

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 25

*El modelo  
regional andino  
enfoque de  
economía política  
internacional*

---

*Ángel María  
Casas*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



ABYA  
YALA



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL



El modelo regional andino  
*enfoque de economía política internacional*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 25



UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 255 6405, 250 8150 • Fax: (593-2) 250 8156  
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
E-mail: [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec) • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247  
Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 255 4358, 255 4558  
Fax: (593-2) 256 6340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
E-mail: [cen@accessinter.net](mailto:cen@accessinter.net)

Ángel María Casas Gragea

**El modelo regional andino**  
*enfoque de economía política internacional*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



Quito, 2003

**El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional**

Ángel María Casas Grazea

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 25

Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Corporación Editora Nacional

Quito, abril 2003

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Diseño gráfico y armado:

*Jorge Ortega Jiménez*

Cubierta:

*Raúl Yépez*

Impresión:

*Impresiones Digitales Abya-Yala,*

*Isabel La Católica 381, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

9978-19-001-5 (serie)

9978-19-044-9 (número 25)

ISBN: Ediciones Abya-Yala

9978-04-700-X (serie)

9978-22-414-9 (número 25)

ISBN: Corporación Editora Nacional

9978-84-250-0 (serie)

9978-84-308-6 (número 25)

Derechos de autor:

Inscripción: 017261

Depósito legal: 002267

---

Título original: *El modelo regional andino a principios del siglo veintiuno:  
enfoque de economía política internacional*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, 2001

Autor: *Ángel María Casas Grazea*

Tutor: *Marco Romero*

Código bibliográfico del Centro de Información: *T-0130*

---

# Contenido

Prólogo / 7

Reconocimientos / 13

Introducción / 15

*Capítulo 1*

**La Comunidad Andina dentro del panorama general del nuevo regionalismo / 25**

*Capítulo 2*

**El nuevo regionalismo andino desde las instituciones regionales / 43**

1. Neofuncionalistas o supranacionalistas / 45
2. Institucionalistas liberales o intergubernamentalistas / 48
3. Otras clasificaciones y algunas bases jurídicas para el estudio de las instituciones regionales / 50
4. El referente europeo: entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad / 56
5. El nuevo regionalismo andino visto desde sus instituciones / 58

*Capítulo 3*

**El nuevo regionalismo andino desde el contexto internacional / 67**

1. Neorrealismo: el nuevo regionalismo andino y el contexto internacional / 68
2. ¿La inevitable globalización?: el regionalismo visto desde la globalización / 75
3. La Comunidad Andina entre el regionalismo y el multilateralismo / 80

*Capítulo 4*

**El nuevo regionalismo andino desde las estructuras domésticas / 95**

Conclusiones / **109**

*Anexos*

1. Estructura institucional del Acuerdo de Cartagena antes de la creación del Sistema Andino de Integración (SAI) / **115**
2. Estructura institucional del Sistema Andino de Integración (SAI) / **116**

Bibliografía / **119**

Universidad Andina Simón Bolívar / **127**

Títulos de la Serie Magíster / **129**

# Prólogo

La regionalización, que se expresa en la multiplicación de nuevos procesos de integración regional en el mundo, con una dinámica nunca antes vista y con diversas modalidades, así como en la reformulación y reactivación de los que se habían creado en décadas anteriores, constituye una característica fundamental de la globalización a comienzos del siglo XXI.

Efectivamente, los acuerdos preferenciales de comercio, forma que adopta hoy la regionalización, han proliferado en los últimos 10 años, habiéndose notificado hasta el presente 250 ante el GATT/OMC, de los cuales 168 estarían en operación.<sup>1</sup> La OMC establece que en caso de efectivizarse todos los acuerdos comerciales regionales programados para entrar en operación hasta el año 2005, un 55% del comercio mundial se realizaría bajo dichos acuerdos, frente a un 43% en la actualidad.<sup>2</sup>

Existe un amplio y activo debate respecto de la forma en que la regionalización se articula con el multilateralismo, concebido como la liberalización generalizada en el marco de la OMC y considerada como la opción óptima para impulsar a la economía mundial mediante la expansión de los flujos comerciales. Para algunos, la proliferación de acuerdos regionales constituye una amenaza para el libre comercio, por la posibilidad de que se conformen bloques comerciales cerrados que se enfrenten entre sí, reproduciendo lo sucedido en el período entre las dos guerras mundiales, que provocó una profunda reducción del comercio y llevó finalmente al conflicto abierto. Para otros, los bloques regionales no conspiran contra la dinámica multilateral en la medida en que se plantean bajo una perspectiva de regionalismo abierto que sería compatible con la liberalización comercial multilateral;<sup>3</sup> en consecuencia, tales acuerdos regionales serían complementarios a las reglas multilatera-

1. WTO Secretariat: «Regional Trade Integration under Transformation», documento preparado para el seminario «Regionalismo y la OMC», Ginebra, 26 de abril de 2002. Cabe destacar que un 50% de dichos acuerdos son de tipo bilateral, involucrando a solo 2 países.
2. Seminar on Regionalism and the WTO, WTO Secretariat, Geneva, 26 April 2002.
3. La reciente realización del seminario mencionado en la nota anterior es solo una de las expresiones de un debate que involucra a numerosos académicos y expertos de diversas organizaciones internacionales.

les y cumplirían un papel muy importante en la promoción de la liberalización y expansión del comercio.

En todo caso, es preciso establecer que la integración regional se presenta muchas veces como respuesta frente a intereses económicos, geopolíticos y de seguridad de sus miembros, rebasando ampliamente el plano puramente comercial. Igualmente existen diversas políticas y prácticas aplicadas en algunos acuerdos comerciales regionales que muestran una tendencia a mantener ciertas políticas restrictivas para el acceso al mercado ampliado de países no miembros, que dejan abierta la posibilidad de una evolución diferente de la relación entre el regionalismo y el multilateralismo. Finalmente, el unilateralismo de algunos países económicamente poderosos es otra posición presente en las relaciones económicas internacionales que se ha fortalecido en los últimos meses.

América Latina es una de las regiones más dinámicas, junto con Europa, en lo que respecta a los procesos de regionalización; entre dichos esquemas, uno de los más antiguos y ambiciosos es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), originalmente denominada Pacto Andino, que ha cumplido 33 años hace pocos meses.

En ese período la integración andina ha atravesado por diversas fases, marcadas en gran medida por la evolución de la economía y de la política de los países miembros, en las cuales inciden crucialmente los cambios registrados en la economía mundial y sobre todo en los paradigmas predominantes respecto de las formas de definir y aplicar la política económica; estas interacciones han llevado a reformular los objetivos y el alcance de los procesos de integración y la forma en que se han enfrentado los diversos problemas que se han presentado. La situación actual del proceso andino, con sus logros y carencias, con sus promesas e incertidumbres, es el resultado de tales dinámicas y de la prioridad y valoración política que le han dado los gobiernos y las élites de los estados miembros; así como de la comprensión de sus alcances y de la relevancia que le han concedido las sociedades civiles de los países andinos.

Estas son precisamente las inquietudes desde las cuales Ángel Casas, un gran amigo, español por ciudadanía pero con un corazón verdaderamente andino, plantea su trabajo de investigación. La riqueza de su reflexión radica en dos aspectos fundamentales que se destacan en el mismo título: su estudio revisa el funcionamiento de la integración andina en términos del modelo que se plantea y se aplica en la región a comienzos del siglo XXI; y, en segundo lugar, su reflexión parte de la perspectiva de la economía política internacional, un enfoque flexible y abarcador, que no había sido aplicado antes en forma consistente al regionalismo andino. Esta aproximación le permite generar diversas líneas de análisis (desde las perspectivas teóricas del nuevo regiona-

lismo, desde las instituciones regionales, desde el contexto internacional y desde las estructuras domésticas).

Los dos elementos señalados y la revisión de una bibliografía muy amplia, incluyendo una gran cantidad de literatura sobre relaciones internacionales usualmente no contemplada en los análisis disponibles respecto a la CAN, le permiten lograr una mirada nueva y sugerente sobre el tema. La pasantía realizada por el autor en la Secretaría de la Comunidad Andina le aporta igualmente una visión muy concreta y amplia sobre el funcionamiento del órgano técnico de la integración regional.

El trabajo que se presenta analiza al regionalismo andino desde los debates entre multilateralismo y regionalismo, al igual que entre lo supranacional o comunitario y el intergubernamentalismo, como referentes centrales de los procesos regionales a comienzos de siglo; sistematiza la dinámica y las características fundamentales de la CAN, estableciendo sus ambigüedades y límites, rebasando los aspectos retóricos del discurso integrador y la engañosa complejidad del aparato institucional creado en la subregión andina; y analiza los procesos reales de interdependencia económica y política generados en ella. En consecuencia, el trabajo de Ángel Casas constituye un aporte valioso para el examen de la situación actual y de las perspectivas de la integración andina, buena parte de las cuales está definida por la vulnerabilidad externa de sus miembros y del propio esquema integrador, sometido actualmente, y más aún en el futuro mediato, a desafíos existenciales, como la posible creación del ALCA. Ello, lejos de minimizar, vuelve urgente la necesidad de valorar toda la dimensión estratégica que asume la integración regional para países pequeños y en desarrollo como los andinos.

*Marco Romero*



*A la memoria de Feliciano  
mi abuela*



# Reconocimientos

La labor de agradecer un proceso tan compartido y tan solitario como ha sido la escritura de esta tesis es necesaria y difícil al mismo tiempo. Necesaria porque este trabajo no hubiera sido posible sin toda la colaboración que he recibido durante todos estos meses. Pero difícil por la cantidad de personas que han arrimado su hombro en la producción de este trabajo de investigación.

Expreso mi más profundo agradecimiento, en primer lugar al Programa Mutis de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en las personas de Pilar Mazmela y Carmina Romero que creyeron en mi proyecto y que me apoyaron en todo para que éste fuera posible.

También quiero expresar mi agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y a su rector, Enrique Ayala Mora, que me acogieron durante todo el período presencial del Programa de Maestría. Y al profesor Marco Romero, mi tutor de tesis, por su constante ayuda, interesantes sugerencias y dedicada lectura del texto. También a cada uno de los profesores que me enseñaron en la Maestría en Relaciones Internacionales con Mención en Comercio e Integración, entre los que quiero hacer especial mención al profesor Julio Echeverría que estuvo pendiente de mis inquietudes y de mi trabajo desde que nos conocimos en octubre de 1999. Y a los profesores César Montúfar, César Montaña y Juan Fernando Terán cuyas enseñanzas me abrieron caminos por los que indagar. También quiero agradecer la ayuda de todas las personas que trabajan con dedicación y amor en esta casa del conocimiento.

Tampoco tengo suficientes palabras de agradecimiento para la invaluable ayuda de todas las personas que trabajan en la Secretaría General de la Comunidad Andina y que hicieron de mi estancia en Lima, Perú (enero-junio de 2001) una experiencia inolvidable. En especial a su Secretario General, Sebastián Alegrett, por el que siento un profundo aprecio. Y a César Montaña, María Elena Esparza, Elizabeth Taboada, Adolfo López, Luisa Vanini y Rosana Vargas que crearon unas condiciones óptimas para mi trabajo. Y a Alexis Valencia, Alan Yanovich, María Esperanza Dangond, Marcel Tangarife, Juan Carlos Elorza, Genaro Baldeón, Carolina Rodríguez y John Lenin Bautista

que leyeron detenidamente partes del trabajo y me hicieron valiosos comentarios. También a todos y a cada uno de los funcionarios con los que tuve la suerte de compartir durante todos esos meses.

A mi entrañable maestro, Juan Maestre Alfonso, que ya desde aquellos lejanos años de mis estudios de Economía en la Universidad de Sevilla creyó en mí y me abrió la ventana que contempla a América Latina como una parte del mundo a la que amar y a la que comprender.

A Pedro Caldentey, investigador infatigable de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ESEA) de la Universidad de Córdoba, que me mostró que la integración de los países latinoamericanos es una vía posible para el desarrollo de los pueblos.

A Elisa Moyano mi primera lectora e inseparable compañera.

A mis padres y a mis hermanos como los principales impulsores de todos mis emprendimientos. Ellos en la distancia me han dado la fuerza y la confianza que necesitaba cada día.

# Introducción

El regionalismo no es un fenómeno nuevo en el mundo. Éste ha pasado por cuatro<sup>1</sup> fases u olas hasta llegar hasta nuestros días. Los dos primeros impulsos regionales se desarrollaron solo en Europa. A partir de la *tercera ola* se incorporaron los países latinoamericanos a los procesos de regionalización. Esta tercera fase se remonta a los años cincuenta y sesenta, cuando en Europa se están dando los primeros pasos de la actual Unión Europea (UE) y cuando, impulsados por la reflexión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la función de los mecanismos de integración regional en el modelo de sustitución de importaciones, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela suscribieron el Tratado de Montevideo (1960), fundador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).<sup>2</sup> Ésta aspiraba a crear un mercado común latinoamericano, aunque no se establecieron ni plazos ni mecanismos. Las dificultades para alcanzar este objetivo hicieron languidecer su fuerza inicial e impidieron su éxito como proyecto de integración hemisférica. Según Walter Mattli,<sup>3</sup> esto se debió a la ausencia de una demanda sostenible de la integración y a la inexistencia de un liderazgo regional. Ante la falta de un *hegemon benigno*, como otros autores llaman al líder regional, no se produjo una redistribución de los beneficios de la integración entre todos los países miembros y éstos, aunque modestamente, se concentraron en los tres ‘gigantes’ regionales (Brasil, Argentina y México). En respuestas a estos fa-

1. Ver Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, «The New Wave of Regionalism», *International Organization*, 53, 3 (verano 1999): 589-627; y, Louise Fawcett, «Regionalism in Historical Perspective», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 9-36.
2. La ALALC se transformó en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuya base jurídica es el Tratado de Montevideo de 1980. La ALADI nació como un acuerdo de liberalización comercial más flexible y situó su interés prioritario en los acuerdos bilaterales o plurilaterales en apoyo a la multilateralización necesaria para alcanzar el mercado común latinoamericano.
3. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, p. 149.

llos internos de la ALALC, los países andinos se plantearon su integración económica. El día 26 de mayo de 1969, los gobiernos de Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena. En 1973, Venezuela lo asumió y se incorporó a éste. Bajo el régimen del general Pinochet, Chile adoptó un modelo económico liberal de orientación hacia fuera que el resto de países del Acuerdo consideraron incompatibles con la estrategia y los objetivos conjuntos establecidos. Finalmente, esto supuso el abandono de Chile del Grupo Andino en 1976 y como consecuencia, un duro retroceso en el proceso comunitario andino.

Este Acuerdo de integración subregional andino, bautizado con el nombre de Pacto Andino, tenía por objetivo conseguir conjuntamente un desarrollo industrial adecuado, una aceleración en el crecimiento, mejorar los niveles de vida; y así aproximarse a los estados de mayor desarrollo y posteriormente poder incorporarse al mercado común latinoamericano. Sin embargo, la crisis de los años ochenta frenó bruscamente el desarrollo de los acuerdos de integración.

La *última ola de regionalismo*, llamada por algunos una *ola de regionalismo de nueva generación*,<sup>4</sup> *nueva ola de regionalismo*<sup>5</sup> o *nuevo regionalismo*,<sup>6</sup> se empezó a gestar en América Latina a finales de los años ochenta, con una importante influencia del pensamiento neoliberal en algunos países de la región, y está caracterizado por la firma de acuerdos de distinta naturaleza, especialmente, comerciales, de diversos países o áreas subregionales en integración entre sí. Raúl Grien se refiere a esta realidad de integración en América Latina en los años noventa, de la siguiente forma:

Sobre esas evidencias de la caducidad integracionista, la región se entretiene con la mayor cantidad nunca antes conocida de acuerdos o tratados (...) En uso abusivo, acomodaticio y distorsionado de la *práctica doctrinal integracionista*, a la que obsesivamente se despoja del menor vestigio de exigencia, y a la cual se desdibuja con eufemismos tales como 'integración hacia fuera', 'integración con expresiones subregionales', 'integración con inserción internacional' y otros que sin duda pretenden encubrir particularismos o carencias (...) En una sucesión de posturas de apariencia arbitraria y contradictoria (...) más que incoherencia o insinceridad intencionada, lo que reafirma es el clima de confusa desorientación (...) y del cual son receptores o sujetos pasivamente

4. Edgar Moncayo, *Las relaciones externas de la Comunidad Andina: entre la globalización y el regionalismo abierto*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999, pp. 33-49.
5. Edward D. Mansfield y Helen V. Milner [1999], *op. cit.*, pp. 589-627.
6. Antoni Estevadeordal, *et al.*, *The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur*, Working Paper 5, Buenos Aires, INTAL / ITD, 2000, p. 2.

te afectados los propios protagonistas responsables, que en estos momentos parecen avanzar a tientas.<sup>7</sup>

En este contexto, los países del Grupo Andino se volvieron a reunir en Quito el 12 de mayo de 1987 para revisar el Acuerdo de Cartagena y flexibilizar el marco legal del Acuerdo. Su intención era devolver el aliento al proceso de integración regional con una mayor apertura hacia la economía de mercado, mediante la modernización de la estructura productiva subregional, la búsqueda de una mayor competitividad y un mayor poder de negociación en la esfera internacional. Sin embargo, aunque como consecuencia de lo anterior, el último gran impulso en la historia de la integración andina tuvo lugar el 10 de marzo de 1996 en la ciudad peruana de Trujillo, en la que se aprobó una nueva estructura institucional más acorde con las nuevas ideas sobre regionalismo. La nueva estructura institucional dio paso a la Comunidad Andina (CAN) y al Sistema Andino de Integración (SAI).

Este *regionalismo de nueva generación* ha suscitado en el mundo académico<sup>8</sup> un debate sobre sus causas y sus efectos. Las causas que lo generaron en América Latina han sido buscadas en:

- El final de la Guerra Fría y la erosión en su sistema de alianzas que trajo un período de reorganización del sistema internacional contemporáneo.
- El cambio de énfasis que se produjo en la política comercial norteamericana, debido a la pérdida de peso de los Estados Unidos en la economía mundial.
- La creciente insatisfacción norteamericana con el funcionamiento del régimen multilateral del comercio<sup>9</sup> para garantizar sus propios intere-

7. Raúl Grien, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 13-14.

8. Ver Roberto Bouzas, «Introducción», en Roberto Bouzas, comp., *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997, pp. 9-10; Edward D. Mansfield y Helen V. Milner (1999), *op. cit.*, p. 608; Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, «The Political Economy of Regionalism: An Overview», en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 1-2; Louise Fawcett y Andrew Hurrell, «Introduction», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *op. cit.*, pp. 1-2; Raúl Grien, *op. cit.*, pp. 12-13; Edgar Moncayo, *op. cit.*, pp. 33-49; Germánico Salgado, «Integración latinoamericana y apertura externa», *Síntesis* (Madrid), 14 (1991): 3-74; Miles Kalher, «El nuevo regionalismo y sus instituciones», en Roberto Bouzas, comp., *op. cit.*, pp. 28-29; y, Pedro Caldentey del Pozo, «El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional», tesis doctoral, Córdoba (España), Universidad de Córdoba, 1997, pp. 47-66.

9. La Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aduanas y Comercio (GATT), que duró desde 1987 hasta 1994, en algunos momentos pareció condenada al fracaso. Finalmente la Ron-

ses comerciales. Esto trajo consigo que desde los Estados Unidos se empezara a estimular la creación de numerosos acuerdos preferenciales de comercio.

- La reactivación del proceso de integración europea a finales de los años ochenta con la firma del Acta Única Europea (1986), los compromisos adoptados en el Tratado de Maastricht (1992) para formar una Unión Económica y Monetaria en la Europa Occidental y el anuncio de la futura ampliación de la UE hacia los países del Este de Europa.
- Los temores ante la posible capacidad de arrastre del modelo europeo de integración en América Latina. Éste podía resultar atractivo porque proponía una integración regional de naturaleza comunitaria para generar una transformación productiva desde la redistribución equitativa de los recursos y cuyos objetivos, además de los económicos, eran los políticos y sociales.
- La potencial constitución de una ‘fortaleza europea’ proteccionista con importantes repercusiones en la liberalización del comercial mundial.
- El comienzo de la aplicación, a principios de los años noventa, de los programas de estabilización y ajuste estructural en los países latinoamericanos. Éstos fueron impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial tras la crisis de la deuda internacional de los años ochenta. Los programas mencionados se fundamentan en los supuestos del modelo neoclásico cuya lógica defiende que los desequilibrios externos tienen su origen en los desequilibrios internos. La aplicación de estos programas obligó a los países latinoamericanos a abandonar la estrategia cepalina de años anteriores por una neoliberal de liberalización comercial, de equilibrio en la balanza de pagos y de estabilidad de precios. Esta imposición multilateral de los programas de estabilización y ajuste homogeneizaron las políticas comerciales y macroeconómicas en los países de la región, y abonaron el terreno para un nuevo tipo de regionalismo.

Todas estas causas explicativas, aunque no son erróneas son insuficientes para explicar el renacimiento de la *última ola de regionalismo*, debido a que desaparecidas algunas de ellas en la actualidad (por ejemplo, la final puesta en marcha del Sistema Multilateral de Comercio con la creación de la Organización Mundial del Comercio, OMC<sup>10</sup>) hubiera sido lógico que se re-

da Uruguay dio origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT, al final de la Segunda Guerra Mundial.

10. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio original, que ahora se denomina GATT (General Agreement on Tariff and Trade) de 1947, aportó las normas fundamentales del sistema multilateral del comercio desde el 1 de enero de 1948 hasta que nació la Organización Mundial del Comercio, el 1 de enero de 1995. La OMC es el único órgano inter-

gistrara una disminución de la formación de grupos regionales, pero «el regionalismo ha demostrado ser una tendencia histórica profunda y una de las características que definen el período posterior a la Segunda Guerra Mundial».<sup>11</sup>

El análisis de los efectos del *nuevo regionalismo* sobre la realidad política y económica de los bloques regionales y subregionales se encuentra todavía en el terreno de las expectativas y muchas veces de la especulación, puesto que éste todavía es un proceso nuevo y en definición, ya que es parte de la configuración del nuevo orden mundial. El estudio de los efectos del regionalismo en América Latina se centra en:

- La convivencia de la integración regional y la globalización.
- La estabilidad del Sistema Multilateral de Comercio (GATT/OMC) y su compatibilidad con los acuerdos regionales de integración para alcanzar el libre comercio mundial.
- El cambio del papel de la integración regional como estrategia de desarrollo económico en los países del área.
- El impacto en sus democracias y en sus procesos de democratización.
- La proliferación de acuerdos preferenciales de comercio como: la formación del Foro de Cooperación de Asia-Pacífico (APEC) a partir de 1989; la Empresa para la Iniciativa de las Américas (Enterprise for the Americas Initiative) de 1990, que derivaría hacia la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) de la Cumbre de las Américas de Miami en diciembre de 1994; y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica entre Canadá, Estados Unidos y México<sup>12</sup> (TLC) que entró en vigor en enero de 1994.
- La renovación o nacimiento de acuerdos más ambiciosos de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, con el antecedente del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986 entre Argentina y Brasil y el nuevo diseño del Grupo Andino en 1996 que dio origen a la CAN.
- La convivencia de los distintos modelos regionales en el mundo (*paradigma renano o estructuralista* y *paradigma sajón o liberal*)<sup>13</sup> y sus mutuas influencias y competencias.

nacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Su núcleo está constituido por los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial.

11. Rubens Ricupero, «La integración y el regionalismo en las Américas», en *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Ricardo Alonso, ed., Santafé de Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1995, p. 86.
12. En inglés North American Free Trade Agreement (NAFTA).
13. En adelante a los procesos regionales donde predomina la inspiración de tipo renana (modelo de regionalización de naturaleza comunitaria y supranacional) los llamaremos de 'integra-

Consecuentemente, el *regionalismo*, que ha surgido en la última ola, se caracteriza por ser un fenómeno amplio, difuso y con una gran variedad de matices dependiendo de la región o subregión a la que nos estemos refiriendo. De ahora en adelante, con la intención de ayudar al entendimiento del fenómeno en los países andinos, aplicaremos los términos: 1. 'región' cuando nos estemos refiriendo a Latinoamérica en conjunto y 'subregión' cuando nos estemos centrando en los bloques más pequeños de países que conforman la 'región'; 2. 'integración regional o subregional' a aquellos acuerdos en los que predomina la *inspiración renana*<sup>14</sup> o *estructuralista*.<sup>15</sup> Éstos presentan un modelo de regionalización de naturaleza intergubernamental y supranacional; con objetivos de integración económica, política y social; y abarcan temas económicos (desde el intercambio libre de bienes servicios, y de los llamados 'nuevos temas' –ver capítulo 1– entre los países miembros, hasta la constitución de una unión económica y monetaria), políticos (por ejemplo, democracia y proyectos de unidad política), y sociales (por ejemplo, libre circulación de personas, educación, etc.); 3. 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional' a aquellos en los que predomina la *inspiración sajona*<sup>16</sup> o *liberal*.<sup>17</sup> Éstos presentan un modelo exclusivamente intergubernamental; con el objetivo fundamental de lograr la integración comercial (intercambio libre de bienes, servicios, y los 'nuevos temas' entre los países miembros) y de cooperación en asuntos puntuales (por ejemplo: fomento de la democracia). Realizamos esta distinción porque para nosotros, el concepto de 'acuerdo preferencial de comercio y cooperación regional o subregional' está incluido en el de 'integración regional o subregional' que tiene consecuencias más profundas, ya que sobrepasa el mero intercambio comercial y la cooperación puntual entre dos o más países e implica un proceso acompañado de medidas dirigidas a profundizar las relaciones económicas, políticas o sociales de un grupo de países. A su vez, ambos forman parte del concepto

ción regional'; y en los que predomine la inspiración sajona (modelo de regionalización de naturaleza intergubernamental en el terreno comercial o en asuntos puntuales) los llamaremos de 'acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación regional'.

14. El prof. Pedro Caldentey del Pozo, en el seminario «Estrategias de desarrollo e integración económica en América Latina en los años 90» del Programa de Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba (España), sugirió la existencia de un *paradigma renano* y uno *sajón* extrapolados de la famosa distinción de Michel Albert entre *Capitalismo renano* y *Capitalismo sajón*. Ver Michel Albert, *Capitalismo contra Capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1992. Nuestra descripción y los cruces realizados con otros autores y teorías son desarrollos de esta sugerencia.
15. Wolfram F. Klein, *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, Nueva Sociedad, 2000, pp. 9-20.
16. Ver Michel Albert, *op. cit.*
17. Ver Wolfram F. Klein, *op. cit.*, pp. 9-20.

más amplio de regionalismo que analizaremos con mayor detalle en el *capítulo 1* de este trabajo.

Esto hace que sea necesario tomar una perspectiva más amplia y buscar a partir de ella las características comunes del regionalismo actual. Louise Fawcett y Andrew Hurrell apuntan cuatro factores que, y según ellos, caracterizarían al último brote de regionalismo respecto a los que lo precedieron. Éstos son:

En primer lugar, la cantidad, el alcance y la diversidad de los grupos regionales han crecido significativamente desde la última gran ola de regionalismo en los años sesenta (...) Segundo, el renacimiento del interés en el regionalismo y en los proyectos regionales necesita ser visto dentro de una perspectiva global (...) Tercero, la antigua división entre los modelos de organizaciones regionales del mundo industrializado por una parte y los del mundo en desarrollo por otra ha perdido significado. Regionalismo Norte-Sur es la innovación más importante de la inclusión de México dentro del Área de Libre Comercio de Norteamérica (...) Cuarto, la línea de división entre economía y política del regionalismo es incluso más difícil de dibujar. La característica central del nuevo regionalismo es su carácter multidimensional. Si es importante la comparación geográfica, todavía es más importante examinar la interrelación entre asuntos políticos, económicos y de seguridad.<sup>18</sup>

Otro factor, esta vez apuntado por Miles Kalher, sería que el nuevo regionalismo de los años noventa ha tenido su mayor impulso en los grupos económicos y empresariales en detrimento de los políticos de épocas anteriores. «En la fase actual de regionalismo la dinámica económica ha superado a la negociación política: los motores de la integración regional y de la construcción de instituciones regionales son normalmente los empresarios, y no los políticos».<sup>19</sup>

Para el regionalismo latinoamericano, Raúl Grien asume que las coordenadas que determinan la morfología de la integración son:

De una parte, el contexto internacional en el que la región se encuentra inmersa, acentuando su conformación en megabloques o áreas de influencia endógena con distintos grados de cohesión (...) la otra coordenada, constituida por la realidad actuante del subcontinente, es en principio la que obviamente recoge esos condicionantes externos, y también, en virtud de su propio comportamiento interior.<sup>20</sup>

18. Louise Fawcett y Andrew Hurrell, «Introduction», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *op. cit.*, pp. 1-2.

19. Miles Kalher, *op. cit.*, pp. 28-29.

20. Raúl Grien, *op. cit.*, pp. 12-13.

A lo que añade Germánico Salgado que:

Lo que está sucediendo con ese rebrote de motivaciones a la integración es, sobre todo, una respuesta que América Latina ha dado a un mundo que parece marchar inexorable a su articulación en grandes agrupaciones de Estados, tomen éstas la forma de mercados comunes, o lo que es también probable en algunos casos, de asociación de Estados de carácter federal y confederal.<sup>21</sup>

La naturaleza propia del actual regionalismo hace necesario la construcción de un marco teórico. «La teoría por supuesto no lo es todo. Pero es central para la creación de definiciones, conceptos, y categorías alrededor de las cuales el análisis del regionalismo es necesariamente conducido; esto trae a la superficie asunciones que permanecen, variables explicativas y mecanismos causales; y esto provee un marco coherente para comparar sistemáticamente diferentes partes del mundo».<sup>22</sup>

El regionalismo como fenómeno ha sido estudiado fundamentalmente desde la Ciencias Económicas y Políticas por separado y sus desarrollos han tenido como objeto principal de estudio la experiencia europea. Las Ciencias Económicas es el campo desde el que se ha producido más literatura sobre el tema, y lo ha hecho en el marco de *la teoría de las uniones aduaneras*, de *la teoría de las zonas monetarias óptimas* y de *las teorías fiscales*. Desde las Ciencias Políticas, los principales desarrollos teóricos sobre regionalismo han venido desde el enfoque *realista* y el *neorrealista*, desde el *funcionalista* y el *neofuncionalista*, el *institucionalista neoliberal*, el *constructivista*, entre otros.

La mayoría de los estudios del regionalismo tienen, entonces, puesto su énfasis, o en la naturaleza económica de los acuerdos regionales de integración y de cooperación; o en el análisis de los factores políticos que generan la conformación de bloques regionales o subregionales (geopolíticos y de seguridad) y sus efectos en la política nacional e internacional.

Nosotros vamos a usar el *enfoque de economía política internacional* para la nueva ola en la subregión andina. Este enfoque pretende analizar de forma conjunta los factores económicos y políticos, que impulsan y sostienen el nuevo regionalismo andino, que no es solamente el resultado de variables económicas sino, también, políticas. Además, este enfoque quiere evitar las deficiencias causadas por la gran complejidad del fenómeno regional, que tienen los enfoques parciales, económicos o políticos, a la hora de analizarlo. «Underhill al conceptualizar el cambiante orden global, arranca de los supuestos

21. Germánico Salgado, *op. cit.*, p. 74.

22. Louise Fawcett y Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 3.

fundamentales de que lo político y lo económico no pueden en modo alguno separarse, dado que hay una interrelación recíproca entre ellos, y, también, una estrecha conexión entre los niveles domésticos e internacional de análisis». <sup>23</sup>

Como ya hemos mencionado, nuestra investigación tiene como objeto de estudio el regionalismo andino y responder a la siguiente pregunta: ¿Qué significa exactamente regionalismo andino desde el enfoque de economía política internacional en medio del regionalismo de principios del siglo XXI? El *enfoque de economía política internacional* nos ayudará a analizar el objeto de estudio y a responder a la pregunta, en primer lugar, a partir de un panorama general que delimite el fenómeno del regionalismo andino entre los términos *geográfico, no geográfico, voluntario y no voluntario (capítulo 1)*. Este panorama será la base sobre la que se sustentarán las tres variables que consideramos clave en nuestro análisis: primera, *el diseño de las instituciones regionales andinas (capítulo 2)* que se analiza a partir de la naturaleza dinámica intergubernamental y/o supranacional de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Segunda, *el contexto internacional (capítulo 3)* que analiza, entre otras cosas, cómo las relaciones de poder, la interdependencia económica y política, la convivencia del regionalismo y la globalización están condicionando el modelo subregional andino. Por último, *las estructuras domésticas (capítulo 4)* de cada uno de los países miembros del Acuerdo subregional andino. Esta variable se centra en el estudio de las tendencias fundamentales de cómo los actores sociales (empresarios y sociedad civil) de los países miembros de la CAN, la voluntad política de sus gobernantes, las estructuras productivas de sus economías y sus instituciones nacionales inciden sobre el proceso subregional andino. El análisis del panorama general y los tres pilares que se desarrollarán a lo largo de los capítulos siguientes nos ayudará a sustentar unas conclusiones en las que caracterizaremos el modelo regional andino de principios del siglo XXI.

Por último, la investigación se ha realizado a partir de fuentes primarias y secundarias casi simultáneamente. A las primarias se accedió durante el primer cuatrimestre de 2001 en la Secretaría General de la Comunidad Andina en Lima (Perú) en el transcurso de una pasantía. Este período nos ha permitido una inmersión en el 'día a día' de esta importante institución andina y un conocimiento más profundo del proceso de integración subregional andino a través de la realización de entrevistas, la participación en algunas reuniones institucionales y de formación, así como el constante contacto con los funcionarios de las distintas áreas. También, hemos podido acceder a la docu-

23. Ángel Martínez González-Tablas, *Economía política de la globalización*, Barcelona, Ariel Economía, 2000, p. 18.

mentación producida por la propia Secretaría General sobre los distintos temas.

Junto a lo anterior, es preciso destacar la permanente colaboración recibida por todos los funcionarios de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

El manejo de fuentes secundarias se realizó a partir de la recopilación y una revisión exhaustiva de la bibliografía y de la documentación sobre todos los aspectos relacionados con la integración subregional andina.

La bibliografía consultada es muy amplia y de origen andino, latinoamericano, norteamericano y europeo. Las fuentes bibliográficas se obtuvieron a través de tres medios: a) la adquisición a través de la compra o de la donación de libros en Estados Unidos, España, Argentina, Perú y Ecuador; b) la consulta a bibliotecas y centros de documentación; y, c) la consulta de información a través de internet y, en especial, de la red INTRANET y de la página web de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Los principales centros de documentación consultados han sido los siguientes:

- Biblioteca de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Madrid (España).
- Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba (España).
- Biblioteca de la Universidad Andina Simón Bolívar. Quito (Ecuador).
- Centro de documentación de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima (Perú).

