

La economía política internacional de la nueva
integración regional de las Américas: El caso
de la Comunidad Andina

Angel María Casas Gragea

Separata

Integración & Comercio



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - INTAL

Año 6, Número 16
Enero - Junio 2002

La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la Comunidad Andina

Angel María Casas Grazea

Master en Relaciones Internacionales y doctorando de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba (España).

Resumen

El autor analiza desde la perspectiva de la economía política internacional (EPI) el nuevo regionalismo latinoamericano, con especial detenimiento en el estudio de caso de la Comunidad Andina. Este enfoque, flexible y abarcador, le permite generar diversas líneas de análisis (desde las perspectivas teóricas del regionalismo, las instituciones regionales, el contexto internacional y las estructuras domésticas), a partir de las cuales pretende mostrar de que manera conviven en un proceso de integración como la Comunidad Andina, a principios del siglo XXI, dos concepciones de regionalismo diferente, la que tuvo mayor fuerza en el 'antiguo regionalismo' durante los años sesenta y setenta, y la que en la actualidad sostiene al 'nuevo regionalismo'. Esta coexistencia aparece, en la práctica, como un obstáculo para que los países andinos definan su modelo de integración subregional y avancen hacia su principal objetivo: el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

Se presentó una versión previa de este trabajo de investigación como tesis de maestría en la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador) en junio de 2001.

El autor agradece los aportes de Pedro Caldentey del Pozo, Fernando Mateo, Elisa Moyano, Marco Romero y dos árbitros anónimos; y la ayuda y el apoyo que ha recibido del Programa Mutis de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Madrid, de la Universidad Andina Simón Bolívar, de la Secretaría General de la Comunidad Andina en Lima, del BID-INTAL en Buenos Aires, y de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba.

I. INTRODUCCIÓN

El regionalismo no es un fenómeno reciente en América Latina ni en la subregión andina pues ha pasado por dos fases u olas, en la época contemporánea y hasta llegar a nuestros días.

La primera fase o antiguo regionalismo se remonta a los años cincuenta y sesenta, cuando en Europa se estaban dando los primeros pasos de la actual Unión Europea (UE)

y cuando en América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lideró el pensamiento sobre desarrollo económico en la región a través del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En esos momentos, la integración regional apareció como un instrumento para superar los obstáculos que el ISI había encontrado para su éxito, fundamentalmente el tamaño del mercado. Como complemento, las iniciativas de integración buscaban ciertos niveles de protección frente al exterior para dinamizar sus estructuras económicas regionales, principalmente a través de la industrialización. A esta época corresponden el nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),¹ del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 y de la actual Comunidad Andina (CAN) en 1969.

La última ola de regionalismo latinoamericano, llamada por algunos *nueva ola de regionalismo*, *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo*, se empezó a gestar en América Latina a finales de los años ochenta y significó la renovación o nacimiento de acuerdos 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 MCCA y de la CAN, dentro de esta ola podría quedar encuadrada la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio como: la formación del Foro de Cooperación de Asia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation* - 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 de las Américas (ALCA) hecha a partir de la Cumbre de las Américas de Miami en diciembre de 1994; y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, EE.UU. y México (TLCAN) que entró en vigor en enero de 1994. Las razones para hablar de nuevo regionalismo en América Latina son básicamente tres: la liberalización comercial unilateral, la inversión extranjera directa (IED) y la profusión de acuerdos comerciales y de integración que ha experimentado la región en los últimos años.

Este nuevo regionalismo latinoamericano se caracteriza por su intensidad (dado el conjunto de propiedades y el tipo de relaciones que comprende), puesto que abarca desde compromisos que sólo persiguen la liberalización comercial hasta proyectos de integración económica, política y social. Esta característica hace que el nuevo regionalismo se haya convertido en un fenómeno multidimensional (resulta difícil dibujar una línea de división clara entre asuntos políticos, económicos y de seguridad); extenso (por la cantidad de sujetos a los que se aplica o puede aplicar el término), 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 (*spaghetti bowl*). Consecuentemente, el nuevo regionalismo 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 latinoamericanos, aplicaremos los términos:

- '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', como los países andinos, centroamericanos o del Cono Sur.
- 'integración regional o subregional' a aquellos acuerdos en los que predomina la *inspiración renana o estructuralista* (ver Albert [1992] y Klein [2000]). Estos 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 los llamados 'nuevos temas' 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.). A través de estos objetivos amplios podemos distinguir que el *paradigma renano o estructuralista*² 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.

- 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o subregional' a aquellos en los que predomina la *inspiración sajona o liberal (Ibidem)*. Estos presentan un modelo exclusivamente intergubernamental. Tienen como objetivo fundamental 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). 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 mundial. Por lo tanto, el *paradigma sajón o liberal* es el que inspira los 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación'.

Realizamos esta última 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 más amplio de regionalismo.

Además de la aclaración acerca del alcance de estos términos que representan sintéticamente la realidad del fenómeno del regionalismo actual en América Latina (sin mencionar la compleja red de acuerdos bilaterales entre diferentes países de la región, así como con grupos de países) debemos puntualizar que su naturaleza hace necesaria la construcción de un marco teórico (ver Boonekamp [2002]). Dicen Fawcett y Hurrell ([1995] p. 3) al respecto: "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".

