

ECUADOR DEBATE

23

Quito, Ecuador, junio de 1991

LA INTEGRACION



León Roldós
Boris Cornejo
Jorge Reinel
Zonia Palán
José Moncada

EL GOLFO Y LA ECONOMIA ECUATORIANA

Gonzalo Ortiz

APERTURISMO Y NEGOCIACION

Marco Romero

CRISIS DEL SOCIALISMO Y TERCER MUNDO

F. J. Hinkelammert

ECUADOR DEBATE

23

Quito, Ecuador, junio de 1991

- POLITICA** Felipe Burbano
SIXTOMANIA / 3
- ECONOMIA** Gonzalo Ortíz
**LA GUERRA DEL GOLFO Y SU IMPACTO EN LA ECONOMIA
ECUATORIANA / 9**
Marco Romero
**¿APERTURISMO INDISCRIMINADO O NEGOCIACION
GENERALIZADA? / 21**
- TEMA
CENTRAL** León Roldós
LA INTEGRACION APERTURISTA / 30
Boris Cornejo
INTEGRACION: RESPUESTA AL DESAFIO MUNDIAL /34
Jorge Reinel
**ESTRATEGIA DE INTEGRACION EN EL CONTEXTO DE LA
APERTURA COMERCIAL / 36**
Martha Loaiza R.
**EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINO UNA VISION DE LOS
ASPECTOS SOCIALES / 46**
Hugo Ramos y Mónica Acosta
**IMPACTOS DE LA APERTURA COMERCIAL REGIONAL EN EL
SECTOR AGROPECUARIO ECUATORIANO / 59**
Zonia Palán
¡DECLAREMOS LA PAZ! ¿Y AHORA QUE CON EL PACTO ANDINO/72
José Moncada
**INTEGRACION ANDINA: PLANTEAMIENTOS CRITICOS Y
ALTERNATIVAS / 80**
Galo H. Salvador
**GRADO DE VULNERABILIDAD DE LA INDUSTRIA ECUATORIANA
DENTRO DEL GRUPO ANDINO / 96**
- ANALISIS** Wilma Salgado
**INFLUENCIA DE LOS FACTORES INTERNACIONALES SOBRE LA
CRISIS EN AMERICA LATINA / 100**
Franz J. Hinkelammert
LA CRISIS DEL SOCIALISMO Y EL TERCER MUNDO /110
Gerardo Chacón
POR UNA CULTURA DE PAZ /122
Ana María Varea
PROTECCION DEL AMBIENTE Y PARTICIPACION COMUNITARIA/129
- CRITICA** José Sánchez Parga
ADRIAN BONILLA EN BUSCA DEL PUEBLO PERDIDO / 147

ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro 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: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

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



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

LA ESTRATEGIA DE INTEGRACION EN EL CONTEXTO DE LA APERTURA COMERCIAL*

Jorge Reinel Pulecio

TEMA CENTRAL

La estrategia de mercados comunes retoma un protagonismo fundamental

Introducción

A mediados de los años ochenta resultaba evidente que el proceso de integración andina, en tanto estrategia de desarrollo subregional, no había dado los resultados inicialmente esperados. Peor aún, las perspectivas eran absolutamente negativas ante la constatación de la reducción absoluta del comercio intrasubregional, en mayor proporción que la reducción experimentada en el comercio global de los países del Grupo y el reconocimiento de la falta de voluntad política para transformar dicha situación.

La década del noventa se presenta en perspectiva como la década de la integración subregional, por lo menos a nivel comercial. Aunque muchos obstáculos deben ser aún superados, parece que la decisión política, al mas alto nivel de los gobiernos, ha sido tomada.

Cuáles son las condiciones políticas y económicas que cambiaron en América Latina, haciendo posible la recuperación de la dinámica integracionista, y cuál es la especificidad del nuevo modelo de desarrollo subregional agenciado por las políticas de los gobiernos?. En el presente ensayo se hace un seguimiento a la reciente dinámica institucional de la integración andina, se esboza una propuesta de interpretación del proceso y se sugieren algunas alternativas de política.