## CAPÍTULO 1

# La Comunidad Andina dentro del panorama general del nuevo regionalismo

El regionalismo se clasifica comúnmente usando los criterios geográficos y no geográficos que lo sustentan. También puede hacerse una diferenciación al interior de la clasificación anterior para ver si el regionalismo, geográfico o no geográfico, parte de fuerzas naturales, ‘regionalismo involuntario’; o de los compromisos políticos gubernamentales de los países, ‘regionalismo voluntario’. Los ámbitos y criterios que subyacen detrás de este nuevo regionalismo forman un entramado complejo y difícil de delimitar de forma precisa. A pesar de esta dificultad, en este epígrafe, y a partir de los parámetros anteriores, dibujaremos un panorama general de la nueva ola de regionalismo que nos permita situar al proceso de integración andino y sus relaciones con otros bloques y países.

Cuadro 1. **ÁMBITOS Y CRITERIOS DEL REGIONALISMO**

Ámbito	<i>Geográfico</i>		<i>No geográfico</i>
Criterios	<i>Económicos</i>	<i>Históricos, culturales y sociales</i>	<i>Económicos</i>
Involuntarios	Zonas de frontera y ecosistemas naturales		<b>Globalización</b>
Voluntarios	Zonas multilaterales o bilaterales de libre comercio (ALCA o CAN-Brasil)  <b>Integración regional (Unión Europea o Comunidad Andina)</b>		Zonas de libre comercio (UE-México)  Cooperación amplia (relación España-CAN)

Fuente: Elaboración propia.

1. El ‘regionalismo geográfico’ se refiere a dos o más países que están próximos territorialmente y cooperan entre sí. Esta definición, que es la más tradicional, tiene un marcado sesgo económico, ya que la mayoría de los autores, pioneros en el estudio de los procesos de regionalización, fueron economistas. Nosotros consideramos, sin embargo, que la delimitación de una re-

gión geográfica no debe estar basada solamente en los criterios económicos (modelos de comercio, complementariedad económica, área monetaria); sino además, sobre criterios culturales y funcionales alrededor de los cuales se produce la cohesión social (etnicidad, raza, lengua, religión, cultura, historia, conciencia de la herencia común), política (tipo de régimen, ideología) y organizacional (la existencia de instituciones regionales formales). Por su parte, el 'regionalismo no geográfico', más abstracto por no tener un referente territorial, puede descansar sin preferencias sobre todos los criterios anteriores que dan como resultado incrementos en los niveles de actividad política y económica entre dos o más países, aunque no estén localizados en la misma área geográfica.<sup>1</sup>

Como acabamos de ver, el carácter geográfico del término regionalismo está marcado por la proximidad territorial de dos o más países. Según Mansfield y Milner,<sup>2</sup> algunos estudiosos argumentan que el 'regionalismo geográfico' emana del fenómeno natural de la proximidad, ingresos y políticas convergentes, y altos niveles de comercio intrafirma. Según los mismos autores, otros estudios consideran a este regionalismo como un producto de elecciones políticas a partir de decisiones nacionales. O sea, para ellos el regionalismo sería la consecuencia de la voluntad política de los dirigentes de los países que forman una determinada región geográfica, con lo que las determinaciones naturales son solo el motivo inicial que impulsa y alimenta la voluntad de los dirigentes para estrechar los lazos entre los países de una región geográfica. Los orígenes de la CAN son un ejemplo de este tipo de regionalismo en el que la voluntad política se conjuga con la existencia de un espacio geográfico. Aquella estuvo presente desde el principio en el proyecto de integración andino, con la firma de la Declaración de Bogotá<sup>3</sup> en 1966. Sin embargo, el proceso arrancó, finalmente en 1969, persiguiendo objetivos económicos de integración y solo años después se incorporó al Acuerdo de Car-

1. Andrew Hurrell, «Regionalism in Theoretical Perspective», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 38. El fenómeno del regionalismo no geográfico se empezó a analizar a finales de los años sesenta y a principios de los setenta.
2. Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, «The Political Economy of Regionalism: An Overview», en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 3-4.
3. La Declaración de Bogotá se firmó el 16 de agosto de 1966 por los presidentes de Colombia (Carlos Lleras Restrepo), Chile (Eduardo Frei) y Venezuela (Raúl Leoni), y los presidentes de Ecuador y Perú, representados por sus delegados personales (Galo Plaza y Fernando Schwalb). Esta Declaración incorporaba: las bases de una común política internacional, la integración económica latinoamericana, la integración fronteriza, la integración física, los proyectos multinacionales, la política monetaria, etc.

tagena la decisión de «fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional».<sup>4</sup>

2. En el ‘regionalismo no geográfico’, los factores implicados son de carácter muy amplio y diverso (económico, social, político, cultural o histórico) y consecuentemente son más ambiguos que los geográficos. Además, no se considera que sea en absoluto un fenómeno natural sino que parte de la voluntad política. Esta mirada desnaturalizada del ‘regionalismo no geográfico’ contrasta –por ejemplo– con la naturalización acrítica del proceso de globalización, fenómeno considerado ‘involuntario’ y no geográfico.

El proceso de globalización de la economía y de la sociedad se ha convertido en un fenómeno natural. El desarrollo de las telecomunicaciones y tecnologías modernas, la introducción de nuevas formas de organizar la producción, la desaparición de la bipolaridad y la entronización de la sociedad capitalista ya son elementos de una cultura cada vez más planetaria.<sup>5</sup>

La diferenciación que puede realizarse al interior del ‘regionalismo geográfico’ y del ‘no geográfico’ es ver si éstos parten de las fuerzas naturales, ‘regionalismo informal o involuntario’; o si parten de los compromisos políticos gubernamentales de los países, ‘regionalismo formal o voluntario’.

Sobre la dificultad de encontrar el límite entre el ‘regionalismo geográfico’ y el ‘no geográfico’, así como las fuerzas que impulsan la formación y avance de los procesos regionales, son altamente ilustrativas las palabras de los profesores Romero, Caldentey y Ortega cuando en un trabajo reciente sobre la integración europea, dicen que:

Quizás conviene cuestionar lo que parece obvio. Eso que llamamos Europa, en particular la Comunidad Europea, no recibe su unidad y su sentido de ninguna definición geográfica (...) La construcción de la Comunidad Europea no es, por tanto, el resultado de un determinismo geográfico; pero tampoco de una homogeneidad cultural, étnica, ni mucho menos lingüística (...) esta aventura de la construcción europea no se entiende a partir de ningún determinismo ‘natural’, sino haciendo referencia a sus orígenes históricos, lo que equivale a hablar de la voluntad humana. Dos guerras mundiales en 30 años devastaron el solar europeo, e hicieron surgir con fuerza la idea de «nunca más la gue-

4. Allan Wagner Tizón, «Hacia una integración política andina», *Revista de la Academia Diplomática del Perú* (Lima), número especial (diciembre 2000): 61-76.
5. Secretaría General de la Comunidad Andina, *Perspectivas de la integración andina, 30 años de la Comunidad Andina. Análisis*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, p. 1.

rra» (...) Si ello no fue así, se debió a que el nacimiento de la idea europea no es fruto del destino ni del azar.<sup>6</sup>

En resumen, el 'regionalismo geográfico', y a pesar de las deficiencias de su definición, sigue siendo la forma más recurrente y obvia de dibujar una región. Esta delimitación del regionalismo dentro de un ámbito geográfico dice poco sobre la dinámica de una región, pero nos ofrece una base menos ambigua y más manejable de la cual partir, gracias a la visualización de un espacio determinado y de suponer que existen beneficios económicos debido a la cercanía.

3. El 'regionalismo involuntario' se refiere al proceso de integración de la sociedad que se da de forma indirecta a través de interacciones económicas y sociales, dentro de una determinada región. Este regionalismo tiene un carácter informal y suave, puesto que, normalmente, no parte de decisiones gubernamentales sino de una dinámica natural que se da en determinadas zonas geográficas, incluso aunque éstas pertenezcan a territorios nacionales diferentes. En resumen, hay determinados territorios, que aunque voluntariamente hayan sido separados por motivos políticos, en los que las fuerzas naturales de carácter geográfico y los factores históricos, étnicos, culturales, económicos y sociales generan una importante interdependencia económica y social, que quizá siempre existió. Este sería el caso, por ejemplo, de muchas zonas de frontera. Los intercambios de productos y personas son, por ejemplo, muy activos entre el norte de Ecuador y el sur de Colombia. Esta región correspondió al Chinchasuyo norte del Imperio Incaico y a la Real Audiencia de Quito (formado por Ecuador y el sur de Colombia) en la época colonial. Este 'regionalismo involuntario o informal', al que se le une la difícil situación actual de violencia (guerrilla y narcotráfico) en Colombia, ha llevado a las autoridades de ambos países a la firma de un Convenio<sup>7</sup> que facilita la entrada de los ciudadanos colombianos para que éstos puedan desplazarse al norte de su país a través de territorio ecuatoriano, con derecho a trabajar legalmente por un período de tres meses en este último. Otros ejemplos, son: la zona fronteriza entre Bolivia y el noroeste argentino. Territorio que era el Collasuyo Incaico, parte del Virreinato del Perú como Audiencia de Charcas y desde finales del siglo XVIII hasta la Independencia, el Virreinato del Río de la Plata. El terri-

6. José J. Romero Rodríguez, *et al.*, «Siete claves para comprender el proceso de construcción europea», documento de trabajo, Córdoba (España), ETEA, 2000, pp. 2-3.

7. El 24 de agosto de 2000 se firmó el Estatuto Migratorio Permanente en la ciudad de Bogotá (Colombia). Éste es un complemento del Convenio celebrado entre Colombia y Ecuador sobre 'Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves' de 1990.

torio sur de los Estados Unidos y norte de México que fue en la época colonial el Virreinato de la Nueva España. Y la Cuenca del Río de la Plata que abarca a parte de la actual República Argentina y a la República Oriental del Uruguay. Ecosistema hidrográfico que, tras la independencia de la Corona española, se dividió, pero que sigue siendo un territorio cultural y étnicamente muy homogéneo.

4. El 'regionalismo voluntario' geográfico y no geográfico «envuelve decisiones políticas especiales por gobiernos designados para reducir o remover barreras para el mutuo cambio de bienes, servicios, capitales y personas».<sup>8</sup> El 'regionalismo voluntario' se centra en el rango de actividades que abarca, la profundidad de los compromisos económicos y políticos adoptados y la centralización efectiva de las decisiones que adoptan en el marco de un acuerdo regional. Este regionalismo se mueve entre los acuerdos preferenciales bilaterales o multilaterales de comercio geográficos (ALCA) y no geográficos (zona de libre comercio entre la UE y México), cada uno en un extremo, basados en criterios económicos y políticos. Estos acuerdos no necesitan estar formados por países en proximidad geográfica y se corresponderían con lo que hemos llamado 'acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación' regional o subregional donde se situarían las iniciativas intergubernamentales entre estados y donde las instancias institucionales, que existieran, serían para tratar asuntos puntuales de cooperación sin ninguna intención supranacional.

Dentro de estos 'acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación' regional o subregional, el ALCA es considerado un acuerdo de libre comercio de *última generación*, debido a que incorpora en sus agenda nuevos temas<sup>9</sup> como la liberalización de servicios y la propiedad intelectual, además de la tradicional liberalización de bienes. Es importante distinguir la calificación de acuerdo de *última generación* que se usa para acuerdos como el ALCA, de la calificación de *generaciones*<sup>10</sup> que se utiliza para los acuerdos de la UE con otros bloques o países.

8. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 43.

9. Estos temas son: acceso a los mercados, procedimientos aduaneros, reglas de origen, inversiones, normas y barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, medidas antidumping y derechos compensatorios, compras del sector público, derechos de propiedad intelectual, servicios, políticas de competencia y solución de controversias.

10. Las relaciones entre Europa y América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial se dividen en cuatro etapas que se corresponden con las características de los acuerdos comerciales y de cooperación que se han firmado entre ambas regiones. Los acuerdos de *primera generación* aparecen a principio de los setenta con el objetivo, por parte de Europa, de expandir los intercambios comerciales. En esta época se creó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Los acuerdos de *segunda generación* datan de comienzos de los años ochenta y

En la actualidad, los acuerdos que la UE está firmando con América Latina, y cuyo máximo impulsor dentro de la UE es España (*ver infra*), son acuerdos de *cuarta generación o de cooperación reforzada*. Estos acuerdos de Asociación política y económica buscan el fortalecimiento de las relaciones entre las partes a partir de los principios de reciprocidad y de intereses comunes; persiguen crear, a mediano plazo, zonas de libre comercio en las que existan una mayor cooperación política, científico-técnica, social y cultural, además del ámbito comercial (donde se contemplan, básicamente, los mismos temas que en el ALCA).

Hasta el momento, los acuerdos de *cuarta generación* entre la UE y América Latina son los firmados con Mercosur en 1995, con Chile en 1996 y con México<sup>11</sup> en 1997. De estos acuerdos el único que está avanzando hacia la creación de una zona de libre comercio es el de México. Este avance, en comparación con los otros acuerdos firmados, se debe a que: 1. Solo el 6% de las exportaciones agrícolas mexicanas son consideradas ‘sensibles’ para la UE; 2. Existe un abultado superávit a favor de la UE; 3. El ingreso de México en el TLC ha creado expectativas de negocio con los Estados Unidos en los empresarios europeos. En cambio, las negociaciones con Chile y Mercosur se están moviendo muy lentamente. El 21 de junio de 1999, por la proximidad de la I Cumbre Unión Europea-América Latina (Cumbre de Río), se aprobó el mandato de negociación que previamente había aprobado la Comisión Europea el 22 de julio de 1998 tras un encendido debate centrado en los productos agrícolas. De todas formas, este mandato pospuso las negociaciones arance-

tenían el objetivo de ofrecer un apoyo político para la pacificación de Centroamérica y la democratización en el resto de los países latinoamericanos. Tras la firma del Tratado de Maastricht (1992), La Unión Europea le dio un mayor enfoque a la cooperación al desarrollo, acuerdos de *tercera generación*, basado en valores globales, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. A partir de 1994, y motivados por diversos acontecimientos en ambas regiones, se empiezan a firmar los acuerdos de *cuarta generación* entre la UE y Mercosur, Chile y México. Estos acuerdos buscan el fortalecimiento de las relaciones entre las partes con base a los principios de reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un modelo de asociación política y económica y cuyo objetivo a mediano plazo es el establecimiento de zonas de libre comercio que incluya una mayor cooperación política, científico técnica, social y cultural. Tomado de Adriana Suárez, «Guía práctica para la elaboración de la fotografía de la Comunidad Andina y la Unión Europea», monografía presentada como trabajo final en el Cuarto Programa de Pasantías para los Funcionarios Andinos de la Administración Pública Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina / BID / INTAL, 2000.

11. El acuerdo de *cuarta generación* entre La UE y México es el más avanzado de todos los acuerdos de este tipo que existen en América Latina. El 2 de mayo de 1995, se firmó en París la ‘Declaración Conjunta Solemne’ entre México y la UE. Finalmente, el acuerdo se aprobó en 1999 y supondrá un desarme progresivo (normas comerciales, de competencia, mercados públicos y servicios) que culminará en el año 2007.

larias para el año 2001 y «es improbable que haya libre comercio hasta 2015».<sup>12</sup>

Las relaciones de la CAN y la UE están regidas por un Acuerdo Marco de Cooperación de *tercera generación* que se firmó en 1992 y que es una evolución de los firmados en 1980 y 1983. El objetivo de este acuerdo es lograr «la consolidación, profundización y diversificación de las relaciones entre las partes mediante la renovación y el impulso de las relaciones existentes, las cuales están sustentadas en los pilares típicos de estos acuerdos: el diálogo político, el Acuerdo Marco de Cooperación y el diálogo especializado de la lucha contra las drogas y además cuenta con el acceso al mercado europeo con preferencias mediante el SGP Drogas».<sup>13</sup> Actualmente, ambos bloques se encuentran preparando un estudio que permita contar con un diagnóstico 'fotografía' sobre el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre la CAN y la UE. El objetivo no es otro que poder renovar las relaciones actuales mediante la firma de un Acuerdo de Asociación de *cuarta generación* que contenga los tres pilares fundamentales de estos acuerdos como son el diálogo político, la liberalización comercial (se está presentando como el más problemático) y la cooperación económica. Sin embargo, por parte de la UE, y debido al lento y sinuoso proceso de los Acuerdos firmados con Chile y Mercosur, se prefiere no usar todavía explícitamente el término Acuerdo de Asociación. Todo parece indicar que durante la próxima presidencia española de la UE en el primer semestre del 2002 y antes de la II Cumbre Unión Europea-América Latina de ese mismo año en Madrid, los Acuerdos de Asociación de *cuarta generación* firmados con Chile y Mercosur acelerarán su proceso hacia una zona de libre comercio, y la UE y la CAN firmarán el Acuerdo de Asociación en camino. Si todo lo anterior no ocurriera en los plazos y durante los acontecimientos arriba descritos, la consolidación y la firma de los acuerdos de *cuarta generación* de la UE con América Latina podrían entrar a dormir el olvidado sueño de los justos.

Los nuevos temas a los que nos hemos venido refiriendo tuvieron su origen en la Ronda de Uruguay de 1994 en la que se constituyó la OMC. Los acuerdos de libre comercio que se han firmado por países o bloques subregionales desde mediados de los años noventa están incorporando este programa de liberalización más amplio. En la actualidad, cuando los acuerdos regionales se establecen entre países desarrollados y en desarrollo, la discusión, también en el seno de la OMC, está centrada en si además se debe incorporar los temas de medio ambiente y normativa laboral, lo que encuentra la oposición

12. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano, *La Cumbre de Río. ¿Hacia una asociación estratégica?*, Madrid, IRELA, 1999a, p. 7.

13. Adriana Suárez, *op. cit.*, p. 38.

de los países menos desarrollados por entender éstos que la inclusión de estos temas les restaría parte de sus ventajas competitivas.

Desde la perspectiva político-económica, el debate actual está empeñado en dilucidar si esta multiplicidad de ‘acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación’ en el mundo y los acuerdos de ‘integración económica regional o subregional’ son complementarios o si el fortalecimiento de uno lleva necesariamente al debilitamiento del otro, *multilateralismo versus regionalismo*. Esta es una controversia que todavía no está resuelta y que trataremos con mayor profundidad más adelante.

5. El ‘regionalismo geográfico’ también puede ser fruto de la iniciativa empresarial. Las empresas transnacionales, como si de *la mano invisible* de Adam Smith se tratara, van tejiendo una red de relaciones económicas que integra económicamente los diferentes territorios nacionales. Este regionalismo económico es informal e involuntario, puesto que no parte de las decisiones gubernamentales, sino de la dinámica económica de las empresas a través del comercio intrafirma y fusiones entre empresas a lo largo de la región. Este proceso está teniendo una gran importancia en el actual regionalismo donde, según Miles Kalher,<sup>14</sup> las empresas transnacionales son el principal actor.

Los acuerdos de ‘integración regional o subregional’ como la UE, el MCCA, el Mercosur y la CAN están localizados dentro del ‘regionalismo geográfico’ que se forma a partir de criterios económicos, culturales y funcionales (de cohesión social, política y organizacional), porque «una región implica más que sólo proximidad física entre Estados constituidos».<sup>15</sup> El criterio geográfico, que se entiende como facilitador y benefactor de las iniciativas regionales voluntarias, en algunos casos como la CAN la proximidad geográfica puede ser vista como algo relativo. Los países andinos están atravesados por la cadena montañosa de los Andes que es la espina dorsal del Continente Suramericano y la que caracteriza a los países andinos. Sin embargo, los grandes desniveles de altura hacen que la distancia entre los países andinos sea algo relativo. Por ejemplo, entre una ciudad como Lima (Perú) y La Paz (Bolivia) se da, además de los kilómetros que las separan, un desnivel de casi 4000 metros de altura. Sobre esto llegó a decir Kevin Kearns<sup>16</sup> que: «la profunda discordancia de la geografía física del sur oeste americano es la más astringente y restrictiva de la tierra. La tierra esta llena de barreras. Las alturas de la Cordillera de los Andes, los espesos bosques de los llanos amazónicos, y los anchos e impredecibles ríos hacen que la gente y los recursos se encuen-

14. Miles Kalher, *op. cit.*, pp. 28-29.

15. Edward D. Mansfield y Helen V. Milner [1999], *op. cit.*, p. 591.

16. Walter Mattli, *op. cit.*, p. 149.

tren más separados que unidos». A estas barreras naturales se les unen las barreras creadas por la falta de cumplimiento de la normativa en materia de integración física y de transporte, y los altos niveles de ineficacia y de corrupción que existen en las zonas de fronteras andinas. En resumen, los beneficios actuales que la proximidad geográfica y la inexistencia de barreras al comercio aportan a los países andinos son muy limitados.

Recogiendo lo dicho hasta el momento, un ‘acuerdo político-económico preferencial de comercio y de cooperación’, o de ‘integración regional o subregional’, no parte solo de una fuerza natural que une a distintos países sino, también, de una voluntad política de los gobernantes y de la población. En definitiva, El regionalismo no se fundamenta solamente en criterios geográficos, aunque éstos son importantes debido a que la proximidad territorial tiene consecuencias lógicas sobre los costes de transacción, economías de escala, tamaño de mercado y complementariedad de sectores.

6. La proliferación de acuerdos de cooperación comercial parece estar basada en una lógica funcional, que se fundamenta en la creencia de que la apertura comercial y el incremento de las relaciones comerciales con el resto del mundo van a llevar directamente a un aumento del bienestar de la población. Sin embargo, no hay que olvidar que los criterios de cohesión social y política (*ver supra*) que de forma menos visible se pueden estar moviendo detrás de este tejido de acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales, entre países, subregiones y regiones a lo largo y ancho del mundo tendrían verdadero peso a la hora de generar ese bienestar.

En efecto, para Samuel Huntington: «los principios de cooperación económica están en la coincidencia cultural».<sup>17</sup> Detrás de esta afirmación, está funcionando un regionalismo, entendido como una *conciencia regional o identitaria*,<sup>18</sup> de corte impreciso y subjetivo, donde la delimitación de una región corresponde a una comunidad imaginada<sup>19</sup> (cultura común, historia o tradiciones religiosas), «las cuales descansan sobre mapas mentales (...) sobre la lengua y la retórica».<sup>20</sup> Aquí se encontraría el ‘regionalismo no geográfico’ de carácter voluntario con un sustento en criterios que superan a los puramente económicos. Este regionalismo se estaría moviendo en una permanente definición y redefinición, debido al carácter ‘identitario’ y subjetivo de los sujetos que lo forman, en un paralelismo con los colectivos nacionalidad, nación

17. Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 159.

18. Andrew Hurrell, *op. cit.*, pp. 38-45.

19. Ver Benedict Anderson, *Las comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

20. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 41.

y patria, que están sometidos también al cambio permanente. A partir de estas palabras se podría entender la cada vez más importante presencia de algunas empresas españolas, como puente de las de la UE, en la región latinoamericana desde 1994.<sup>21</sup> La afinidad cultural y herencia común sería la que les da a los empresarios españoles en América Latina una confianza que los hace arriesgar más y apostar a largo plazo por los sectores en los que se han establecido (telecomunicaciones, financiero, eléctrico y de saneamiento),<sup>22</sup> a pesar de las dificultades económicas que estacionalmente golpean a los países de la región.

Sin embargo, el servirse del legado cultural para fines comerciales puede llegar a generar una imagen negativa que se puede constatar, por ejemplo, en hechos como los atentados contra los puestos de venta de carburante de la empresa Repsol en la Argentina en el año 2000 y contra la empresa Endesa realizados por los indios Mapuches quienes le atribuyen hace unos años la destrucción ambiental de sus territorios en Chile. Además, una encuesta<sup>23</sup> realizada recientemente revelaba, por poner otro ejemplo, los datos estadísticos a través de los cuales sabemos que solo el 1% de los peruanos ve con buenos ojos la presencia de las empresas españolas en su país a pesar de que éstas son las principales inversoras extranjeras en Perú. Las razones de la creación de la imagen negativa pueden ser de distinto orden.

Los empresarios españoles, al igual que los empresarios de cualquier país, están usando la lógica neoliberal del capitalismo tardío como forma de manejar sus empresas.

21. Entre 1990 y 1998, la inversión española en América Latina fue de 18 512 millones de dólares, de los cuales 12 636 millones correspondían a la inversión excluidos los centros financieros. En el año 1999 se estima que las inversiones españolas en la región oscilan entre 20 000 y 25 000 millones de dólares. En 1998, según cifras preliminares de EUROSTAT –basadas en datos que aportan los países emisores–, la inversión extranjera directa europea en la región latinoamericana alcanzó los 28 600 millones de dólares, superando con creces y por primera vez a las inversiones directas de EE.UU. en la región (18 000 millones). Datos tomados de Ángel Casas, «La vuelta de España a América Latina ¿reconquista o comunidad de intereses», *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 1 (I semestre, 2001): 133-142.
22. Entre 1993 y 1998 la distribución por sectores confirma la concentración de las empresas españolas en el sector servicios con el 94% frente al 4,1% en manufacturas y un 1,9% en el sector primario. En el sector transporte y telecomunicaciones están Telefónica de España S.A. e Iberia Líneas Aéreas de España. En el sector energético y de aguas aparecen Endesa España, Iberdrola, Unión Eléctrica Fenosa, S.A. y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y en los servicios financieros se encuentran el Banco Santander Central Hispano (BSCH) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), además estos bancos españoles son los líderes en el sector bancario latinoamericano.
23. El País Digital, «La segunda conquista de América», *El País Digital* (España), 24 de abril de 2000.

En la *longe durée* (larga duración) estamos ante varios siglos de ‘ma-la fama’ en América Latina. Podemos remontarnos a los comienzos de la *leyenda negra*<sup>24</sup> de la conquista española, generada a partir de los escritos de fray Bartolomé de las Casas<sup>25</sup> y retomada por los criollos con la influencia de los británicos en la Independencia como un argumento en contra de España y unirla al desprecio por la cultura y las raíces españolas de estas tierras difundido por los embajadores y secretarios de Estado norteamericanos, a fines del siglo XIX.<sup>26</sup> Ya en el siglo XX, el desarrollo del hispanismo español desde posiciones tradicional-conservadoras, e incluso fascistas en la primera época del régimen del general Franco, o el también ultraconservador hispanismo latinoamericano terminaron asociando la idea de Hispanidad con una sesgada y excluyente forma de ver la relación de España con Latinoamérica que terminó provocando cierto sentimiento de repulsa en amplias capas de la población.<sup>27</sup>

En lo que hace a la historia contemporánea, los medios periodísticos anglosajones especializados como *Time*, *Washington Post*, *Financial Time*, *Wall Street Journal* y *The Economist* han venido difundiendo durante el año 2000 extensas informaciones, reportajes, análisis o artículos sobre la presencia cada vez mayor de la inversión de las empresas españolas en América Latina. Estas informaciones ponen de manifiesto su inquietud por estos hechos, a través de un lenguaje tendencioso ya que utilizan términos como *reconquista*, *nueva conquista* o *nuevos conquistadores* para referirse a las inversiones y a los empresarios españoles y en las que pervive el mismo espíritu de descrédito y desprecio hacia lo hispano de sus antepasados.

Pero es importante resaltar que la presencia de algunos empresarios españoles no es la de España. La de ésta también se está viendo reflejada en América Latina a través de la cooperación en ámbitos como la cultura, la edu-

24. Ver Rómulo Carbia, *Historia de la leyenda negra hispanoamericana*, Madrid, Consejo de la Hispanidad, 1944.

25. Ver fray Bartolomé de las Casas, *Brevísima relación de la destrucción de las indias*, Santiago de Chile, Nascimento, 1972.

26. Ver Lars Schoultz, *Beneath the United States. A history of U.S. Policy Toward Latin America*, Harvard, Cambridge University Press, 1998.

27. Ver Celestino del Arenal, «Relaciones internacionales. Los procesos de integración en Iberoamérica y las cumbres iberoamericanas», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Universidad de Cáceres / Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 247-268; Karen Sanders, *Nación y tradición. Cinco discursos en torno a la nación peruana 1885-1930*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 253-328.

cación, los proyectos de desarrollo y la recuperación del patrimonio histórico-artístico latinoamericano. Este tipo de cooperación que, sin quitarle su lugar a la presencia económica, debe ser lo sustantivo de los lazos de España con América Latina está teniendo varios foros de encuentro como son las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno,<sup>28</sup> y las Cumbres Unión Europea-América Latina.<sup>29</sup> Tanto unas como otras han contado con el fuerte impulso de la Corona española y de los actuales gobiernos democráticos de España y Portugal. Dentro de esta nueva lógica de la política externa de España hacia América Latina se han eliminado del vocabulario términos ideologizados por el pensamiento ultraconservador como Hispanidad o Comunidad Hispánica de Naciones, y se los ha sustituido por el de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Este último pretende nominar a un proyecto renovado que defiende la creación de una comunidad de intereses entre España y América Latina donde predominen los lazos de igualdad, de colaboración y de respeto mutuo.

En la arena europea, España está impulsando una intensificación de las relaciones de la UE con América Latina cuyo reflejo ha sido, entre otros, el impulso por parte del gobierno español de la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en 1999 y que tendrá una segunda edición en Madrid (España) en el año 2002. Todo esto demuestra un interés incondicional de España hacia sus antiguas colonias que la están haciendo liderar la puesta en práctica de todos estos mecanismos de concertación y cooperación multilateral y de carácter intergubernamental. Sin embargo, esta necesaria vocación española, por un lado, puede no estar necesariamente correspondida por sus vecinos latinoamericanos, lo que está quedando reflejado en la persistente debilidad de las Cumbres Iberoamericanas tras una década de existencia. Y por otro lado, mantener esta vocación europea e iberoamericana se torna difícil cuando los intereses entre la UE y América Latina aparecen encontrados.

España, al igual que la UE, está empezando a canalizar su cooperación hacia América Latina, quizá debido a la debilidad institucional de la pretendida Comunidad Iberoamericana, a través de las instituciones subregionales de los procesos de integración. Esta cooperación dará a estos procesos de integración una mayor credibilidad frente a su ciudadanía y reforzará los proyectos más ambiciosos de 'integración regional' en las subregiones latinoameri-

28. Hasta fecha se han celebrado 10 Cumbres Iberoamericanas. La primera se celebró en Guadalajara (México) en 1991. Y la próxima se celebrará en Lima (Perú) a finales del año 2001.

29. La intención de crear una «Asociación Estratégica» entre la Unión Europea y América Latina motivó la convocatoria de la I Cumbre Unión Europea-América Latina (Cumbre de Río) el 28 y 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro (Brasil). La II Cumbre se celebrará en Madrid (España) en año 2002.

canas, en contraposición a los ‘acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación regional’. Por ejemplo, entre España y la CAN está empezando un proceso de ‘cooperación amplia’ que, si se concreta a través de la financiación española de todos los proyectos previstos, convertirá a España en el país que más coopera en el proceso de integración andino. La colaboración española se dará a través del gobierno central, con el que se ha firmado un convenio marco de colaboración directa;<sup>30</sup> de los gobiernos autonómicos,<sup>31</sup> la Xunta de Galicia<sup>32</sup> y la Generalitat Valenciana,<sup>33</sup> con los que existen acuerdos; y los empresarios españoles. Esta ‘cooperación amplia’ se centra en el apoyo a la ac-

30. El 30 de junio de 1998 se firmó en Lima (Perú) un convenio marco de cooperación entre el Consejo Económico y Social de España (CES) y la Secretaría General de la Comunidad Andina. Las modalidades en que se está materializando esta cooperación son: intercambio de información sobre temas o cuestiones relevantes para ambas instituciones; realización de estudios e informes sobre temas que permitan un conocimiento mutuo de la realidad económica y social, asistencia técnica mutua para el desarrollo de la cooperación económica-social; apoyo a la creación de órganos o instituciones de interlocución social; coedición e intercambio de publicaciones; apoyo documental y bibliográfico; visitas de delegaciones pertenecientes a ambas instituciones; organización de encuentros, seminarios y cursos sobre temas monográficos; realización de reuniones de programación, seguimiento y evaluación de los distintos proyectos de cooperación; y cualesquiera otras que las partes firmantes estimen, de común acuerdo, idóneas para el mejor cumplimiento de sus fines institucionales. El 16 de noviembre del año 2000 se firmó en Panamá un Memorándum de Entendimiento entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Secretaría General de la Comunidad Andina. Los campos que abarca este Memorándum son: fortalecimiento institucional; agenda social; difusión y promoción de la integración; desarrollo educativo, cultural y científico; y desarrollo tecnológico y capacitación para la innovación.
31. El Estado español está organizado territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas (CCAA). Estas últimas constituyen la forma en que se articulan en el sistema político las diversas regiones y nacionalidades, anteriormente sometidas al poder central. Las CCAA poseen sus propios parlamentos y gobiernos, y en algunas de ellas son co-oficiales los idiomas autóctonos y el castellano. El gobierno central se reserva numerosas competencias, si bien el conjunto constituye un sistema muy próximo a un sistema federal.
32. El 15 de diciembre de 2000 se firmó en Santiago de Compostela (España) un Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Xunta de Galicia. Este Memorándum de Entendimiento está encuadrado en el marco del indeclinable apoyo de España para la profundización del proceso andino de integración. Y se centra en los siguientes campos: agenda social y participación ciudadana; desarrollo regional y turismo; innovación tecnológica empresarial; cadenas productivas en sectores y áreas de interés mutuo; política ambiental y biodiversidad; cooperación educativa, cultural y científica; y fortalecimiento institucional, regional y local.
33. El 2 de mayo de 2000 se firmó en Lima (Perú) un Protocolo de Cooperación entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Generalitat valenciana. Este Protocolo tiene como objetivo promover la integración andina y la relación de ésta con España en temas de interés común como: salud, educación y otros vínculos con el desarrollo económico y social de los países de la CAN; desarrollo rural; transporte y comunicaciones; desarrollo tecnológico y capacitación para la innovación empresarial; programas integrales de desarrollo regional en la CAN; y fortalecimiento institucional regional y local.

tual estructura institucional del proceso de integración que surgió en el año 1996; a la educación y a la cultura a partir de proyectos de comunicación mediante el uso de las nuevas tecnologías y a la constitución de una red entre universidades andinas y españolas;<sup>34</sup> a la Ciencia y la Tecnología para la innovación; y al Turismo. Por lo tanto, la cooperación española apoyará fundamentalmente temas que fomenten la institucionalidad y la integración social de la subregión andina. En el proceso de integración andino actual se ve como algo prioritario la mayor participación de la sociedad civil en éste para así lograr que ésta haga suyo el proyecto y que, a través de la percepción de sus beneficios, tome conciencia de su importancia y que colabore en el éxito de la consolidación de la integración.