El regionalismo como fenómeno ha sido estudiado fundamentalmente desde las Ciencias Económicas y Políticas por separado y sus desarrollos han tenido como objeto principal de estudio la experiencia europea. Desde el campo de las Ciencias Económicas se ha producido el mayor volumen de literatura sobre el tema, concretamente desde *la teoría de las uniones aduaneras, la de las zonas monetarias óptimas y las teorías fiscales*. Las Ciencias Políticas han enfocado el tema desde el enfoque *realista* y el *neorrealista*, el *funcionalista* y el *neofuncionalista*, el *institucionalista neoliberal*, el *constructivista*, entre otros.

La mayoría de los estudios del regionalismo enfatizan en la naturaleza económica de los acuerdos regionales de integración y de cooperación; si bien algunos analizan también

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 un enfoque de economía política internacional (EPI) para la nueva ola de regionalismo latinoamericana, y para el estudio de un caso: la CAN. Este enfoque pretende analizar de forma conjunta los factores económicos y políticos, que impulsan y sostienen el nuevo regionalismo, como el resultado de variables económicas y, también, políticas, evitando las deficiencias causadas por la gran complejidad del fenómeno regional, que tienen los enfoques parciales, económicos o políticos.

La CAN es un proceso de integración regional que surgió durante la primera ola de regionalismo y se renovó en los años noventa para adaptarse y ser parte del nuevo regionalismo latinoamericano. Con la ayuda de las variables político-económicas (estructuras domésticas, instituciones regionales, y contexto internacional) que conforman el enfoque EPI, en este trabajo se intentará mostrar como en un proceso de integración como la CAN conviven, a principios del siglo XXI, dos concepciones de regionalismo diferente, la que tuvo mayor fuerza en el 'antiguo regionalismo' y la del 'nuevo regionalismo' convirtiéndose esta coexistencia -desde nuestro punto de vista- en un obstáculo para lograr la definición de un modelo andino de integración subregional y su principal objetivo: el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

En la sección II del artículo se analiza el panorama general que delimita del nuevo regionalismo latinoamericano entre los términos geográfico, no geográfico, voluntario y no voluntario. Este panorama y los términos que hemos establecido en esta introducción serán la base sobre la que se sustentarán las tres variables que consideramos claves en nuestro análisis. En la sección III, se muestra brevemente la importante incidencia que, en el logro de los objetivos de un proceso regional, tienen las estructuras domésticas o realidades nacionales de los países miembros y se exponen los desarrollos teóricos que se han ocupado del estudio de las instituciones regionales a partir del análisis de la naturaleza dinámica intergubernamental y/o supranacional de sus órganos e instituciones. En la sección IV, se presentan los estudios teóricos del regionalismo desde la perspectiva internacional, fundamentalmente aquellos que se han ocupado de las relaciones de poder, la interdependencia económica y política, así como de la relación entre el regionalismo y el fenómeno de la globalización. En la sección V, analizaremos el proceso de integración subregional andino, CAN, a la luz de estas tres variables. Y en la sección VI finalizaremos con unas conclusiones sobre el proceso andino de integración a principios del siglo XXI.

II. EL PANORAMA GENERAL DEL NUEVO REGIONALISMO LATINOAMERICANO

El regionalismo se clasifica comúnmente usando los criterios geográficos y no geográficos que lo sustentan. También puede hacerse una diferenciación dentro 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 esta Sección, y a partir de los parámetros mencionados, dibujaremos un panorama general de la nueva ola de regionalismo que nos permita crear unos 'tipos ideales', en el sentido weberiano, del nuevo regionalismo latinoamericano y la relación de éste con otros países y regiones del mundo (ver Cuadro 1).

1. El 'regionalismo geográfico' se refiere a dos o más países próximos territorialmente y que 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. En la actualidad, sin embargo, es cada vez mayor el número de autores que consideran que la delimitación de una región 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 regional: 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 (Hurrell [1995] p. 38).³

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 ([1997] p. 3-4), 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. 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 sólo 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 del MCCA, la CAN y el MERCOSUR son un ejemplo de este tipo de regionalismo en el que la voluntad política se conjuga con el hecho de compartir un espacio geográfico. Por ejemplo, en la CAN esta voluntad estuvo presente desde el principio, con la firma de la Declaración de Bogotá en 1966.⁴

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.

Al interior del 'regionalismo geográfico' y del 'no geográfico' se puede establecer una nueva diferenciación considerando si tales procesos parten de fuerzas naturales, 'regionalismo informal o involuntario'; o de compromisos políticos gubernamentales de los países, 'regionalismo formal o voluntario'.

En resumen, el 'regionalismo geográfico', 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, separados por motivos políticos (fronteras), cuyas 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. 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, parte del Virreinato del Río de la Plata; el territorio sur de EE.UU. y norte de México que fue en la época colonial el Virreinato de la Nueva España; o 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 sustentado por criterios económicos "envuelve decisiones políticas especiales por gobiernos designados para reducir o remover barreras para el mutuo cambio de bienes, servicios, capitales y personas" (Hurrell [1995] p. 43). El 'regionalismo voluntario' se centra en el rango de actividades que abarca, la profundidad de los compromisos económicos y políticos y en la centralización efectiva de las decisiones que se adoptan en el marco de un acuerdo regional. Este regionalismo se mueve entre los acuerdos preferenciales bilaterales, trilaterales o multilaterales de comercio geográficos (ALCA o el Grupo de los Tres - G-3) 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 cuyas instancias institucionales tratan fundamentalmente asuntos puntuales de cooperación sin ninguna intención supranacional.

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 de las fusiones de empresas en una región. Este proceso está teniendo gran importancia en el actual regionalismo, con las empresas transnacionales como el principal actor (Kalher [1997] pp. 28-29).

