andina frente a las opciones, *no necesariamente antagónicas*, de la globalización y el regionalismo abierto y analiza el potencial subregional en las perspectivas de algunas de las *megatendencias* globales.

La globalización está vista desde diferentes planos: el económico, el político y el de la información y la cultura. En cada uno de ellos se define el término y se describen sus principales características apoyado en diversos autores que han escrito libros o artículos relevantes sobre el tema (Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Luis Jorge Garay, José Joaquín Brünner, Paúl Virilio, Alain Touraine, Ignacio Ramonet, James Rosenau, etc.)

Los años 90 están marcados por lo que el autor llama una ola de regionalismo de nueva generación, también denominada por otros autores *Nueva Ola de Regionalismo*¹ que surge al finalizar la guerra fría en medio de un período de reorganización del sistema

económico mundial, en el que la integración económica tiene un destacado papel. En América Latina, y en la Comunidad Andina, a partir de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), este regionalismo se bautizó con el nombre de *regionalismo abierto*. En palabras del Prof. Caldentey: "La integración no se plantea ahora como un elemento clave y determinante de la estrategia de desarrollo sino como un proceso complementario que puede generar voluntad de cooperación intrarregional en determinados sectores y políticas".² Algunos autores han criticado duramente la timidez y tibieza de la propuesta neoestructuralista de regionalismo abierto de la siguiente forma: "postura a la que se sumó la otrora estructuralista Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dando a conocer en 1990 su documento *Transformación productiva con equidad*, en cuyo andamiaje conceptual apenas se le asignaba un secundario cometido a la interacción integradora. Todo ello, dentro de una filosofía ó¿posibilista?ó que sugería adecuar la norma a las realidades que están surgiendo y no a la inversa, en frase extraída de un texto oficial que resume lo ratificado por los sucesivos foros de los viejos programas orientados."³ Según Mansfield y Milner, en esa década

- 1 Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, *The New Wave of Regionalism*, International Organization, 53, 3 (summer 1999), pp. 589-627
- 2 P. Caldentey del Pozo, (1997), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Tesis doctoral, Córdoba (España), Universidad de Córdoba, p. 77.
- 3 R. Grien, (1995), *La Integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 48.

da, los Estados Unidos con la intención de asegurarse un acceso preferencial a los mercados latinoamericanos, promovieron activamente acuerdos comerciales discriminatorios (Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA, Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN) en radical contraste con su posición anterior a favor del multilateralismo como única vía para alcanzar el libre comercio. La profusión de estos acuerdos comerciales y de integración económica en el Hemisferio Occidental y en el mundo (Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico -APEC) ha abierto un debate, recogido por el autor, sobre la compatibilidad o antagonismo (*building blocks* o *stumbling blocks*)⁴ entre estos acuerdos regionales y el progreso hacia el libre comercio en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La obra que estamos comentando no ve ningún conflicto entre el regionalismo y el multilateralismo. Dentro de este debate, Moncayo ve al regionalismo abierto andino como un proceso complementario con el marco de la OMC, que ayuda a la consolidación interna de la subregión y a su inserción internacional.

Contenidos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la acción externa conjunta

En la segunda parte de la obra, el autor presenta la personalidad jurídica de la Comunidad Andina a la luz de las reformas institucionales, las prioridades *reveladas* de la política exterior de los países miembros, las relaciones políticas internacionales y la inserción económica internacional de la Comunidad Andina y por último, la dimensión social y cultural de la PEC.

Para el desarrollo de conceptos como supranacionalidad, personalidad jurídica internacional, instituciones comunitarias, el autor, apoyado en la voz experta de Roberto Salazar Manrique⁵, sostiene que "un elemento central para la conducción de la Política Externa Común de la Comunidad Andina (...) es que la entidad tenga personalidad jurídica internacional y exista un órgano con la capacidad de representación y de suscripción de convenios y tratados internacionales"⁶. Por lo tanto, Moncayo defiende la necesidad de una estructura institucional sólida, de corte europeo, que permita avanzar en una estrategia de implementación gradual de la PEC y, así, evitar la precariedad externa. En esta parte de la obra, en cierta forma, se abandona el paradigma teóri-

4 R. Z. Lawrence, (1995), *Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?*, en J.A. Frieden y D A Lake, (1995), (comp). *International Political Economy*. St Martinis Press, Inc New York.