Este apoyo español, y europeo, a América Latina a través de las instituciones subregionales de integración, como con la CAN, y su constante presión en la UE para que ésta le dé a Latinoamérica un papel importante en su agenda externa, responde a una estrategia política. Primero porque España podría crear con su actuación el ‘asidero’ entre ella y sus antiguas colonias que refuerce a las Cumbres Iberoamericanas como el instrumento idóneo para encarnar a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Y, segundo, porque la consolidación y fortalecimiento de los procesos de integración latinoamericanos lustra el ‘polo de atracción europeo’ en esta región. De acuerdo con los profesores Aldecoa Luzárraga e Iraegui Balanciaga:

Del mismo modo que España aportó a América Latina la noción de Estado moderno, cinco siglos después, en un momento en que Latinoamérica y la Unión Europea pretenden reinventar juntos una nueva noción de integración en la que participen ambas orillas del Atlántico, España posee la posibilidad y las condiciones para actuar de una manera decisiva en un proyecto que debe redefinir el concepto tradicional de las relaciones, aportando su especial sensibilidad hacia Iberoamérica, su creciente influencia tanto en América Latina como en Europa y su evidente voluntad política en el seno de la Unión.<sup>35</sup>

Sin embargo, el cabildeo de España y Portugal en el seno de la UE a favor de América Latina no ha terminado de cumplir sus objetivos, debido, entre otros factores, a la futura ampliación de la UE hacia el Este de Europa.

34. El 13 de diciembre de 2000 en España, los rectores de instituciones de educación superior de la Comunidad Andina, y en presencia del Secretario General y altos funcionarios de ésta, firmaron la Declaración de Madrid. Se acordaron, entre otras cosas, desarrollar programas y proyectos conjuntos para consolidar la participación y la contribución del sector académico en el proceso andino de integración y crear una cátedra andina de integración.
35. Francisco Aldecoa Luzárraga y Aitor Iraegui Balanciaga, «España y la dimensión eurolatinoamericana de la Unión Europea ampliada», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, *comps., op. cit.*, pp. 271-272.

Sin duda, la posición final que consolide Latinoamérica en la agenda externa de la UE antes de la ampliación no solo marcará por un largo período de tiempo la relación Unión Europea-América Latina, sino el desarrollo del proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Además, otro elemento que abre interrogantes es que la cooperación al desarrollo europeo, y español, hacia América Latina está siendo una ‘política de sustitución’ ante la ausencia de concesiones comerciales y de soluciones a los problemas de la deuda externa.<sup>36</sup>

Desde el siglo XIX y hasta la consolidación de la democracia en los años ochenta del siglo XX, España había tenido una actitud pasiva hacia América Latina; y, cuando no, su relación estuvo dominada por un sentimiento egoísta y un uso instrumental en provecho exclusivo de la imagen de España en el sistema internacional. Por su parte, desde América Latina se miraba a España, a través de un pensamiento, el hispanismo de principios del siglo XX, conservador y excluyente. En la actualidad, España está volviendo a ser activa pero ahora con una visión moderna e incluyente de todos los sectores de la sociedad para crear una comunidad de intereses entre Europa, España y América Latina que beneficie a ambos bloques, refuerce los proyectos de ‘integración regional’ y para que Europa, con la que también existe un convenio marco de cooperación (*ver supra*), se convierta en el ‘polo de atracción político-económico’ más importante para América Latina, y contrarreste la influencia cultural, política y económica norteamericana en la región. Al mismo tiempo, América Latina tendrá la posibilidad de elaborar una agenda externa más diversificada que neutralice su excesiva dependencia económica de Norteamérica. Además, la mayor presencia de Europa en la región latinoamericana es vista de manera muy positiva y necesaria por los que consideran a los Estados Unidos como un *hegemón maligno* para la región. Esto ya fue tenido en cuenta a principios de siglo por el pensador peruano García Calderón quien, desde una posición hispanista, y según Karen Sanders negaba:

La posibilidad de una cooperación más cercana entre el Norte y el Sur porque, aunque ‘la acción de los Estados Unidos es excelente en principio’ y su ayuda prestada mediante, entre otras cosas, la Doctrina Monroe,<sup>37</sup> ha sido be-

36. José Antonio Sanahuja, «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *op. cit.*, pp. 287-297.

37. Recibe su nombre de la declaración del presidente James Monroe al Congreso de los Estados Unidos en noviembre de 1823. La *Doctrina Monroe* se dirigía tanto al cierre del continente hacia nuevas colonizaciones europeas como la prohibición de cualquier sistema monárquico en los nuevos estados independientes, antiguas colonias de la Corona española. Resumida en la fórmula ‘América para los americanos’, la Doctrina se tradujo en los hechos por

neficia, las repúblicas latinas acabarían necesariamente bajo la tutela de su vecino más poderoso. Por lo tanto, no recomienda la formación de una especie de *Zollverein*<sup>38</sup> entre los Estados americanos; al contrario, recomienda el robustecimiento de los vínculos de la América española con Europa y el acercamiento entre sí de las repúblicas hispánicas afines por razones de historia, influencia intelectual y relaciones comerciales, para crear alianzas y, con el tiempo, federaciones de los poderes del sur. Con esta política (...) América Latina tendría un porvenir brillante (...) La América Latina y la América sajona representan tradiciones culturales distintas que no permitirán una verdadera unión.<sup>39</sup>

Y en 1997, Samuel Huntington<sup>40</sup> hablaba de esta cooperación diciéndonos que en los años setenta «cabía la posibilidad de que España se convirtiera en el Estado central de una civilización hispanohablante, o incluso ibérica, pero sus líderes eligieron conscientemente convertirse en Estados miembros de la civilización europea, aunque manteniendo al mismo tiempo los lazos culturales con sus antiguas colonias». Esta especulación de Huntington, sobre el futuro regional de España y América Latina, puede ser matizada en la actualidad a partir de todo lo que hemos visto. Efectivamente, España en los años setenta eligió Europa, y no Latinoamérica como bloque regional en el que integrarse. Todo esto fue hecho, en nuestra opinión, con una visión más amplia e histórica que la que apuntaba Huntington. España se ha consolidado en Europa y ahora, moderna y democrática retoma de forma renovada y con más vigor el proyecto de crear una comunidad de intereses (de cohesión económica, política y social) más efectiva y posible entre España y América Latina, y a la que se quiere añadir a Europa. En definitiva, esta 'cooperación amplia' de España con los bloques regionales latinoamericanos podría robustecer los proyectos de integración económicos, políticos y sociales; y servir como plataforma de negociación y de facilitación del acceso de las inquietudes y necesidades latinoamericanas en su relación con la UE. Por ejemplo, la celebración de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina será en Madrid en el 2002; fortalecer el peso específico de España dentro de la UE; reducir la excesiva dependencia latinoamericana de los

un cínico 'América para los norteamericanos'. Tomado de Enrique Vigil, «El gran retorno de Washington», *Le Monde diplomatique. Edición española* (Madrid), V, 51 (enero, 2000): 15. Esta nota ha sido incluida por el autor de este trabajo.

38. Unión aduanera constituida en 1834 entre Prusia y Hesse-Darmstadt. Ésta logró eventualmente unir a todos los estados alemanes y significó la fundación económica de la unificación política alemana. Esta nota ha sido incluida por el autor de este trabajo.

39. Karen Sanders, *op. cit.*, pp. 254-255.

40. Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 160.

Estados Unidos; y acabar, ahora activamente, con el imaginario negativo que aún queda de España en la región.

7. La creencia de que el regionalismo, y sobre todo la ‘integración regional’, en Latinoamérica y en los países andinos es una cosa naturalmente buena que producirá todos sus beneficios cuando los países miembros dejen a un lado sus egoísmos y pongan en pleno funcionamiento los instrumentos que ofrece, está sin duda en el subconsciente de los académicos y de algunos políticos, pero no está tan clara en la mente de la población (sociedad civil) de los países andinos, que parece, todavía, no haber hecho suyo, ni percibido los beneficios potenciales de la ‘integración regional’. Esta falta de conocimiento y conciencia de la población andina hacia el proceso de integración se reconoce en la actualidad como una de las mayores debilidades del proceso. Como decía el Secretario General de la Comunidad Andina, Sebastián Alegrett, el 1 de marzo de 2000 en su visita a Madrid (España), «es imprescindible que la población conozca las acciones y el desarrollo de la integración, así como sus beneficios y desafíos, lo cual requerirá un inmenso esfuerzo de construcción y la difusión de una verdadera cultura integracionista».<sup>41</sup>

Sin embargo, la bondad del regionalismo no está libre de cierta polémica en el mundo académico. Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis<sup>42</sup> señalan lo siguiente: «el renacimiento de la integración regional no ha estado libre de controversias. Algunos autores la consideran como una herramienta que puede ser importante para la modernización y desarrollo en el segundo mejor de los mundos. Sin embargo, otros interpretan a esa integración como una alternativa de política inferior y costosa, que amenaza a los países participantes y al sistema multilateral más amplio».

41. Ver Tito Drago, «España brinda apoyo a proceso de integración andino», *Agencia IPS* (Madrid), 1 de marzo de 2000.

42. Ver Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis, «Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina», *Comercio Exterior* (México), 49, 11 (noviembre 1999): 955-966.



## CAPÍTULO 2

# El nuevo regionalismo andino desde las instituciones regionales

En este capítulo, nuestra mirada seguirá puesta en el nuevo regionalismo andino bajo el enfoque de economía política internacional, aunque esta vez a través del análisis teórico de sus instituciones. Éste nos ayudará a contemplar si la actual estructura institucional provista por el Acuerdo de Cartagena está siendo el instrumento adecuado para afrontar los objetivos (económicos, políticos y sociales) tanto a corto como a largo plazo para la integración de los países andinos.

De acuerdo a nuestra categorización, el *paradigma renano o estructuralista* propone un modelo de ‘integración regional o subregional’ de naturaleza comunitaria y supranacional hacia el que se avanza gradualmente con la ayuda transitoria de instituciones intergubernamentales. Esta estructura supranacional para conseguir los objetivos económicos, políticos y sociales de la ‘integración regional o subregional’, está destinada a generar beneficios para su población a través de una interdependencia cada vez más profunda. Este paradigma es el que está rigiendo en el proceso de integración europeo, aunque, como veremos más adelante, la dinámica actual podría estar empezando a mostrar los límites en su avance supranacional.

El otro paradigma es el *paradigma sajón o liberal* y es el que inspira a los acuerdos de libre comercio que se están impulsando desde los Estados Unidos en la región. Este paradigma se caracteriza por ver a los acuerdos regionales o subregionales como el resultado de un conjunto de economías que cooperan intergubernamentalmente entre sí para alcanzar, como objetivo final, el libre comercio de bienes y servicios. En la práctica, la dinámica regional y subregional que inspira este paradigma ha supuesto la creación de una serie de solapamientos entre los acuerdos que se están firmando entre países y bloques de la región. Todo esto ha generado una aguda polémica en el mundo académico sobre la compatibilidad del nuevo regionalismo latinoamericano y la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta suscripción de distintos acuerdos multilaterales y bilaterales para la liberalización del comercio con países, subregiones y regiones del mundo recibe en América Latina, y en la subregión andina, el nombre de *regionalismo abierto* (ver capítulo 3).

De acuerdo a nuestra clasificación, la ‘integración regional’ se construye sobre instituciones regionales supranacionales, comunitarias, en la que los estados miembros ceden soberanía gradualmente en la toma de decisiones al estadio mayor de las instituciones comunitarias. Por otro lado, los ‘acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación’ buscan avanzar a través de una institucionalidad intergubernamental, donde las decisiones siguen estando en manos de los estados nacionales y no hay, ni se proyecta, ningún tipo de cesión de la soberanía a instituciones de orden superior.

El enfoque teórico *neofuncionalista* se encarga de estudiar la estructura institucional de *inspiración renana o estructuralista* de los procesos de ‘integración regional o subregional’. Y defiende la importancia de que existan estas instituciones supranacionales como el único método disponible por los estados miembros de un acuerdo regional o subregional para alcanzar el máximo bienestar. En cambio, el enfoque teórico *institucionalista neoliberal* teoriza sobre la institucionalidad intergubernamental de *inspiración sajona o liberal* de los ‘acuerdos preferenciales de comercio y de cooperación’. Este enfoque coloca en el centro del proceso regional a los estados nacionales que, a través de negociaciones entre sus dirigentes, determinan las áreas o campos en las que cooperar, sin necesidad de crear ninguna institución de orden superior y permanente para ello. Desde este enfoque, las negociaciones entre países dan fruto cuando los representantes de los países se ponen de acuerdo para hacer converger sus respectivos intereses nacionales. Ambos enfoques, que pasamos seguidamente a explicar con mayor detalle, al igual que el *neorrealista* (ver capítulo 3), comparten una visión sistémica<sup>1</sup> y el principio de ‘la forma sigue a la función’.<sup>2</sup>

Nuestro análisis de la estructura institucional andina parte de los dos paradigmas, *renano o estructuralista* y *sajón o liberal*, que mencionamos en la Introducción y de dos de los enfoques teóricos, *neofuncionalismo* e *institucionalismo neoliberal*, que han estudiado las instituciones regionales o subregionales de los acuerdos regionales de integración y de cooperación. A primera vista podría parecer que estos paradigmas, que constituyen caracterizaciones de ciertas prácticas regionales todavía vigentes, y los enfoques teóricos que hemos elegido son dos cosas diferentes. Pero en realidad, lo que pretendemos es que los primeros sean el objeto de estudio de estas últimas y así sis-

1. Ver Ángel Martínez González-Tablas, *op. cit.*, pp. 54-60.

2. En la construcción institucional este principio rige de acuerdo a que la necesidad de que se vayan diseñando instituciones conforme lo requieren los objetivos que los participantes se propongan. Tomado de Isaac Cohen, «Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas», *Revista Integración & Comercio* (Buenos Aires), especial 35 años (2000): 120.

tematizar para nuestro estudio la actual institucionalidad de la subregión andina.

## 1. NEOFUNCIONALISTAS O SUPRANACIONALISTAS

El *neofuncionalismo*, como el desarrollo teórico del *paradigma renano*, conceptualizado como *estructuralista*, está inspirado en el proceso europeo; los autores neofuncionalistas están convencidos de que para que la 'integración regional' tenga éxito y beneficie a cada uno de sus miembros es necesario construir instituciones supranacionales en la que los estados cedan parte de su soberanía en determinados asuntos. Bajo este enfoque, el tradicional Estado-nación, la principal institución del orden político moderno, pierde su fuerza. Los *neofuncionalistas* dicen que conforme se va creando una mayor interdependencia entre los países miembros de un grupo en integración, ésta liderará un proceso continuo de cooperación entre estos países que los llevará indefectiblemente a la integración, de orden superior y profunda, no solo económica sino también política. Las instituciones supranacionales fruto de esta integración son, para los *neofuncionalistas*, la manera más efectiva de resolver los problemas comunes de *la baja política* (asuntos técnicos y no controvertidos) y de ir avanzando hacia la resolución de los de *la alta política* (coordinación de políticas macroeconómicas y exteriores). Este proceso se da a través del aumento de la interdependencia entre las partes y de la adopción de compromisos más profundos, generando un efecto de contagio (*spillover effect*<sup>3</sup>).

Andrew Hurrell, a partir del análisis del pensamiento *neofuncionalista*, señala dos tipos de *spillover*:

En primer lugar, el *spillover funcional*, por el cual los pasos parciales hacia la integración crearían nuevos problemas que podrían ser sólo resueltos a

3. Es un término usado por los *neofuncionalistas* para la integración. El *spillover* es un proceso dinámico el cual ocurre a través de la integración sectorial. Por la integración de ciertas actividades particulares, se consiguen ciertos objetivos y que éstos, una vez logrados, son vistos como una garantía para una mayor integración. Conceptualmente el *spillover* está unido a la idea sobre *feedbacks* debido a que los *feedbacks* positivos y negativos pueden activar el *spillover* (*spillover tendencias*). Si las cosas van bien, los participantes querrán profundizar los compromisos hacia una integración más profunda. Si las cosas van mal, los participantes podrían necesitar eliminar distorsiones e impedimentos en otros sectores para darle a su objetivo original la posibilidad de éxito. Tomado de Graham Evans y Jeffrey Newnham, *Dictionary of international relations*, Londres, Peguin Books, 1998, p. 510.

través de una mayor cooperación (...) los grupos de presión demandarían una mayor integración para capturar mayores beneficios. En segundo lugar, el *spillover político*, por el cual la existencia de instituciones supranacionales pondría en marcha un autogreforzamiento de proceso de construcción institucional (...) Éstas profundizarán la integración a través de los grupos de presión, de los grupos de interés, la opinión pública y la socialización de las élites.<sup>4</sup>

El *spillover effect* parte del supuesto de que los avances que se han dado en un proceso de integración regional son irrenunciables, o sea que no habría marcha atrás en los logros alcanzados. En estos momentos, el proceso europeo hacia una mayor integración, en la seguridad común, en la unidad política y en la ampliación a los países del Este de Europa, está siendo problemático y ha abierto un debate en el seno de la UE. Sin embargo, bajo este supuesto neofuncionalista, estas dificultades jamás podrán significar una marcha atrás en los logros alcanzados hasta la fecha por la UE. Además, la aparición de estos problemas y la búsqueda de su resolución terminarán siendo los grandes impulsores del avance del proceso de integración. Los autores *neofuncionalistas* ven que el *spillover effect* funciona porque nunca se puede dar marcha atrás en lo ya logrado, como en el caso europeo que acabamos de mencionar, pero no explican el porqué. Por otra parte, este enfoque no contempla cómo puede influir en toda esta dinámica el contexto internacional y el marco de la globalización.

Otro elemento que impulsaría el proceso integracionista desde la visión *neofuncionalista*, esta vez apuntado por Walter Mattli,<sup>5</sup> es el de la actualización del interés común (*upgrading common interests*) que ocurre cuando los países miembros encuentran dificultades para llegar a políticas comunes, aunque se reconoce la necesidad de alcanzar algunos estándares que salvaguarden otros aspectos de las relaciones entre ellos. En este punto, se reconoce la necesidad de tener instituciones supranacionales autónomas, a las que se les ceda soberanía, que sean capaces de actualizar los intereses de los miembros.

Los *neofuncionalistas* creen que, conforme se profundicen los procesos de integración, el Estado-nación desaparecerá y las lealtades nacionales se desplazarán a favor de una más abstracta lealtad al 'Estado-región'. La construcción de esta nueva y renovada forma de Estado, que también ha sido muy criticada, según ellos, facilitaría la cesión de soberanía de los estados-nación a una forma superior de Estado, que en el futuro sería la encargada del tratamiento de la alta política.

4. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 59.

5. Walter Mattli, *op. cit.*, p. 26.

A pesar de que la UE es la inspiradora de este enfoque, en la última Cumbre de Niza (Francia) de diciembre de 2000 se han presentado serias dificultades para avanzar en la profundización, y la cesión de soberanía, en la seguridad europea o en el marco de gobierno de la Europa unida y ampliada. Los progresos en la UE son cada vez más intergubernamentales, debido a que el papel en asuntos de alta política sigue estando en manos del Consejo Europeo<sup>6</sup> y del Consejo<sup>7</sup> y no en una plataforma autónoma y supranacional como la Comisión Europea. La evolución futura y reciente de la UE está teniendo serios problemas para ser estudiada desde el enfoque *neofuncionalista*; sin embargo, sus defensores, a pesar de conocerlos, siguen aferrándose a la idea de que los avances logrados son irreversibles. Aunque, esta irreversibilidad ante un futuro internacional incierto y en reconfiguración puede ser puesta en duda desde otros enfoques menos dogmáticos.

En palabras de Andrew Hurrell:

En primer lugar, los neofuncionalistas han tenido siempre más que decir sobre el continuo papel de las instituciones que sobre los factores que explican el nacimiento de los esquemas regionales. En segundo lugar, sus expectativas sobre el papel cada vez menor del Estado en relación con las instituciones centrales parecen estar totalmente en desacuerdo con el fuerte peso de los Estados en la mayoría de los acuerdos regionales de la CE. En tercer lugar, los neofuncionalistas ven a las instituciones como fundamentales y es difícil relacionarlas con los relativamente bajos niveles de institucionalización encontrados en muchos esquemas regionales. Es, sin embargo, posible que las ideas neofuncionalistas podrían volverse más relevantes en el futuro conforme la cooperación regional se profundice y las instituciones regionales se establezcan más firmemente.<sup>8</sup>

6. Se llama Consejo Europeo a las reuniones regulares de los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros de la Unión Europea. Fue instituido por el comunicado final de la Cumbre de París de diciembre de 1974 y se reunió por primera vez en 1975 (10/11.03.1975 en Dublín). Sucedió a la práctica de las conferencias europeas en la Cumbre que caracterizaba el período de 1961 a 1974. El Acta Única Europea consagró jurídicamente su existencia y recibió un estatuto oficial en el Tratado de la Unión Europea. Se reúne al menos dos veces al año e incluye, como miembro de derecho, al presidente de la Comisión Europea. Su objetivo consiste en dar a la Unión Europea los impulsos necesarios para su desarrollo y en definir las orientaciones políticas generales.
7. El Consejo de la Unión (Consejo de Ministros o Consejo) es la principal institución decisoria de la Unión Europea. Reúne a los ministros de los quince estados miembros competentes en la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transportes, etc. No obstante, debe recordarse que la distinta composición del Consejo en función de los asuntos tratados no es obstáculo al principio de unidad representativa de la institución.
8. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 61.

Otras críticas de las que es susceptible el enfoque *neofuncionalista* son las relacionadas con la incapacidad de éste de medir la relación entre la maximización del bienestar y la ‘integración regional’ y la falta de respuestas a preguntas como: ¿por qué la toma de decisiones a nivel comunitario es más eficiente?; ¿por qué algunos esquemas de integración fallan?; ¿qué fuerzas son las que convierten al Estado-nación en algo obsoleto?; ¿qué papel juega el contexto internacional en la integración?; ¿por qué un país decide unirse a una comunidad existente y por qué decide hacerlo en un momento determinado?; y ¿cuál es el impacto de la construcción de una comunidad supranacional sobre los países no miembros?<sup>9</sup>

## 2. INSTITUCIONALISTAS LIBERALES O INTERGUBERNAMENTALISTAS

El enfoque teórico más influyente sobre el desarrollo de un proceso regional regido por el *paradigma sajón o liberal* –basado en negociaciones intergubernamentales, *intergubernamentalismo*– ha sido el *institucionalismo neoliberal*. Hurrell estima que este enfoque teórico «ha sido (...) más influyente para el estudio reciente de la cooperación internacional y representa una muy plausible y generalizable teoría para el entendimiento del resurgimiento del regionalismo».<sup>10</sup> El mismo autor señala los tres argumentos principales en los que los *institucionalistas neoliberales* basan su análisis:

En primer lugar, los cada vez mayores niveles de interdependencia incrementan la demanda de cooperación internacional. Las instituciones son vistas como soluciones generadas intencionadamente para los diferentes tipos de problemas de acción colectiva (...) normas, reglas, e instituciones son creadas porque ayudan a los Estados a manejarse con problemas comunes y porque ellas aumentan el bienestar (...) En segundo lugar, el institucionalismo neoliberal es fuertemente estatal a través de formas por las cuales los Estados conciben que el egoísmo racional puede liderar la cooperación. En contraste con la red pluralista enfatizada por los neofuncionalistas, el Estado es visto como el efectivo guardián entre lo doméstico y lo internacional. Realmente, este enfoque enfatiza cómo la exitosa colaboración en el manejo de los problemas comunes refuerza el papel del Estado (...) El objetivo es analizar y aislar la consuetudine particular de poder, intereses, y preferencias probables para explicar las fuentes y limitaciones del comportamiento cooperativo (...) En tercer lu-

9. Walter Mattli, *op. cit.*, pp. 10 y 28.

10. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 61.

gar, las instituciones se preocupan del beneficio que ellas proveen, del impacto en los cálculos de los participantes y de la forma como los Estados definen el interés. Ellas logran esto a través de la provisión de información, la promoción de la transparencia y el monitoreo, la reducción de costos de transacción, el desarrollo de la convergencia de las expectativas, y la facilitación del uso productivo de una estrategia para el logro de un objetivo concreto (*issue-linkage strategies*). Ponen particular atención en el número de participantes (...) y en la efectividad de los mecanismos que desaniman el incumplimiento.<sup>11</sup>

El *intergubernamentalismo*, o *institucionalismo neoliberal*, entiende los procesos regionales como una serie de negociaciones entre los líderes políticos de los estados en áreas específicas para profundizar la cooperación entre ellos. Los procesos regionales que son el resultado de la convergencia de las preferencias de los líderes políticos de los estados, no parten de una visión del beneficio conjunto de éstos, sino de su egoísmo racional que nos recuerda *la mano invisible* de Adam Smith.

La primera gran crítica que se le puede hacer al *institucionalismo neoliberal* es si realmente puede ser considerado un enfoque teórico para el estudio de las instituciones de la ‘integración regional o subregional’ o si sería más adecuado colocarle el título de enfoque teórico de los ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación’. Sin duda, si nosotros entendemos por ‘integración regional’ un proceso en el que se persigue profundizar los lazos económicos, sociales y políticos de una región o subregión y en el que los estados miembros tienen que plantearse la cesión gradual de soberanía en determinados campos para que esto se logre, entonces al enfoque *intergubernamental*, o *institucional neoliberal* no se lo puede considerar como un enfoque teórico para el estudio de las estructuras institucionales de los procesos de integración regional o subregional. A partir de lo anterior, se nos plantea una paradoja: si el *institucionalismo neoliberal* no es en principio un enfoque teórico para el estudio de la institucionalidad de los procesos de integración y si el proceso europeo, que es el principal referente que tienen las teorías de la integración, ha empezado a enfrentar sus límites comunitarios y su profundización está empezando a descansar sobre acuerdos intergubernamentales, ¿estas teorías no estarían quedándose sin modelo?

Otra crítica que se le puede hacer al *intergubernamentalismo* es que, una vez logrado el acuerdo interestatal entre los líderes políticos, ellos consideran que esto garantiza el éxito de su aplicación, lo que queda desmentido con la práctica diaria en la cantidad de acuerdos bilaterales y multilaterales de este tipo que se han firmado en los últimos años a lo largo y ancho del mun-

11. *Ibidem*, p. 62.

do y que no están cumpliendo los objetivos enunciados en ellos. Un ejemplo de lo dicho anteriormente es el Grupo de los 3 (G-3) entre Venezuela, Colombia y México que se suscribió en 1995 y que en la actualidad casi no es tenido en cuenta.<sup>12</sup> Por otra parte, esta convicción del *intergubernamentalismo* es la que puede estar justificando las arduas y largas negociaciones que se están llevando a cabo para alcanzar en el 2005 el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), debido a que los países implicados en la construcción de este acuerdo de libre comercio regional parten de este enfoque teórico y confían en su bondad para su éxito.

También, al igual que a los *neofuncionalistas*, a los *institucionalistas neoliberales* se los puede criticar por no contemplar en su análisis la manera en que los factores y limitaciones externas afectan al avance en los procesos regionales de los países. Contemplar estos factores se hace fundamentalmente relevante en las agrupaciones de países en desarrollo donde muchas veces las principales limitaciones para el progreso de sus procesos regionales se corresponden con elementos como: deuda externa, planes de liberalización comercial y de ajuste estructural impuestos desde el exterior, inversión extranjera directa, estado del ciclo económico de los países desarrollados, etc. Éstos, en la gran mayoría de los casos, tienen un peso mayor que las decisiones de los líderes políticos de estos países.<sup>13</sup>

### 3. OTRAS CLASIFICACIONES Y ALGUNAS BASES JURÍDICAS PARA EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES

También consideramos importante mencionar las clasificaciones que Isaac Cohen y que Michael Emerson han propuesto en sendos trabajos.<sup>14</sup> Todas las clasificaciones, tanto las propuestas por nosotros como la de los autores que acabamos de mencionar, terminan, vistas en conjunto, siendo complementarias; se enriquecen mutuamente y, lo más importante, ayudan a situar el modelo institucional andino dentro de la nueva ola de regionalismo.

12. En abril de 2001, los presidentes de Colombia, México y Venezuela se han vuelto a reunir con la intención de relanzar el Grupo de los 3 para lo que se firmó la Declaración de Caracas del 8 de abril de 2001. En esta Declaración los tres países se comprometen a impulsar la concertación política y económica y la cooperación trilateral para reactivar el órgano integrador. Ahora solo falta que esta Declaración se convierta en acciones concretas.

13. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 63; y, Walter Mattli, *op. cit.*, pp. 29-30.

14. Ver Isaac Cohen, *op. cit.*, pp. 109-121; y, Michael Emerson, *El nuevo mapa de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

Isaac Cohen<sup>15</sup> distingue entre tres opciones: 1. la ‘federalista’ que define como una forma institucional tendiente a crear de inmediato las instituciones supranacionales; 2. La ‘neofuncionalista’ que es aquella opción que surge ante la imposibilidad política de que las ‘idealizadas’<sup>16</sup> instituciones federales se creen de inmediato y se ve como una opción transitoria hasta que de forma gradual se llegue a la opción ‘federalista’. Esta opción se correspondería con lo que nosotros llamamos *paradigma renano o estructuralista* y podría ser la opción elegida por la Comunidad Andina cuando ésta de manera retórica manifiesta su deseo de realizar el *second best* bolivariano de la Federación de los Andes;<sup>17</sup> 3. La ‘funcionalista’ que consiste en despreocuparse de la meta final y donde las instituciones que vayan apareciendo están destinadas a satisfacer las necesidades reales que demande la solución de problemas comunes, *issue-linkage strategies*, mediante la adopción de soluciones también comunes.<sup>18</sup> Esta opción se corresponde, de acuerdo a nuestra clasificación, con el *paradigma sajón o liberal*.

Michael Emerson<sup>19</sup> analiza las instituciones regional europeas con la ayuda de tres paradigmas y cuatro modelos de gobierno multinacional. Los paradigmas son: 1. el ‘federal’ «que considera como dado un determinado territorio europeo e intenta optimizar la distribución de competencias respecto a diversas normas políticas entre los niveles europeos, nacional y subnacional»;<sup>20</sup> 2. el ‘de la democracia cosmopolita’ «que presupone que, en general, es posible sostener como cuestión de principio ciertas normas de la sociedad civil y en el que la tarea es encontrar los medios para garantizar su aplicación

15. Isaac Cohen, *op. cit.*, pp. 109-121.

16. El entrecomillado es del autor de este trabajo.

17. Simón Bolívar evoluciona desde la gran Confederación que envolvía el proyecto del Congreso de Panamá, hacia la Federación de los Andes. El primero, era ambicioso porque incluía desde México hasta las Provincias Unidas del Río de la Plata (Argentina), el segundo comprendía a las naciones que él había liberado (entonces la Gran Colombia, Perú y Bolivia). La Confederación estaba llamada a fracasar y así lo entendió él tan pronto se inauguró el Congreso Anfictiónico, en parte porque no participan todos los convocados, y porque su proyecto contemplaba tener a Inglaterra como aliado-tutor y esto no parecía interesarle a la propia Inglaterra. Al abandonar el proyecto de Confederación lo hace para abrazar el de la Federación de los Andes, con la idea de que el Congreso de Panamá podría ser una organización de naciones soberanas, bajo el principio de igualdad y con la finalidad de enfrentar unidas las amenazas que planteaban las monarquías europeas y los designios hegemónicos de los Estados Unidos, que ya entonces eran perceptibles. Tomado de José A. García-Belaúnde, «El sueño de Bolívar: de la Federación de los Andes a la Comunidad Andina», exposición presentada en el coloquio «El sueño de Bolívar. El futuro de la representación política y de la integración de los países andinos», Biarritz, 27-28 de septiembre de 2000.

18. Isaac Cohen, *op. cit.*, pp. 118-120.

19. Ver Michael Emerson, *op. cit.*, pp. 239-284.

20. *Ibidem*, p. 239.

de la forma más extensa posible en Europa y en el resto del mundo»;<sup>21</sup> 3. el 'de la gestión' «que toma como dadas las normas e instituciones políticas y en el que de lo que se trata es de gestionar las relaciones interinstitucionales y aplicar las reglas tan eficientemente como sea posible».<sup>22</sup>

Los cuatro modelos de gobierno multinacional, que presenta Emerson, son denominados *federatio*, *confederatio*, *condominio* y *consortio* (ver cuadro 2).

La *federatio* y la *confederatio* se corresponden con territorios fijos y se diferencian en que «las funciones de la *federatio* se ejecutan como políticas estándar, mientras que la *confederatio* permite cierto grado de flexibilidad en su aplicación por parte de las unidades territoriales, permitiendo incluso que algunas opten por quedarse fuera, pero no hasta el punto de minar la unidad esencial del conjunto».<sup>23</sup> La diferencia fundamental que marca este autor entre ambos modelos es la mayor legitimidad en el nivel superior que tiene la *federatio*, el Estado regional o Súper-Estado, en comparación con la *confederatio* donde el Estado-nación mantiene su vigencia. «Esto es coherente con la distinción convencional entre federación y confederación, en la que en el caso federal se reconoce una legitimidad más fuerte en el nivel superior en comparación con el caso confederal, en el que los Estados mantienen la primacía política. Pero en ambos casos existe una interdependencia o sinergias suficientes, *spillover effect* y *upgrading common interests*,<sup>24</sup> entre las competencias en el nivel superior de gobierno, de modo que el valor de la unidad del conjunto compensa con creces las pérdidas en la libertad de acción individual de los Estados».<sup>25</sup>

Por otro lado, el *condominio* aparece «cuando una política dada se ejerce con mecanismos comunes bastantes poderosos y permanentes en el orden legal, financiero o de decisión».<sup>26</sup> Dos ejemplos de este modelo son la OTAN<sup>27</sup> y el Banco Central Europeo (BCE).<sup>28</sup> Sin embargo, en el *consortio*,

21. *Ibidem*, pp. 239-240.

22. *Ibidem*, p. 240.

23. *Ibidem*, pp. 240-241.

24. Términos añadidos por el autor de este trabajo.

25. Michael Emerson, *op. cit.*, p. 241.

26. *Ibidem*, p. 241.

27. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, también conocida bajo el nombre de Pacto Atlántico) se fundó en 1949 y su sede está en Bruselas. Incluye a 19 estados miembros que son los miembros de la UE (excepto Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia), Canadá, los Estados Unidos, Islandia, Noruega, Turquía y, desde el 12 de marzo de 1999, Polonia, Hungría y la República Checa.

28. El Banco Central Europeo (BCE) se inauguró el 30 de junio de 1998. Desde el 1 de enero de 1999 tiene por cometido la aplicación de la política monetaria europea definida por el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Concretamente, los órganos rectores del BCE (Consejo de

«la función se ejerce en un marco más laxo y puede basarse en el comportamiento cooperativo durante periodos determinados más que en un compromiso permanente».<sup>29</sup> Este último modelo es el que están siguiendo organizaciones como la OCDE<sup>30</sup> y el Consejo de Europa.<sup>31</sup>

Cuadro 2. **MODELOS DE GOBIERNO MULTINACIONAL**

	<i>Territorios flexibles</i>	<i>Territorios fijos</i>
<b>Funciones flexibles</b>	CONSORTIO	CONFEDERATIO
<b>Funciones fijas</b>	CONDOMINIO	FEDERATIO

Fuente: Michael Emerson, *El nuevo mapa de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 241.