Los acuerdos de 'integración regional o subregional' como el MCCA, la CAN y el MERCOSUR 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" (Mansfield y Milner [1999] p. 591). Hasta ahora hemos visto que la proximidad geográfica se considera un factor que facilita y beneficia a las iniciativas regionales voluntarias. Sin embargo, el criterio geográfico puede ser relativo en algunas zonas de América Latina debido a las grandes distancias y a las barreras naturales. Por ejemplo, los países andinos están atravesados por la cadena montañosa de los Andes que es la espina dorsal del Continente Sudameri-

cano y la que los caracteriza. Sin embargo, los grandes desniveles de altura hacen que la distancia entre los países andinos sea algo relativa. 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 4.000 metros de altura. Sobre esto llegó a decir Kevin Kearns que: "la profunda discordancia de la geografía física del sur oeste americano es la más astringente y restrictiva de la tierra. La tierra está 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 encuentren más separados que unidos" (Matlli [1999] p. 149). A estas barreras naturales se les unen: una deficiente infraestructura terrestre (la Carretera Panamericana) que se pensó desde la geopolítica y no desde la geoeconomía, 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 sólo 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 preferenciales de comercio y cooperación' 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 factores de cohesión regional (sociales, culturales, políticos, religiosos e históricos), sobrepasan a los factores puramente económicos y que ayudan a que el tejido de acuerdos comerciales bilaterales, trilaterales y multilaterales que están firmando los países de la región se puedan convertir en auténticos generadores de bienestar. Para Huntington ([1997] p. 159): "los principios de cooperación económica están en la coincidencia cultural". El regionalismo que se sustenta en estos factores -conciencia e identidad regional- es de corte impreciso y subjetivo, donde la delimitación de una región se corresponde con una 'comunidad imaginada' (ver Anderson [1991]) que descansa sobre una cultura, una lengua, una historia y tradiciones religiosas comunes.

Este sería 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 y patria que están sometidos también al cambio permanente. Estos factores son los que sustentan, por ejemplo, el regionalismo que emana de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

III. ESTRUCTURAS DOMÉSTICAS, INSTITUCIONES REGIONALES Y LA INTEGRACIÓN

FACTORES SOCIALES E INSTITUCIONES NACIONALES

La introducción de las estructuras domésticas de cada uno de los países que integran alguna de las iniciativas regionales en América Latina se justifica desde el marco

EPI porque, en palabras de Mansfield y Milner: "las decisiones para formar un acuerdo preferencial de comercio (o un acuerdo de integración)⁵ 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". Estas estructuras son la base con la que cuenta cualquier proceso de integración porque están en constante interrelación 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 elites políticas y económicas de los países y las circunstancias particulares en los que éstos se han visto envueltos. En los años sesenta, los presidentes latinoamericanos jugaron un papel fundamental en el impulso de los procesos de integración en la región. O sea, el primer regionalismo latinoamericano 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 en América Latina, 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 latinoamericanos, no tuvo el éxito esperado (los países siguen empobrecidos e inmersos en crisis periódicas).

Un ejemplo de este respaldo presidencial a los procesos de integración en el antiguo regionalismo fue -según Felipe Herrera-⁶ el 'Documento de los Cuatro' de 1965, cuya elaboración fue propuesta por el entonces Presidente de Chile Eduardo Frei y realizada por Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Carlos Sanz de Santamaría y el propio Felipe Herrera. Este documento propuso un plan de acción para lograr "la creación de un verdadero y operativo mercado común latinoamericano con la participación de todos los países al Sur del Río Grande" (Herrera [1973] p. 8). Fue presentado en la Reunión de Jefes de Estado de Punta del Este (Uruguay) en 1967, donde ayudó a replantear las relaciones interamericanas entre quienes consideraban que la 'Alianza para el Progreso' no había sido la respuesta adecuada. En esta reunión los presidentes latinoamericanos mostraron un fuerte espíritu integracionista, que fue desapareciendo en las reuniones inmediatamente posteriores (*Ibidem*).

En la última ola de regionalismo, los líderes políticos siguen siendo importantes actores de los procesos regionales de cualquier índole que existan en la región. Pero el nuevo regionalismo, según Kalher ([1997] pp. 28-29), está encontrando su mayor impulso en los grupos económicos y empresariales en detrimento de los grupos políticos de épocas anteriores. Sin embargo, se distinguen unos de los otros por la voluntariedad de su actuación. Si los líderes políticos son actores voluntarios, los empresarios o banqueros no necesariamente lo son.

La sociedad civil sería otro actor fundamental en las iniciativas regionales o subregionales por ser ésta, en teoría, la beneficiaria final de las mismas. Paradójicamente, ha sido un actor ausente en el regionalismo latinoamericano en todas las épocas. En la actualidad, se reconoce abiertamente la importancia de la participación 'propositiva' de la sociedad civil, y en los procesos de integración 'profunda' (económica, política y social), se habla de que debe existir una 'comunidad de ciudadanos' que permita una construcción democrática. Por ejemplo, en la CAN, Sebastián Alegrét⁷ [2001b] encuentra que el Parlamento Andino debería ser el 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".

Otro actor fundamental son las instituciones de los Estados miembros que de acuerdo a la definición de North ([1990] p. 3) 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 de un proceso regional tuvieran una estructura institucional similar u homogénea a través de la cual pudieran lograr los objetivos de integración económica, política y social que se proponen en los casos más ambiciosos como el MCCA o la CAN. Detrás de esta visión institucionalista late la idea de que es costoso -por los costos de transacción- tener instituciones poco eficaces 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" (Stark [2001] p. 6).