5 Ex presidente del Tribunal Andino de Justicia

6 F. Moncayo. (1999). p. 67

co neoliberal o *sajón* (regionalismo abierto) predominante en la perspectiva de inserción de la subregión en el mundo, por un enfoque regional de corte europeo o *renano*, de carácter más integral y comunitario. Desde esta perspectiva la Comunidad Andina, como *regionalismo de nueva generación*, aparece como un esquema integracionista mixto o bicéfalo. El autor pasa con toda naturalidad sin cuestionarse la compatibilidad entre los dos paradigmas apoyado en ese cajón de sastre, en el que todo cabe, el *regionalismo abierto*. Uno de los más destacados estudiosos de las instituciones regionales, Miles Kahler⁷, nos dice que el nuevo regionalismo o regionalismo de nueva generación plantea una visión diferente sobre la arquitectura institucional al planteado por el regionalismo de años anteriores o europeo. Este autor nos dice al respecto que "el nuevo regionalismo se distingue de sus predecesores por instituciones relativamente subdesarrolladas. Pocas veces los acuerdos regionales están apoyados por instituciones supranacionales importantes o mecanismos conjuntos de toma de decisiones (...) Tampoco hay evidencias de que haya una sensación de que es necesario establecer instituciones regionales complejas"⁸. Sin embargo, Moncayo y la propia Comunidad Andina, consideran al regionalismo andino de la segunda década de los no-

venta como un regionalismo de nueva generación al mismo tiempo que en lo institucional miran a un esquema de integración profunda como es la Unión Europea (UE).

Esta parte de la obra termina con el tratamiento de las relaciones políticas internacionales de la Comunidad Andina, de su inserción económica internacional y de la dimensión social y cultural de la PEC. En las relaciones políticas internacionales se destaca la necesidad de dar un mayor peso a los objetivos políticos, y no sólo económicos de la Comunidad Andina. Además, hace una enumeración de los temas más importantes en la agenda internacional como son: democracia, derechos humanos, narcotráfico, seguridad, desarrollo sostenible y otros temas (corrupción y terrorismo), que tienen que ser tratados de forma coordinada por los países andinos en los distintos foros internacionales.

El posicionamiento estratégico del esquema andino con sus principales interlocutores en el escenario mundial

La tercera y última parte de la obra, según el propio autor, trata sobre el posicionamiento estratégico del esquema andino vis a vis con sus principales interlocutores en el escenario internacional como son: los Estados Uni-

7 Profesor de la Universidad de California en San Diego

8 Miles Kahler, (1997), El nuevo regionalismo y sus instituciones, en Roberto Bouzas, (1997), (Comp) Regionalismo e Integración Económica. Instituciones y Procesos Comparados. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires p. 29

dos y el ALCA, la Unión Europea, el Asia y el APEC

Antes de tratar a cada uno de los actores o bloques regionales que tienen relación con la CAN, Moncayo nos presenta de forma muy sugerente los escenarios alternativos de la economía mundial hacia el futuro. Este análisis especulativo sacado de Robert Z. Lawrence y Ricardo Petrella⁹ se mueve dentro de un esquema cartesiano entre *fragmentación/localismos* y *globalización/integración en el eje horizontal*. Entre *dominación hegemónica/competencia* y *democracia global/cooperación colectiva* en el eje vertical. Dentro de estos parámetros se presentan todas las posibilidades que puede deparar el futuro al nuevo orden mundial. Uno de los escenarios más probables, según el autor, es el espacio "donde se cruzan la hegemonía compartida de la triada (Japón, Estados Unidos y Europa) con ciertos niveles de comercio administrado". Para el prof. Dieter¹⁰, la triada es el escenario actual que supone "la culminación de un arreglo triangular: los tres polos de la economía mundial (Asia del este, Europa y Estados Unidos) han establecido mecanismos de diálogo bilateral. La UE y Estados Unidos están vinculados en el Área de Libre Comercio Transatlántica entre

la UE y EE.UU. (TAFTA); la UE y el este de Asia en el Encuentro Asia-Europa (ASEM); y Estados Unidos y el este de Asia en el Foro de Cooperación Económica de la Cuenca Asia-Pacífico (APEC)". Este escenario triangular es visto por el mismo autor como una fase transitoria de la configuración del nuevo orden internacional en el que la disputa entre los tres polos de la economía mundial terminará rompiendo esta multipolaridad a favor de uno de ellos. Vistos los escenarios probables para el futuro, Moncayo inserta a la Comunidad Andina en medio de esta escena cambiante de la economía mundial y, sin atreverse a hacer ninguna predicción, nos dice que "lo más probable es que en los primeros dos decenios del siglo XXI, le toque enfrentar un mundo en donde se superponga y combine en un ejercicio fluido y cambiante de *geometría variable* los escenarios de *Pax Triádica*, OMC e Integración Regional"¹¹. En los últimos capítulos del libro nos describe la relación de la Comunidad Andina con los tres bloques regionales que constituyen la *triada*. Empieza con los Estados Unidos y con su propuesta regional de nueva generación para el Hemisferio Occidental, el ALCA. Los Estados Unidos (43% y 36% del total de las exportaciones e importaciones respectivamente en

-
- 9 Robert Z. Lawrence, (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper International*, Brooking, Washington D.C. y Ricardo Petrella, (1996), (bajo la dirección de), *Límites a la Competitividad*, Grupo de Lisboa, Universidad Nacional de Quilmes, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- 10 Heribert Dieter, (1997), *El Regionalismo en la Región de Asia-Pacífico*, en: Roberto Bouzas, (1997), (Comp), *Regionalismo e Integración Económica*, Instituciones y Procesos Comparados, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- 11 E. Moncayo, (1999), p. 102.