Las clasificaciones anteriores surgen del análisis político de las instituciones regionales o subregionales. Sin embargo, no se puede olvidar que los términos como supranacionalidad, integración, confederación y federación usados en los procesos de ‘integración regional y subregional’ tienen un importante substrato en el Derecho. Remarcamos estas raíces porque nos parece que el análisis de las instituciones desde el enfoque de economía política internacional, si no contemplamos adecuadamente este uso terminológico, podría terminar creando una nebulosa de clasificaciones que más que aclarar confundan el análisis.

Gobierno y Comité Ejecutivo) dirigen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), cuyas funciones consisten en administrar la masa monetaria, conducir las operaciones en divisas, conservar y administrar las reservas oficiales de divisas de los estados miembros y garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

29. Michael Emerson, *op. cit.*, p. 241.

30. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización que sigue, desde 1961, la senda iniciada por la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica) creada en 1948 para gestionar la ayuda adjudicada por el Plan Marshall. Agrupa veinticuatro países: los países de Europa del Oeste, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Turquía. Es un organismo de concertación que publica numerosos informes sobre la situación de conjunto y sobre cada uno de los países miembros.

31. El Consejo de Europa no se debe confundir con el Consejo Europeo. Estas son dos organizaciones distintas aunque los 15 países miembros de la UE pertenezcan al Consejo de Europa. Ésta última es una organización intergubernamental fundada en 1948 en el Congreso de La Haya y en la actualidad está conformada por 43 estados europeos. El Consejo de Europa con sede en Estrasburgo (Francia) cubre los temas más importantes con los que se enfrenta la sociedad europea (derechos humanos, medios de comunicación, cooperación legal, asuntos sociales y económicos, salud, educación, herencia, deportes, juventud, democracia local, cooperación transfronteriza, medio ambiente y planeamiento regional).

Desde el Derecho, Begoña Vidal sitúa a los procesos de ‘integración regional o subregional’ «en una posición intermedia, funcionando a través del derecho internacional en algunas ocasiones, junto a la utilización de técnicas federales en otras».<sup>32</sup> Y es desde aquí, según la misma autora, que nace el término *supranacionalidad* como un concepto intermedio entre ‘internacional’, bajo el que se rigen los ‘acuerdos preferenciales de comercio de cooperación’ y ‘federal’, como el objetivo a alcanzar tras la consolidación de la ‘integración regional o subregional’ en un Súper-Estado. De acuerdo con Pescatore,<sup>33</sup> la supranacionalidad es «una autonomía de poder y de acción al servicio de los intereses y de los objetivos comunes a varios Estados; estando su fundamento en el reconocimiento, por varios Estados, de la superación del interés puramente nacional y la fusión de éste en el interés de una comunidad humana más amplia».<sup>34</sup> Esta característica distintiva y particular hace que este autor distinga entre *federación*, *confederación* e *integración* como regímenes supranacionales para organizar a los estados. Estos términos están unidos por la existencia de cierta solidaridad en estos procesos comunitarios de unificación que, al igual que el enfoque teórico *neofuncionalista* o la opción ‘neofuncionalista’ de Cohen, marcan una tendencia integradora, *spillover effect*, de los estados hacia una unión federal. Esto hace que los neofuncionalistas, siguiendo la doctrina política del federalismo, apoyen a la forma federal como el régimen más adecuado para organizar la integración de una región o subregión.

Para Pescatore, la *federación* se da cuando las colectividades participantes son autónomas pero no soberanas desde el momento en que la federación es un Estado, el Estado regional, en toda su dimensión. Este término coincide básicamente con la opción ‘federalista’ de Cohen y con la *federatio* de Emerson. Al igual que el término anterior, la *confederación* está basada en el establecimiento de un lazo de unión generalizado, con la salvedad de que cada uno de sus miembros mantienen su soberanía. Y la *integración* se distingue de los términos anteriores porque designa proyectos de unificación entre estados relativos a sectores limitados, sin pretender englobar todas las atribuciones de un Estado. A partir de esta clasificación de Pescatore, Begoña Vidal intenta marcar la línea de separación que existe entre estos términos. Según ella:

32. Begoña Vidal Fernández, *El proceso de anulación comunitario. Control jurisdiccional de la legalidad de las actuaciones de las instituciones comunitarias*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999, p. 120.

33. El Juez Pescatore es uno de los padres de la creación intelectual del derecho europeo.

34. P. Pescatore, «El reparto de competencias y de poderes entre los estados miembros y las Comunidades Europeas», *Derecho de la integración* (Buenos Aires), 1 (octubre de 1967): 94. Citado por Begoña Vidal Fernández, *op. cit.*, p. 120.

La integración se diferencia de la federación y de la confederación en que estos dos tipos de organizaciones aluden a la existencia de un vínculo generalizado, pero se acerca a la fórmula federal alejándose de la confederal dada la intensidad de los vínculos y la profundidad de las relaciones en los sectores implicados, respecto de los cuales los Estados participantes pierden su soberanía en un proceso de integración del mismo modo que una federación.<sup>35</sup>

La dificultad de usar esta terminología para los acuerdos de ‘integración regional o subregional’ reside en el hecho de que se están definiendo procesos en evolución que en un principio son sujetos de Derecho internacional, cuando no pasan de ser un acuerdo preferencial de comercio. Más adelante pasan a ser sujetos del Derecho comunitario o de integración conforme van desarrollando sus lazos y sus compromisos comunes con algunos aspectos supranacionales. Y finalmente, si así lo permitiera la voluntad política de los países miembros el proceso de integración terminará siendo un Estado federal sujeto del Derecho público.

Mientras estos procesos de ‘integración regional’ (económica, política y social) fluyan, según la creencia del enfoque *neofuncionalista* y la opción ‘neofuncionalista’, hacia la desembocadura en el Súper-Estado federal, inevitablemente estos procesos de integración presentarán dificultades para ser clasificados como objetos políticos. Parafraseando al politólogo P. Schmitter<sup>36</sup> quien hace referencia al caso de la UE, la CAN es un objeto político no identificado que de momento funciona pero que está desafiando la categorización convencional, o sea estos procesos de integración, ayudados del instrumento del Derecho comunitario, son transitoriamente válidos pero no identificados desde el análisis político. Según este autor, en palabras de Emerson, «O la UE es verdaderamente única y siempre lo será, o es una estructura política inmadura que no resistirá la prueba del tiempo hasta que haya adoptado una forma política más sólidamente contrastada».<sup>37</sup>

Partiendo de lo anterior, Emerson añade que «para que Europa (o la CAN)<sup>38</sup> sea una entidad política con sentido tiene que haber una proporción sustancial de *confederatio* o de *federatio*»<sup>39</sup> y que para que la concentración

35. P. Pescatore, «Federalisme et intégration: remarques liminaires», en *Federalism and Supreme Court and integration of legal systems*, Bruselas, UGA, 1973, pp. 6-7. Citado por Begoña Vidal Fernández, *op. cit.*, pp. 121-123.

36. Ver P. Schmitter, «Some Alternative Futures for the European Polity and their Implications for European Public Policy», en Y. Meny, P. Muller and J. L. Quermonne, eds., *Adjusting to Europe-The impact of the European Union on national institutions and Policies*, Routledge, 1996. Citado por Michael Emerson, *op. cit.*, p. 240.

37. Michael Emerson, *op. cit.*, p. 240.

38. El paréntesis es del autor de este trabajo.

39. Michael Emerson, *op. cit.*, p. 242.

de poder, que permita estos modelos de gobierno, se justifique, la sinergia entre las competencias ejercidas por las instituciones tiene que lograr credibilidad e influencia en la política exterior y ser intrínsecas al desarrollo político, económico y social de los estados miembros.<sup>40</sup>

#### 4. EL REFERENTE EUROPEO: ENTRE EL INTERGUBERNAMENTALISMO Y LA SUPRANACIONALIDAD

Según Miles Kalher, el regionalismo actual:

Se distingue de sus predecesores por instituciones relativamente subdesarrolladas (...) A pesar de que el nuevo regionalismo ha sido impulsado por una mayor integración económica y enfrenta una agenda de política, no ha predominado ninguna fórmula institucional particular. Tampoco hay evidencias de que haya una sensación de que es necesario establecer instituciones regionales complejas.<sup>41</sup>

Las afirmaciones de este autor no se cumplen para el caso de la UE ni, como veremos posteriormente para el de la CAN. Sin embargo, estas palabras marcan una tendencia en el desarrollo institucional de los procesos de integración del que ni la UE ni la CAN están libres. En la actualidad, en el modelo o paradigma seguido por la UE sigue mezclándose el intergubernamentalismo y la supranacionalidad. Este proceso de integración se está planteando cómo debe rediseñar su arquitectura institucional para seguir adelante con sus objetivos de integración (económica, política y social) y asimilar a los nuevos países de la Europa del Este que se van a ir incorporando gradualmente en los próximos años. Esta nueva Europa que se está diseñando podría estar alcanzando sus límites supranacionales, en lo que algunos han llamado *intergubernamentalismo plus*,<sup>42</sup> y que parece ir acercándose a las potencialidades, o incorporando muchos elementos, del *modelo sajón* en donde la UE ampliada buscará más que la integración, la cooperación y una estructura institucional donde el *intergubernamentalismo* vaya superando la *supranacionalidad*. La UE ha desarrollado mucho su integración económica, pero en la actualidad vive una *crisis de crecimiento* que le está pidiendo abordar seriamente asuntos

40. *Ibidem*, pp. 242-243.

41. Miles Kalher, *op. cit.*, p. 29.

42. Ver Andrés Ortega, «La Europa del 'bechmarking' », *El País Digital* (España), 20 de marzo de 2000.

de la integración política como son: el federalismo europeo y la cesión de soberanía de los estados nacionales al 'Estado europeo'. La pérdida de terreno de la *supranacionalidad* en el proyecto europeo a favor del *intergubernamentalismo* puede ser interpretada como temor o falta de disposición de los estados nacionales a la cesión de poder nacional que supone avanzar 'ahora que toca' en la integración política. «Hoy, los Estados, sin embargo, asumen el protagonismo a nivel federal, pero con el único propósito, aparente, de defender sus intereses nacionales, nunca pensando en el proyecto europeo».<sup>43</sup> Esta dinámica es la que puede estar creando esta mezcla de integración económica/cooperación política en el seno de Europa. A esta redefinición arquitectónica de la UE se le une que los países candidatos manifiestan fuertes reservas a poner en común, como demanda una integración de instituciones supranacionales, una soberanía que acaban de recobrar. La actual redefinición europea añade aún mayor complejidad al estudio del regionalismo a principios del siglo XXI, ya que como hemos dicho anteriormente, la integración europea es uno de los grandes referentes para el resto de procesos regionales en la región latinoamericana y para la subregión andina.

Occidente parece estar perdiendo su carácter multicivilizatorio a favor del predominio cada vez más claro del modelo civilizatorio estadounidense o sajón. En palabras de Huntington:<sup>44</sup> «el Occidente multicivilizatorio de la Guerra Fría se está remodelando como un nuevo agrupamiento que más o menos coincide en su extensión con la Civilización Occidental». En medio de esta transformación del referente europeo ante el referente norteamericano o *neoamericano*,<sup>45</sup> se encuentra la subregión andina y su integración regional. Por lo tanto, si la década de los noventa estuvo marcada por el renacimiento de la integración latinoamericana, la primera década del siglo XXI está siendo marcada por la redefinición europea y el peso de las propuestas estadounidenses (ALCA); y como consecuencia una nueva y, quizá, homogénea forma de regionalismo en la Civilización Occidental, en América Latina y por ende, en la Comunidad Andina.

43. Antoni Castells, «La UE. Entre el federalismo y la ingeniería política», *El País Digital* (España), 23 de enero de 2001.

44. Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 187.

45. Este término califica al modelo económico que los Estados Unidos de América adoptaron bajo la presidencia del Ronald Reagan. Este término ha sido tomado de Michel Albert, *Capitalismo contra Capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1992.

## 5. EL NUEVO REGIONALISMO ANDINO VISTO DESDE SUS INSTITUCIONES

El Grupo andino vivió un momento de importante reactivación durante los años noventa. Una de las manifestaciones de esta reactivación está presente en la nueva estructura institucional del Grupo más acorde con la nueva concepción de regionalismo, regionalismo abierto, que se consolidó en América Latina en esos años. La nueva estructura institucional andina se aprobó el 10 de marzo de 1996 en la ciudad peruana de Trujillo y el 1 de agosto de 1997 el Grupo Andino se transformó en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en el Sistema Andino de Integración (SAI) que es su estructura institucional.

La CAN está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del SAI. El proceso de integración tras esta transformación se vio reforzado en su dirección política más allá de lo puramente comercial y económico. Es importante resaltar que la nueva estructura institucional andina recogió en un sistema los órganos e instituciones que se habían creado durante la vida del Acuerdo de Cartagena desde su creación en 1969. En el nuevo sistema institucional se confirmaba la tendencia de años anteriores de robustecer los órganos políticos intergubernamentales, como el Consejo Andino de Ministros de 1979<sup>46</sup> y el Consejo Presidencial Andino de 1990, en detrimento de los órganos de carácter comunitario, como la Junta del Acuerdo de Cartagena.

En la estructura institucional andina, el máximo órgano es el Consejo Presidencial Andino que «está conformado por los Jefes de Estado de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena» y se expresa a través de Directrices que son básicamente mandatos presidenciales que no forman parte del Ordenamiento Jurídico Andino.<sup>47</sup> Los órganos legislativos del Sistema son el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión que son los encargados de emitir las Decisiones (leyes andinas). Además, existen dos órganos de esencia comunitaria como la Secretaría General de la Comunidad

46. Es necesario señalar que el Consejo Andino desde el punto de vista jurídico sí constituye un órgano comunitario, al menos cuando emite Decisiones.

47. El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina comprende: a) el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; b) el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus Protocolos Modificatorios; c) las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; d) las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y, e) los convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

Andina y el Parlamento Andino. La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la CAN, cuya labor principal, para lo que puede emitir Resoluciones (Reglamentos de leyes y actos administrativos comunitarios), consiste en prestar apoyo técnico a los demás órganos andinos y administrar el proceso de integración. El Parlamento Andino, contrariamente a lo que se espera, no legisla el proceso sino que es un órgano deliberante sin ninguna capacidad de emitir normas vinculantes u obligatorias.

Además, en 1979 los países andinos crearon el actual Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN), lo que puso al Acuerdo de Cartagena bajo el Derecho comunitario o de integración. Mediante el Tratado de Creación del TJCAN,<sup>48</sup> la CAN incorporó a su estructura jurídica un órgano judicial plenamente comunitario. Al mismo tiempo, la producción legislativa del Acuerdo –Decisiones y Resoluciones–, a través de los artículos dos y tres, pasaba a tener aplicabilidad inmediata y efectos directos, aunque los países miembros debieran realizar la reforma constitucional conveniente.<sup>49</sup> Esto ha hecho que el proceso de integración andino esté en la actualidad regido por el Derecho comunitario o de integración y no ya por el Derecho internacional como por ejemplo ocurre con el Mercosur o el TLC. El artículo dos del Acuerdo dice: «Las Decisiones obligan a los países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina» y el tres dice: «Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Ofi-

48. El tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (TAJ) se firmó por los presidentes el 28 de mayo de 1979 en la ciudad de Cartagena. Debido a la nueva estructura institucional que se aprobó en el Protocolo de Trujillo (Perú) en 1996, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia fue sometido el 28 de mayo de 1996 en la ciudad de Cochabamba (Bolivia) a un Protocolo Modificatorio para adaptarlo a la nueva situación. A partir de esta fecha el TAJ pasó a llamarse Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN).

49. En la actualidad Colombia (1991), Ecuador (1998) y Venezuela (1999) han realizado reformas en sus Constituciones Políticas para adecuar sus normas constitucionales a las necesidades y requerimiento de la integración andina y latinoamericana. La Constitución de Perú del año 1996 se muestra más cautelosa, aunque en el art. 44, segundo párrafo dice: «es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior». Bolivia es, por el momento, el único país de la CAN cuya Constitución, pese a las reformas de 1995, no contiene ninguna norma al respecto. Sin embargo, esto podría quedar resuelto pronto si, como parece, la reforma constitucional que se ha propuesto en Bolivia, y la que seguramente sobrevendrá en el Perú en el proceso de restablecimiento democrático en curso, adecuan sus constituciones a las necesidades y requerimientos de la integración andina.

cial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior» (*ver anexos 1 y 2*).

Miles Kalher dice (*ver supra*) que una de las características del nuevo regionalismo es que los procesos de integración cuentan con estructuras institucionales muy poco desarrolladas. Sin embargo, esta afirmación no se cumple para la CAN que, como hemos visto, tiene una estructura institucional muy desarrollada y amplia. En palabras de Maldonado Lira, «no existe en el continente otro proceso de integración subregional con un tejido institucional y organizacional más amplio y desarrollado que la Comunidad Andina». <sup>50</sup> Esta nueva institucionalidad conjuga una estructura institucional ‘a la europea’ con dinámicas de funcionamiento intergubernamentales. Esto convierte a la CAN en «un modelo original de Organización internacional, que se aleja de las Organizaciones internacionales clásicas o de cooperación y al que algunos han denominado ‘Organización supranacional’, y otros, la han calificado, simplemente, de organización de integración». <sup>51</sup> Ahora bien, desde la CAN el término supranacionalidad no se entiende «como sustento de un Súper-Estado, esto es, en tanto que fenómeno jurídico que supone la creación de un nuevo sujeto internacional dotado de soberanía y, además, superior a los entes Estatales que lo componen» <sup>52</sup> que correspondería con lo que conocemos como federación. El uso del término supranacionalidad en la CAN se refiere a «la cesión (...) del ejercicio de competencias soberanas, no la de la soberanía (...) la cesión del ejercicio de competencias se efectúa mediante atribución y no a través de una transferencia de soberanía, por consiguiente, no se trata de un acto jurídico definitivo». <sup>53</sup> Aunque sí es necesario «para que esta cesión se acomode convenientemente al Ordenamiento jurídico de los Estados miembros (...) que esta cesión tenga un fundamento constitucional». <sup>54</sup> «Las Constituciones se verán afectadas por este proceso de integración en cuanto limita los poderes del Estado (no la legitimidad del poder) y hace de la norma comunitaria andina norma prevalente sobre la estatal y convierte al juez nacional en juez ordinario del derecho comunitario andino». <sup>55</sup>

Por lo tanto, el proceso de integración andino, analizado desde el Derecho comunitario, no parece ser ni una *federatio* ni una *confederatio*, pero

50. Héctor Maldonado Lira, *Treinta años de integración andina: balance y perspectivas*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999, p. 23.

51. José Manuel Sobrino Heredia, *Integración supranacionalidad en la Comunidad Andina*, documento informativo, SG/di 303, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 19 de marzo de 2001, p. 3.

52. *Ibidem*.

53. *Ibidem*, p. 1.

54. *Ibidem*.

55. *Ibidem*.

tampoco mantiene la soberanía absoluta del Estado-nación aunque sí su esencia.

Lo anterior evidencia lo difícil que resulta identificar políticamente a la CAN, dificultad que no existe cuando se define el proceso de integración andino desde el Derecho donde los países miembros, la estructura institución subregional y los particulares pertenecientes a este proceso son claramente sujeto de Derecho comunitario o de integración. José Manuel Sobrino, desde el análisis del Derecho, lo expresa con toda claridad. «Es indudable que la Comunidad Andina no constituye una Federación, ni que en el horizonte se vislumbren unos Estados Unidos Andinos». <sup>56</sup> Allan Wagner, <sup>57</sup> en sintonía con el premonitorio pensamiento de Carlos García Bedoya <sup>58</sup> y en referencia a la dimensión política del proceso de integración andino, nos habla de «una integración comunitaria de alcances y proyección política supranacionales pero no con características de un Estado federal o confederado, constituye probablemente el modelo más razonablemente asequible para las actuales posibilidades de la integración». <sup>59</sup> Pero este autor no olvida, ya que habla desde el enfoque neofuncionalista, la marcha ascendente y gradual hacia «una etapa absolutamente superior y cualitativamente distinta, que estaría constituida de un Estado supranacional, que vendría a ser una entidad política totalmente nueva y sucesora de las entidades independientes que originalmente se concertaron para poner en marcha el proceso de integración». <sup>60</sup> Por lo que, en el fondo, el análisis político en el seno de la CAN, no así el jurídico, mantiene la necesidad de identificar políticamente a este proceso de integración y que su estructura institucional comunitaria termine madurando para concretar el proyecto político andino que, de acuerdo con las palabras de Wagner, no renuncia a convertirse en el futuro en una unión federal. De acuerdo con esto último, observamos que la dimensión política en el proceso de integración ha estado presente desde sus orígenes, y además ha venido siendo reiterada por los presidentes a lo largo de su historia. En 1996, en el Protocolo de Trujillo «la dimensión política del proceso de integración andina fue incorporada jurídicamente al instrumento constitutivo». <sup>61</sup>

56. *Ibidem*, p. 3.

57. Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina.

58. Ver Carlos García Bedoya, *Política exterior peruana. Teoría y práctica*, Lima, Mosca Azul Editores, 1981. Citado por Allan Wagner Tizón, «Hacia una integración política andina», *Revista de la Academia Diplomática del Perú* (Lima), número especial (diciembre de 2000): 59-63.

59. Allan Wagner Tizón [2000], *op. cit.*, p. 62.

60. *Ibidem*.

61. *Ibidem*, p. 70.

En todo lo visto hasta el momento, hemos observado que tanto el enfoque teórico *neofuncionalista* y la doctrina política federalista ven al Estado federal como la consecuencia lógica de la interdependencia que generan los procesos de ‘integración regional o subregional’. En este punto cabe preguntarse si la estructura institucional andina, y su dinámica, va a permitir el logro de un proyecto político andino federal. O si, en caso de que la respuesta anterior sea negativa, la actual institucionalidad podría mantener a la integración andina en un Estado permanente –de acuerdo con Sobrino, de supranacionalidad no federal ni confederal– desafiando todas las fuerzas de la gravedad *neofuncionalista* (*spillover effect* y *upgrading common interests*). En definitiva, ¿qué papel real juegan las instituciones en el nuevo regionalismo andino?

Desde la perspectiva institucional subregional, el nuevo regionalismo andino tuvo su guía en el Acta Única Europea de finales de los ochenta que presentaba un modelo institucional desarrollado en el camino de la apertura y de la competitividad. Y al mismo tiempo, en la década de los años noventa ha calado en el funcionamiento de su estructura institucional, también en la de la UE, la visión sajona de institucionalismo regional en el que las instituciones regionales tienen muy poco peso y donde priman las negociaciones intergubernamentales y las instituciones multilaterales de carácter global (OMC). O sea, el *regionalismo abierto andino*, desde un punto de vista institucional, se encuentra entre la influencia del regionalismo *sajón* y del *renano*. Esta convivencia de paradigmas dentro del proceso responde a la necesidad –facilitada bajo un esquema institucional *sajón*– de la inserción eficiente de la subregión en un contexto internacional marcado por la progresiva naturalización de la idea de globalización y por la incertidumbre ante un sistema internacional que no termina de establecer las nuevas ‘reglas del juego’ del concierto internacional. En palabras de Wagner, «los intentos de (...) agruparse para participar de la manera más beneficiosa posible o, al menos, menos perjudicial dentro de tan complejo contexto internacional, todo lo cual actúa como un importante *federador externo*». <sup>62</sup> Y por otro, de mantener el ambicioso proyecto andino de integración económica, política y social que se tiene que apoyar sobre una estructura institucional sólida de corte europeo o renano. Como hemos visto esta dicotomía no es exclusiva de la CAN, sino que también está apareciendo de igual manera, aunque con matices diferenciales, en bloques o en países tan paradigmáticos como la UE y los Estados Unidos de América.

La convivencia de paradigmas descrita anteriormente puede tener su límite cuando, para conseguir los objetivos que se marca la integración, haya que dar prioridad a uno de ellos sobre el otro. Por lo tanto la prioridad de los objetivos llevará a definirse o dar mayor peso a un paradigma sobre otro. En

62. *Ibidem*, p. 74.

estos momentos y en este punto, la integración andina todavía no se ha definido totalmente, lo que es admitido desde el mismo seno de la CAN. José Antonio García-Belaúnde<sup>63</sup> reconoce que el proyecto andino «tiene una mayor dimensión ahora que el modelo neo-liberal que (...) se impuso en la región es cuestionado»,<sup>64</sup> cuando se trata de alcanzar objetivos como la definición de una Agenda Social: «con ella se trata de emprender tareas conjuntas en materia laboral, educativas y de salud, compartir experiencias de (...) esfuerzos en la lucha contra la pobreza, abordar comunitariamente el desarrollo fronterizo (...), y encontrar mecanismo para una mayor participación social en el proceso de integración andina».<sup>65</sup> Y como «ir desarrollando una cultura de la integración que permita a los ciudadanos andinos identificarse a partir de una historia común de valores compartidos y de un gran proyecto político».<sup>66</sup> Esto pone de manifiesto el temor de que «no existe todavía un paradigma, ni conceptualización alguna sobre integración y desarrollo social».<sup>67</sup>

Según Luis Abugattas,<sup>68</sup> la CAN se ha ido definiendo en su dinámica cada vez más a favor de un esquema institucional de funcionamiento intergubernamental para lo que ha ido quitándole fuerza, aunque no eliminándolas, a las instituciones que están proyectadas para que el proceso andino tenga cada vez más un funcionamiento comunitario. Este autor considera que la aprobación de la Decisión 322 sobre relaciones comerciales con países de ALADI, Centroamérica y el Caribe en 1992 marcó el punto de inflexión en la construcción supranacional del proceso de integración andino a favor, finalmente, de la intergubernamentalidad. Esta Decisión autoriza a los países andinos a entablar negociaciones comerciales individualmente con otros países de la región, con la única obligación de informar al resto de los países miembros de la CAN. Evidentemente, la Decisión 322 (ley andina) contraviene el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena<sup>69</sup> (constitución andina) donde se dice que «los Países Miembros se comprometen a no alterar unilateralmente los gravámenes que se establezcan en las diversas etapas del Arancel Externo. Igualmente, se comprometen a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con paí-

63. Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina.

64. José Antonio García-Belaúnde, «El sueño de Bolívar: de la Federación de los Andes a la Comunidad Andina», exposición presentada en el coloquio «El sueño de Bolívar. El futuro de la representación política y de la integración de los países andinos», Biarritz, 27-28 de septiembre de 2000.

65. *Ibidem*.

66. *Ibidem*.

67. *Ibidem*.

68. Entrevista realizada el 14 de marzo de 2001 en la ciudad de Lima (Perú).

69. En la codificación de la Decisión 406 actualmente en uso.

ses ajenos a la Subregión». Esta Decisión nació dentro de la nueva ola de regionalismo andino y buscaba reforzar la nueva lógica de funcionamiento del regionalismo abierto donde la integración se ve como un proceso que ayuda a la inserción de los países en el comercio mundial internacional (*ver capítulo 3*). Por consiguiente, el apoyo mediante 'ley' de las relaciones unilaterales, reforzando el intergubernamentalismo, se hizo incluso contraviniendo lo estipulado por el Acuerdo de Cartagena (constitución supranacional). Además, después de emitirse esta Decisión no hubo ningún intento de los países de declararla nula por inconstitucional como se podría haber hecho o de sustituirla mediante otra Decisión, lo que la convierte en una Decisión que padece el *vicio de nulidad* pero que sigue vigente. Esto además de cuestionar el fundamento del Ordenamiento Jurídico Andino y por lo tanto la arquitectura institucional andina de esencia comunitaria frente a la práctica del regionalismo abierto, demuestra una vocación política, al menos en lo comercial, claramente intergubernamental.

Otro ejemplo importante de esta tendencia constructora y fortalecedora de las instituciones intergubernamentales en la CAN, se ha visto reforzada por el camino elegido para llegar al Mercado Común Andino (MCA) en el 2005. En las reuniones presidenciales de Guayaquil (Ecuador) de 1998 y de Cartagena (Colombia) de 1999 se planteó elaborar un protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena que incluyera la constitución de un MCA para el 2005. Pero finalmente en la Cumbre Presidencial Andina celebrada en Lima en el año 2000, los presidentes andinos optaron por desarrollarlo a través Directrices que como hemos mencionado no forman parte del Ordenamiento Jurídico Andino y que constituyen la forma de expresión de la voluntad del Consejo Presidencial Andino. El órgano encargado de dar cumplimiento y velar por la ejecución de estas Directrices es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La justificación que se da para la elección de este canal para la consolidación del MCA, en vez del de elaborar un protocolo que incorpore el objetivo y las metas en el Acuerdo de Cartagena, es la agilidad del mandato presidencial directo. Pero la elección de esta vía también puede ser interpretada como poca confianza de los presidentes en que realmente se pueda constituir un MCA en el 2005. Y evidentemente prefieren un camino que no pase por el Ordenamiento Jurídico que, aunque más laxo que el otro, en el caso de no alcanzarse la meta establecida no desacreditará tanto al proceso. Por lo tanto, un objetivo tan importante para un proceso de integración como la formación de un MCA está siendo canalizado a través de instrumentos institucionales intergubernamentales, al mismo tiempo que se evitan los canales supranacionales existentes; aunque las Decisiones que la Comisión y el Consejo adopten posteriormente tengan un carácter supranacional.

En los últimos años, el incumplimiento de las metas fijadas para el AEC a través de protocolos o de las disposiciones del Ordenamiento Jurídico Andino está evidenciando la debilidad de la construcción comunitaria del proceso ante los mismos participantes y otros actores internacionales. Sin embargo, los estudios, compromisos y plazos a partir de Directrices, y al no formar parte integrante del Ordenamiento Jurídico, tienen una repercusión institucional-jurídica nula en el caso de no cumplirse, al mismo tiempo que no erosionan tanto la credibilidad del proceso de integración subregional. Para evitar esta pérdida de credibilidad, la CAN está prefiriendo un funcionamiento intergubernamental que no pase a través del Derecho comunitario y que aporte mayor flexibilidad y agilidad al proceso. Esto irremediamente cuestiona la necesidad de instituciones subregionales de esencia supranacional, de un Ordenamiento Jurídico comunitario y demuestra hacia qué paradigma se está definiendo institucionalmente la CAN. En esta línea el consultor Alfredo Lewin expresaba su opinión, con relación a la actualización de la Decisión 40 sobre Doble Tributación, e ilustra este temor:

Por último, en el informe se recomienda que el modelo para la negociación de convenios entre Países miembros de la Comunidad Andina y terceros países no se adopte propiamente en una Decisión, lo cual en nuestra opinión lo haría inflexible y estático, y muy probablemente objeto de violación permanente por parte de los Países, como ha sucedido desde la promulgación de la Decisión 40.<sup>70</sup>

La descripción que hemos hecho de la estructura institucional de la CAN nos ha mostrado un proceso de integración con una estructura institucional de corte europeo muy desarrollada con objetivos de integración económica, política y social. De acuerdo con la teoría política analizada, esta dinámica institucional solo tiene sentido si el proceso subregional camina hacia la construcción supranacional del añorado Estado federal (*ver supra*). Sin embargo, un análisis más pausado tanto del SAI y de su dinámica de funcionamiento, nos muestra un proceso subregional esencialmente intergubernamental. El Consejo Presidencial Andino (poder ejecutivo) es el máximo órgano del SAI por encima del TJCAN (poder judicial) y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión (poder legislativo). Consecuentemente, la baja y alta política andina sigue siendo definida por los intereses individuales de los países miembros a través de un funcionamiento in-

70. Secretaría General de la Comunidad Andina, *Resumen ejecutivo del informe final elaborado por el consultor Alfredo Lewin Figueroa con relación a la actualización de la Decisión 40 sobre doble tributación*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, agosto de 1999.

tergubernamental de la estructura institucional del proceso de integración andino y bajo un fuerte presidencialismo.

Las anteriores contradicciones cuestionan la actual arquitectura institucional andina, el SAI, como un instrumento adecuado a la nueva realidad de la integración subregional y hacen necesaria, como ya fue planteado por el Consejo Presidencial Andino en 1999, una renovación de ésta que la adecue a la nueva realidad. Dice la Secretaría General de la Comunidad Andina:

Esto hace pensar en una nueva reforma institucional a mediano plazo que permita asegurar un proceso ágil, ordenado y coherente de toma de decisiones, en el cual participen todos los sectores gubernamentales pertinentes (...) El Consejo Presidencial establece una revisión de la institucionalidad andina y no sólo la creación de un órgano, por lo que correspondería encarar una solución institucional más comprensiva y permanente, que supere las dificultades que presenta la establecida por el Protocolo de Trujillo y que permita encarar la cada vez más compleja agenda del proceso de integración (...) el fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales para coordinar y conducir los temas de la integración, ya que, de otra forma, a medida que se amplíe la agenda de la integración las dificultades se harían más serias y podrían convertirse en un factor de estrangulamiento para el proceso.<sup>71</sup>

El mensaje de la Secretaría General es claramente favorable a que el principio que rija sobre la institucionalidad subregional sea: el de la ‘forma sigue a la función’, la opción ‘funcionalista’ de Cohen y el enfoque *institucionalista neoliberal*. En definitiva, un funcionamiento institucional inspirado en el *paradigma sajón o liberal*. Por lo que la CAN está obligada a replantearse los aspectos institucionales supranacionales del SAI, lo que supone cuestionar la validez de un órgano tan paradigmático como el TJCAN o el sentido esencial del Parlamento Andino como el instrumento que logre una participación democrática ciudadana en el proceso de integración, necesaria en la construcción de una agenda social. Y por lo tanto preguntarse, y ver la compatibilidad entre las respuestas, ¿qué objetivos se quieren alcanzar? y ¿cómo alcanzarlos?

71. Secretaría General de la Comunidad Andina, «El futuro de la integración política andina: reflexiones de la Secretaría General», documento de trabajo, SG/dt 107, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 4 de noviembre de 2000, pp. 9-10.

## CAPÍTULO 3

# El nuevo regionalismo andino desde el contexto internacional

Otro modo de analizar el regionalismo es estudiarlo desde el contexto internacional. Esta variable se detiene en el nacimiento o la reestructuración de los procesos regionales o subregionales en medio y como resultado de las presiones de un determinado contexto internacional. En palabras de Mansfield y Milner:<sup>1</sup> «los Estados no deciden entrar en un acuerdo preferencial de comercio en el vacío respecto a la política internacional». En este punto, es importante distinguir entre los procesos regionales de ‘primera clase’, que corresponden a aquellos donde participan los tres grandes bloques (Europa, con la UE; Estados Unidos, con el TLC y; Japón con el proceso regional del sudeste asiático), y los de ‘segunda clase’ que son, por ejemplo, la CAN, el Mercosur, el MCCA, etc. Los procesos de regionalización, de ‘primera clase’, tienen la capacidad de influir sobre el sistema internacional, a través de la defensa directa de sus intereses y de la capacidad de atracción, y polarización, que su modelo regional tiene sobre los procesos regionales de ‘segunda clase’. Éstos presentan una gran dependencia económica y político-ideológica respecto a los primeros, que no les permite actuar de forma autónoma. Esta tipología muestra cómo las relaciones de poder entre los actores internacionales (estados e instituciones multilaterales) intervienen positiva o negativamente sobre la formación y el modelo de los acuerdos regionales ‘preferenciales de comercio y de cooperación’ o de ‘integración’. Y a su vez, la constitución de estos últimos influyen sobre los modelos de cooperación e integración política y económica del orden político y económico mundial.