* Documento Aportado por FONDAD-Colombia para la reunión de FONDAD-ANDINA



La concepción de la integración antes de la declaración de Galápagos

El Pacto Andino fue concebido desde sus inicios en 1968, como una estrategia de desarrollo que permitiría, mediante la conformación paulatina de un mercado común de los países andinos, la recuperación de los niveles de crecimiento e industrialización, extendiendo al marco subregional las políticas nacionales proteccionistas propias del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y promoción selectiva de exportaciones

La estrechez reconocida de los mercados nacionales, que operaba como una traba estructural a la aplicación de las escalas de producción y al establecimiento de empresas nacionales de gran porte, se entendió que podría ser superada mediante la consolidación del mercado subregional andino pero igualmente protegido frente a

la competencia de empresas de terceros países.

En consecuencia, el Acuerdo de Cartagena se propuso una política ambiciosa de integración industrial mediante la asignación nacional de cuotas y sectores de producción, liberación mutua del comercio, armonización de políticas macroeconómicas (incluyendo la unidad monetaria, el "peso andino"), integración física, cooperación cultural y tecnológica, etc... Todo esto en un contexto de intervencionismo de estado, protección ante terceros, establecimiento de limitantes y condiciones regulatorias a las inversiones de capital extranjero, repatriación de capitales, acceso a tecnologías, control de competencia, etc...

Los países avanzaron en sus procesos de industrialización en los años sesenta y setenta, pero no propiamente atribuible al nuevo esquema integracionista, sino, por condiciones internas y externas favorables

que no pueden ser discutidas aquí. No obstante, tampoco puede afirmarse que el esquema de integración subregional haya sido una traba al desarrollo económico, por lo menos si nos atenemos a los procesos comparables seguidos por países latinoamericanos que no participaron del Acuerdo.

En los años ochenta, cuando se esperaba que el instrumental orgánico de que se había dotado al Grupo Andino comenzara a dar frutos concretos, al contrario, las políticas de "ajuste estructural", impuestas a los países de la subregión por los organismos financieros internacionales para garantizar el cumplimiento del servicio de la deuda externa, condujeron a profundas recesiones económicas y reducción del nivel de importaciones, con lo cual se revirtieron también los avances en procesos de integración comercial intrasubregional.

Además de los factores externos anotados como causantes del agotamiento en la dinámica del Pacto Andino, deben considerarse también factores internos, entre otros: los objetivos excesivamente ambiciosos trazados inicialmente, que condujeron a continuos incumplimientos y conflictos de intereses; las condiciones y plazos excesivamente rígidos y; la falta de real compromiso político de los gobernantes¹. Hay quienes afirman inclusive que el Pacto

Andino no tuvo oportunidad de mostrar sus virtuales potencialidades como modelo de integración proteccionista porque nunca operó a cabalidad.

En todo caso, el protocolo de Quito, firmado en 1987, abrió las posibilidades de modificar la estrategia de integración andina, mediante un proceso que se concretó inicialmente en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989.

La concepción de la integración en la declaración de Galápagos

La cumbre de presidentes de los países andinos en Caracas, el 3 de febrero de 1989, tomó la decisión de ordenar a la Junta del Acuerdo la preparación de un documento que rediseñara la estrategia integracionista subregional. Decidió además realizar un seguimiento semestral al más alto nivel político, a nivel de presidentes, de la evolución en las nuevas políticas.

En la reunión realizada en Ecuador, en diciembre de 1989, los presidentes aprobaron la denominada declaración de Galápagos que contiene dos aspectos: el "Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación" y el "Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino".

En el primer documento, los presidentes retoman los temas tradicionales de la diplomacia bolivariana, pero se refieren también a aspectos fundamentales de la situación latinoamericana como son: los costos para el desarrollo derivados del servicio de la deuda; los problemas de seguridad subregional (recuérdese que recién habían sucedido los hechos de la invasión a Panamá) promoviendo inclusi-

1. Ver al respecto, COLOMBIA, VENEZUELA: CONFLICTO O INTEGRACION, Liliانا Obregón y Carlos Nasi, FRESOL-CEL, Bogotá, 1990; y EL PACTO ANDINO: HACIA UN NUEVO MODELO DE INTEGRACION, Alfredo Fuentes y María Mercedes de Martínez, FRESOL-CLADEI, Bogotá, 1991

ve información y encuentro de las cúpulas militares; el narcotráfico; acciones de defensa conjunta ante medidas coercitivas de carácter económico tomadas por terceros contra alguno de los países miembros; seguridad ecológica; seguridad alimentaria, entre otros temas. Cabe destacar que los aspectos formulados en este primer documento de la Declaración de Galápagos no han sido retomados y desarrollados en las posteriores reuniones presidenciales.