Hay se quiere impulsar, desde los procesos de integración latinoamericanos, el desarrollo de las instituciones nacionales fundamentalmente a través de iniciativas que logren armonizar sus políticas macroeconómicas (en el terreno económico), desarrollar, perfeccionar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho (en el terreno político).

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUS IMPLICACIONES POLÍTICAS

De acuerdo a nuestra clasificación expuesta en la Introducción, 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 estructura institucional 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 a las nacionales.

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 estructura institucional 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 los 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.

Nuestro análisis de las estructuras institucionales en la integración latinoamericana parte de los dos paradigmas, *renano* o *estructuralista* y *sajón* o *liberal* y de dos de los enfoques teóricos, *neofuncionalismo* e *institucionalismo neoliberal*, que han estudiado las instituciones regionales o subregionales de los acuerdos 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 sistematizar para nuestro trabajo los fundamentos teóricos de la estructura institucional de los procesos de integración regional o subregional.

Neofuncionalistas o supranacionalistas

El *neofuncionalismo*, como el desarrollo teórico del *paradigma renano*, conceptualizado como *estructuralista*, está inspirado en el proceso de integración europeo, el cual a su vez ha sido el referente institucional para muchos de los procesos de integración en América Latina; 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 a las cuales los Estados ceden 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 sólo 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 derrame (*spillover effect*).

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 Mattli ([1999] p. 26), 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.

A pesar de que la UE es la inspiradora de este enfoque, a partir de la 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 son responsabilidad del Consejo Europeo⁸ y del Consejo⁹ 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 el momento presente, las instituciones intergubernamentales han ganado peso sobre las supranacionales en las estructuras institucionales de la UE y de los procesos de integración latinoamericanos. Sin embargo, los autores *neofuncionalistas* siguen confiando en el papel clave que deben cumplir las instituciones supranacionales en los procesos de integración regional vigentes en el mundo. Esto lleva a afirmar a Hurrell ([1995] p. 61) que es "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", lo que desde luego no parece marcar la tendencia actual ni en la UE ni la integración regional o subregional en América Latina ni en el nuevo regionalismo en su conjunto.

Al enfoque *neofuncionalista* se le cuestiona su incapacidad para 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? (Mattli [1999] pp. 10 y 28).

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*. Está inspirado en iniciativas regionales como el TLCAN y el ALCA. Los tres argumentos principales en los que esta perspectiva basa su análisis son:

"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 constelación particular de poder, intereses, y preferencias probables para explicar las fuentes y limitaciones del comportamiento cooperativo (...). En tercer lugar, 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 del 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" (Hurrell [1995] p. 62).

En síntesis, 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 terminará generando el beneficio de todos. El institucionalismo neoliberal puede ser un enfoque teórico para el estudio de las instituciones de los 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación', lo que la convierte en una teoría plausible y generalizable para el entendimiento del nuevo regionalismo latinoamericano.

Una crítica que se le puede hacer a este enfoque teórico 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, trilaterales y multilaterales de este tipo que se han firmado en los últimos años a lo largo y ancho del mundo y que no están cumpliendo los objetivos enunciados en ellos. Un ejemplo de lo dicho anteriormente es el G-3, Acuerdo que en la actualidad casi no es tenido en cuenta.¹⁰ Por otra parte, esta confianza del *intergubernamentalismo* en la bondad de la firma de un acuerdo para su éxito es la que puede estar justificando las arduas y largas negociaciones que se están llevando a cabo para alcanzar en 2005 el Área 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.

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, IED, estado del ciclo económico de los países desarrollados, etc., que, en la gran mayoría de los casos, tienen un peso mayor que las decisiones de los líderes políticos de estos países.

Otras clasificaciones y algunas bases jurídicas para el estudio de las instituciones regionales de la integración

También consideramos importante mencionar las clasificaciones que Cohen [2000] y que Emerson [1999] han propuesto en sendos trabajos que terminan, vistas en conjunto,

siendo complementarias de las propuestas por nosotros. Se enriquecen mutuamente y, lo más importante, entre todas ayudan a entender las bases teóricas de la estructura institucional de la 'integración regional o subregional'.

Cohen ([2000] pp. 109-121) distingue entre tres opciones: (1) la 'federalista' que se 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'¹¹ 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 (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. Esta opción se corresponde, de acuerdo a nuestra clasificación, con el *paradigma sajón o liberal*.

Emerson ([1999] pp. 239-284) analiza las instituciones regionales europeas con la ayuda de cuatro modelos de gobierno multinacional. Estos 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" (Emerson [1999] pp. 240-241). 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 Super-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*,¹² 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" (*Ibidem* p. 241).

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" (*Ibidem*). Dos ejemplos de este modelo son la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Banco Central Europeo (BCE). Sin embargo, en el *consortio*, "la función se ejerce en un marco más laxo y puede basarse en el comportamiento cooperativo durante períodos determinados más que en un compromiso permanente" (*Ibidem*). Este último modelo es el que están siguiendo organizaciones como la OCDE y el Consejo de Europa.

Las clasificaciones anteriores surgen del análisis político de las instituciones regionales o subregionales. Sin embargo, no se puede olvidar que términos como supranacionalidad, integración, confederación y federación usados para analizar 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 EPI, si no contemplamos adecuadamente este uso terminológico, podría terminar creando una nebulosa de clasificaciones que más que aclarar confundan el análisis.