1997)¹² y el Hemisferio Occidental (75% y 68% del total de las exportaciones e importaciones respectivamente en 1997)¹³ son, en términos comerciales, las zonas más importantes para la CAN. El autor concluye que "en el diseño de una política exterior andina, las relaciones con Estados Unidos deben ocupar un lugar privilegiado. Existe un ambiente propicio para fortalecer las relaciones recíprocas debido a una visión compartida de las dos partes en temas como el afianzamiento de las instituciones democráticas y la consolidación de la economía de mercado en la subregión". Respecto a ALCA, la CAN debe "avanzar en las negociaciones (...) al tiempo que se favorece el multilateralismo y se intensifican los vínculos con la Unión Europea y Asia."¹⁴

La relación de la Comunidad Andina con la UE también resulta de crucial importancia. La UE es el segundo socio comercial de la subregión, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) se han incrementado sustancialmente en los últimos años, superando incluso al primer inversor tradicional, los EE.UU. (el flujo de IED provenientes de Europa € · el período 1995-1997 fue de 7.257 frente a 4.861 provenientes de Estados

Unidos en el mismo período)¹⁵ y "el 57,7% del total acumulado de Ayuda Oficial al Desarrollo de la CAN en el período de 1990-1996 provino de la Unión Europea."¹⁶ Parte de las recomendaciones del autor son: "cultivar activa y creativamente las relaciones con la UE, frente a la renovada preeminencia estadounidense en el hemisferio, para tratar de vincularse a la Alianza Transatlántica (TAFTA) junto con el resto de Suramérica, elevar el diálogo político con la UE al nivel de MERCOSUR, profundizar los vínculos de las instituciones comunitarias andinas con las europeas, (...)"¹⁷.

Las relaciones de la CAN con los países asiáticos aún son modestas aunque importantes por ser esta región el tercer pilar de la *tríada* (con el papel hegemónico de Japón). La vinculación de la CAN con la región asiática vendría de la mano de su relación con APEC, un acuerdo multiregional de carácter no discriminatorio. El único país miembro de la CAN integrado en APEC es Perú, pero se confía que se puedan incorporar en los próximos años Colombia y Ecuador.

Bajo la forma de *nuevo regionalismo*, *regionalismo de última generación*

12 *Ibidem*, p. 108.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*, p. 107

15 SELA, (2000), *Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe*, 1999, Caracas, Ed. SELA.

16 E. Moncayo, (1999), p. 130

17 *Ibidem*, p. 131

o *regionalismo abierto*, el autor, en representación de la CAN, justifica y ve como posible, con la PEC como instrumento, la participación de la subregión en tantos acuerdos comerciales multilaterales, bilaterales y de integración como sean posibles y con todas las regiones del mundo. Esta inserción indiscriminada puede plantear algunas incompatibilidades con las negociaciones multilaterales o con el Acuerdo subregional que el autor no parece ver. Los Estados Unidos no quieren reconocer en el seno del ALCA, la existencia de países de menor desarrollo relativo y, por lo tanto, el avance en el Área de Libre Comercio de las Américas podría terminar agudizando las asimetrías entre las regiones integradas. En la configuración de la economía mundial, ¿es posible que la CAN de un lugar de privilegio a los Estados Unidos y al mismo tiempo trate de vincularse *activa y creativamente* con la UE para contrarrestar la renovada presencia estadounidense en la subregión? Otro asunto a tener en cuenta es que este nuevo regionalismo busca llegar al libre comercio, desde una visión neoclásica del comercio internacional, a través de la apertura de las economías y no contempla niveles de protección (aunque sea inicialmente). ¿Podrá la CAN reducir su dependencia del mercado estadounidense y europeo bajo esta visión de regionalismo? ¿Podrá la PEC, bajo el regionalismo abierto, lograr que se

abandonen la estrategias unilaterales de negociación comercial y formar equipos de negociación subregional más sólidos? ¿Qué papel puede jugar la CAN en un esquema como APEC de negociación unilateral coordinada?

Para concluir, digamos que el libro de Moncayo es ameno, de fácil lectura y tiene la virtud no sólo de reunir las ideas y de sistematizar el trabajo que la CAN ha realizado desde 1998 sobre política externa común, sino también de recoger gran cantidad de bibliografía variada y relevante sobre el tema del regionalismo. Todas estas virtudes hacen recomendable su lectura a todos aquellos lectores interesados en el regionalismo y en conocer los planteamientos de la PEC andina. Sin embargo, el lector no debe olvidar que esta obra es básicamente institucional, que a pesar de recoger la mayoría de los debates teóricos sobre regionalismo, no los profundiza para el caso andino, manteniéndose en el dogmatismo del regionalismo abierto sin cuestionárselo, siendo Moncayo un mero elaborador de la opinión oficial de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Finalmente, el texto, la Comunidad Andina y el propio Moncayo se mueven con tibieza, timidez e indefinición entre dos concepciones de regionalismo, entre bloques regionales, en definitiva -como el título del libro lo enuncia- *entre la globalización y el regionalismo abierto*.