En lo que hace a la variable analizada, las *teorías sistémicas* han sido las principales encargadas de estudiar el regionalismo desde el contexto internacional, a través del estudio de la influencia de las estructuras políticas y económicas internacionales, y de las relaciones de poder y de las instituciones multilaterales sobre los acuerdos regionales. Los autores que usan este instrumental teórico, lo justifican para el estudio de la realidad de los ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional’, y de la ‘integración regional o subregional’ porque, según ellos, elimina el reduccio-

1. Edward D. Mansfield y Helen V. Milner [1999], *op. cit.*, p. 608.

nismo de los análisis parciales (de la Naturaleza: biosfera y ecosistemas; de la Economía: globo, bloques, estados, regiones y municipios; de la Política: mundial, interestatal, entre bloques y variedad de instancias subestatales) ante un objeto de estudio, como los procesos regionales, que tiene un carácter amplio. Como mencionamos en la Introducción una vez terminada la Guerra Fría la realidad regional se ha vuelto más compleja debido a la difusión, especialmente en los países en desarrollo, de los paradigmas teóricos existentes, como un elemento más del nuevo reordenamiento mundial, en configuración. Esta complejidad y el aumento de las interrelaciones multilaterales y bilaterales que se dan entre países y bloques, así como entre política, economía, cultura, medioambiente, etc. apoyan el uso del *enfoque sistémico* para el análisis de la *última generación de regionalismo*.

Según Andrew Hurrell,<sup>2</sup> entre las teorías sistémicas se destacan dos grupos fundamentales: primero, la *teoría neorrealista* que enfatiza fundamentalmente la competición por el poder político dentro de un sistema internacional anárquico; segundo, el análisis de *la globalización* que se centra en la interdependencia y en el impacto de los cambios económicos y tecnológicos sobre el sistema internacional.

## 1. NEORREALISMO: EL NUEVO REGIONALISMO ANDINO Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los *neorrealistas* entienden el nacimiento de los bloques regionales desde la configuración externa del poder. El regionalismo político o económico (entre los que no encuentran diferencias esenciales) es mirado desde la perspectiva externa del sistema internacional en su conjunto, ‘desde fuera hacia dentro’. O sea que, el nacimiento o transformación de un proceso regional es visto como causado por los desafíos externos que se le plantean. Al estudiar de esta manera el regionalismo (centrados en los ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional’), los *neorrealistas* han intentado subsanar una de las grandes críticas que se les hace cuando explican la cooperación entre estados y actores internacionales en un mundo consustancialmente atravesado por el conflicto.

El enfoque *neorrealista* está marcado por la geopolítica y por la competencia en el mercado de lo que se ha denominado *la tríada* (Japón, Europa y Estados Unidos). Esta competencia internacional a través de bloques comer-

2. Andrew Hurrell, *op. cit.*, pp. 46-58.

ciales marcados por la influencia del poder hegemónico de uno de los polos de la *tríada* podría tener como consecuencia que se dejara de usar el régimen multilateral del comercio ya que tanto al interior de los bloques como entre ellos, podrían realizar una política comercial directa sin tener que usar el foro multilateral. Además de que existe el permanente peligro de confrontación entre ellos,<sup>3</sup> no hay que olvidar los riesgos latentes para los países no participantes en ningún bloque regional o subregional que podrían quedar totalmente desprotegidos y al margen de los flujos más activos de comercio.

El debilitamiento del movimiento tercermundista de los años setenta y estos peligros, dentro de la lógica neorrealista, han dinamizado los 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional' entre los países en desarrollo en los años noventa. Los *neorrealistas* ven una relación muy estrecha entre las actitudes y políticas de los países más poderosos en la conformación de acuerdos regionales y subregionales. Esta visión ante el sistema internacional hace a estos grupos regionales dependientes de las preferencias políticas y reacciones de los tres polos de la *tríada*, y del ciclo económico mundial de los países industrializados. De todas formas, este fenómeno no es propio de la *nueva ola de regionalismo* sino que encontramos ejemplos durante el período de la Guerra Fría donde la dos superpotencias apadrinaban y apoyaban determinadas alianzas regionales con objetivos geopolíticos, al igual que los desestimulaban cuando no servían a sus intereses. Esto último es lo que ocurrió en América Latina con la ola de regionalismo de los años cincuenta bajo el modelo cepalino de sustitución de importaciones que encontró la oposición de los Estados Unidos y que terminó viéndose frustrado con la crisis de los países industrializados y la *crisis de la deuda* latinoamericana en los años ochenta. En el período Posguerra Fría, dentro de la visión del enfoque neorrealista, el éxito o fracaso de los procesos de integración regionales y subregionales estaría marcado, fundamentalmente, por la influencia de los polos de la *tríada*.

Según el enfoque que estamos analizando, la causa fundamental que explicaría el nacimiento de la *última ola de regionalismo* en América Latina sería la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos dentro del orden mundial. Esta pérdida de peso en la economía mundial, el problema en las negociaciones multilaterales de comercio y el fortalecimiento de los poderes contrahegemónicos de Japón y la UE, hicieron que los Estados Unidos apoyaran la formación de acuerdos regionales, como el TLC y el ALCA, en los que se ha invitado a participar a todos los países latinoamericanos excepto Cuba, in-

3. Heribert Dieter, «El regionalismo en la región Asia-Pacífico», en Roberto Bouzas, comp., *Regionalismo e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997, pp. 174-175.

dependientemente de que éstos pertenezcan o no a ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación’ o de ‘integración’ subregionales en marcha, como es el caso de la CAN. Las iniciativas regionales en las que participa Norteamérica tienen objetivos puramente comerciales, intergubernamentales y favorecedores del libre comercio mundial, que al hacerle perder influencia político-económica a las áreas bajo influencia de la hegemonía japonesa o europea, contrarresta el regionalismo de corte proteccionista, que se podría dar en los grupos subregionales latinoamericanos y que bloquearía el avance hacia el libre comercio. Consecuentemente, desde este enfoque el *nuevo regionalismo* latinoamericano sería, fundamentalmente, un fenómeno de cooperación económica regional e intergubernamental, debido a que la región latinoamericana se encuentra bajo la esfera regional renovada de la influencia norteamericana. Finalmente, para ello la fuente inspiradora del regionalismo latinoamericano de *última generación*, *regionalismo abierto*, sería el *modelo liberal o sajón*.

El *regionalismo abierto* tiene características particulares según el bloque que lo aplica, lo que lo convierte en un término vago y lleno de matices. La Comunidad Andina, el Mercosur, el ALCA, etc. son esquemas integracionistas con carácter de regionalismo abierto pero cada uno de ellos tiene sus propias características. Este enfoque regional predominante en América Latina ha sido tildado de tibio por algunos autores,<sup>4</sup> considerándolo una «postura (...) en cuyo andamiaje conceptual apenas se le asignaba un secundario cometido a la interacción integradora».

En la subregión andina, se empezó a hablar de *regionalismo abierto* en los años noventa. Éste propone la inserción de la subregión en la economía mundial y desarrolla el principal componente de la estrategia de *Transformación productiva con equidad* que propusiera la CEPAL. Por lo tanto, las razones para hablar de *regionalismo abierto* en la CAN son básicamente tres: la liberalización comercial unilateral, la inversión extranjera directa y la profusión de acuerdos comerciales y de integración que ha experimentado la subregión en los últimos años.

Bajo una visión neorrealista, entonces, el *regionalismo abierto* promulgado por los países andinos, estaría marcado por el intergubernamentalismo y la cooperación comercial. O sea que, desde este enfoque, las instituciones intergubernamentales estarían relegando a las supranacionales a un segundo plano (*ver capítulo 2*) y las negociaciones comerciales externas de la subregión serían el tema prioritario de la agenda integracionista andina. Esta lectura del proceso andino desde el neorrealismo deja de lado en la agenda la

4. Raúl Grien, «¿La desintegración económica de América Latina?», *El País* (España), 8 de diciembre de 1995. Citado por Pedro Caldentey [1997], *op. cit.*, p. 77.

integración política y social, y cómo lograrla. El peso del contexto internacional en el proceso andino es muy importante, constituyéndose éste –desde nuestro punto de vista– en un motor fundamental de los compromisos internos y externos de la integración. Pero nosotros creemos que esto presenta un problema evidente que tiene que ser resuelto en el corto plazo: la falta de definición clara de un modelo andino. Consecuentemente, es necesario que éste se precise de acuerdo a alguno de los paradigmas o a una mezcla bien delimitada de ellos, para que la integración andina alcance todos sus objetivos (económicos, políticos y sociales), conseguidos los cuales la subregión podría ser menos dependiente del exterior.

Los *neorrealistas* también dedican su atención al análisis de la relación entre regionalismo y hegemonía, estrechamente relacionado con las luchas de poder. En el mundo Posguerra Fría, el poder hegemónico aparece representado en un mundo tripolar encabezado por Japón, Europa y los Estados Unidos. Estos hegemones podrán ser considerados *benignos* cuando, al impulsar proyectos regionales no se limiten solo a la búsqueda de sus intereses nacionales e impulsen la redistribución de los beneficios entre todos los países miembros. Cuando el país no hace lo anterior se lo termina considerando *hegemón maligno*. «La responsabilidad del liderazgo debe entenderse como una reconciliación de los intereses nacionales y los intereses de otros participantes en el proceso de integración regional».<sup>5</sup> Walter Mattli<sup>6</sup> considera imprescindible la existencia de este *hegemón benigno* para que un proceso de integración pueda tener éxito, debido a que este liderazgo aportará beneficios a los países miembros y por lo tanto ayudará a los gobernantes a mantenerse en el poder. Al mismo tiempo, esto hará que los gobernantes apoyen las instituciones regionales y cumplan sus compromisos dentro este marco institucional regional. De acuerdo con esta visión, ésta carencia podría ser una de las limitaciones con que cuenta la CAN para su éxito.

Sin embargo, esta necesidad de un país que cumpla el papel de un *hegemón benigno* en un bloque regional ha sido entendida por Brasil en su planteamiento de la creación del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALC-SA). Este país, que sin duda tiene aspiraciones geopolíticas regionales y globales, está usando un discurso en el que manifiesta su deseo de «concentrarse junto a los demás países del continente, en temas de relevancia para la región, de diversa índole política y económica».<sup>7</sup>

5. Heribert Dieter, *op. cit.*, p. 154.

6. Walter Mattli, *op. cit.*, p. 43.

7. Artículo disponible en la página web de la Secretaría General de la Comunidad Andina, «Desde la visión de Brasil. El impacto de Mercosur-CAN en el ALCA», <http://comunidadandina.org>.

Andrew Hurrell,<sup>8</sup> en su inquietud sistematizadora, plantea cuatro vías por las cuales la existencia de un *hegemón* podría actuar como un poderoso estimulante para el regionalismo y la creación de instituciones regionales.

En la primera vía, los grupos regionales o subregionales se unen para contrarrestar el poder de un país hegemónico dentro de una región o continente. Esta búsqueda de equilibrio de poder entre los Estados Unidos y el resto del continente americano es lo que ha podido impulsar al presidente del posible hegemón latinoamericano, el brasileño Cardoso, a plantear la integración de Sudamérica, cuyo eje principal podría estar en la integración de la subregión andina con el Cono Sur y que de consolidarse supondría un mayor equilibrio en las negociaciones hemisféricas del ALCA.

Una segunda vía sería aquella donde se busca el equilibrio de poder dentro de una región a través del impulso de instituciones regionales que limitarían la actuación hegemónica de un determinado país. Este es el caso de Alemania dentro de la UE donde se intenta por razones históricas y de equilibrio de poder, especialmente por iniciativa de Francia, limitar el peso del país teutón a través de los votos en las instituciones europeas. Esto último se ve reflejado, por ejemplo, en el reparto de los votos en el Consejo, donde en estos momentos Alemania con 82 millones de habitantes tiene 10 votos, al igual que Francia con 59 millones, en comparación con los 39 votos de los 10 países más pequeños con 79 millones de habitantes. Este equilibrio de poder a través de las instituciones, no le quita la capacidad hegemónica a Alemania, aunque si mantiene un cierto control del resto de los países de la UE sobre ésta. Por lo tanto, el predominio de los criterios políticos sobre los democráticos en el Consejo es lo que, según este enfoque, ha dado viabilidad al proyecto europeo desde que terminó la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, como consecuencia de la unificación alemana y la futura ampliación de la UE, en Europa ha renacido el dilema entre instituciones sustentadas en criterios democráticos o políticos. El Tratado de Niza<sup>9</sup> (Francia), aunque tímidamente, ha roto la paridad entre Alemania y el resto de los grandes. Alemania tendrá 99 diputados en el parlamento que se constituya en el 2004 en contraposición con los 72 de Francia, Italia y el Reino Unido (en la actualidad Alemania tiene 99 y los otros tres 87). El reparto de votos de acuerdo a la población le dará una mayor legitimidad democrática al proceso europeo, pero terminará naturalmente favoreciendo a Alemania y rompiendo el actual equilibrio hegemónico de Europa. Esto podría acabar con la alianza franco-alemana que his-

8. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 54.

9. Tratado firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 por los representantes de los países miembros de la UE.

tóricamente ha sido el eje central del proceso europeo. De acuerdo con Ignacio Sotelo:

El dilema es una Unión que encuentra un nuevo equilibrio, conservando como su columna vertebral la paridad franco-alemana, o una nueva Unión, si se quiere más democrática, al corresponder el peso específico de cada miembro con la población, pero en la que a la larga se configure una hegemonía clara de Alemania, con los altos riesgos que ello comporta.<sup>10</sup>

Esta segunda vía muestra que en los procesos regionales los países más débiles buscan equilibrar el poder del país hegemón a través de instituciones regionales desarrolladas, supranacionales, con equilibrada capacidad de decisión. En América Latina, Brasil está liderando el proceso subregional de Mercosur. Sin embargo, la estructura institucional de esta subregión no es aún muy desarrollada, debido a que el peso de los países débiles (Uruguay, Paraguay e incluso Argentina) es extremadamente limitado y no tiene la fuerza necesaria para presionar por la promoción de una estructura institucional que contrarreste el peso brasileño. En este caso concreto, la creación de estructuras institucionales desarrolladas en la subregión no superaría los insalvables desequilibrios de poder que existen entre Brasil y el resto de los países de la subregión. A partir del ejemplo de Mercosur, podemos decir que esta vía favorecedora de instituciones regionales supranacionales, también, necesita desde el comienzo un cierto equilibrio, ya que si el desequilibrio de poder entre el *hegemón* y el resto de los países es muy grande no se podrían dar las condiciones para estimular la creación o el funcionamiento equitativo de las instituciones regionales. Parecería lógico que el resto de los países que forman Mercosur estimulen la integración de éste con otros bloques subregionales del Hemisferio Occidental como la Comunidad Andina. Esta unión permitiría que los países débiles del Cono Sur ganaran fuerza frente al gigante brasileño. Las negociaciones multilaterales entre la CAN y el Mercosur fracasaron en 1999, pero posteriormente se negociaron acuerdos de preferencias arancelarias entre la CAN y Brasil y Argentina por separado. Después de estas negociaciones, con el objetivo de tener lista una zona de libre comercio entre los dos bloques en el 2002, la CAN optó por una vía 'poco ortodoxa' de negociación con Uruguay y Paraguay que consistía en negociar por separado acuerdos comerciales de preferencias fijas y así facilitar la negociaciones de los dos bloques antes de finalizar el año 2001. Esta propuesta atípica no está dando los frutos que se esperaba, debido a las dificultades que han surgido a la hora de nego-

10. Ver Ignacio Sotelo, «Eje franco-alemán o hegemonía alemana», *El País Digital* (España), 1 de diciembre de 2000.

ciar dichos acuerdos. Con Uruguay no se ha comenzado porque éste se ha negado desde un principio mostrando su preferencia por negociar todo dentro de la negociación de bloques y con Paraguay no parece claro que se pueda llegar a un acuerdo preferencial antes de la próxima reunión entre CAN y Mercosur. Si esta negociación ‘poco ortodoxa’ hubiera tenido éxito, bajo la lógica de esta segunda vía, se hubiera dado una suerte de reequilibrio del poder de negociación entre al menos siete países (los cinco países miembros de la CAN y Paraguay y Uruguay), y quizá también Argentina, y el gigante brasileño, que posiblemente hubiera ofrecido mayores ventajas a los países en la prevista negociación multilateral entre ambos bloques.

La tercera vía que apunta Hurrell es aquella en que la existencia de un *hegemón local* favorecería que los países más débiles, bajo su influencia, buscasen la integración regional esperando que la mera cercanía a un país poderoso les retribuyera algún beneficio (*bandwagoning* en la jerga realista). Esta vía es la que explicaría la existencia actual del Mercosur como proceso de integración donde el desequilibrio de poder entre Brasil y el resto de países de esta subregión es tan grande que éstos podrían estar integrados (especialmente Uruguay y Paraguay) debido a que la cercanía geográfica les ofrece la posibilidad de beneficios materiales. Esta vía podría ser también la que está estimulando la entrada de los países latinoamericanos dentro del ALCA o de algunos de ellos en APEC. Es importante destacar que esta vía no siempre tiene porque ser beneficiosa para los países de menor peso, ya que la integración se mueve más por el deslumbramiento pasivo ante las cifras económicas que por una estrategia de inserción internacional a través de bloques. Desde aquí podríamos también explicar una de las características del regionalismo actual, como es la firma desordenada de acuerdos bilaterales y multilaterales de los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos y andinos, con otros países o áreas en el mundo. Los países en desarrollo imaginan que su simple presencia —en *bandwagoning*— en el máximo número de acuerdos regionales, sin mayor estrategia, les reportará algún beneficio.

La cuarta vía aparece cuando el estímulo del *hegemón* a la formación de bloques regionales o subregionales viene condicionada por la pérdida de poder hegemónico. Como vimos en la segunda vía, un extremado desequilibrio de poder entre el *hegemón* y el resto de los países bajo su influencia hace que el país de mayor poder no esté interesado ni en la ‘integración regional’ ni en la construcción de instituciones y es solo cuando su poder declina que éste promueve este tipo de acuerdos para conseguir sus intereses ahora en peligro, compartir presupuesto, resolver problemas comunes y generar soporte internacional y legitimación para sus políticas. Por un lado, el *hegemón* mantiene su capacidad de liderazgo para dinamizar procesos en su área de influencia, pero por otro lado, la pérdida de hegemonía hace necesaria la coo-

peración con el resto de países de su área de influencia. En esta vía se verían reconocidos los autores que señalan que la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos ha sido la causa principal de la formación de la *nueva ola de regionalismo* en América Latina en los años noventa.

El estímulo de un *hegemón* también puede venir condicionado por la búsqueda de poder a través de liderar un espacio propio que le reporte un mayor papel en el contexto internacional. Volviendo sobre el ejemplo de Brasil, podríamos decir bajo este enfoque, que el impulso de este país para formar un bloque regional sudamericano parte de su necesidad de liderar el espacio sudamericano para tener un mayor poder político y económico en el contexto internacional. Por lo tanto, desde esta óptica, Brasil está impulsando un proyecto político que lo ayude a ganar poder frente a Estados Unidos, Japón o la UE.

## 2. ¿LA INEVITABLE GLOBALIZACIÓN?: EL REGIONALISMO VISTO DESDE LA GLOBALIZACIÓN

El enfoque neorrealista, aunque habla desde la *teoría sistémica*, presenta un vacío cuando no incorpora en toda su plenitud el nuevo marco de la globalización en la que se articulan los sistemas que forman el orden global que empezó a surgir en los años setenta con la crisis del petróleo y que se terminó consolidando en 1989 con la caída del Muro de Berlín y la hegemonía del sistema capitalista.

Los neorrealistas en «su descripción del sistema internacional olvidan los caminos en los cuales la naturaleza de la competición política y económica y la consecuente definición de los intereses del Estado están siendo afectados por los cambios en el sistema económico global».<sup>11</sup>

El *nuevo regionalismo* ha nacido dentro del marco de la globalización y sin duda está condicionado y caracterizado por ella. Desde el enfoque de la globalización, el regionalismo se estudia como un elemento más del engranaje global, al cual puede ayudar o perjudicar en su funcionamiento. En definitiva, este enfoque estudia el regionalismo como un fenómeno supeditado al fenómeno global.

Una de las principales características de la globalización es que ya no viene impulsada por los estados, como los principales agentes de las relaciones económicas internacionales, y esto supera la visión estadocéntrica del enfoque neorrealista. El Estado-nación:

11. Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 54.

Pasa ahora a constituir sólo una parte –si bien, de suma importancia– de un sistema mayor que gradualmente adquiere vigencia: el sistema global. En interacción con el sistema internacional surge ahora el sistema ‘multicéntrico’, (...) constituido por actores subnacionales y transnacionales dotados de objetivos y medios de acción propios, que adquieren creciente autonomía.<sup>12</sup>

La globalización, que supone un alto grado de interdependencia entre los distintos sistemas que forman el sistema internacional contemporáneo (político, económico, social, medioambiental y cultural), requiere una mirada compleja que intente entender las relaciones que se crean entre ellos, ya que presenta una amplia gama de combinaciones. Esta articulación de los sistemas es clara en la siguiente afirmación:

Muchos autores consideran, por ejemplo, que la relación entre lo económico y lo político es una de las grandes cuestiones de las relaciones internacionales actuales. Es cierto, pero pueden detectarse relaciones que apuntan hacia la existencia de interdependencia entre la naturaleza y la economía, entre la naturaleza y la política, entre la política y la economía, así como otras intersecciones sistémicas cruzadas.<sup>13</sup>

Dentro de la visión neoliberal *occidocéntrica* imperante, la globalización presenta, desde una *visión positiva*, un gran potencial para alcanzar el bienestar económico del planeta. «En este contexto de creciente globalización y de mayor competencia, la primera conclusión es que sus principales ganadores son todos los consumidores del mundo, ya que los precios de los bienes y servicios tenderán a caer y, por tanto, aumentará su capacidad de compra, o, lo que es lo mismo, sus rentas reales, ya que el nivel de precios será menor».<sup>14</sup> Aunque, al mismo tiempo, desde una *visión negativa*, la lógica de la construcción global no supone la inclusión de todos, sino de determinados territorios, colectivos humanos o culturas, quedando el resto excluido de sus beneficios, como todo el continente africano. Ya no se trata de entablar relaciones comerciales con la India o China sino de establecerlas con Bombay o Shangai. Lo que causa, al mismo tiempo, que al estar estos territorios (ciudades con mucha actividad comercial) incardinados en la lógica global, que al interior de los países se puede estar dando una profunda desarticulación del tejido nacio-

12. Carlos J. Moneta, «El proceso de globalización: percepciones y desarrollos», en Carlos J. Moneta y Carlos Quenan, eds., *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*, Buenos Aires, Ediciones el Corregidor, 1998, p. 149.

13. Ángel Martínez González-Tablas, *op. cit.*, p. 59.

14. Guillermo de la Dehesa, «¿Quién gana y quién pierde con la globalización?», *El País Digital* (España), 29 de septiembre de 2000.

nal que no permite el desarrollo equilibrado y redistributivo de todo el conjunto. «El marco de referencia de la (nueva)<sup>15</sup> ‘fragmentación-segmentación’ corresponde a una visión más compleja que la tradicional dicotomía entre el ‘Norte’ y el ‘Sur’ ». <sup>16</sup>

Acabamos de ver, en términos generales, los dos rostros de la globalización, a través de la *visión positiva* y de la *negativa*. Estas visiones, que relacionan el bienestar y la globalización, parten de la pregunta, ¿cómo afecta el proceso de globalización al bienestar y al desarrollo de los habitantes del planeta? Sin embargo cuando la relación que se está analizando es la de la globalización y el regionalismo, la pregunta fundamental es: ¿cómo afecta la globalización al desarrollo de los procesos regionales y viceversa? Para esta pregunta, donde se cuestiona la interacción del ámbito regional y global, también existen respuestas de signos opuestos. Algunas de ellas expresan que la convivencia de ambos ámbitos termina perjudicando su desenvolvimiento mutuo (*visión negativa*). En cambio, las otras opinan que esta coexistencia es favorable para ambos y ven al regionalismo como una etapa *–bisagra–* intermedia de la globalización (*visión positiva*).

Estas marcadas respuestas a favor de uno u otro signo lo que en primer lugar demuestran es la enorme complejidad del mundo en el que nos encontramos, ya que dar una respuesta única, sin matizaciones, a favor o en contra de la existencia simultánea de la globalización y del regionalismo es muy difícil. Esta complicación se explica porque determinados problemas (medioambiente, derechos humanos, narcotráfico, inmigración, etc.) solo pueden ser tratados eficientemente desde la esfera global, mientras otros requieren un marco más pequeño. Éste es el ejemplo de las políticas de competencia promovidas desde los grupos regionales por la falta de una norma internacional que regule esta materia de forma armónica.

Finalmente, esta polarización también existe con mucha fuerza en el terreno de los intercambios comerciales. Los acuerdos comerciales regionales *–regionalismo versus multilateralismo–* son vistos por algunos autores como colaboradores para conseguir el libre comercio global, y otros los ven como adversarios de este objetivo. La pregunta que se podría formular aquí es: ¿qué repercusión tiene la formación de bloques regionales sobre la consolidación del libre comercio mundial? Esta polémica entre las relaciones comerciales regionales y multilaterales, y debido a su importancia, la trataremos independientemente en el próximo epígrafe.

15. El paréntesis es del autor de este trabajo.

16. Carlos J. Moneta, *op. cit.*, p. 158.

También es interesante tener en cuenta en el estudio del regionalismo desde una perspectiva global el trinomio sociedad civil-regionalismo-globalización y cómo están empezando a interactuar estos tres elementos.

En la mayoría de los análisis donde de una u otra forma aparece la globalización, existe la tendencia a verla como un proceso natural, inevitable e irreversible y por lo tanto incuestionable; mientras que por otro lado, el regionalismo, salvo en determinadas situaciones (*ver capítulo 1*), es visto como un fenómeno voluntarista. Esta visión determinista de la globalización está atravesada de una fuerte creencia en el paradigma liberal como el único adaptable y con la capacidad de generar crecimiento y mayores beneficios para la sociedad en su conjunto (*visión positiva*). Sin embargo, esta naturalización empieza a ser cada vez más cuestionada por la sociedad civil a través de los movimientos antiglobalización, que han dejado de creerse aquello de que «la globalización es irreversible, inevitable y forzosamente feliz»<sup>17</sup> (*visión negativa*), y además, este cuestionamiento podría estar viéndose reforzado cada vez más desde plataformas ciudadanas regionales que, a través de presionar en contra de la deriva liberal en sus respectivos grupos regionales –como el caso de la UE– están influyendo contra la globalización.

Estas críticas antiglobalización han adquirido un mayor sustento cuando instituciones como el Banco Mundial en su último informe reconoce el fracaso de sus programas de ajuste en la lucha contra la pobreza o medios especializados liberales como la revista *The Economist* reconoce que «los disconformes tienen razón al decir que la cuestión moral, política y económica más urgente de nuestra época es la pobreza en el Tercer Mundo. Y tienen razón cuando dicen que la ola de la globalización, por muy potente que sea su impulso, puede ser rechazada».<sup>18</sup>

En los últimos años, estos movimientos antiglobalización han tenido como objetivo atacar a las organizaciones globales (OMC, FMI, BM, etc.). Y desde finales del año 2000, han añadido a su empresa la crítica a organizaciones de carácter regional como la UE. La sociedad civil europea apoyada por los movimientos antiglobalización se manifestaron por primera vez en Niza en diciembre del año 2000 para dar su opinión sobre el actual rumbo del proceso. Los ciudadanos europeos mostraban así su «decepción ante el ‘déficit social’ de la construcción comunitaria»<sup>19</sup> y «una oposición más global a su de-

17. Bernard Cassen, «¿Es irreversible la globalización?», *Le Monde diplomatique*, edición española, año VI, 63 (enero de 2001): 6.

18. *Ibidem*.

19. Bernard Cassen, «Cumbre de Niza: mercaderes contra ciudadanos», *Le Monde diplomatique*, edición española, año VI, 62 (diciembre de 2000): 6-7.

riva liberal».<sup>20</sup> Todo lo anterior puso de manifiesto la toma de conciencia de la sociedad civil en la construcción europea y demostró que la globalización también se puede cuestionar desde las regiones con la lógica de los movimientos antiglobalización. Además, en lo que respecta a la participación de la sociedad civil, demuestra que el tradicional déficit democrático de la construcción europea empieza a reducirse. También, en los acuerdos ‘preferenciales de comercio y de cooperación’ y los procesos de ‘integración’ regionales o subregionales latinoamericanos, la sociedad civil es la gran ausente. Esta tendencia, al igual que en Europa, puede estar cambiando sobre todo en los acuerdos Norte-Sur.

Sin embargo, en grupos subregionales latinoamericanos Sur-Sur como la Comunidad Andina es poco probable que este tipo de demostraciones se den todavía. Esto podría estar ocurriendo porque: 1. persisten modos autoritarios en los sistemas políticos de la subregión; no existe una clase media fuerte, organizada y con conciencia de sus capacidades como ciudadanos andinos y del mundo; los ciudadanos andinos piensan que solo los ciudadanos de los países ricos se pueden permitir ‘el lujo’ de manifestarse en contra de los foros globales y por lo tanto, no buscan fórmulas imaginativas que les permitan hacerse escuchar; las condiciones de vida se están endureciendo, paradójicamente como consecuencia de los efectos negativos de la globalización, y esto está alterando y aplastando a la ciudadanía; 2. los ciudadanos andinos no tienen conciencia ni de los beneficios, ni que los costos de los distintos modelos de integración subregional en sus vidas.

Los movimientos antiglobalización han empezado a poner en marcha una nueva arquitectura internacional de la sociedad civil mundial (Porto Alegre, Brasil, en enero de 2001) de rechazo a la globalización y a todas las organizaciones que forman parte de la gran maquinaria de liberalizar el mundo, entre las que se cuentan el nuevo regionalismo latinoamericano y andino. Sin embargo, y pese que los ciudadanos que sufren con más virulencia los costos de la globalización están en los países en desarrollo, los mayores activistas de estos movimientos se encuentran en los países desarrollados. De acuerdo con Jorge G. Castañeda:

La única respuesta a la evanescencia globalizada del capital es un marco regulatorio internacional, que a su vez sólo puede ser impuesto por los nuevos dioses del mercado: los consumidores extraordinariamente productivos y crecientemente insaciables de los países ricos, pero que también dedican una parte de su tiempo libre y de su energía disponible a la defensa de causas en las que creen (...) Si pequeñas minorías pudientes en los países pobres pueden

20. *Ibidem.*

mandar a sus anchas, medianas minorías pudientes en los países ricos pueden exigirles cuentas. Cuando se alíen con otras minorías, menos minoritarias y cada vez más conscientes y organizadas en los países pobres, la combinación puede llegar a ser imbatible.<sup>21</sup>

### 3. LA COMUNIDAD ANDINA ENTRE EL REGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO

En la actualidad, la mayoría de los países y bloques regionales y subregionales en el mundo parecen ir caminando hacia el libre comercio mundial. En América Latina este proceso, llamado *regionalismo abierto*, en los años noventa se ha vuelto muy complejo, debido a que se están firmando una cantidad innumerable de acuerdos de libre comercio y además algunos de ellos se están dando dentro de los marcos de los procesos de 'integración regional' como es el caso de la Comunidad Andina. La velocidad a la que este proceso se está produciendo, fruto del especial contexto internacional actual, hace que esta 'membresía múltiple' o 'pertenencia simultánea'<sup>22</sup> esté presentando una serie de lados oscuros, que no necesariamente tiene que significar incompatibilidad con el sistema multilateral que regula la OMC.

Tradicionalmente se habla de tres vías de apertura comercial que nos conducen hacia la liberalización total del comercio mundial (objetivo que persigue la OMC). Estas vías son: la unilateral, la multilateral y los esquemas de 'integración' o de 'preferencias comerciales y cooperación comercial'. La apertura unilateral es la más radical y responde a la decisión unilateral de un país de abrir su economía. Cuando un país usa esta vía lo que está buscando básicamente es aumentar su competitividad internacional a través de sus exportaciones a terceros. En cambio, la apertura multilateral consiste en el uso que puede hacer un país de las reglas de OMC para establecer sus relaciones comerciales con el resto de los países miembros de esta organización.

La apertura unilateral y multilateral presenta una serie de beneficios como son: la creación de comercio, un aumento de la competencia por medio de bienes importados y una reducción en los costos de los insumos. Al mismo tiempo que supone costos fiscales, derivados de la menor recaudación; costos reales por la aparición de capital obsoleto y desempleo y costos políticos a los que se ven sometidos los gobiernos y sus dirigentes cuando buscan insertar a

21. Jorge G. Castañeda, «Globalización», *El País Digital* (España), 1 de marzo de 2000.

22. Waldemar Hummer y Dietmar Prager, *GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998, pp. 61-64.

sus países en la globalización. No hay que olvidar el peligro adicional que las rondas multilaterales pueden presentar para los países en desarrollo cuando éstas se presentan de manera repentina y con una programación fuera del control de los países menos desarrollados. Ahora, si bien existe la percepción de que el sistema multilateral del comercio está manejado por los países desarrollados según sus intereses, no es menos cierto que cada vez más<sup>23</sup> la OMC aparece como un foro que puede beneficiar a los países en desarrollo si éstos participan activamente. Dice Heribert Dieter:

Es sorprendente que el interés en la OMC se ha fortalecido, especialmente en Europa del Este y en algunos países en desarrollo. Mientras que hace algunos años el GATT era considerado un club de países industriales, en la actualidad los países en desarrollo muestran un mayor compromiso con la OMC, preocupados por una agudización de la tendencia hacia la regionalización entre países industriales y una mayor marginalización.<sup>24</sup>

La tercera ruta es la que se abre a través de acuerdos de ‘integración’, y ‘preferenciales de comercio y cooperación’ regional o subregional. Este camino de apertura es el que se da cuando dos o más países deciden firmar un acuerdo para profundizar sus relaciones comerciales eliminando las restricciones al comercio más allá de lo que dicta la propia OMC. O sea, se crean agrupaciones con una vinculación jurídica, no necesariamente geográfica, en la que se da una mayor liberalización comercial entre ellos que con el resto de los países. Esto es lo que algunos autores llaman «la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida ‘hacia adentro’»<sup>25</sup> que se ampara en los instrumentos que la OMC ha puesto a disposición de los países para que estos acuerdos preferenciales puedan discriminar al resto. Esto significa que los países miembros del acuerdo preferencial se otorgan más preferencias y tienen más liberalizadas sus economías entre ellos que con el resto del mundo.

El objetivo de la liberalización mundial del comercio encuentra como antagonista las medidas proteccionista que se pueden generar en los países o en las agrupaciones regionales que deciden establecer barreras proteccionista frente al exterior, al mismo tiempo que entre ellos se conceden preferencias.