Desde el Derecho, Vidal ([1999] p. 120) 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". 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 Super-Estado. De acuerdo con Pescatore,¹³ 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" (*Ibidem*). 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. Aunque se acerca a la fórmula federal conforme la intensidad de los vínculos entre los Estados y la profundidad de las relaciones en los sectores implicados van aumentando.

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 su opción por un Super-Estado federal, inevitablemente estos procesos de integración presentarán dificultades para ser clasificados como objetos políticos. Parafraseando al politólogo P. Schmitter quien hace referencia al caso de la UE, los procesos de 'integración regional o subregional' latinoamericanos son objetos políticos no identificados que por el momento funcionan pero que están desafiando la categorización convencional, o sea estos procesos de integración, ayudados del instrumento del Derecho comunitario, son transitoriamente válidos pero no pueden ser identificados desde el análisis político. Según este autor, en palabras de Emerson ([1999] p. 240) "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".

Partiendo de lo anterior, Emerson ([1999] p. 242) añade que "para que Europa (o los procesos de integración en América Latina)¹⁴ sea una entidad política con sentido tiene que haber una proporción sustancial de *confederatio* o de *federatio*" y para que la concentración de poder, que permiten 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.

IV. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA INTEGRACIÓN

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 ([1999] p. 608): "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; EE.UU., con el TLCAN y; Japón, con el proceso regional del sudeste asiático), y los de 'segunda clase' que son, por ejemplo, el MCCA, la CAN, el MERCOSUR, etc. Los procesos de regionalización, de 'primera clase', pueden influir sobre el sistema internacional, a través de la defensa directa de sus intereses y sus modelos regionales tienen capacidad de atracción, y de polarización, sobre los procesos regionales de 'segunda clase'. Estos últimos presentan una gran dependencia económica y político-ideológica respecto de 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, 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 reduccionismo 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 latinoamericanos, que tienen un carácter amplio. 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 bilaterales, trilaterales y multilaterales que se dan entre países y bloques, así como entre política, economía, cultura, medioambiente, etc., apoyan el uso del *enfoque sistémico* para el análisis del nuevo regionalismo latinoamericano.

Entre las teorías sistémicas destacaremos 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.

NEORREALISMO Y LA CONFIGURACIÓN EXTERNA DEL PODER EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

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.

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 EE.UU.). Esta competencia internacional a través de bloques comerciales influidos por el 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, 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 los riesgos de conflicto incluidos 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 de las 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 las dos superpotencias apadrinaban y apoyaban determinadas alianzas regionales con objetivos geopolíticos, al igual que las 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 ISI que encontró la oposición de EE.UU. y que terminó viéndose frustrado con la crisis de los países industrializados y con 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 EE.UU. 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 EE.UU. apoyara la formación de acuerdos regionales, como el TLCAN y el ALCA, en los que se ha invitado a participar a todos los países latinoamericanos excepto Cuba, independientemente de que estos pertenezcan o no a 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' o de 'integración' subregionales en marcha, como es el caso del MCCA, de la CAN o del MERCOSUR.

Las iniciativas regionales en las que participa Norteamérica tienen un ámbito fundamentalmente comercial, persiguen facilitar la mayor apertura de las economías par-

ticipantes para favorecer el libre comercio mundial, y utilizan mecanismos intergubernamentales para la toma de decisiones y su funcionamiento. El éxito y proliferación de estas iniciativas, al mismo tiempo que en la esfera internacional le hace perder influencia político-económica frente a la de otros bloques con presencia en la región como la UE, 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 de la última ola de regionalismo latinoamericano sería el *paradigma liberal o sajón*.

El nuevo regionalismo tiene características particulares según el bloque que lo aplica. La CAN, el MERCOSUR, el ALCA, etc. son esquemas integracionistas con carácter de nuevo regionalismo o de regionalismo abierto pero cada uno de ellos tiene sus propias características. Bajo una visión *neorrealista*, entonces, la última ola de regionalismo latinoamericano, estaría marcada por el intergubernamentalismo y la cooperación comercial. O sea que, desde este enfoque, la estructura institucional del nuevo regionalismo sería de esencia intergubernamental y estaría relegando a las instituciones supranacionales a un segundo plano. Además, las negociaciones comerciales entre países y bloques de la región y fuera de ella para su mejor inserción internacional serían el tema prioritario de la agenda integracionista latinoamericana.

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 EE.UU. Estos hegemones podrán ser considerados *benignos* cuando, al impulsar proyectos regionales, no se limiten sólo a la búsqueda de sus intereses nacionales e impulsen la redistribución de los beneficios entre todos los países miembros. "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" (Dieter [1997] p. 154). Cuando el país no ejerce su liderazgo de acuerdo con estas características se lo termina considerando hegemón *maligno*.

Hurrel ([1995] p. 54) 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 un menor desequilibrio de poder entre EE.UU. y el resto del continente americano es lo que ha podido impulsar al presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, a plantear una nueva iniciativa de integración latinoamericana a través de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

Una segunda vía sería aquella que busca el equilibrio de poder dentro de una región a través del impulso de instituciones regionales autónomas 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 sí 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.