El segundo documento, conocido como Diseño Estratégico, contiene dos aspectos fundamentales:

- Un diagnóstico sobre las dificultades y restricciones de la política de integración desarrollada hasta el momento por el Grupo Andino y,
- La definición de unas orientaciones de políticas para superar los problemas de la integración.

El Diseño Estratégico postula dos grandes objetivos para la acción en la década del noventa:

- a) Consolidar el espacio económico andino y
- b) Mejorar la articulación del Grupo Andino con el contexto internacional, y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana.

El documento precisa:

"El espacio económico andino al que se refiere el primer objetivo es un concepto que abarca varias dimensiones. Su consolidación deberá significar un apreciable aumento del comercio intrasubregional; contribuir a incentivar y diversificar las exportaciones andinas al mercado mundial; compartir los costos que demande el desarrollo científico y tecnológico; utilizar

mas eficientemente los recursos; auspiciar un mayor grado de vinculación entre los agentes productivos de la subregión; y, aumentar el poder de negociación frente a terceros. (...)

"El espacio económico subregional debe ser un contexto competitivo, en el cual rija la lógica del mercado, salvo una razonable protección frente a las importaciones provenientes de terceros países y el tratamiento preferencial a los Países Miembros, de menor desarrollo relativo, basados en esquemas compatibles con la aceleración del proceso de integración.

"El segundo objetivo estratégico tiene que ver con las relaciones extrasubregionales de los países miembros". (...)

Nótese que en esta declaración de principios de políticas aún se mantienen los criterios proteccionistas frente a terceros países que iluminaron inicialmente el Pacto Andino, pero se avanza en reconocer la importancia de la "lógica del mercado".

La concepción de la integración en el acta de la paz

En noviembre de 1990, la cumbre presidencial reunida en Bolivia aprobó el Acta de la Paz, que traza unas directrices con plazos y metas precisas para acelerar el cumplimiento de los Acuerdos de Galápagos y profundizar el Diseño Estratégico Andino.

Quizás mas importante que las propias directrices de La Paz, resulta la breve declaración de los principios que encabeza el Acta de La Paz, en tanto se ha constituido en una modificación sustancial de la estrategia de integración andina frente a la estra-

tegia vigente desde la creación del Pacto: "Los Presidentes (...) contestaron con beneplácito la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en la búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura al comercio y la inversión internacionales, en la línea de los intereses de nuestros países, y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz".

Esta declaración de principios contiene una nueva concepción de la integración subregional, formulada ahora en el contexto de las políticas de ajustes estructural, que coincide con las orientaciones de política macroeconómica que vienen desarrollando los gobiernos de los países miembros y que han sido portadas con los organismos financieros internacionales.

Como es sabido, los programas de ajuste estructural agenciados por el Banco Mundial y el F.M.I. y avalados por el Plan Baker, el Plan Brady y la "Iniciativa para las Américas" del Presidente Bush, contienen en esencia tres elementos básicos:

- Apertura al comercio Internacional
- Reestructuración y reconversión industrial y,
- Redimensionamiento del Estado, incluyendo la privatización de Empresas Públicas y la desregulación institucional de la economía.

Resulta importante notar que los cinco gobiernos de los países andinos adoptaron una declaración de política económica e institucional, en el marco de la cual se refiere el proceso de integración, con un

carácter obligante al hacerse en un Organismo supranacional, el Pacto Andino. Esta declaración expresa un rompimiento formal con las anteriores concepciones de desarrollo basadas en el modelo de situación de importaciones con proteccionismo estatal, y se pone a tono con las políticas auspiciadas por las autoridades financieras internacionales. De hecho tal declaración de principios ha sido incorporada en los considerandos de las Decisiones adoptadas por la Junta del Acuerdo en Lima en marzo de 1991.