23. De acuerdo con Jeffrey Schott, desde el establecimiento de la OMC hasta mediados de 1998, se habían presentado 138 solicitudes de consultas en relación con distintas controversias y aproximadamente la cuarta parte de éstas habían sido iniciadas por países en desarrollo. Tomado de Miguel Rodríguez Mendoza, «Del GATT a la OMC: perspectivas del sistema multilateral del comercio», en Drago Kisic y Ramón Bahamonde, eds., *El Perú y los procesos de integración y cooperación económica*, Lima, CEPEI, 1999, p. 42.

24. Heribert Dieter, *op. cit.*, pp. 178-179.

25. Waldemar Hummer y Dietmar Prager, *op. cit.*, pp. 92-100.

Esto es lo que ocurrió en la posguerra con la actual UE, y que fue consentido por el GATT; en los años sesenta y setenta en América Latina con la política de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) inspirada por la CEPAL; y sigue ocurriendo hoy con los niveles de protección a los productos agrícolas de la Política Agraria Común (PAC) de la UE, y la protección a través de medidas no arancelarias como las normas de origen, técnicas o fitosanitarias. Sin embargo, en la actualidad en el panorama mundial y especialmente en el latinoamericano, las agrupaciones regionales ‘preferenciales de comercio y de cooperación’ o ‘integración’ regional o subregional no están suponiendo ningún peligro para el éxito del sistema multilateral del comercio, sino más bien una ayuda para su consolidación.

Todo lo anterior hace que el debate *regionalismo versus multilateralismo*, entendido éste como enfrentamiento entre la liberalización comercial y el proteccionismo emanado de los acuerdos de ‘integración regional’, tenga en la actual realidad latinoamericana y andina muy poco sentido. De hecho, encontramos que la CAN ve su apertura al exterior, a través de la firma de acuerdos de liberalización comercial en varios frentes, como la mejor y más competitiva estrategia de inserción en la economía globalizada. Según Burki y Perry:<sup>26</sup> «el nuevo regionalismo ha surgido como un producto derivado de la decisión de la mayoría de los gobiernos de liberalizar sus economías (...) en general, éste ha procedido codo a codo con la liberalización unilateral y con la apertura a la inversión extranjera». Por lo tanto, la integración económica andina no se plantea ahora como un elemento clave y determinante (a diferencia de la que se planteaba en los años setenta) de la estrategia de desarrollo sino como un proceso, como hemos mencionado, que permite una mejor inserción de las economías andinas en el mundo a través de una mejora en su capacidad negociadora con otros países o regiones y de un aumento en su margen de maniobrabilidad en el actual juego geopolítico. Al mismo tiempo, esta forma de apertura es aceptada por los economistas liberales que ven el nuevo regionalismo, aunque como una segunda mejor opción (*second best*),<sup>27</sup> co-

26. Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, «Towards Open Regionalism», en *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Trade: Toward open regionalism*, Nueva York, World Bank, 1998.

27. La teoría de la segunda mejor opción, (*second best*) fue formulada por R.G. Lipsey and K. Lancaster en *The General Theory of Second Best* (1956), la cual dice que en ausencia de poder atender todas las condiciones necesarias para que se den la situación económica deseable, la posición del segundo óptimo no es necesariamente aquella que se da con las condiciones que se cumplen. Tomado de Graham Bannock, R. E. Baxter y Evan Davis, *Dictionary of Economics*, sixth edition, Londres, 1998, pp. 373-374.

mo una vía factible para la consolidación del libre comercio en el mundo y como una prueba del éxito del sistema multilateral del comercio.<sup>28</sup>

Como consecuencia de todo lo anterior, los distintos acuerdos de libre comercio y de unión aduanera que está firmando la subregión andina están yendo más allá que la OMC en la apertura de sus economías. Todo esto nos hace ver ahora al sistema multilateral del comercio como una base más proteccionista que estos acuerdos. Esta vuelta de tuerca ha cambiado el sentido al debate *regionalismo versus multilateralismo* que ya no equivale a *proteccionismo versus libre comercio*. O sea, la clave de la actual realidad regional latinoamericana o andina, dentro de la creencia neoclásica de que la apertura en buenas condiciones va a terminar generando el bienestar de la población, está centrada en cómo nos abrimos a la región y al mundo. Y no ya, o al menos no prioritariamente, en cómo usamos la 'integración regional' para inducir transformaciones estructurales importantes (diversificación de actividades productivas, menos dependencia de los destinos exportadores y articulación de sectores económicos) que generen un mayor crecimiento, modernización y desarrollo en el mediano plazo en las economías de la subregión. Por lo tanto, la OMC es el vértice de referencia sobre la que el resto de los acuerdos van configurando una pirámide invertida de apertura conforme los compromisos liberalizadores se hacen más estrechos entre los países. Por ejemplo, podríamos hablar de que el ALCA deberá ser una *OMC plus* y a su vez la CAN deberá ser un *ALCA plus* para que tengan sentido de existencia bajo el nuevo contexto económico mundial. En consecuencia, para subsistir bajo esta lógica los acuerdos en el nivel de la subregión deberán ser más amplios y abarcadores que el marco de la OMC.

De todas formas el debate *building blocks* o *stumbling blocks*,<sup>29</sup> como también se lo llama en los medios académicos anglosajones, sigue vigente a través de las siguientes incompatibilidades y complementariedades.

Los *temores* respecto a las posibles incompatibilidades entre el regionalismo y el libre comercio son básicamente tres.

El primero se centra en la mayor desviación de comercio, que creación de comercio, que pueden generar los acuerdos de 'integración regional'. Además, el grupo en integración manifiesta otras preocupaciones más allá de las estrictamente comerciales, como las políticas y sociales. Esto podría terminar marcando en un momento dado una mayor preocupación por sus problemas internos que por sus relaciones exteriores y que se generase un centralismo

28. Ver Antoni Esteveordal, *et al.*, *op. cit.*

29. Ver Robert Z. Lawrence, «Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?», en J. A. Frieden y D. A. Lake, eds., *International Political Economy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995.

proteccionista a través de nuevas barreras externas arancelarias y no arancelarias (neoproteccionismo). A la preocupación anterior se le une la participación simultánea, como característica del nuevo regionalismo latinoamericano, de los países o grupos subregionales en varios acuerdos al mismo tiempo y, como el caso de la CAN, sin «nexos de vinculación entre todos estos acuerdos y el Grupo Andino y en consecuencia, la administración del régimen de estos acuerdos daría lugar a ciertas inconsistencias en su aplicación».<sup>30</sup> Según Luis Tineo, el ejemplo más notable se da en las normas sobre reglas de origen, debido a que estas provocan fragmentación por la necesidad de sofisticados procesos de verificación de origen y administración aduanera que se agrava con el crecimiento del comercio provocado por el incremento desorganizado de los acuerdos comerciales. Todo lo anterior «demandará mayores eficiencias en la determinación de los productos y sus procesos, y que lo contrario terminará constituyéndose en un obstáculo al libre comercio no sólo entre los países envueltos en la verificación arancelaria, sino también con aquellos terceros países participantes en la producción de bienes finales».<sup>31</sup> Esta problemática está expresada de forma muy clara por Torcuato S. di Tella en el siguiente párrafo:

Es aún temprano para poder decir cuáles van a ser las políticas que las diversas áreas económicas van a seguir para evitar los efectos negativos de la globalización, que provocan cambios súbitos en el mercado disponible para los productores nacionales, provocando crisis de desocupación o de precarización y deterioro de las condiciones de trabajo. Hay quienes dicen que el remedio es aplicar 'más de lo mismo', y que una liberalización aún mayor de los movimientos de capital y una apertura total al comercio, a la larga redundarán en beneficio de todos. Esto es bastante utópico, y más probable es que se termine en una nueva era de controles gubernamentales, incluyendo un cierto proteccionismo, pero a nivel regional, no nacional.<sup>32</sup>

El segundo temor no parte de la posible falta de liderazgo de un país, como está ocurriendo en la CAN, sino, al contrario, del exceso de un liderazgo negativo de un país sobre una región en contra del libre comercio. El país, que asume este liderazgo solo para satisfacer sus intereses nacionales, podría provocar un mayor control sobre el mercado y la creación de barreras invisibles que terminarían haciendo difícil la entrada de productos y servicios de

30. Luis Tineo, «El Acuerdo Grupo Andino/Mercosur y el sistema mundial del comercio», informe final preparado para el seminario «Las relaciones Grupo Andino/Mercosur: proyección y desafíos», Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena, 25 y 26 de noviembre de 1996.

31. *Ibidem*.

32. Torcuato S. di Tella, «¿Qué se gana con la unidad sudamericana?», comunicación presentada en el «Seminario Sudamericano», Brasilia, 31 de julio-2 de agosto de 2000, p. 11.

países de fuera de la región. Un ejemplo de esto es Japón y su influencia sobre los países de la región asiática que a través de la especialización y el desarrollo de tecnología propia (no compatible con otras regiones) han creado un proteccionismo regional asiático contra el resto del mundo.

Por último, se teme por la sostenida desviación de comercio que se pueda dar dentro de cada región en integración. Según la teoría neoclásica del comercio, esta sostenida desviación de comercio terminaría menoscabando el bienestar mundial. Sin embargo, esta creencia, por la que los acuerdos regionales suponen un desplazamiento de las importaciones más baratas de terceros por las importaciones más caras de los países miembros, no es necesariamente compartida por todos los estudiosos de la materia. Hay quienes opinan que se crea comercio debido a una potenciación de las ventajas competitivas naturales de zonas en proximidad geográfica. De todas formas, el regionalismo actual se está caracterizando por no verse restringido por la proximidad geográfica entre países para la firma de acuerdos comerciales. Además, los temores se agravan por el llamado 'efecto dominó'. Esto significa que el fortalecimiento de algunos grupos regionales puede motivar la creación de otros, deteriorar los supuestos beneficios del libre comercio, fomentar la fragmentación global y entablar guerras comerciales entre ellos. Bhagwati<sup>33</sup> dice que, tras el éxito de la Ronda Uruguay –donde nació la OMC–, las condiciones están dadas para la liberalización del comercio multilateral y que la firma desordenada de acuerdos regionales que ha traído el nuevo regionalismo solo trae riesgos para el sistema multilateral del comercio. Decía este mismo autor recientemente: «¿puede alguien confiar hoy que los acuerdos bilaterales preferenciales, que han surgido masivamente y que fragmentan de forma continua al sistema mundial del comercio, se convertirán en los bloques que construyan el libre comercio global del futuro? Bloques con tal disparidad en formas y tamaños nunca pondrán ser de ninguna utilidad».<sup>34</sup> Desde la visión de este autor no tendría ningún sentido salirse del marco de la OMC a través de 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' o de 'integración' regional o subregional que a mediano plazo pueden suponer más riesgos que ventajas para el libre comercio.

La compatibilidad entre el regionalismo y el multilateralismo, *building blocks*, como hemos visto es la postura que más adhesiones convoca a partir del análisis de cuatro variables: el crecimiento, las barreras externas, la impor-

33. Ver Jagdish Bhagwati, «The FTAA is Not Free Trade», en *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Trade: Toward open regionalism*, Nueva York, World Bank, 1998.

34. Jagdish Bhagwati, «Bilateral agreements threaten the achievements of the WTO», *Financial Times*, 6 de marzo de 2001.

tancia del comercio fuera de los acuerdos regionales y las motivaciones. A continuación apuntaremos algunas razones que apoyan esta compatibilidad.

En primer lugar, los bloques regionales no solo no se ven dañinos para el libre comercio sino que se piensa que estimulan el crecimiento de las economías miembros y que, a la larga, este crecimiento estimulará el consumo de productos que vienen de fuera de la región. Por lo tanto, los bloques regionales favorecen, desde esta óptica, a todas luces el comercio mundial. El crecimiento de los países miembros de un grupo en integración parte, fundamentalmente, de los ingresos derivados del comercio, los incrementos de la inversión y los efectos macroeconómicos beneficiosos a que se ven sometidos los países que pertenecen a un acuerdo regional. Los efectos estáticos negativos que en un principio traería, por ejemplo un acuerdo preferencial, se compensarían con los efectos dinámicos que sobre la economía tiene la integración. Estos efectos dinámicos son: la mejora de eficiencia económica provocada por el aumento de la competencia, las economías de escala facilitadas por la ampliación de los mercados que favorecen la especialización; el aumento de la inversión tanto interna, para adaptarse a las exigencias de la nueva competencia, como externa, atraída por las nuevas oportunidades de negocio que crea un mercado regional, el estímulo del desarrollo tecnológico y a la aplicación de mejoras técnicas que suponen la mayor competencia y la posibilidad de cooperación en políticas de I+D y la mejora de la relación de intercambio de los países. En conclusión, la integración conviene porque los efectos dinámicos son superiores a los estáticos y además, el disfrute de los primeros por los países miembros termina estimulando el comercio mundial.

En segundo lugar, el regionalismo facilitaría la apertura de economías, así como unos aranceles más bajos y con menor dispersión, que no se abrirían si permanecieran sin integrarse en algún bloque regional. La apertura de la economía dentro de un bloque más grande diluye ante los ojos de la población la responsabilidad de sus gobernantes frente a los costos sociales que ésta conlleva y consecuentemente, el costo político de sus dirigentes es menor que frente a la apertura unilateral o multilateral. Complementariamente, el miedo de los países a verse excluidos reforzaría esta mayor disposición a la apertura colectiva. En el caso de la Comunidad Andina, y de América Latina en general, esta apertura colectiva no fue facilitada por la participación de los países en grupos regionales sino por la obligación de cumplir las condiciones que el FMI y el Banco Mundial impusieron a los países de la región y de la subregión a raíz de la crisis de la deuda de la década de los años ochenta (*ver capítulo 4*). Esta reducción unilateral llevó a que el promedio arancelario andino pasara de aproximadamente 35 por ciento en 1988 a aproximadamente un 13 por ciento en 1995.

En tercer lugar, existen otros dos factores que permiten la complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo. Primero, el hecho de que las economías más fuertes que forman parte de acuerdos regionales mantienen su vocación global. Segundo, el que estas economías fuertes motivan a otras economías menores a formar parte de acuerdos regionales en los que ellos participan y por lo tanto, desencadenan procesos de apertura con vocación multilateral. Estas motivaciones para integrarse en un grupo regional son: la credibilidad que le ofrece al país miembro, la seguridad de acceso a grandes mercados y la aplicación de políticas orientadas hacia el exterior para atraer la inversión extranjera. Todo esto puede ser un aliciente para que los países en desarrollo se quieran integrar en un grupo, como por ejemplo APEC o ALCA, donde también están países como Estados Unidos y Japón. Sin embargo, existe otro elemento a tener en cuenta. La proliferación de acuerdos regionales y de integración podría generar el efecto contrario al deseado. En otras palabras, la participación en varios grupos al mismo tiempo puede mermar la credibilidad de los países ante sus pares de los otros grupos regionales, así como ante el resto del mundo. Si además estos grupos en integración no terminan de avanzar y consolidar la voluntad política de sus miembros, su credibilidad se ve aún más deteriorada.

Junto al debate que acabamos de reseñar de manera breve, los ‘acuerdos preferenciales de comercio y cooperación’ y de ‘integración’ regional o subregional tienen que ser compatibles con las normas del GATT/OMC. El sistema multilateral del comercio es, como ya hemos dicho, la base en la cual se sustentan los distintos acuerdos comerciales. Naturalmente, esta compatibilidad no es necesaria para aquellos acuerdos en los que ninguno de sus países sea miembro del GATT/OMC, cosa que no ocurre en ninguna de las iniciativas que han surgido en América Latina. Todos los países de la CAN pertenecen a la OMC desde 1996, en que se integró Ecuador.

Los principios básicos del sistema mundial del comercio son: el de *no discriminación* a partir del trato de Nación Más Favorecida (NMF), por la que las partes contratantes del Acuerdo se comprometen a conceder incondicionalmente a todas las demás partes cualquier ventaja, favor o inmunidad que afecte a los derechos de aduanas y cargas, reglamentos y formalidades que apliquen a los productos originarios de otro país o destinados a él; y el de *Trato Nacional* que consisten en que los países deben dispensar el mismo trato para los nacionales y los extranjeros. El principio de *no discriminación* tiene varias excepciones contempladas en el GATT de 1947 y la producción legislativa posterior del GATT/OMC.

En el caso de intercambio de bienes, el principio de NMF no necesita ser cumplido cuando la excepción se sustenta jurídicamente en: a) el art. XXIV del GATT y su Entendimiento de 1994. Este artículo permite que los

acuerdos comerciales que se instrumenten a través de zonas de libre comercio o uniones aduaneras puedan ser discriminatorios frente a terceros por un período máximo de 10 años y siempre que los países miembros no tengan grados de protección frente a terceros superiores a los que existían antes del acuerdo; b) la Cláusula de Habilitación de 1979<sup>35</sup> permite no cumplir con el trato de NMF en dos circunstancias distintas. Primera, «al trato preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias»<sup>36</sup> o segunda, «a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo».<sup>37</sup> A esta última excepción es a la que se han acogido los países andinos para poder darse un trato más favorable entre ellos respecto de terceros y a través de una zona de libre comercio y unión aduanera; c) el art. XXV numeral 5 del GATT da la posibilidad de otorgar excepciones, ‘waiver’, al Acuerdo General si median circunstancias excepcionales y se acepta por mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos y cuando esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes. La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)<sup>38</sup> es un ejemplo de excepción, ‘waiver’, que otorgan los Estados Unidos a los países andinos para apoyar la lucha contra el narcotráfico.

En el caso de servicios la excepción está dada por el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)<sup>39</sup> que permite la existencia de acuerdos que hayan optado por «un proceso más amplio de integración económica o liberalización del comercio entre los países de que se

35. Decisión de 28 de noviembre de 1979 (L/4903) sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo. «Las partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio». *Instrumentos básicos y documentos diversos, Vigésimo sexto suplemento*, Ginebra, GATT, marzo de 1980, pp. 221-223.

36. Tal como lo define la decisión de las PARTES CONTRATANTES de 25 de junio de 1971, relativa al establecimiento de un «sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que redunde en beneficio de los países en desarrollo» (IBDD, 18S/26). Tomado de «Las partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio», *Instrumentos básicos y documentos diversos, Vigésimo sexto suplemento*, Ginebra, GATT, marzo de 1980, p. 221.

37. *Ibidem*.

38. Ley aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 4 de diciembre de 1991 para apoyar la lucha contra las drogas, beneficio con reducciones arancelarias a la mayoría de las importaciones provenientes de los países de la Comunidad Andina.

39. En inglés se lo conoce como General Agreement on Tariffs and Services (GATS).

trate»<sup>40</sup> y además, «cuando sean partes (...) en desarrollo, se preverá flexibilidad (...) en consonancia con el nivel de desarrollo de los países de que se trate, tanto en general como en los distintos sectores y subsectores».<sup>41</sup>

Por lo tanto, en consonancia con lo anterior, los acuerdos ‘preferenciales de comercio y cooperación’ y de ‘integración’ regional o subregional que quieran ser reconocidos por la OMC como excepciones a la NMF, deben notificarse a través del art. XXIV del GATT, de la Cláusula de Habilitación si son países en desarrollo y del art. V del AGCS para la liberalización de servicios. Hasta nuestros días se han notificado al GATT/OMC 220 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 191 se notificaron en virtud del art. XXIV del GATT (109 de éstos aún están en vigor), 18 lo hicieron bajo la Cláusula de Habilitación y 11 bajo el art. V del AGCS.<sup>42</sup>

Esto que parece tan claro no termina siéndolo tanto y acaba creando confusión en la práctica diaria de los acuerdos preferenciales, fundamentalmente, porque la OMC, antes el GATT, no han desarrollado suficientemente el art. XXIV del GATT y el art. V del AGCS, lo que termina haciendo que estos artículos tengan problemas de aplicabilidad en la práctica. Y esto, en nuestra opinión, es lo que explica la confusión a la hora de notificar los acuerdos y sus modificaciones, de mandar los informes y de pasar los exámenes para cumplir con todo lo que establece la OMC. Si, como hemos dicho, el art. XXIV del GATT y el V del AGCS no están lo suficientemente desarrollados para su aplicación real. Esta carencia se transmite automáticamente a la Cláusula de Habilitación, ya que ésta es una Decisión con una reglamentación muy básica y por lo tanto, los países acogidos a ella suponen que su desarrollo se corresponde con los artículos y entendimientos del Acuerdo Multilateral del Comercio.

La CAN se notificó<sup>43</sup> como unión aduanera en 1987 bajo la Cláusula de Habilitación. Hasta 1987, el Acuerdo de Cartagena estaba notificado en el GATT a través de su pertenencia a la ALADI, que se había notificado<sup>44</sup> bajo la Cláusula de Habilitación en 1980 como acuerdo de comercio preferencial. Sin embargo, en 1987 se aprobó el Protocolo de Quito modificadorio del Acuerdo de Cartagena. Una de las modificaciones fue la del artículo 3 literal c), donde se dice que una de las medidas para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena es: «Un Programa de Liberación del intercambio comercial

40. Organización Mundial del Comercio, *Los resultados de la Ronda Uruguay*, Ginebra, OMC, 1994, p. 347.

41. *Ibidem*.

42. Organización Mundial del Comercio, *Informe (2000) del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales al Consejo General*, WT/REG/9, Ginebra, OMC, 22 de noviembre de 2000b, p. 1.

43. El 12 de mayo de 1987 mediante el texto L/6737 y entró en vigor el 25 de mayo de 1988.

44. El 12 de agosto de 1980 mediante el texto L/5342 y entró en vigor el 18 de marzo de 1981.

más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo de 1980». Y fue precisamente esta modificación la que decidió a la CAN, entonces Grupo Andino, a notificarse al GATT. Esta notificación se produjo a través de la Cláusula de Habilitación, y no por el art. XXIV, básicamente por dos motivos:<sup>45</sup> 1. La Cláusula de Habilitación es menos exigente que el art. XXIV en la revisión de la marcha de los procesos de liberalización. En el momento de la notificación de la CAN, esta revisión solo consistía en la solicitud de información por parte del Comité de Comercio y Desarrollo del GATT. Por otra parte, los acuerdos notificados a través del art. XXIV en principio, y hasta 1996, debían ser sometidos a un examen para ser reconocidos y, posteriormente, debían enviar un informe bianual a Ginebra. Este examen y seguimiento se realizaba por un grupo de trabajo *ad hoc*; 2. Porque en el momento de la notificación no había ningún acuerdo firmado entre países en desarrollo que estuvieran notificados por el art. XXIV del GATT.

La CAN hasta la fecha solo ha mandado cuatro informes<sup>46</sup> al GATT/OMC, los cuales fueron enviados hasta mediados de la década de los noventa. A pesar de no haber mandado ningún nuevo informe desde 1996, la CAN nunca ha sido objeto de ninguna reclamación o pedido especial de información por parte de la organización multilateral del comercio.

A partir de 1996,<sup>47</sup> la OMC adoptó una política de concentración y de mayor seriedad respecto al control de los acuerdos notificados. Esto se produjo tras cuarenta años de no haber hecho el examen de compatibilidad entre los Acuerdos preferenciales de comercio y el GATT. Como consecuencia, se constituyó el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) con el mandato de examinar que los acuerdos notificados siguen los procedimientos y los mandatos adoptados por el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios o el Comité de Comercio y Desarrollo. El CACR depende directamente de estos tres órganos. También, tiene la misión de examinar la forma en que deben realizarse la presentación de los informes requeridos a los acuerdos; elaborar procedimientos para facilitar y mejorar el proceso del examen; y analizar las consecuencias sistémicas de los acuerdos sobre el sistema multilateral del comercio. La búsqueda de esta mayor disciplina por parte de la OMC ha coincidido en el tiempo con el nacimiento del

45. Estos motivos fueron señalados por Luis Abugattas en la entrevista realizada en la ciudad de Lima (Perú) el 14 de marzo de 2001. Luis Abugattas fue el funcionario de la Junta del Acuerdo de Cartagena encargado de la redacción y envío de la notificación bajo la Cláusula de Habilitación del Acuerdo de Cartagena al GATT.

46. Los informes enviados al Comité de Comercio y Desarrollo fueron: L/6737 en 1990, L/7089 en 1992, L/6841 en 1994 y L/7088 en 1996.

47. El 6 de febrero de 1996, el Consejo General de la OMC aprobó la creación del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.

*nuevo regionalismo* en América Latina. Éste se ha manifestado, como ya vimos, a través de un ‘boom’ en el nacimiento de nuevos acuerdos regionales que se caracterizan por haber roto con la tradicional separación Norte-Sur de los acuerdos regionales anteriores (TLC y ALCA) y el nacimiento de Mercosur. En los acuerdos surgidos durante esta ola de regionalismo latinoamericano están participando países con un mayor peso específico en la economía mundial. Por lo tanto es previsible que los exámenes de compatibilidad serán más consistentes en el futuro para los acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo, especialmente los que involucren a los Estados Unidos, Canadá, México o Brasil. Aunque en el proceso de integración subregional andino no participa ninguno de estos países, no se debe descartar la idea de que éste pueda ser sometido a un proceso riguroso de examen (como ha ocurrido con Mercosur) bajo el art. XXIV.

En la actualidad, el CACR tiene en examen 86 acuerdos de los cuales 79 los examinará el Comité por encargo del Consejo del Comercio de Mercancías y 6 del Consejo del Comercio de Servicios. En cambio, no existe ninguno que se esté examinando por el mandato del Comité de Comercio y Desarrollo como le correspondería a aquellos acuerdos, como la CAN, notificados bajo la Cláusula de Habilitación.<sup>48</sup> Prácticamente hasta ahora, el Comité de Comercio y Desarrollo ha cumplido una labor notarial que ha consistido en el registro de los acuerdos que han sido notificado bajo la Cláusula de Habilitación después de haberlos examinado, aunque sin pronunciarse en ningún sentido sobre ellos. Sin embargo, esto ha cambiado para el caso de Mercosur. Este acuerdo fue notificado bajo la Cláusula de Habilitación, pero el CACR tomó la decisión de examinarlo bajo el art. XXIV del GATT.

Mientras la Cláusula de Habilitación siga vigente e intacta para los acuerdos entre países en desarrollo notificados, ésta seguirá rigiendo para todo lo relacionado con la liberalización de bienes. Y en lo que respecta a la liberalización de servicios, e independientemente de la otra notificación, éstos deberán ser notificados bajo el art. V del AGCS.

De acuerdo con lo anterior, la Cláusula de Habilitación es una vía válida para la Comunidad Andina. Sin embargo, este camino, a la luz de las tendencias en la OMC, está presentando algunos inconvenientes en la actualidad, que se podrían agudizar en el futuro y están causando algunas indecisiones en el proceso andino, en cuanto a su relación con el sistema multilateral del comercio; éstos justificarían que el acuerdo subregional se notificase bajo el art. XXIV del GATT/OMC como unión aduanera en consolidación. Algunos de ellos son, por ejemplo: 1. Las dudas injustificadas sobre la notificación a la OMC, bajo el art. 5 del AGCS, de la Decisión 439 sobre el Marco General de

48. Organización Mundial del Comercio [2000b], *op. cit.*, p. 1.

Principios y Normas para la Liberación del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina.<sup>49</sup> Esta Decisión no será operativa, y consecuentemente susceptible de notificación, hasta que no se aprueben –también mediante Decisión– sus Inventarios (listado de todas las medidas restrictivas al Comercio de Servicios entre los países andinos); 2. Los problemas que pueden aparecer cuando la CAN se presente como una unión aduanera ante el Acuerdo relativo a la aplicación del art. VI (derechos antidumping y derechos compensatorios) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, teniendo en cuenta que en el art. 4 numeral 3 de este Acuerdo se dice que «cuando dos o más países hayan alcanzado, de conformidad con las disposiciones del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994, un grado de integración tal que ofrezca las características de un solo mercado unificado, se considerará que la rama de producción de toda la zona integrada es la rama de producción nacional».

Otros argumentos a favor de notificarse bajo el art. XXIV son: 1. la posibilidad cada vez mayor de que se termine eliminando el literal c) de la Cláusula de Habilitación sobre acuerdos entre países en desarrollo y de que las condiciones se endurezcan para aquellos que se tengan que notificar con posterioridad a la eliminación de este apartado de la Cláusula. Este sería el caso de la CAN si este acuerdo no se notificase antes de que esto ocurra; 2. El CACR está examinando bajo el art. XXIV al Mercosur, aunque éste está notificado bajo la Cláusula de Habilitación; 3. La flexibilidad que le otorgaba la Cláusula de Habilitación a la CAN en los años ochenta –cuando no pasaba de ser un mero acuerdo preferencial–, ya no es necesaria. En la actualidad, el proceso de integración andino es una zona de Libre Comercio cuasi perfecta en el intercambio de bienes que es el requisito mínimo para inscribirse como zona de libre comercio bajo el art. XXIV del GATT. En cuanto a la liberalización de servicios, solo se ha aprobado el marco general (Decisión 439) que todavía está pendiente de que los países miembros elaboren sus Inventarios restrictivos para que empiece el proceso real de liberalización de servicios y por lo tanto aún no se puede plantear la notificación bajo el art. V del AGCS. Ahora bien, teniendo en cuenta que la CAN quiere consolidar una unión aduanera para ser un mercado común para el año 2005, también podría notificarse como unión aduanera en consolidación. En el caso de que este deseo de consolidar la unión aduanera en los próximos años no se cumpla, los países miembros se verían obligados a ‘sincerar’ el proceso de integración ante la OMC, o lo que es lo mismo ante ellos mismos y ante el resto de países.

49. Decisión de 11 de junio de 1998 (Decisión 439) sobre el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina.

Rodríguez Mendoza propone que se haga una nueva notificación de la CAN «ante el Consejo General del GATT (lo que en la práctica equivaldría a hacerlo según el artículo XXIV) y ante el Comité de Comercio y Desarrollo (para preservar cualesquiera derechos existiesen en virtud de la Cláusula de Habilitación)». <sup>50</sup> Además, añade que «en cualquier circunstancia, los cambios notificados serían evaluados por el Comité de Acuerdos Regionales». <sup>51</sup>

En resumen, la notificación de la CAN bajo el art. XXIV clarificaría enormemente el panorama del proceso de integración hacia dentro, hacia la OMC y hacia otros bloques (Mercosur) con los que se ha firmado, o se tiene previsto firmar, acuerdos. También, se actualizarían las modificaciones que el proceso ha realizado en todos estos años y se eliminarían los problemas puntuales que se están dando con la normativa del GATT/OMC. Por último, se desbloquearía la decisión de notificar a la CAN bajo el art. 5 del AGCS. Es cierto que ambas notificaciones (de bienes y de servicios) no están directamente vinculadas y que una se puede adoptar independientemente de que se haya adoptado la otra. También, es verdad que las dudas sobre la notificación de la Decisión 439 ante al AGCS se deben al análisis de la conveniencia o no de que la CAN incluya en la notificación los Inventarios de la Decisión. Sin embargo, las dudas sobre la notificación bajo el art. XXIV se terminan transmitiendo en la práctica a la notificación bajo el art. V del AGCS.

En definitiva, aunque la relación entre la CAN y la OMC es económica, las nuevas notificaciones de la Comunidad Andina ante este organismo multilateral sobrepasan el nivel técnico y, sin duda, dependen de una decisión política al más alto nivel.

50. Miguel Rodríguez Mendoza, «Los países andinos y la Organización Mundial del Comercio», informe preparado para la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1998, p. 10.

51. *Ibidem*.



## CAPÍTULO 4

# El nuevo regionalismo andino desde las estructuras domésticas

La última variable que introduciremos en nuestro análisis es *la estructura doméstica* de cada uno de los países que integran la CAN. Esto se justifica, en palabras de Mansfield y Milner,<sup>1</sup> porque «las decisiones para formar un acuerdo preferencial de comercio (o un acuerdo de integración)<sup>2</sup> descansan parcialmente: sobre el poder político de varios segmentos de la sociedad, el interés de los líderes estatales y la naturaleza de las instituciones domésticas». En nuestro trabajo, analizaremos los rasgos fundamentales de esta variable y su repercusión con la construcción subregional andina.

Las *estructuras domésticas* o *realidades nacionales* son la base con la que cuenta cualquier proceso de integración y están en constante interacción con él, a través de los grupos de presión nacionales (empresarios y sociedad civil), los líderes políticos y las instituciones nacionales.

Tradicionalmente, los procesos regionales han sido impulsados por las élites políticas y económicas de los países y las circunstancias particulares en los que éstos se han visto envueltos. Ya mencionamos en el primer capítulo, el papel fundamental que jugaron los presidentes andinos para impulsar el proceso subregional en los años sesenta. O sea, el primer regionalismo andino fue lanzado ‘desde arriba’, desde donde se reconocía la necesidad de formar grupos regionales que impulsaran el desarrollo y cubrieran determinados anhelos culturales y políticos de las naciones andinas, o al menos de sus dirigentes. Con el tiempo, esta integración regional, cuya marcha ha permanecido hasta nuestros días muy dependiente de la voluntad política de los dirigentes andinos, no tuvo el éxito esperado (los países seguían empobrecidos e inmersos en crisis periódicas).

En la última ola de regionalismo, los grupos empresariales transnacionales emergen como importantes actores de una nueva expresión de regionalismo en el mundo (*ver capítulo 1*) que, en principio, nada tiene que ver con los ‘acuerdos de integración regional o subregional’ como la CAN y que por lo tanto no convierte necesariamente a estos grupos en actores voluntarios del

1. Edward D. Mansfield y Helen V. Milner [1999], *op. cit.*, p. 602.

2. El paréntesis es del autor de este trabajo.

proceso de integración. En cambio, los beneficiarios finales, la sociedad civil, sigue siendo un actor ausente en el regionalismo andino, aunque en la actualidad se reconoce abiertamente la importancia de una participación ‘propositiva’ en su construcción democrática. El Secretario General de la Comunidad Andina, Sebastián Alegrett, ve con mucha claridad la importancia de esta participación para el éxito del proceso subregional con el Parlamento Andino como foro natural para «construir la ‘comunidad de ciudadanos’ y contribuir a la participación del ‘andino de a pie’ en el acompañamiento activo del proceso de integración. Es imposible imaginar una integración de espaldas a sus pueblos que son, en definitiva, los principales destinatarios de la integración».<sup>3</sup>

Otro actor fundamental son las instituciones de los estados miembros que de acuerdo a la definición de Douglas C. North<sup>4</sup> constituyen «el conjunto de reglas de juego en la sociedad (...) estructuran los incentivos para lograr los cambios humanos en lo político, social o económico. Los cambios institucionales moldean los caminos en los que la sociedad evoluciona a través del tiempo y ofrecen la llave desde donde entender los cambios históricos». Y por lo tanto sería imprescindible que los países miembros tengan una institucionalidad similar u homogénea para que éstos puedan lograr los objetivos de integración económica, política y social que se proponen. Detrás de esta visión institucionalista late la idea de que es costoso –por los costos de transacción– tener instituciones ineficientes y por eso se justifica que los estados busquen su desarrollo. «El desarrollo institucional puede entenderse como la transición desde un conjunto de reglas a otro más eficiente que reduce costos de transacción y responde mejor a las aspiraciones de la sociedad en su conjunto».<sup>5</sup>

Desde la subregión andina se quiere impulsar el desarrollo de las instituciones nacionales fundamentalmente a través de la armonización de políticas macroeconómicas (en el terreno económico) y del compromiso de los países con «el desarrollo, perfeccionamiento y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho»<sup>6</sup> (en el terreno político).