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 supranacionales, con equilibrada capacidad de decisión. En América Latina, Brasil está liderando el proceso subregional del MERCOSUR. Sin embargo, la autonomía de su estructura institucional es extremadamente limitada y Uruguay, Paraguay e incluso Argentina ni tienen la fuerza necesaria ni existen razones históricas para presionar por la promoción de una estructura institucional que contrarreste el peso brasileño. En este caso concreto, la creación de estructuras institucionales comunitarias en la subregión, en el caso de que Brasil quisiera que así fuera, no superaría los insalvables desequilibrios de poder que existen entre Brasil y el resto de los países de la subregión. A partir del ejemplo del 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 el MERCOSUR estimulen la integración de éste con otros bloques subregionales del Hemisferio Occidental como la CAN. Esta unión permitiría que los países débiles del Cono Sur ganaran fuerza frente a Brasil.

La tercera vía que apunta Hurrel es aquella en que la existencia de un 'hegemón local' instaría a que los países más débiles, bajo su influencia, buscaran la integración regional esperando que la mera cercanía a un país poderoso les retribuyera algún beneficio (*bandwagoning*). Esta vía 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 algunos 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 económico-comerciales que por una estrategia activa y bien diseñada de inserción internacional a través de bloques. Desde aquí podríamos también explicar una de las características del regionalismo latinoamericano actual, como es la firma desordenada de acuerdos bilaterales, trilaterales y multilaterales de los países en desarrollo entre ellos y con otros países o áreas en el mundo. En algunas ocasiones, 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 sólo cuando su poder declina que éste promueve este tipo de acuerdos para mantener 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 cooperación con el resto de países. En esta vía se verían reconocidos los autores *neorrealistas* cuando señalan que la pérdida de hegemonía de EE.UU. 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 regional económico y político que lo ayude a ganar poder frente a EE.UU., Japón o la UE.

¿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 globalización¹⁵ 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.

El nuevo regionalismo ha nacido en el marco de la globalización y sin duda está condicionado y caracterizado por ella. A partir del 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 es ahora una parte, aunque importante, del sistema global.

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.

Dentro de la visión neoliberal *occidocéntrica*, la globalización presenta, desde una *perspectiva 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 su principal beneficiario es la población mundial, 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. Aunque, al mismo tiempo existe una visión crítica que, desde una *perspectiva negativa*, defiende que 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 le pasa a casi todo el continente africano. Ya no se trata de entablar relaciones comerciales con India

o China sino de establecerlas con Bombay o Shanghai. 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 nacional que no permite el desarrollo equilibrado y redistributivo de todo el conjunto. "El marco de referencia de la (nueva)¹⁶ 'fragmentación-segmentación' corresponde a una visión más compleja que la tradicional dicotomía entre el 'Norte' y el 'Sur'" (Moneta [1998] p. 158).

Acabamos de ver, en términos generales, los dos rostros de la globalización, a través de la *perspectiva 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, aparece otra pregunta fundamental que antecede a la anterior. Esta es: ¿cómo afectan los procesos regionales al desarrollo del fenómeno de la globalización y viceversa? Para esta pregunta, donde se cuestiona la interactuación 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 (*perspectiva 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 (*perspectiva 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.) sólo pueden ser tratados eficientemente desde la esfera global, mientras otros requieren un marco más pequeño. Este 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 la trataremos independientemente en el próximo apartado, debido a su importancia.

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 relacionarse 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, 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. Sin embargo, esta naturalización empieza a ser cada vez más cuestionada por la sociedad civil global -Foro de Porto Alegre- a través de los movimientos antiglobalización,

que han dejado de creerse aquello de que "la globalización es irreversible, inevitable y forzosamente feliz" (Cassen [2001] p. 6), 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 manifestando la misma preocupación en la esfera global.

Estas críticas antiglobalización han adquirido un mayor sustento cuando instituciones como el Banco Mundial (BM) en su *Informe sobre el desarrollo mundial* (2000) 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" (Cassen [2001] p. 6).

En los últimos años, estos movimientos antiglobalización han tenido como objetivo atacar a las organizaciones globales como: la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM, etc. Y desde finales del año 2000, han añadido a su empresa la crítica a organizaciones de carácter regional como la UE y el ALCA. La sociedad civil europea apoyada por los movimientos antiglobalización se manifestó 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" y "una oposición más global a su deriva liberal" (Cassen [2000] pp. 6-7). 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 en los procesos regionales empieza a reducirse a través de un mayor activismo, aunque poco orgánico, de su ciudadanía. Esta tendencia aparece marcada sobre todo en los acuerdos Norte-Sur como el ALCA o las cumbres América Latina-Unión Europea. Sin embargo, en grupos subregionales latinoamericanos Sur-Sur como el MCCA o la CAN es poco probable que este tipo de demostraciones se den todavía.

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS: 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 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 MCCA, la CAN o el MERCOSUR. La velocidad a la que este proceso se está produciendo, fruto del especial contexto internacional actual, hace que esta 'membresía múltiple' o 'pertenencia simultánea' esté presentando una serie de lados oscuros, que no necesariamente significan 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 la 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 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 más¹⁷ la OMC aparece como un foro que puede beneficiar a los países en desarrollo si éstos participan activamente.

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 (NMF) 'hacia adentro' 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 (Hummer y Prager [1998] pp. 92-100).

El objetivo de la liberalización mundial del comercio encuentra como antagonista las medidas proteccionistas que se pueden generar en los países o en las agrupaciones regionales que deciden establecer barreras frente al exterior, al mismo tiempo que entre ellos se conceden preferencias. 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 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 muy poco sentido. De hecho, encontramos que el nuevo regionalismo latinoamericano se justifica porque ve la apertura de sus economías 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. Por lo tanto, la integración regional en

América Latina se plantea ahora como un elemento del proceso de apertura y liberalización comercial, el cual permitirá que los países latinoamericanos se inserten eficazmente en la economía internacional 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*), como una vía factible para la consolidación del libre comercio en el mundo y como una prueba del éxito del sistema multilateral del comercio.