Primeras conclusiones

Algunas hipótesis sobre el nuevo modelo de integración andina pueden ser formuladas a partir de las consideraciones anteriormente hechas:

1. La recuperación de la dinámica institucional de integración del Grupo Andino, presentada desde finales de los años ochenta y con perspectivas decisivas de consolidación en los años noventa, ha sido posible, entre otros factores, por la coincidencia en las políticas económicas de los gobiernos subregionales, caracterizadas como de "ajuste estructural". En efecto, de los cinco países andinos solamente Colombia no ha firmado formalmente acuerdos de cumplimiento forzoso con el FMI o el Banco Mundial en los años ochenta.

No obstante, los cinco países están desarrollando políticas aperturistas, buscando recuperar el nivel de crecimiento económico por la vía de una mayor internacionalización de sus economías.

Esta coincidencia, resultante del disciplinamiento impuesto por el sistema finan-

ciero internacional², ha hecho posible retomar el proceso de integración pero sobre la base de nuevas estrategias que definen también sus límites y potencialidades.

2. El Acuerdo de Cartagena, que antes fue instrumentalizado como una legislación supranacional para defender conjuntamente ante las reales o supuestas ventajas de las Empresas Transnacionales y del capital extra-subregional, aparece ahora como un instrumento eficiente para contornar o superar las presiones y los conflictos de intereses internos, en cada país miembro, ante las políticas de ajuste y apertura comercial de los gobiernos nacionales.

3. El Acta de la Paz significa no solo una aceleración del proceso y los plazos de integración comercial y de armonización de políticas (ver cuadro COMPROMISOS Y ACCIONES EN DESARROLLO DEL DISEÑO ESTRATEGICO ANDINO), sino particularmente una modificación en la estrategia de integración subregional.

Se abandona expresamente, por lo menos a nivel de la formulación de los gobiernos subregionales, la política de desarrollo basada en la protección del mercado interior y la intervención decisiva de los estados en la regulación económica.

Se adopta, por el contrario, el criterio de la integración subregional "competitiva", basada en el mercado y la iniciativa privada, pero se desmontan los programas de integración industrial sectoriales, y se privilegia la integración macroeconómica en

2. Ver al respecto, Celso Furtado, *Economía Mundial Transformación y Crisis*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990, y Jorge Reinol Pulecio, *La apertura en Colombia, costos y riesgos de la política económica*, FRESCOL, Bogotá, 1991.

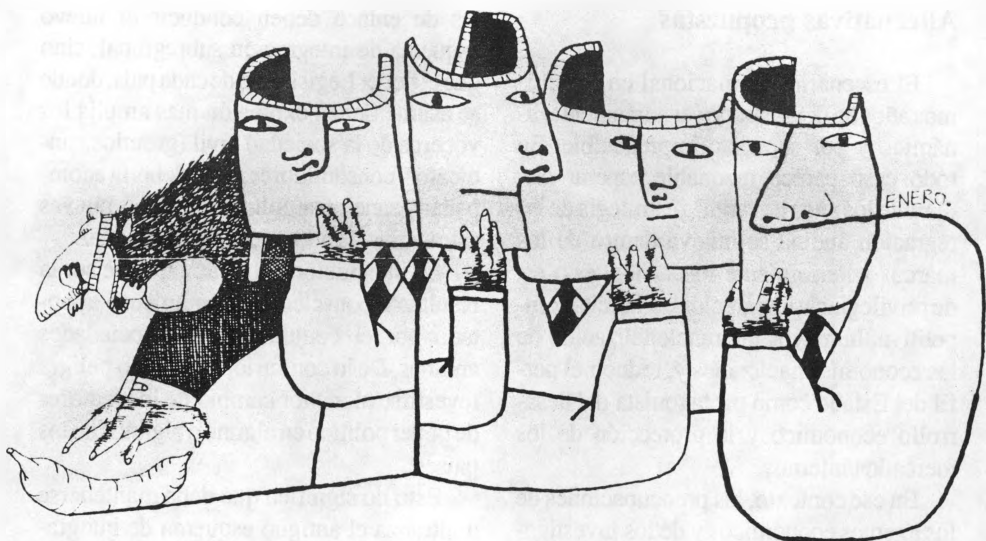
un contexto de disciplinamiento fiscal, monetario y cambiario.