3. Sebastián Alegrett, «El Parlamento Andino y la construcción de una Comunidad de Ciudadanos», Sala de prensa de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Lima), abril de 2001.
4. Douglas C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 3.
5. Carlos Stark, *Bases para una propuesta de meta comunitaria fiscal en la Comunidad Andina (papel de trabajo)*, documento informativo, SG/di 306, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 5 de abril de 2001, p. 6.
6. Ver Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena «compromiso de la Comunidad Andina por la democracia» que se hizo en Oporto (Portugal) en octubre de 1998. Este Protocolo terminó de ser suscrito por los cancilleres andinos el 10 de junio del 2000 y entrará en vigencia una vez que sea aprobado por los congresos de cada uno de los países.

La armonización de políticas macroeconómicas de los países miembros, en la teoría, se vuelve un elemento clave del proceso cuando éste dice estar a las puertas de un mercado común andino. Sobre esto, el consultor, Carlos Stark, uniendo las ideas de la ‘nueva economía institucionalista’ de North y del regionalismo abierto, dice que «la armonización de políticas macroeconómicas no es –como en otras experiencias<sup>7</sup>– una necesidad derivada fundamentalmente de la maduración del proceso integrador sino principalmente una vía para inducir el avance de dicho proceso; contribuyendo a reducir la volatilidad de las economías de la subregión y haciéndola, por lo tanto, más atractiva para los flujos comerciales, financieros y de inversión internacional».<sup>8</sup> Esta afirmación se aleja de la creencia neofuncionalista de que, en un proceso en el que se van creando interdependencias entre los países, los problemas que surjan a lo largo de éste solo se pueden resolver con mayores niveles de interdependencia irreversible. Las palabras de este consultor, compartidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina, vuelven sobre la idea de la integración como un proceso que se ordena y avanza por las fuerzas que vienen del exterior, *federador externo*, y no por la cada vez mayor interdependencia, maduración del proceso, que se han ido generando entre los países miembros tras más de treinta años de construcción comunitaria como defenderían los neofuncionalistas. Pero este efecto ordenador externo puede llegar, y de hecho así ha ocurrido, a generar precisamente el efecto contrario al mencionado por Stark sobre los países de la subregión y, debido a la utilización del proceso de integración para los intereses individuales de los países, sobre los compromisos y objetivos comunitarios propuestos en el nivel subregional. Dice Marco Romero:

Considero que allí precisamente está la raíz de la situación actual de la Comunidad Andina y de los países que la conforman: en cada uno de nuestros países pensamos que solos o en forma aislada tenemos posibilidades en este mundo globalizado (...) La crisis es el resultado de la articulación de los efectos de contagio y de transmisión internacional de la crisis financiera (...) con particulares efectos nocivos en la región andina. Nuevamente, entonces, la vulnerabilidad externa de nuestros países se manifiesta como el ‘Talón de Aquiles’ para modelos de política económica y de relaciones económicas internacionales que basaban todas sus apuestas en determinado comportamiento de los mercados internacionales; exactamente como sucedió con la crisis de la deuda en la década de los ochenta.<sup>9</sup>

7. Damos por entendido que se está refiriendo a la UE.

8. Carlos Stark, *op. cit.*, p. 1.

9. Marco Romero, «Integración andina en el contexto de la crisis subregional», *Comentario In-*

Las iniciativas macroeconómicas anteriormente mencionadas están siendo propuestas e impulsadas desde el nivel subregional, el Consejo Presidencial Andino y la Secretaría General de la Comunidad Andina, y elaboradas por el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación de la Comunidad Andina. Las metas económicas y políticas que se proponen desde la CAN a los países de la subregión sintonizan, y refuerzan, las reformas liberales en curso (disciplina fiscal, tipos de cambio favorables a las exportaciones, liberalización del comercio, fomento y captación de inversión extranjera, privatizaciones y desregulación) que los países andinos se han visto obligados a aplicar –tras la crisis de la deuda externa– para cumplir con los criterios que desde finales de los años ochenta se han impuesto desde el FMI y del Banco Mundial y que se conoce como ‘consenso de Washington’.<sup>10</sup> Por lo tanto, al igual que en el caso de la liberalización comercial en el nivel multilateral de la OMC, en la armonización de metas macroeconómicas, la integración andina sigue siendo un lugar intermedio, de impulso y de sintonía con las metas definidas a un nivel multilateral más amplio.

Sin embargo, las reformas liberales del ‘consenso de Washington’ están siendo muy cuestionadas en la actualidad porque, tras una década de su aplicación no han logrado resolver los problemas estructurales, reducir la desigualdad y aliviar la pobreza de los países a los que se les ha obligado a aplicarlas.

A principios del siglo XXI, la subregión andina se caracteriza por estar formada por países con economías pequeñas, muy polarizados socialmente, que sufren una profunda crisis económica, política y social, que están sujetos a fuertes shocks (tanto de flujos de capital como de los términos de intercambio), que mantienen su carácter de exportadores de productos de bajo valor agregado, y tienen escasos niveles de inversión y de desarrollo tecnoló-

*ternacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 1 (I semestre 2001): 16.

10. La expresión ‘consenso de Washington’ la empezó a utilizar en 1989 el economista John Williamson para designar sus diez recomendaciones para uso de los estados deseosos de reformar sus economías y que tuvieron una enorme influencia, aunque fueron interpretadas y puestas en práctica de manera muy diferentes, según las situaciones locales. Esta expresión adquirió autonomía transformándose en un nombre de marca internacionalmente conocido y utilizado independientemente de su propósito, e incluso de su contenido inicial. Léase ‘*What Washington Means by Policy Reform*’, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, bajo la dirección de John Williamson, 1990. En ese artículo, el autor se pronuncia por la disciplina fiscal, índices de cambio ‘competitivos’, liberalización del comercio, inversiones extranjeras, privatizaciones y desregulación. Tomado de Moisés Naim, «Avatares del ‘consenso de Washington’. Una camisa de fuerza para los países pobres», *Le Monde diplomatique, edición española* (Madrid), año V, 53 (marzo de 2000): 28.

gico y excesivos niveles de endeudamiento externo. Además, sus sistemas fiscales siguen presentando grandes diferencias. En cada país se usa terminología diferente, se producen cambios constantes en los sistemas impositivos (sujetos, base gravable, tarifas), no existe la información suficiente en el sector público no financiero para realizar un análisis detallado para el total del sector público de los países y no se ha logrado un sistema satisfactorio de doble tributación en la subregión. También, falta desarrollar políticas aduaneras eficientes y la escasa y pobre infraestructura vial. A este 'rosario' se une la riqueza que aporta la gran diversidad en la geografía humana y natural de la subregión.

Como resultado, establecer unos criterios de convergencia de las variables macroeconómicas de los cinco países andinos aparece como un reto muy difícil de conseguir. A pesar de esta dificultad, la Secretaría General de la Comunidad Andina ha propuesto tentativamente unos criterios de convergencia macrofiscal que deberán ser aceptados voluntariamente y comunitariamente por los países andinos para poder constituir en el año 2005 el planeado Mercado Común Andino. Estos criterios son: 1. niveles de inflación de un dígito; 2. déficit fiscal no superior al 3% del PIB; 3. deuda pública que no supere el 50% del PIB.<sup>11</sup>

El logro de estas metas se encuentra con altos aunque diferentes niveles de déficit fiscal en los países y con el reto de establecer un objetivo realista a alcanzar en el medio plazo.

Los regímenes cambiarios adoptados son diferentes, lo que consecuentemente impide que los países manejen de igual forma la política monetaria. En enero de 2000, Ecuador adoptó la dolarización que le supuso la renuncia a tener moneda propia y lo privó de instrumentos como la regulación de la masa monetaria, la actuación sobre los tipos de interés y del tipo de cambio para alcanzar el objetivo de la estabilidad de precios. Bolivia tiene un régimen cambiario de minidevaluaciones –crawling peg<sup>12</sup>– y Perú uno de flotación controlada o administrada.<sup>13</sup> Ambos países poseen un alto nivel de dolarización espontánea o natural. De acuerdo a los indicadores de depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario como porcentaje de los depósitos tota-

11. Elementos de la propuesta para la definición de una meta comunitaria en materia fiscal presenta por la Secretaría General de la Comunidad Andina en la reunión técnica preparatoria de la quinta reunión ordinaria del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de Planeación de la Comunidad Andina, el 26 y 27 de abril de 2001 en Lima (Perú).
12. Régimen de paridad fija con ajustes graduales en función del nivel de reservas del país.
13. Régimen donde la moneda no tiene paridad oficial. Su cotización se forma en función de la oferta y la demanda, pero las autoridades monetarias pueden intervenir en el mercado de cambios para regular la formación de la cotización comprando o vendiendo divisas.

les, colocaciones en dólares, Bolivia supera el 90% y Perú tiene un nivel del 80%. Lo que se corrobora con el indicador de la cartera en moneda extranjera como porcentaje del total donde Bolivia está cercano al 100% y Perú supera el 80%. Esta dolarización *de facto* hace que estos países tengan un estrecho margen de actuación para conseguir las metas fijadas por ellos mismos con relación a la inflación (estabilidad de precios). Por otro lado Colombia, con un régimen de flotación pura, y Venezuela, con uno de bandas cambiarias –pegged exchange rate<sup>14</sup>–, se mantienen como países con un bajo grado de dolarización espontánea y consecuentemente con un mayor margen de manejo de sus instrumentos de política monetaria. Aunque para conseguir el objetivo de mantener la estabilidad de precios, Colombia cuenta con el manejo de los tipos de interés y Venezuela lo hace a través de fuertes ajustes del tipo de cambio que causan correcciones de precios en función de los shocks externos causados por la variación en los precios internacionales del petróleo.<sup>15</sup>

Algo parecido ocurre con el cumplimiento de los niveles de deuda pública (deuda interna más deuda externa) que se encuentra en cada país con el muro frontal de la deuda externa. Esta última, en Ecuador representaba el 78,2 por ciento del PIB en el año 2000 frente a una deuda interna de un 22,3 por ciento del PIB; los mismos indicadores en Bolivia fueron del 55,5 frente al 10,3; En Perú, del 37,6 frente al 6,2; en Colombia, del 27 frente al 17,8; y en Venezuela del 18,4 frente al 7. A lo que se le añaden las condiciones concesionales en las que Bolivia ha contraído su deuda externa, lo que podría dificultar establecer unos indicadores comunes. Respecto a lo anterior, Bolivia es el único país andino que ha ‘calificado’ para acogerse a la Iniciativa de Alivio de Deuda Externa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC<sup>16</sup>). El principal objetivo de esta iniciativa es el tratamiento general de la sostenibilidad de la deuda sobre una base de caso por caso, enfocándose sobre la deuda total del país para lo que se le otorga ayuda financiera altamente concesional y se les reduce el servicio de la deuda. Evidentemente, la inclusión de Bolivia en el HIPC obliga a la CAN a tener en consideración este trato diferencial cuando definitivamente se establezcan los criterios sobre la deuda pública de los países andinos.

14. Un país se compromete consigo mismo a mantener un tipo de cambio específico (o una banda cambiaria) respecto a otra moneda (o grupo de monedas).

15. Jorge Vega Castro, «Regímenes cambiarios y evolución del comercio en los países andinos», en Secretaría General de la Comunidad Andina, ed., *La dolarización en Ecuador. Efectos sobre el comercio andino*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, pp. 15-22.

16. HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) corresponde a las iniciales de denominación inglesa de este programa de alivio a la deuda externa de los países pobres.

Respecto a la democracia y al Estado de Derecho,<sup>17</sup> los países andinos presentan sistemas políticos con democracias débiles en permanente crisis social y política que están siendo víctimas de políticos con ‘ademanos’ autocráticos que han ido erosionando el Estado de Derecho. De acuerdo con Germán Carrera Damas:<sup>18</sup> «hay un elemento común que es la crisis de la democracia en función de la desorientación ideológica general que se vive en toda el área, y del surgimiento de las que he llamado, al parecer con no mucha fortuna, ‘ideologías de reemplazo’ (...) y una vez que la democracia queda invalidada, ya no hay muro de contención para la autocracia».<sup>19</sup>

Esta debilidad democrática también se ve reflejada en una realidad política carente de ciudadanos implicados en la vida pública y en los partidos políticos. Los estados andinos han recorrido, en lo formal, los fundamentos políticos de la democracia. Pero en la práctica, se encuentra todavía en una etapa que desde la Ciencias Políticas se puede calificar de pre-moderna que se caracteriza por una poderosa oligarquía que mantiene el control sobre el sistema e impide que éste tenga «por espíritu lo justo, lo equitativo y lo bienhechor»<sup>20</sup> y que abona el terreno para el brote reactivo de alternativas autocráticas más o menos elaboradas, que se caracterizan por una mezcla de populismo y fundamentalismo que «se define por la exaltación de un pasado perfecto, no de un futuro posible»,<sup>21</sup> y que en los últimos años se ha podido observar en el ‘bolivarianismo’ o ‘militarismo bolivarianista’ de Venezuela, el ‘fujimorismo’ del Perú que ha dado paso a un proceso de transición democrática que está viviendo innumerables problemas y donde uno de los candidatos a la presidencia se ha autodenominado el ‘nuevo Pachacutec’.

Estas cuestiones son fruto de una situación de crisis social y política permanente que se manifiesta en una Colombia marcada por la violencia y la guerrilla; en un Ecuador que en el año 1999 vivió la crisis más severa de su

17. Por Estado de Derecho se entiende aquella sociedad, políticamente organizada, donde la ley está sobre los gobernantes, y no a la inversa, y por ello rige por igual entre los ciudadanos. En la actualidad exige la existencia y la vigencia de una Constitución; y, en otros tiempos, un estatuto tradicional de equilibrio entre los Poderes, que se cumple o que, si se infringe, lleva consigo las consiguientes reparaciones privadas o las sanciones criminales previstas. Tomado de Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual III D-E*, 26a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998.
18. Doctor en Historia por la Universidad Central de Venezuela y autor del libro *El culto a Bolívar: esbozo para un estudio de la historia de la ideas en Venezuela*, publicado por la Universidad Central de Venezuela en 1973.
19. Guillermo Bustos y César Montúfar, «Entrevista a Germán Carrera Damas. El resurgimiento de un militarismo bolivarianista en la región andina», *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 1 (I semestre 2001): 117.
20. Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual III D-E*, 26a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998b, p. 571.
21. Guillermo Bustos y César Montúfar, *op. cit.*, p. 120.

historia reciente y que terminó con levantamientos de las poblaciones indígenas y con cinco presidentes en dos años; en una Bolivia con un presidente, Hugo Bánzer, cada vez más cuestionado a través de levantamientos y cortes de carreteras durante todo el año que se vuelven especialmente virulentos en el mes de abril; en un Perú que lleva envuelto en un proceso electoral que ya dura dos años, después de casi una década de 'fujimorismo'; y en una Venezuela donde el equilibrio de poderes está viéndose alterado. En definitiva, se vive un reguero de desorientación y desconfianza que en nada beneficia al proceso de 'integración regional' donde hay que aunar voluntades con una visión generosa, solidaria y democrática que luche contra la asfixiante pobreza del pueblo andino. La necesidad de que el proceso discorra por canales democráticos es algo que la generalidad de la CAN tiene claro, lo que no impide que la realidad de estos brotes autocráticos se interpongan en el camino. De hecho en 1998 en la ciudad de Oporto (Portugal) se presentó un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena bajo el título de 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia' que el presidente Fujimori no quiso firmar en su momento y que, tras muchas presiones y ante el claro declive de su Régimen, terminó firmando en junio de 2000. Evidentemente, el proceso subregional está teniendo influencia, la ha tenido en el caso peruano, en el fortalecimiento de la Democracia en los países andinos pero aún no alcanza la fuerza suficiente para que se condicione la participación en la CAN a los países que no tengan 'reales' sistemas democráticos. Esto sería posible sobre la base de una dirigencia de grandes principios y moral intachable.

En las palabras de los prof. Caldentey, Ortega y Romero: «los grandes proyectos y las grandes realizaciones sólo pueden materializarse si detrás de ellos hay grandes personalidades, con destacadas cualidades humanas y políticas, empujando y alentando, dando inspiración y sentido. Con políticos mediocres no se conseguirá nunca un gran proyecto común».<sup>22</sup> Detrás del proyecto andino sin duda hay que desatacar figuras notables como: Eduardo Frei, Carlos Lleras Restrepo, Felipe Salazar Santos, Germánico Salgado, Sebastián Alegrét, entre otros. Al mismo tiempo, recordamos tristemente la participación de otras figuras como Alberto Fujimori o Augusto Pinochet y otros líderes que han supuesto un lastre muy pesado para la integración andina.

Los elementos comunes a los países son también muchos, aunque éstos no necesariamente son benéficos para un proyecto integrador. Los países andinos cuentan con estructuras culturales y étnicas muy similares y todos los países tienen al español como lengua oficial. Además, a partir del famoso 'consenso de Washington' todos los países han venido haciendo reformas estructurales y renovando sus políticas, de manera que el ambiente para un pro-

22. José J. Romero, *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

ceso de convergencia es bastante más propicio de lo que era hace una década. Pero estas reformas liberales han sido impuestas desde el exterior y han consistido en la privatización de las empresas estatales, en la eliminación de la regulación estatal en favor de la del mercado, y en la mayor apertura a los capitales internacionales y a los bienes y servicios del exterior. Todo esto ha ido reduciendo el aparato del Estado. Otro elemento en común es que todos los países andinos tienen a los Estados Unidos como su mayor socio comercial. La mayoría de ellos tienen esquemas monetarios altamente dependiente del dólar y altos niveles de endeudamiento externo. Una década después de que se empezara a promover la aplicación de estas reformas, sus resultados están siendo altamente cuestionados a pesar de que en algunos casos han surtido efectos sobre la estabilidad de precios y los niveles de crecimiento económico. Estas críticas parten incluso desde los mismo organismos multilaterales (FMI y Banco Mundial) que las formularon. Dice Moisés Naim:<sup>23</sup>

Los países sometidos a las reformas constataban que el crecimiento económico no tenía gran importancia si en los hospitales faltaban medicamentos, y que un mercado bursátil eufórico podría resultar muy peligroso si el equivalente local de la Security and Exchanges Comision (SEC) norteamericana (...) no cumplía su papel. Una tasa de paro favorable no bastaba para sostener una estrategia de crecimiento encabezada por las exportaciones si los puertos estaban paralizados por la ineficiencia y la corrupción, y las reformas fiscales carecían de interés si los impuestos no se podían cobrar.

La eliminación de restricciones a las inversiones extranjeras estaba muy lejos de resultar suficiente para hacer que un país fuera competitivo en la carrera hacia los capitales: un sistema judicial digno de confianza, una mano de obra bien formada e infraestructuras fiables de telecomunicaciones constituían, entre otros, factores determinantes en la toma de decisiones de los inversores a largo plazo.<sup>24</sup>

De acuerdo con este autor, los ‘profetas’ de las reformas descubrieron cronológicamente los elementos base por los que las medidas aplicadas no estaban teniendo éxito. Son «el descubrimiento de la ortodoxia económica, el de la instituciones, el de la globalización y el (re)descubrimiento del subdesarrollo».<sup>25</sup> En primer lugar, no se habían contemplado el estado de las instituciones (marco político y jurídico) que poseían los países sujetos a los ‘ajustes estructurales’. En segundo lugar, no se contemplaron las consecuencias de las medidas sobre los países en un contexto de globalización económica. La apa-

23. Rector jefe de Foreign Policy (Washington).

24. Moisés Naim, *op. cit.*, p. 28.

25. *Ibidem.*

rición de las crisis financieras periódicas (con los epicentros en México, Sudeste Asiático, Rusia, Brasil y Argentina) que han tenido efectos devastadores sobre los avances logrados por los países tras años de esfuerzo de la aplicación de los programas deja, consecuentemente, a la luz que la globalización es un proceso sesgado y asimétrico que solo existe realmente en la movilidad del capital, y que beneficia a los países desarrollados con altos niveles tecnológicos. Por lo tanto, las ‘reformas estructurales’ que no contemplan la globalización financiera terminan colaborando a mantener la asimetría entre ricos y pobres. Y por último, estos profetas han (re)descubierto el subdesarrollo y la lucha contra la pobreza como lo único que da sentido a la aplicación de las reformas planteadas. El presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, se ha manifestado en los siguientes términos respecto a este tema. «No podemos adoptar un sistema en el que los aspectos macroeconómicos y financieros se traten sin tener en cuenta aspectos estructurales, sociales y humanos, y viceversa».<sup>26</sup>

El proceso de descubrimientos descrito anteriormente debería servir de enseñanza –vía inducción– para el camino que está emprendiendo la CAN cuando, aunque de manera muy preliminar todavía, está proponiendo la armonización macroeconómica de los países de la subregión. Esta armonización macroeconómica solo se emprenderá con éxito si la propuesta que se haga contempla como paso previo la existencia de una integración física, territorial y aduanera, así como marcos políticos y jurídicos estables, homogéneos y preparados para el ajuste en los países andinos. En definitiva instituciones nacionales, en el sentido defendido por North, adecuadas y con plena conciencia de su importante papel. En la CAN constantemente se habla del *regionalismo abierto* como un regionalismo que inducirá a los países andinos a insertarse adecuadamente en la globalización. Esto hace que en la CAN, al contrario de lo que pasó en el ‘consenso de Washington’, se habla desde un principio de la globalización como el marco en el que se está desarrollando el proceso pero a pesar de esto los países andinos no deben olvidar que su propuesta de armonización macroeconómica no puede quedarse solo en ser un ‘*consenso de Washington*’ plus, como esta pasando con la liberalización comercial, que no corrija la miopía que demostraron tener el FMI y el Banco Mundial en la década pasada. Por último, la CAN no tiene que (re)descubrir el subdesarrollo porque ese es el territorio en que desgraciadamente habita desde su nacimiento. Lo que convierte a la búsqueda del bienestar de los ciudadanos andinos y a la lucha contra la pobreza, contra la desigualdad y por la justicia en la subregión, en último término, como lo único que justifica el esfuerzo de la integración económica, política y social entre los cinco países andinos.

26. *Ibidem.*

La integración andina resurge, como ya dijimos, en los años noventa con una nueva forma de regionalismo que fue impulsada en gran medida por las nuevas fuerzas del contexto internacional (*ver Introducción*). Estas causas impulsoras en el caso andino, como en toda Latinoamérica, han condicionado mucho la actuación autónoma de los países miembros y han ejercido tal poder sobre los países individualmente que ha quebrado vínculos subregionales existentes y han impedido el desarrollo de algunos otros. A pesar de lo anterior, la CAN ha logrado articular, dentro de sus posibilidades, algunas propuestas para neutralizar esta dependencia a través de la adopción de «posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, incluyendo la concertación de votaciones y candidaturas».<sup>27</sup> Estas ya han sido puestas en práctica con éxito en las negociaciones de ALCA y pasarán la prueba de fuego en los próximos meses cuando estas negociaciones hemisféricas vayan endureciéndose y requiriendo más definición por parte de los países «debilitados por la crisis de la deuda y proclives a la dependencia de clave ideológica neoliberal»<sup>28</sup> frente a la preeminencia de los Estados Unidos. En palabras de la Secretaría de la Comunidad Andina:

La vulnerabilidad y la dependencia de América Latina frente a la potencia regional se ha acentuado en las últimas décadas, dejando escaso margen de maniobra a los países para intentar, de manera individual, respuestas propias a sus necesidades. El proyecto hemisférico, constituido por el nuevo interamericanismo de las Cumbres de las Américas y el ALCA tendería, en ese contexto, a profundizar la dependencia y no a crear relaciones de interdependencia y mutuo beneficio, en la medida que los países de la Comunidad Andina no establezca vínculos externos suficientemente poderosos para compensar esa relación gravitante y fortalezcan las bases de una mayor autonomía interna.<sup>29</sup>

Tanto el fortalecimiento norteamericano como «la vulnerabilidad y la dependencia» de los países acentuadas a causa de las ‘reformas estructurales’ han ejercido una influencia perniciosa en las bases de un proyecto de ‘integración subregional’ en sus objetivos económicos, políticos y sociales que para su logro requieren una visión conjunta, solidaria y generosa que se transforme en bienestar para sus ciudadanos. Estados Unidos ha fundado su actuación en una política de condicionamientos hacia la América Andina, y hacia toda Latinoamérica, y ha conseguido que los países se presten poca atención entre ellos a pesar de los compromisos firmados y programados. Estos incumpli-

27. Decisión 458 sobre los lineamientos de la política externa común del 25 de mayo de 1999, p. 3.

28. *Ibidem*.

29. Secretaría General de la Comunidad Andina [2000], *op. cit.*, p. 1.

mientos erosionan todavía más los compromisos de ‘integración subregional’ porque los convierte en ‘papel mojado’ y los desacredita como una estrategia válida de desarrollo para los países andinos en los niveles internacional y doméstico.

Por lo tanto, esta mirada obligada de los países andinos hacia el norte del Hemisferio se puede analizar –el poder en la sociedad– desde la deslumbrante relectura que del *Panóptico* de Bentham<sup>30</sup> hizo Michel Foucault. Y que nosotros llamamos el *panoptismo andino*. El *Panóptico* es calificado por Foucault como «una especie de huevo de Colón en el campo de la política». Y él lo estudia como una metáfora de todas las formas de dominio modernas. Bentham ideó arquitectónicamente el *Panóptico* en el siglo XVIII como un mecanismo creado para ejercer el control en cárceles, hospitales, internados, colegios, etc. Y Foucault lo extrapoló en el siglo XX al funcionamiento del poder más allá de lo meramente arquitectónico. Dice Foucault, «la burguesía ha hecho no sólo una revolución política sino que también ha sabido implantar una hegemonía social que desde entonces conserva».<sup>31</sup> A lo que añade:

El *Panóptico* es la figura arquitectónica de esta composición. Conocido en su principio: en la periferia, una construcción en forma de anillo; en el centro, una torre, ésta, con anchas ventanas que se abren en la cara interior del anillo. La construcción periférica está dividida en celdas, cada una de las cuales atravesara toda la anchura de la construcción. Tiene dos ventanas, una que da al interior, correspondiente a las ventanas de la torre, y la otra, que da al exterior, permite que la luz atraviese la celda de una parte a otra. Basta entonces situar un vigilante en la torre central y encerrar en cada celda a un loco, un enfermo, un condenado, un obrero o un escolar. Por el efecto de la contraluz, se pueden percibir desde la torre, recortándose perfectamente sobre la luz, las pequeñas siluetas cautivas en las celdas de la periferia. Tantos pequeños teatros como celdas, en los que cada actor está solo, perfectamente individualizado y constantemente visible. El dispositivo *panóptico* dispone unas unidades espaciales que permiten ver sin cesar y reconocer al punto. En suma, se invierte el principio del calabozo; o más bien de sus tres funciones –encerrar, privar de luz y ocultar–; no se conserva más que la primera y se suprimen las otras dos. La plena luz y la mirada de un vigilante captan mejor que la sombra, que en último término protegía. La visibilidad es una trampa.<sup>32</sup>

El *panoptismo andino* es la lectura que nosotros hacemos, usando las ideas de Foucault, del actual regionalismo andino desde la realidad de cada

30. El *Panóptico* del jurista inglés Jeremías Bentham es una obra editada a finales del siglo XVIII.

31. Michel Foucault, *El ojo del poder*, Barcelona, Editorial La Piqueta, 1980, p. 18.

32. Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI, 1994.

unos de los países miembros. No es difícil imaginarse a la subregión como la periferia a la que se refiere Foucault y a los Estados Unidos como el centro vigilante que mantiene perfectamente individualizados y constantemente visibles a cada uno de los países. El centro y la periferia están interactuando en este caso a través del lanzamiento de la iniciativa de la creación de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA), del establecimiento ‘carcelario’ de bases militares en territorio andino, de la imposición ‘hospitalaria’ de las reformas estructurales, de las calificaciones ‘escolares’ de buena conducta para los alumnos-gobiernos andinos que vayan cumpliendo con estas reformas, de las ayudas para combatir el narcotráfico y la violencia<sup>33</sup> (ATPA y Plan Colombia), etc. Este *panoptismo*, por su fuerza, termina impidiendo que los miembros de la subregión se miren entre ellos con independencia y autonomía y el avance del proyecto de integración se ve obstruido consecuentemente como una propuesta alternativa a la ideología neoliberal dominante.

Por lo tanto, nos encontramos ante la presencia hegemónica de los Estados Unidos en la subregión que al igual que el *Panóptico*, «es una tecnología de poder específica para resolver los problemas de vigilancia»,<sup>34</sup> además «Bentham se plantea el problema del poder en función sobre todo de grupos pequeños»<sup>35</sup> y las mutaciones económicas en términos de poder. «Ahora bien, las mutaciones económicas del siglo XVIII han hecho necesarias una circulación de los efectos de poder a través de canales cada vez más finos, hasta alcanzar a los propios individuos, su cuerpo, sus gestos, cada una de sus habilidades cotidianas. Que el poder, incluso teniendo que dirigir a una multiplicidad de hombres, sea tan eficaz como si ejerciese sobre uno solo (...) la población como blanco de las relaciones de dominación».<sup>36</sup>

33. La droga queda así estigmatizada como el aguafiestas del progreso y de la modernidad. La estigmatización genera en la prensa, en la política internacional e interna, y finalmente en la coincidencia social, una desproporción entre la magnitud real del problema y la magnitud que aparece en el discurso de masas y de la política. Esto afecta la capacidad de los sujetos para discriminar a ciencia cierta o manejar mayor criterio en sus juicios respecto del problema. Pero afecta también al cimiento democrático de nuestras sociedades, sobre todo cuando acepta, en esta materia, la hegemonía de los Estados Unidos. Tomado de Martín Hopenhayn, «Droga y violencia: fantasmas de la nueva metrópoli latinoamericana», comunicación presentada en la «2a. Conferencia Internacional de Estudios Culturales: Espacio urbano, Comunicación y Violencia en América Latina», marzo de 2000, Pittsburgh, 2000, p. 12.

34. Michel Foucault [1980], *op. cit.*, p. 11.

35. *Ibidem*, p. 18.

36. *Ibidem*, p. 14.



# Conclusiones

¿Qué significa exactamente regionalismo andino desde el enfoque de economía política internacional en medio del regionalismo de principios del siglo XXI? Ésta es la pregunta que nos propusimos responder al comienzo del presente trabajo de investigación. Durante cada una de sus páginas, hemos ido desplegando las tres variables que nos ha proporcionado el citado enfoque (la variable de las instituciones regionales, la del contexto internacional y la de las estructuras domésticas). Una combinación que desde el principio se nos reveló como necesaria para el estudio de un fenómeno tan complejo como el regionalismo andino actual.

Para recapitular y concluir, repasaremos lo dicho acerca del regionalismo abierto andino desde el citado esquema, iremos respondiendo a la pregunta y planteando algunas perspectivas.

Durante nuestro trabajo hemos venido repitiendo en numerosas ocasiones que el Grupo Andino se adscribió tras su reactivación a finales de los años ochenta al regionalismo abierto. El regionalismo abierto andino se presenta como un esquema de integración subregional de inserción realista de los países en el contexto internacional. Bajo este esquema, el proceso subregional cumple una función inductora hacia el exterior para los países individualmente. Una especie de laboratorio económico donde cada uno de los miembros del grupo experimenta en el espacio subregional antes de actuar en el mercado global, o sea, no se busca generar mayores interdependencias que –bajo la creencia neofuncionalista– solo se puedan resolver con más fuertes y renovados compromisos entre los países. Esta dinámica pone a la CAN bajo el paradigma liberal o sajón y como objeto de estudio de los institucionalistas neoliberales o intergubernamentalistas. De acuerdo con la definición de regionalismo abierto andino, la vinculación con el exterior es el impulso de la cooperación puntual entre los países andinos. O sea que el motor de la integración andina es la inserción de éstos en otros bloques como ALCA, Mercosur o la UE. Por otro lado, la forma como se quieren alcanzar las metas internas (MCA) pone a la integración andina bajo el paradigma sajón o liberal.

Una vez llegado a este punto un observador de la CAN podría preguntarse sobre la real consecución del objetivo de integración social y política

dentro de esta visión de regionalismo 'hacia fuera'. Evidentemente, como acabamos de ver, en la perspectiva económica el regionalismo andino quiere ser la plataforma de arranque para una actuación exitosa en el exterior y este éxito será el que termine ordenando –*integrador externo*–, y generando crecimiento y modernización en las economías andinas. A raíz del análisis de la CAN como un claro exponente del regionalismo abierto, nos surge la siguiente pregunta: ¿el regionalismo abierto andino también logrará que las fuerzas que vienen del exterior produzcan transformaciones estructurales importantes (elementos de cohesión social y territorial; diversificación de actividades productivas y menor dependencia de los destinos exportadores; articulación de sectores económicos; refuerzo de la capacidad de negociación internacional; etc.)?

Otro elemento que caracteriza al regionalismo andino actual, según se expresa desde las instituciones subregionales, es la posibilidad de mantener los tres objetivos de integración (económico, social y político) planteados en simultánea y en avance paralelo hacia su consecución. E incluso asumiendo que aunque alguno de ellos se estanque los otros pueden seguir adelante. Esto quiere decir que la integración social y política podría consolidarse aunque la integración económica no sobrepasara a la zona de libre comercio. La CAN así se adentra en un terreno aún no experimentado por ningún bloque regional, desafiando el único proceso integrador por etapas experimentado hasta el momento, el europeo.

Así, aunque el paradigma predominante en el proceso subregional andino es sajón intergubernamental, sin embargo, en la dinámica de su funcionamiento, sigue conviviendo una estructura institucional subregional de inspiración de tipo renano supranacional que ha creado un Tribunal de Justicia subregional, un Ordenamiento Jurídico Andino, un Parlamento y ha establecido un objetivo de integración política que según la teoría federalista terminará convirtiendo a la subregión en una federación o confederación.

Lo anterior demuestra que el esquema de regionalismo abierto andino que se asumió en la última ola de regionalismo no ha supuesto todavía la definición clara del modelo del regionalismo andino. La necesidad de esta definición ha generado una paradoja en el regionalismo andino que debería resolverse en el corto plazo. Esta paradoja consiste en la fricción que se produce cuando en un mismo esquema subregional, que se inscribe en la nueva ola de regionalismo latinoamericano, se evidencia cada vez más el intergubernamentalismo pero al mismo tiempo se mantienen estructuras institucionales supranacionales creadas en el pasado, que aunque nunca fueron operativas totalmente, y que son vistas como instrumentos que en la actualidad le resta agilidad al funcionamiento del proceso. También es paradójico el funcionamiento intergubernamental propio de los 'acuerdos preferenciales de comercio y coo-

peración' con el mantenimiento de objetivos (económicos, sociales y políticos) de un carácter comunitario propio de los 'acuerdos de integración'. En nuestra opinión, esta paradoja tiene su principal causa en la creencia de los líderes andinos de que la 'integración subregional' es algo naturalmente mejor que los 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación'. Sin embargo, una visión realista ante la globalización y el contexto internacional, los induce a volcarse en 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' como ALCA.