Como consecuencia de todo lo anterior, los distintos acuerdos 'preferenciales de comercio y cooperación' y de 'integración regional o subregional' vigentes 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, dentro de la creencia de la teoría neoclásica del comercio internacional de que la apertura en buenas condiciones va a terminar generando el desarrollo económico de los países y 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 deliberadas (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 el MCCA, la CAN y el MERCOSUR deberán 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 regionales o subregionales del nuevo regionalismo latinoamericano deberán ser más amplios y abarcadores que el marco de la OMC.

De todas formas el debate *building blocks* o *stumbling blocks*, 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 regionales o subregionales en sintonía con el planteamiento clásico de Jacob Viner sobre los efectos estáticos de las uniones aduaneras. Además, si el acuerdo es de 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 genere un centralismo 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 que hace difícil su administración y puede dar lugar a ciertas inconsistencias en su aplicación. Según Tineo [1996], el ejemplo más notable se da en las normas sobre reglas de origen, debido a que éstas 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 mayor eficiencia 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. 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" (Di Tella [2000] p. 11).

El segundo temor parte del posible exceso de un liderazgo negativo de un país sobre una región en contra del libre comercio. El país, que asume este liderazgo sólo 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 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 *vis à vis* el resto del mundo.

Por último, se teme por la sostenida desviación de comercio que se pueda dar dentro de cada región. Según la teoría neoclásica del comercio internacional, 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 los estudiosos de la materia que tienen en cuenta los efectos dinámicos de los procesos de regionalización. 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. En esta línea Bhagwati defiende que, tras el éxito de la Ronda Uruguay -donde nació la OMC-, las condiciones ya están dadas para la liberalización del comercio multilateral y que la firma desordenada de acuerdos regionales que ha traído el nuevo regionalismo sólo entraña riesgos para el sistema multilateral del comercio. Recientemente, se preguntaba este mismo autor: "¿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" (Bhagwati [2001]). Desde la visión de Bhagwati 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 importancia 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 sólo 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 regional o subregional 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 éste se compensarían con los efectos dinámicos sobre la economía. Estos últimos 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 Investigación y Desarrollo (I+D) y la mejora de la relación de intercambio de los países. En conclusión, las iniciativas regionales o subregionales, y especialmente las de integración económica, convienen 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 América Latina, en un primer momento, esta apertura colectiva no fue facilitada por la participación de los países en grupos regionales sino por la propuesta de política económica del FMI y del BM que éstos hicieron a los países de la región a raíz de la crisis de la deuda de la década de los años ochenta. El resultado de esta reducción unilateral junto con la que se ha fomentado desde los grupos regionales ha sido, por ejemplo, que el promedio de los aranceles máximos de la región pasara de aproximadamente el 80%, en 1985, a aproximadamente un 40%, en 1995, y que el promedio del arancel externo de ésta fuera reducido radicalmente entre 1985-1995 de un nivel superior al 40% a un nivel inferior al 12% (Devlin y Estevadeordal [2001] pp. 6-7).

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 IED. Todo esto puede ser un aliciente para que los países en desarrollo se quieran integrar en un grupo, como por ejemplo APEC o el ALCA, donde también están países como EE.UU. y Japón. Sin embargo, existe otro elemento a tener en cuenta. La proliferación de acuerdos regionales y de integración podría generar un 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. Más adelante desarrollaremos en detalle este punto para el caso concreto de la CAN.

V. *EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI: UN ANÁLISIS DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL*

BREVE RECUENTO HISTÓRICO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO

La primera ola de regionalismo en América Latina en un principio se materializó cuando 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) y los países centroamericanos firmaron el Tratado de Managua para la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La ALALC 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 Mattli ([1999] p. 146), 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 (Argentina, Brasil y México).

En respuesta a estos fallos internos de la ALALC, los países andinos se plantearon su integración económica. El día 26 de mayo de 1969, los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, lo que dio nacimiento a la actual CAN, entonces Grupo Andino. El Acuerdo de integración subregional andino tenía por objetivo promover en los países miembros un desarrollo equilibrado y armónico, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, y facilitar su participación en el proceso de integración latinoamericano.

Este 'antiguo regionalismo andino' en un principio perseguía construir un mercado ampliado a través de la creación de una unión aduanera y de una planificación industrial coordinada. Los mecanismos que se propusieron aplicar fueron básicamente: (1) El Programa de Liberación automático e irrevocable de los intercambios subregionales mediante la formación de una Zona de Libre Comercio (ZLC); (2) El arancel externo común que se

adoptaría de forma progresiva en dos etapas: la primera con la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) que se aprobó en 1970 con un promedio general de 40%, con una gran dispersión en el rango de 0 a 120 puntos pero con un 97% de los productos en un nivel inferior o igual al 80%; y la segunda con la aplicación de un Arancel Externo Común (AEC) escalonado -los países sólo avanzaron en la elaboración y propuesta de éste-; (3) La programación industrial conjunta¹⁸ que se ejecutaría mediante programas sectoriales de desarrollo industrial; y (4) La armonización de las políticas económicas, que incluía la adopción de regímenes comunes en distintos campos (principalmente IED¹⁹ e integración física) (SGCAN [1998]).