La consolidación de la nueva estrategia depende no solamente de la voluntad política de los gobiernos y del disciplinamiento externo que imponga la banca internacional, sino de las recomposiciones de fuerzas al interior de las sociedades andinas, las nuevas alianzas sociales y políticas, la estabilidad de los regímenes democráticos y la apertura a nuevos consensos sociales.

4. En los años sesenta los países de América Latina y en particular los países andinos, optaron por la integración regional y subregional como una estrategia de industrialización y de articulación defensiva al mercado internacional. Aunque esta estrategia no contó con el aval activo del sistema financiero internacional, tampoco fue rechazada explícitamente, en tanto la legislación internacional, como por ejemplo el marco del GATT, reconoce como legítima la existencia de bloques económicos y acuerdos de integración entre grupos de países.

En los años ochenta y noventa, ante la consolidación de países y bloques de países que disputan la hegemonía económica internacional a la economía Norteamericana (principalmente a nivel tecnológico y comercial), la estrategia de consolidación de mercados comunes retoma protagonismo fundamental.

a) Se perfilan tres grandes bloques económicos, constituidos por la COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, los países del SURESTE ASIATICO, y el MERCADO COMUN NORTEAMERICANO (Canadá, Estados Unidos y even-



tualmente México). El resto del mundo, incluida la comunidad de países socialistas o en transición, parece articularse de manera subordinada a la dinámica internacional capitalista.

b) Los tres bloques económicos fundamentales definen las normas que de articulación competitiva-defensiva entre sí en el marco del GATT, o de la OECD. La conformación y consolidación de bloques económicos menores debe enfrentar la resistencia disciplinante del sistema financiero internacional, particularmente en el marco de la crisis de la deuda externa y las alternativas de negociación.

5. Formalmente los países Latinoamericanos tienen la opción de articularse individualmente o en grupo de países (es el caso del Grupo Andino, el Mercado Común del Cono Sur -MERCOSUR-, el Mercado Común Centroamericano -MCC, Grupo de los Tres -Colombia, México y

Venezuela- o la propia ALADI) a la nueva dinámica internacional. En cualquier caso, articulación individual o mediante grupo de países, el sistema económico internacional prevaleciente impondrá costosas políticas de ajuste estructural y apertura comercial.

En la actualidad México, Chile e inclusive Colombia, contemplan la viabilidad de aceptar una integración bilateral con la economía Norteamericana en el marco de la "Iniciativa para las Américas". Eventualmente estos mismos países y el resto de Latinoamérica buscarán la conformación de bloques regionales unificados, a nivel de mercados comunes, como estrategia que les permitirá mayor capacidad de negociación. Esa estrategia sólo es viable si se consolidan los procesos de integración subregional. Este es el reto y el costo que deben asumir concientemente los gobiernos y los pueblos latinoamericanos.

Alternativas propuestas

El escenario internacional en los últimos años ha demostrado ser sumamente dinámico y por supuesto impredecible. En todo caso parece razonable esperar que durante los años noventa la estrategia de integración andina se mueva dentro de los marcos anteriormente reseñados, esto es, de privilegiar la integración comercial competitiva, la mayor internacionalización de las economías nacionales y, reducir el perfil del Estado como protagonista del desarrollo económico y la protección de los mercados internos.

En ese contexto, las preocupaciones de los agentes económicos y de los investigadores sociales deberían enrutarse, a mi entender, hacia la formulación de alternativas y propuestas del siguiente orden:

1. En 1991 debe definirse por las autoridades subregionales el nivel del Arancel Externo Común -AEC-, a ser adoptado en los años inmediatos. Igualmente deben acordarse los términos y características de la armonización de políticas macroeconómicas y de comercio exterior que permitan la conformación del Mercado Común, a más tardar en 1995.

Dado que tales decisiones afectarán profundamente las estructuras productivas, las condiciones de acumulación y distribución social del producto en nuestras sociedades, y su relacionamiento con el mercado internacional, las políticas y estrategias deberían ser discutidas y sancionadas por las instancias de participación democrática nacionales.