Nuestro trabajo ha ido mostrando esta paradoja en cada una de sus variables y ha hecho evidente la necesidad de que la CAN consiga definir un modelo para lograr que los esfuerzos que se hacen desde los países y desde las instituciones subregionales sean más eficientes y se acerquen, desde un modelo que gravite sobre uno u otro paradigma, al objetivo supremo del trabajo en conjunto de los países de la subregión como es que el pueblo andino avance hacia mayores niveles de bienestar, justicia e igualdad.

## RESPECTO A LAS INSTITUCIONES SUBREGIONALES

En la definición hacia uno u otro modelo se hace imprescindible una reforma de la estructura institucional de la subregión.

Bajo el paradigma liberal o sajón, la estructura tendría que limitarse a arreglos plenamente intergubernamentales donde la solución de controversias se hiciera bajo un procedimiento arbitral y se suprimiera el Ordenamiento Jurídico supranacional. En definitiva tendrían que definirse los nuevos objetivos del proceso subregional andino a través de la consolidación de un nuevo instrumento jurídico (un nuevo Acuerdo de Cartagena) y un rediseño de la estructura institucional andina que permitiera una mayor flexibilidad de la actuación de los países miembros. Esto podría suponer, quizá como medida más extrema, la desaparición del TJCAN y el Parlamento Andino, y consecuentemente las competencias de carácter normativo que en la actualidad tienen la Comisión y el Consejo. Esta flexibilización de la estructura institucional supondría, entre otras cosas, la participación de los distintos actores a través de grupos especiales. Definirse por este paradigma no tendría porque significar la renuencia a la cooperación de los países en materia social como educación, salud, comunicaciones etc., aunque ésta ahora se enmarcaría dentro de nuevos objetivos. Si no que se haría dentro de esta nueva concepción donde la interdependencia genera solo cooperación puntual. En materia política se podría hacer lo mismo que en materia social pero desde los estados nacionales que serían los genuinos objetos políticos.

Bajo el paradigma renano o estructuralista, el proceso tendría que hacer esfuerzos por democratizar su estructura institucional equilibrando los tres poderes movimiento que eliminaría gradualmente una integración presidencialista en favor de una integración de ciudadanos. Y esto no necesariamente supone que el proceso desemboque en una federación o confederación de estados, sino que también hay que tener en mente los paradigmas de la democracia cosmopolita o de la gestión que plantea Michael Emerson.

## RESPECTO AL CONTEXTO INTERNACIONAL

Hemos reiterado a lo largo de nuestro trabajo la importancia que tiene para el actual regionalismo andino el contexto internacional, lo que lo convierte en elemento de mayor peso en la definición del modelo subregional andino.

Cuando analizamos el enfoque neorrealista vimos la importancia que los Estados Unidos tienen comercialmente e ideológicamente sobre la subregión. La presencia norteamericana arrastra la definición del modelo andino hacia el paradigma liberal o sajón. El regionalismo impulsado desde los Estados Unidos se está viendo reflejado por la existencia o puesta en marcha de 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' como el TLC y el ALCA. A pesar de esto, el referente europeo siempre ha estado presente en la subregión como ejemplo exitoso de integración a imitar y sigue presente en la subregión andina a través de la estructura de sus instituciones regionales (SAI) de arquitectura europea y de convenios entre países de Europa y la CAN que evidentemente buscan mantener y fortalecer la presencia y la influencia europea en la subregión. Sin embargo, además de los factores geográficos y comerciales, existe en la actualidad un factor clave que debilita el papel referencial de la UE en la subregión andina. Este factor es el propio estado de indefinición que está viviendo la UE en la coyuntura actual ante la inminente ampliación a la Europa del Este y el mayor peso de la dinámica intergubernamental en su seno.

El surgimiento de un *hegemon benigno* en la subregión andina permitiría el éxito y la definición del modelo porque, aunque la presencia europea y española ha seguido presente, la hegemonía de los Estados Unidos en la subregión ha sido continua durante todo el siglo XX. Pero es solo a finales de los años ochenta cuando Estados Unidos empieza a tomar conciencia de la posibilidad de liderar el regionalismo hemisférico como un hegemon. De todas formas, su presencia hegemónica no siempre es considerada benigna aunque para el éxito de ALCA y el fortalecimiento del paradigma liberal o sajón en la

subregión es necesario que así sea. Consecuentemente, ALCA está siendo un elemento definitorio para el modelo andino. En este escenario hay que tener presente los esfuerzos que está realizando Brasil para ser el hegemón benigno de Sudamérica. Si Brasil tiene éxito como hegemón, además de darle otra dimensión al proyecto ALCA, va a marcar el modelo regional sudamericano y andino. De esto dependerá qué tipo de regionalismo quiera liderar Brasil y que presencia le quiera dar a Europa en esta forma de construcción del regionalismo sudamericano. El último elemento a tener en cuenta es el papel activo que juega Europa a través de los acuerdos de cuarta generación con Mercosur y previsiblemente con la CAN, pero que en nuestra opinión tendrán una u otra dimensión que dependerá de la consolidación hegemónica benigna de Brasil.

## RESPECTO A LAS ESTRUCTURAS DOMÉSTICAS

Finalmente, independientemente del modelo subregional andino es esencial que los países andinos fortalezcan sus instituciones y sus democracias para enfrentar cualquier proyecto regional. Pero también es importante analizar qué peso tiene la presión de la CAN en el fortalecimiento de éstos. En el caso europeo, países como España o Portugal hicieron el esfuerzo de consolidar sus democracias y sus instituciones al mismo tiempo que el incentivo de integrarse en la actual UE los ayudó. Hasta ahora la CAN ha hecho un voto incondicional por la democracia para sus países miembros, pero parece que este voto no es suficiente para que los países andinos generen democracias fuertes. Para conseguir estructuras domésticas consolidadas además del incentivo de otros bloques de ámbito superior al subregional, se vuelve imprescindible tener una sociedad civil activa y consciente en el plano nacional e internacional. Estas debilidades internas y el papel de los líderes políticos en el nivel subregional hacen difícil una actuación concertada y única en foros más amplios y es lo que, en última instancia, genera que los países, con una mirada estrecha, pongan siempre por encima sus intereses a los del grupo. En resumen, la necesidad de unas instituciones nacionales fuertes se vuelve sustancial para el éxito de la subregión ante cualquier modelo subregional que se defina y para su mejor inserción en bloques regionales de ámbito superior como ALCA o el bloque sudamericano.

Los escenarios teóricos que se abren para la CAN en los próximos años son:

1. Que después de reformas puntuales en el acuerdo y del rediseño de los objetivos y de la forma de conseguirlos, como marca la tendencia, la

CAN se defina por ser un ‘acuerdo preferencial de comercio y cooperación’ donde se consolide una zona de libre comercio, y convenientemente una unión aduanera, y se coopere en asuntos sociales y políticos puntuales (vocería común, narcotráfico, migraciones, etc.).

2. Que se defina, lo que nos parece menos probable, con la ayuda de una hegemonía brasileña partidaria del paradigma renano o estructuralista, por ser plenamente un ‘acuerdo de integración’. En el que los ciudadanos andinos se incorporen al proceso como actores importantes. Y donde todos los actores participantes legitimen una gradual, cada vez más interdependiente e incremental construcción supranacional del proceso de integración subregional andino.

Nuestro trabajo muestra el modelo regional andino actual con sus fortalezas y debilidades. Sin duda, el proceso subregional andino cuenta con unos objetivos y una arquitectura institucional que lo convierten en uno de los grupos en integración más ambiciosos y desarrollados de toda América Latina. Sin embargo, el Grupo Andino necesita en la actualidad renovar su esfuerzo para terminar de definir su modelo subregional. Un modelo bien definido bajo el predominio de cualquiera de los dos paradigmas permitirá alcanzar con mayor fuerza los objetivos comunes propuestos por los países. Esta mayor definición se vuelve esencial en un mundo que se encuentra estableciendo las nuevas reglas del juego y repartiendo las cartas a cada jugador.

## ANEXO 1

## Estructura institucional del Acuerdo de Cartagena antes de la creación del Sistema Andino de Integración (SAI)

Órganos	Funciones principales	Composición	Reuniones ordinarias	Formas de expresión	Carácter
<i>Comisión (principal órgano intergubernamental)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular y adoptar medidas para el logro de los objetivos.</li> <li>• Aprobar normas.</li> <li>• Designar y renovar a los miembros de la Junta.</li> <li>• Velar por el cumplimiento de las normas.</li> <li>• Aprobar el presupuesto anual y fijar contribuciones de los países miembros.</li> <li>• Dictar su propio reglamento y de los comités, y aprobar el de la Junta.</li> <li>• Proponer modificaciones al presente acuerdo.</li> <li>• Conocer y resolver todos los asuntos de interés común.</li> </ul>	Ministros y viceministros de integración y desarrollo.	3 veces al año en períodos ordinarios. En períodos extraordinarios de sesiones por convocatoria del presidente de la Comisión a petición de un país miembro o de la Junta.	Decisiones por mayoría de 2/3. Existen excepciones en los que se requiere el acuerdo unánime.	Normativo.
<i>La Junta (principal órgano supranacional)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el cumplimiento de las normas.</li> <li>• Cumplir los mandatos de la Comisión.</li> <li>• Formular propuestas a la Comisión.</li> <li>• Participar en las reuniones de la Comisión.</li> <li>• Efectuar estudios técnicos.</li> <li>• Desempeñar funciones de secretariado permanente.</li> <li>• Mantener contacto directo con los gobiernos de los países miembros.</li> </ul>	3 miembros designados por la Comisión.	Permanente.	Resoluciones, propuestas, iniciativas y dictámenes.	Ejecutivo y de proposición.
<i>Comité consultivo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en asesoramiento y promoción de la Junta.</li> <li>• Analizar las proposiciones de la Junta antes de su participación en la Comisión.</li> </ul>	Representantes de los países miembros.		Sugerencias.	De asesoría.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

## ANEXO 2

# Estructura institucional del Sistema Andino de Integración (SAI)

Órganos	Funciones principales	Composición	Reuniones ordinarias	Formas de expresión	Carácter
<i>Consejo Presidencial (creado en 1990)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir políticas de integración.</li> <li>• Evaluar resultados del proceso.</li> <li>• Dar orientaciones políticas.</li> </ul>	Presidentes de la República.	Una vez al año.	Directrices.	De dirección.
<i>Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (creado en 1979)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular políticas exterior de países miembros.</li> <li>• Formular, ejecutar y evaluar política general del proceso.</li> <li>• Representar a la Comunidad Andina en asuntos de su competencia.</li> <li>• Suscribir convenios y acuerdos con terceros.</li> </ul> <p><b>En Reunión Ampliada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar reuniones presidenciales.</li> <li>• Elegir Secretario General.</li> <li>• Proponer modificaciones al Acuerdo de Cartagena.</li> </ul>	Cancilleres de la República.  Cancilleres y plenipotenciarios ante la Comisión.	Dos veces al año.	Decisiones y declaraciones.	De dirección, representación y normativo.
<i>Comisión de la Comunidad Andina (creada en 1969)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, ejecutar y evaluar política comercial y de inversiones.</li> <li>• Coordinar posiciones ante foros en temas de su competencia.</li> </ul> <p><b>En Comisión Ampliada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratar asuntos de carácter sectorial.</li> <li>• Considerar normas para armonización de políticas económicas.</li> </ul>	Plenipotenciarios.  Plenipotenciarios ante la Comisión y Ministros Sectoriales.	Tres veces al año.	Decisiones.  Decisiones.	Normativo.
<i>Secretaría General de la Comunidad Andina (creada en 1996)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el cumplimiento de normas</li> <li>• Formular propuestas a Consejo de Cancilleres y Comisión.</li> <li>• Ejecutar estudios técnicos.</li> </ul>	Secretarios Generales.	Permanente.	Resoluciones, propuestas, iniciativas y dictámenes.	Ejecutivo y de proposición.

Órganos	Funciones principales	Composición	Reuniones ordinarias	Formas de expresión	Carácter
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantener vínculos con países miembros y organizaciones regionales.</li> <li>Ejercer Secretaría de la Reunión de Representantes de Instituciones del SAI.</li> </ul>				
<i>Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (creado en 1979)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funciones consignadas en su tratado de creación.</li> </ul>	Magistrados.	Permanente.	Sentencias.	Jurisdiccional.
<i>Parlamento Andino (creado en 1979)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en promoción y orientación del proceso.</li> <li>Examinar marcha de la integración.</li> <li>Participar, con sugerencias, en generación normativa.</li> <li>Promover armonización de legislaciones.</li> </ul>	Por ahora, representantes de Congresos nacionales.		Sugerencias.	Deliberativo.
<i>Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral (creado en 1983)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emitir opinión sobre programas de interés para sus sectores.</li> <li>Participar con derecho a voz en reunión de Comisión.</li> <li>Participar en reuniones de grupos de trabajo y expertos gubernamentales a las que hayan sido convocados.</li> </ul>	Delegados de organizaciones representativas de los sectores empresariales y laboral.		Sugerencias.	De asesoría.
<i>Corporación Andina de Fomento (CAF) (creada en 1968)</i> <i>Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR) (creado en 1988)*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar proceso de integración y mantener coordinación con Secretaría General.</li> <li>Funciones consignadas en sus tratados de creación.</li> </ul>		Permanente.		Financiero.
<i>Convenios:</i> • <i>Convenio Andrés Bello (creado en 1970)</i> • <i>Convenio Hipólito Unanue (creado en 1971)</i> • <i>Convenio Simón Rodríguez (creado en 1973)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atender asuntos de educación, salud, trabajos y otros.</li> </ul>	Ministros de área.			Cooperación.
<p>* El FLAR nace como una extensión del Fondo Andino de Reservas (FAR), institución financiera creada en noviembre de 1976 en el contexto del Acuerdo de Cartagena, cuyo Convenio Constitutivo fue modificado para permitir la adhesión de terceros países. Este nuevo Convenio fue suscrito en Lima, Perú, el 10 de junio de 1988 y entró en vigencia el 12 de marzo de 1991. Fuente: Elaboración a partir de JUNAC, <i>Informativo Andino</i>, No. 8 de 1996.</p>					



# Bibliografía

- Albert, Michel. *Capitalismo contra Capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1992.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco; Iraegui Balenciaga, Aitor. «España y la dimensión euro-latinoamericana de la Unión Europea ampliada», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Universidad de Cáceres / Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 271-281.
- Alegrett, Sebastián. «Las relaciones de la Comunidad Andina y el Mercosur ante la creación del espacio sudamericano», comunicación presentada en el «Seminario Sudamericano», Brasilia, 31 de julio-2 de agosto de 2000.
- — — «El Parlamento Andino y la construcción de una Comunidad de Ciudadanos», Sala de prensa de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Lima), abril de 2001.
- Anderson, Benedict, *Las comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Bhagwati, Jagdish. «The FTAA is Not Free Trade», en *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Trade: Toward open regionalism*, Nueva York, World Bank, 1998.
- — — «Bilateral agreements threaten the achievements of the WTO», *Financial Times*, 6 de marzo de 2001.
- Bouzas, Roberto. «Introducción», en Roberto Bouzas, comp., *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997, pp. 9-25.
- Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E. «Towards Open Regionalism», en *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Trade: Toward open regionalism*, Nueva York, World Bank, 1998.
- Bustos, Guillermo; Montúfar, César. «Entrevista a Germán Carrera Damas. El resurgimiento de un militarismo bolivarianista en la región andina», *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 1 (I semestre 2001): 113-121.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual II C-CH*, 26a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998a.
- — — *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual III D-E*, 26a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998b.

- — — *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual IV F-I*, 26a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998c.
- Caldentey del Pozo, Pedro. «El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional», tesis doctoral, Córdoba (España), Universidad de Córdoba, 1997.
- Caldentey, Pedro; Romero, José Juan. «Centroamérica ante la globalización: integración regional y política agraria», comunicación presentada en la «1a. Reunión de Economía Mundial», Huelva, 27 y 28 de mayo de 1999.
- Camacho, Edgar. *El derecho de la integración en los procesos supranacionales*, documento informativo, SG/di 286, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 13 de diciembre de 2000.
- Carbia, Rómulo, *Historia de la leyenda negra hispanoamericana*, Madrid, Consejo de la Hispanidad, 1944.
- Casas Grazea, Ángel María. «Los movimientos indígenas latinoamericanos y la construcción del orden político cristiano», *Ciencias Sociales. Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas* (Quito), 18, II época (junio de 2000): 57-70.
- — — «La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo», *Revista de Fomento Social* (Córdoba), 56, 221 (enero-marzo 2001): 65-91.
- — — «La vuelta de España a América Latina ¿reconquista o comunidad de intereses?», *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 1 (I semestre 2001): 133-142.
- Cassen, Bernard. «Cumbre de Niza: mercaderes contra ciudadanos», *Le Monde diplomatique, edición española*, año VI, 62 (diciembre de 2000): 6-7.
- — — «¿Es irreversible la globalización?», *Le Monde diplomatique, edición española*, año VI, 63 (enero de 2001): 6.
- Castañeda, Jorge G. «Globalización», *El País Digital* (España), 1 de marzo de 2000.
- Castells, Antoni. «La UE. Entre el federalismo y la ingeniería política», *El País Digital* (España), 23 de enero de 2001.
- Cohen, Isaac. «Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas», *Revista Integración & Comercio* (Buenos Aires), especial 35 años (2000): 109-121.
- Comisión de las Comunidades Europeas. *Síntesis del Tratado de Niza*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 18 de enero de 2001.
- De la Dehesa, Guillermo. «¿Quién gana y quién pierde con la globalización?», *El País Digital* (España), 29 de septiembre de 2000.
- De las Casas, fray Bartolomé, *Brevísima relación de la destrucción de las indias*, Santiago de Chile, Nascimento, 1972.
- Del Arenal, Celestino. «Relaciones internacionales. Los procesos de integración en Iberoamérica y las cumbres iberoamericanas», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Universidad de Cáceres / Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 247-268.

- Devlin, Robert; Ffrench-Davis, Ricardo. «Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina», *Comercio Exterior* (México), 49, 11 (noviembre, 1999): 955-966.
- Dieter, Heribert. «El regionalismo en la región Asia-Pacífico», en Roberto Bouzas, comp., *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997, pp. 139-185.
- Di Tella, Torcuato S. «¿Qué se gana con la unidad sudamericana?», comunicación presentada en el «Seminario Sudamericano», Brasilia, 31 de julio-2 de agosto de 2000.
- Drago, Tito. «España brinda apoyo a proceso de integración andino», *Agencia IPS* (Madrid), 1 de marzo de 2000, documento disponible en internet en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).
- El País Digital. «La segunda conquista de América», *El País Digital* (España), 24 de abril de 2000.
- Emerson, Michael. *El nuevo mapa de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Estevadeordal, Antoni; Goto, Junichi; Sáez, Raúl. *The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur*, Working Paper 5. Buenos Aires, INTAL / ITD, 2000.
- Evans, Graham; Newnham, Jeffrey. *Dictionary of international relations*, Londres, Penguin Books, 1998.
- Fawcett, Louise. «Regionalism In Historical Perspective», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 9-36.
- Fawcett, Louise; Hurrell, Andrew. «Introduction», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 1-6.
- Foucault, Michel. *El ojo del poder*, Barcelona, Editorial La Piqueta, 1980.
- — — *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI, 1994.
- Fraga, Rosendo. «América del Sur y América Latina», comunicación presentada en el «Seminario Sudamericano», Brasilia, 31 de julio-2 de agosto de 2000.
- García-Belaúnde, José A. «El Sueño de Bolívar: de la Federación de los Andes a la Comunidad Andina», exposición presentada en el coloquio «El sueño de Bolívar. El futuro de la representación política y de la integración de los países andinos», Biarritz, 27-28 de septiembre de 2000.
- García, Enrique. «Las actuales tendencias económicas internacionales: el regionalismo y la globalización», en Drago Kisic y Ramón Bahamonde, eds., *El Perú y los procesos de integración y cooperación económica*, Lima, CEPEI, 1999, pp. 23-30.
- García Pérez, Rafael. «Las interferencias nacionales a la creación de un espacio político común iberoamericano», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Asociación Española de Profesores de

- Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Universidad de Cáceres / Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 311-318.
- Grieco, Joseph M. «Systemic sources of variation in regional institutions in Western Europe, East Asia, and the Americas», en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 164-187.
- Grien, Raúl. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Hopenhayn, Martín. «Droga y violencia: fantasmas de la nueva metrópoli latinoamericana», comunicación presentada en la «2a. Conferencia Internacional de Estudios Culturales: Espacio urbano, Comunicación y Violencia en América Latina», Pittsburgh, marzo de 2000.
- Hummer, Waldemar; Prager, Dietmar. *GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Hurrell, Andrew. «Regionalism in Theoretical Perspective», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 37-73.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. *La Cumbre de Río. ¿Hacia una asociación estratégica?* Madrid, IRELA, 1999a.
- — — *Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos*, Dossier No. 69. Madrid, IRELA, 1999b.
- Instituto para la Integración de América Latina. *Historia documental del Acuerdo de Cartagena*, Buenos Aires, INTAL, 1974.
- Kalher, Miles. «El Nuevo regionalismo y sus instituciones», en Roberto Bouzas, comp., *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997.
- Klein, Wolfram F. *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Caracas, Nueva Sociedad, 2000.
- Las Partes Contratantes del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. *Instrumentos básicos y documentos diversos, Vigésimo sexto suplemento*, Ginebra, GATT, 1980.
- Lawrence, Robert Z. «Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?», en J. A. Frieden y D. A. Lake, eds., *International Political Economy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995.
- Maldonado Lira, Héctor. *Treinta años de integración andina: balance y perspectivas*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999.
- Mansfield, Edward D.; Milner, Helen V. «The Political Economy of Regionalism: An Overview», en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 1-19.
- — — «The New Wave of Regionalism», *International Organization*, 53,3 (verano 1999): 589-627.

- Mària i Serrano, Josep F. «La Globalización», *Cuadernos Cristianisme i Justícia* (Barcelona), 103 (diciembre 2000).
- Martínez González-Tablas, A. *Economía política de la globalización*, Barcelona, Ariel Economía, 2000.
- Mattli, W. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Moncayo, Edgar. *Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999.
- Moneta, Carlos J. «El proceso de globalización: percepciones y desarrollos», en Carlos J. Moneta y Carlos Quenan, comps., *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*, Buenos Aires, Ediciones el Corregidor, 1998, pp. 147-166.
- Naim, Moises. «Avatares del 'consenso de Washington'. Una camisa de fuerza para los países pobres», *Le Monde diplomatique, edición española* (Madrid), año V, 53 (marzo de 2000): 28.
- North, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Organización Mundial del Comercio, *Los resultados de la Ronda Uruguay*, Ginebra, OMC, 1994.
- — — *El comercio hacia el futuro*, Ginebra, OMC, 1998.
- — — *Manual de formación para cursos de política comercial*, Ginebra, OMC, 2000a.
- — — *Informe (2000) del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales al Consejo General*, WT/REG/9, Ginebra, OMC, 22 de noviembre de 2000b.
- Ortega, Andrés. «La Europa del 'bechmarking' », *El País Digital* (España), 20 de marzo de 2000.
- Passet, Rene. «Lecciones de Porto Alegre», *Le Monde diplomatique, edición española* (Madrid), año VI, 64 (febrero de 2001): 1 y 3.
- Ricupero, Rubens. «La integración y el regionalismo en las Américas», en Ricardo Alonso, ed., *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Santafé de Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1995, pp. 82-101.
- Rodríguez Mendoza, Miguel. «Los países andinos y la Organización Mundial del Comercio», informe preparado para la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1998.
- — — *El camino a Seattle: las negociaciones comerciales multilaterales y la tercera conferencia ministerial de la OMC*, informe preparado para la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999a.
- — — «Del GATT a la OMC: perspectivas del Sistema Multilateral de Comercio», en Drago Kicic y Ramón Bahamonde, eds., *El Perú y los procesos de integración y cooperación económica*, Lima, CEPEI, 1999b, pp. 31-49.
- Rojas-Suárez, Liliana. «Los procesos de dolarización de América Latina», en Secretaría General de la Comunidad Andina, ed., *La dolarización en Ecuador. Efec-*

- tos sobre el comercio andino*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, pp. 41-54.
- Romero, Marco. «Integración andina en el contexto de la crisis subregional», *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (Quito), 1 (I semestre 2001): 15-25.
- Romero Rodríguez, José J.; Caldentey del Pozo, Pedro; Ortega Carpio, Ma. Luz, «Siete claves para comprender el proceso de construcción europea», documento de trabajo, Córdoba (España), ETEA, 2000.
- Rueda-Junquera, Fernando. *La reactivación del Mercado Común Centroamericano*, Burgos, Universidad de Burgos, 1999.
- Salgado, Germánico. «Integración latinoamericana y apertura externa», *Síntesis* (Madrid), 14 (1991): 69-105.
- Sanahuja, José Antonio. «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y relaciones Internacionales*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Universidad de Cáceres / Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 283-297.
- Sanders, Karen. *Nación y tradición. Cinco discursos entorno a la nación peruana 1885-1930*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Schultz, Lars. *Beneath the United States. A history of U.S. Policy Toward Latin America*, Harvard, Cambridge University Press, 1998.
- Schuld, Jürgen. «Una posición crítica sobre la dolarización del Ecuador», en Secretaría General de la Comunidad Andina, ed., *La dolarización en Ecuador. Efectos sobre el comercio andino*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, pp. 71-92.
- Secretaría de la Organización Mundial del Comercio. *El regionalismo y sistema mundial del comercio*, Ginebra, OMC, 1995.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. *Alegrett: la búsqueda de convergencias para construir el mercado común andino*, extractos de la entrevista efectuada por Gabriel Sánchez y publicada en la *Revista Javeriana de Colombia*, No. 653, Lima, abril de 1999a.
- — — *Discurso del Embajador Sebastián Alegrett, Secretario General de la Comunidad Andina*, discurso presentado en el acto inauguración del «XI Consejo Presidencial Andino», celebrado en Cartagena de Indias, Lima, 26 de mayo de 1999b.
- — — *Resumen ejecutivo del informe final elaborado por el consultor Alfredo Lewin Figueroa con relación a la actualización de la Decisión 40 sobre doble tributación*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, agosto de 1999c.
- — — «El futuro de la integración política andina: reflexiones de la Secretaría General», documento de trabajo, SG/dt 107, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 4 de noviembre de 2000.

- — — *Perspectivas de la integración andina, 30 años de la Comunidad Andina. Análisis*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001.
- Sidjanski, Dusan. *Problemas actuales de la integración económica. El papel de las instituciones en la integración regional entre países en desarrollo*, Nueva York, Naciones Unidas, 1974.
- Sobrino Heredia, José Manuel. *El derecho de integración marco conceptual y experiencias de la Unión Europea*, documento informativo, SG/di 288, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 15 de diciembre de 2000.
- — — *Integración y supranacionalidad en la Comunidad Andina*, documento informativo, SG/di 303, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 19 de marzo de 2001.
- Sotelo, Ignacio. «Eje franco-alemán o hegemonía alemana», *El País Digital* (España), 1 de diciembre de 2000.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel. «La política exterior española y la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe», en Cástor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa, comps., *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Universidad de Cáceres / Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 299-308.
- Stark, Carlos. *Bases para una propuesta de meta comunitaria fiscal en la Comunidad Andina (papel de trabajo)*, documento informativo, SG/di 306, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 5 de abril de 2001.
- Suárez, Adriana. «Guía práctica para la elaboración de la fotografía de la Comunidad Andina y la Unión Europea», monografía presentada como trabajo final en el Cuarto Programa de Pasantías para los funcionarios andinos de la administración pública, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina / BID / INTAL, 2000.
- Tineo, Luis. «El Acuerdo Grupo Andino/Mercosur y el sistema mundial del comercio», informe final preparado para el seminario «Las relaciones Grupo Andino/Mercosur: proyección y desafíos», Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena, 25 y 26 de noviembre de 1996.
- Vega Castro, Jorge. «Regímenes cambiarios y evolución del comercio en los países andinos», en Secretaría General de la Comunidad Andina, ed., *La dolarización en Ecuador. Efectos sobre el comercio andino*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, pp. 15-22.
- Vidal Fernández, Begoña. *El proceso de anulación comunitario. Control jurisdiccional de la legalidad de las actuaciones de las instituciones comunitarias*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999.
- Vigil, Enrique. «El gran retorno de Washington», *Le Monde diplomatique, edición española* (Madrid), año V, 51 (enero de 2000): 1, 14 y 15.
- Wagner Tizón, Allan. «Escenarios y agendas para el tercer milenio: una agenda andina y latinoamericana», en Drago Kisic y Ramón Bahamonde, eds., *El Perú y los procesos de integración y cooperación económica*, Lima, CEPEI, 1999, pp. 203-224.

- — — «Hacia una integración política andina», *Revista de la Academia Diplomática del Perú* (Lima), número especial (diciembre 2000): 61-76.
- Wickes, Ron. «APEC: evolución y perspectivas», en Carlos J. Moneta y Gerardo O. Noto, eds., *Dragones, tigres y jaguares. Relaciones América Latina, Asia-Pacífico más allá de la crisis*, Buenos Aires, Ediciones el Corregidor, 1998.
- World Trade Organization. *Basic information on Regional Trade Agreements*, WT/REG/W/39, Ginebra, WTO, 17 July 2000.
- — — *Mapping of Regional Trade Agreements*, WT/REG/W/41, Ginebra, WTO, 11 October 2000.

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.



# Universidad Andina Simón Bolívar

## Serie Magíster

- 1 Mónica Mancero Acosta, ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN ANDINA, 1989-1995: el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo
- 2 Alicia Ortega, LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS: el graffiti quiteño y la crónica costeña
- 3 Ximena Endara Osejo, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA JURÍDICA, ECUADOR 1992-1996
- 4 Carolina Ortiz Fernández, LA LETRA Y LOS CUERPOS SUBYUGADOS: heterogeneidad, colonialidad y subalternidad en cuatro novelas latinoamericanas
- 5 César Montaña Galarza, EL ECUADOR Y LOS PROBLEMAS DE LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL
- 6 María Augusta Vintimilla, EL TIEMPO, LA MUERTE, LA MEMORIA: la poética de Efraín Jara Idrovo
- 7 Consuelo Bowen Manzur, LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL COMPONENTE INTANGIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
- 8 Alexandra Astudillo Figueroa, NUEVAS APROXIMACIONES AL CUENTO ECUATORIANO DE LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS
- 9 Rolando Marín Ibáñez, LA «UNIÓN SUDAMERICANA»: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización
- 10 María del Carmen Porras, APROXIMACIÓN A LA INTELLECTUALIDAD LATINOAMERICANA: el caso de Ecuador y Venezuela
- 11 Armando Muyulema Calle, LA QUEMA DE ÑUCANCHIC HUASI (1994): los rostros discursivos del conflicto social en Cañar
- 12 Sofía Paredes, TRAVESÍA DE LO POPULAR EN LA CRÍTICA LITERARIA ECUATORIANA
- 13 Isabel Cristina Bermúdez, IMÁGENES Y REPRESENTACIONES DE LA MUJER EN LA GOBERNACIÓN DE POPAYÁN

- 14** Pablo Núñez Endara, RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR EN LA FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA
- 15** Gabriela Muñoz Vélez, REGULACIONES AMBIENTALES, RECONVERSIÓN PRODUCTIVA Y EL SECTOR EXPORTADOR
- 16** Catalina León Pesántez, HISPANOAMÉRICA Y SUS PARADOJAS EN EL IDEARIO FILOSÓFICO DE JUAN LEÓN MERA
- 17** René Lauer, LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: estudio comparado de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones
- 18** Florencia Campana Altuna, ESCRITURA Y PERIODISMO DE LAS MUJERES EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX
- 19** Alex Aillón Valverde, PARA LEER AL PATO DONALD DESDE LA DIFERENCIA: comunicación, desarrollo y control cultural
- 20** Marco Navas Alvear, DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNICACIÓN: una visión ciudadana
- 21** Martha Dubravcic Alaiza, COMUNICACIÓN POPULAR: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales
- 22** Lucía Herrera Montero, LA CIUDAD DEL MIGRANTE: la representación de Quito en relatos de migrantes indígenas
- 23** Rafael Polo Bonilla, LOS INTELECTUALES Y LA NARRATIVA MESTIZA EN EL ECUADOR
- 24** Sergio Miguel Huarcaya, NO OS EMBRIAGUÉIS...: borrachera, identidad y conversión evangélica en Cacha, Ecuador
- 25** Ángel María Casas Grazea, EL MODELO REGIONAL ANDINO: enfoque de economía política internacional

El nuevo regionalismo latinoamericano se caracteriza por su intensidad, puesto que abarca desde compromisos que solo persiguen la liberalización comercial hasta proyectos de integración económica, política y social. Esta característica hace que el nuevo regionalismo latinoamericano se haya convertido en un fenómeno multidimensional, extenso y variable, debido a que, en la actualidad, el grupo de países que participan en algún proceso de regionalización es flexible y además se puede dar, como de hecho está ocurriendo, la participación de un mismo país en diversos procesos regionales en el interior de América Latina y con países de otras regiones del mundo.

Esta investigación, realizada desde el enfoque de la economía política internacional, analiza de forma conjunta los factores económicos y políticos que están impulsando y sosteniendo el nuevo regionalismo andino a principios del siglo XXI, e intenta establecer los parámetros teóricos que rigen el accionar del regionalismo andino actual. En primer lugar, se dibuja el panorama general del nuevo regionalismo latinoamericano dentro del que se encuentra el regionalismo andino. A partir de este panorama se sustentan las tres variables claves del análisis (el diseño de las instituciones regionales andinas, el contexto internacional y las estructuras domésticas de cada uno de los países miembros del acuerdo subregional andino). Finalmente, el autor responde a la pregunta: ¿Qué significa exactamente regionalismo andino desde el enfoque de economía política internacional en medio del regionalismo de principios del siglo XXI?, y plantea los posibles escenarios y perspectivas del proceso subregional andino en el futuro.



*Ángel María Casas Gragea cursó la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Comercio e Integración, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en el período 1999-2001. Es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Sevilla (España). Realizó estudios de especialización en Economía del Desarrollo en Maastricht (Holanda). Desde 1995 ha vivido entre España y diversos países de América Latina, donde ha compaginado su labor de investigador con trabajos en el área de la cooperación para el desarrollo. En la actualidad, ha concluido la tesis de doctorado "El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional" para la obtención del título de doctor de la Universidad ETEA de Córdoba (España) en los próximos meses.*