De manera más concreta, no solo el poder Ejecutivo, o los organismos naciona-

les de enlace deben conducir el nuevo esquema de integración subregional, sino que el poder Legislativo de cada país, donde se asume tienen expresión mas amplia los voceros de la sociedad civil (gremios, sindicatos, consumidores, etc), debería acompañar y sancionar políticamente las nuevas estrategias de adopción supranacional.

La integración subregional debe ser la resultante consciente de un proceso adoptado por el conjunto de las sociedades andinas. De lo contrario, el proceso peligrará al menor cambio de los factores de poder político en alguno o algunos de los países.

Esto no significa que deba mantenerse a ultranza el antiguo esquema de integración proteccionista, sino que los cambios a introducir deben consultar adecuadamente los intereses nacionales y las relaciones de poder emergentes, no solo la condicionalidad externa.

2. De hecho el AEC que se fija puede resultar altamente proteccionista ante terceros o, al contrario, consolidar de un tajo la apertura. Seguramente se adoptará un proceso gradual de desgravación arancelaria, donde los países tienen de nuevo la opción de generar estrategias autónomas y preferenciales de integración. La resultante final será el producto de las presiones externas de liberación arancelaria (la "Iniciativa para las Américas", el Plan Brady, los programas de ajuste del Banco Mundial y el F.M.I., los acuerdos que se deriven de la continuación de la Ronda Uruguay del GATT), y de las presiones de los grupos de interés internos frente a las orientaciones de los gobiernos.

Es la oportunidad de formular alternati-

vas de consenso que expresen los intereses de los sectores populares, los trabajadores y las mayorías nacionales, acostumbradas a pronunciarse ex-post sobre los resultados de las políticas y no a generar alternativas.

3. La integración subregional andina en el contexto de la apertura comercial y ajuste macroeconómico, necesariamente acarrea altos costos sociales que afectarán a los sectores menos competitivos y a los más débiles, de menor capacidad de negociación y concertación. Inclusive aceptando que, en el mejor de los escenarios, en el mediano y largo plazo el ajuste pueda traer efectos positivos sobre el nivel de empleo global -no necesariamente sobre la distribución del ingreso-, la actual situación de pobreza y marginalidad social obligan a la formulación y ejecución de programas sociales de compensación y previsión de los efectos inmediatos del ajuste.

Para hacer viable la integración, en consecuencia se requiere el establecimiento de un Fondo de Compensación Social, que debe ser financiado con recursos de cooperación internacional (especialmente de los países con los cuales mercadea el Grupo Andino, en proporción a los niveles de comercio), y con recursos propios de las naciones. La ejecución de los recursos debe garantizar que se apliquen a los más pobres y a los directamente afectados por las políticas de integración.

4. En la perspectiva de que la integración andina resulte de un proceso orgánico y participativo de las naciones y pueblos, debe profundizarse en acciones del siguiente tipo:

- Garantizar la participación de las instancias orgánicas del Pacto Andino, de

los gremios de la producción y organizaciones sindicales representativas. Hasta el momento esa vocería ha sido meramente formal, sobre todo en el caso de los sindicatos.

- Crear una instancia político militar encargada de velar por la DEFENSA SUBREGIONAL ANDINA. Tal instancia tendría el objetivo de disuadir y defender a los países de la subregión ante potenciales o reales agresiones de terceros. Las lecciones de Panamá y Granada, y los problemas de narcotráfico constituyen antecedentes significativos y justificatorios. No menos importantes resulta el interés estratégico de distorsionar los conflictos y prevenciones binacionales subsistentes, originadas en falsas o reales divergencias de límites y otras. Las soluciones diplomáticas, en las cuales se progresa aceleradamente, deben corresponderse con instituciones tangibles como un CONSEJO DE DEFENSA SUBREGIONAL.

- La libertad y estímulos a la inversión productiva de capitales subregionales, y la libre movilidad de capitales, debe aprovecharse igualmente para consolidar la integración cultural y política de las naciones asociadas. En ese sentido resulta importante promover la fusión de empresas editoriales, en radio, televisión y prensa (Noticieros Andinos cotidianos), así como mayor homogenización de currículum educativos, sobre todo en los niveles básico y secundario, y convalidación de títulos, etc. Todo esto haría más por la integración orgánica andina y latinoamericana, que miles de discursos formales o decisiones librecambistas reversibles al primer amago de crisis cambiaría.