Bajo esta lógica subregional de armonización y planificación de políticas económicas, la integración andina conseguiría el desarrollo económico de sus países miembros. Todo ello, de acuerdo con el diseño de la CEPAL y con cierta influencia del pensamiento de la llamada 'escuela de la dependencia', buscaba un desarrollo autocentrado y autosostenido a partir de una base endógena donde el Estado tenía un papel activo e inductor (planificación negociada) del desarrollo económico y donde la integración no era "un simple sinónimo de la ampliación del mercado, en el cual las fuerzas del mercado, dejadas a su libre arbitrio, decidirían la asignación de los factores" (Lizano [1980] p. 889). En resumen, se pretendía generar un capitalismo andino en condiciones de equidad social a través de la creación de empresas andinas, de un *stock* de capital andino, de un tejido empresarial andino.

Desde su nacimiento, las ideas cepalinas hegemonizaron el pensamiento integracionista latinoamericano. Sin embargo, a finales de los años sesenta y sobre todo en los años setenta, el pesimismo se apoderó de la mayoría de intelectuales, científicos, empresarios y políticos latinoamericanos²⁰ ante la evidencia de que el modelo ISI no había logrado el objetivo de alcanzar el desarrollo latinoamericano. A mediados de la década de los años sesenta seguían existiendo importantes anomalías en las economías de la región (fuerte limitación de la capacidad para importar, creciente endeudamiento externo, aumento del desempleo y del subempleo, marginación creciente de ciertos grupos de bajos niveles de vida y una fuerte presión inflacionaria).

Este desencanto de los años setenta se vio reflejado en la integración andina por el estancamiento que se produjo en el proceso y por las dificultades para superar las diferencias entre las estructuras productivas y las políticas económicas de sus miembros. Además, en estos años el Grupo Andino se enfrentó a dos crisis: la primera, en 1973 con la incorporación de Venezuela al Acuerdo. Este país había estado en las negociaciones que impulsaron el proyecto andino pero en el último momento se retiró por razones políticas internas que no le permitieron generar consenso para la firma del Acuerdo. La incorporación de Venezuela provocó una 'crisis positiva' puesto que el Acuerdo de Cartagena se tuvo que readaptar para incorporar plenamente al nuevo socio. En 1976, el Grupo Andino tuvo que enfrentar otra crisis, aunque esta vez de signo negativo. Este año Chile se retiró del Acuerdo, acontecimiento que supuso un duro revés al proyecto comunitario. Bajo el régimen del General Pinochet, Chile adoptó un modelo económico liberal de orientación hacia fuera -inducción vía mercado- que el resto de países del Acuerdo consideraron incompatibles con la estrategia y los objetivos conjuntos establecidos. Todo esto junto a la crisis latinoamericana de la deuda en los años ochenta y al incumplimiento generalizado de los compromisos del Acuerdo de Cartagena por los países miembros. Estos factores externos e internos, junto a las políticas insolidarias de 'empobrecer al vecino' (*beggar-my-neighbour policy*) y la caída en los niveles de comercio intrasubregional pusieron de manifiesto la

extrema vulnerabilidad externa de los países andinos ante la crisis mundial y cuestionaron la propia existencia del proceso de integración (ver SGCAN [1998]).

Desde mediados de los años ochenta, los países latinoamericanos empezaron a aplicar en sus países políticas económicas de corte ortodoxo, de acuerdo a la propuesta de ajuste macroeconómico (Programas de Ajuste Estructural - PAE) del FMI y el BM, y que se conocen como 'Consenso de Washington'. Estas políticas fueron: una mayor apertura a la competencia externa, eliminación de restricciones administrativas a la importación, eliminación de las restricciones a la IED, reforma de los modelos de administraciones públicas del Estado; la privatización de parte de las actividades del Estado, una mayor desregulación del mercado laboral y financiero y la promoción de la competencia. La puesta en marcha de los PAE perseguían: el control de la inflación, el estímulo a la inversión privada, un mejor acceso a los recursos financieros, con el afán de lograr precios internacionalmente competitivos y un crecimiento estable y duradero. Y todo ello en un amplio, más eficiente, competitivo y creciente espacio económico capaz de competir mundialmente. En el caso concreto de los países andinos, Bolivia implantó su política de apertura a fines de 1985, Venezuela la inició en 1989, Colombia y Ecuador a principios de 1990 y Perú en agosto de ese mismo año. Los esquemas de apertura de los países miembros del Grupo Andino tuvieron todos la misma orientación que se vio materializada en una reducción en el número de tasas arancelarias y un menor nivel en el grado de protección. El promedio arancelario andino pasó de aproximadamente 35% en 1988 a aproximadamente un 13% en 1995.

En estos años, en el área andina se recuperó el interés por relanzar el proceso de integración, pero con un planteamiento, más flexible, del marco del Acuerdo de Cartagena que significó un desplazamiento del modelo inicial de capitalismo hacia otro en el que se reforzaban los planteamientos de la teoría ortodoxa o neoclásica del comercio internacional y el *paradigma liberal o sajón* de construcción regional.

El nuevo planteamiento del Grupo Andino comenzó a gestarse en el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Quito) de 1987. A partir de este momento los presidentes intervinieron directamente en la conducción del proceso de integración. Entre los años 1989 y 1991 se llevaron a cabo nueve reuniones de presidentes andinos. En 1989 se celebraron en Caracas (Venezuela), en Cartagena (Colombia) y en Galápagos (Ecuador); en 1990 en Machu Pichu (Perú), Lima (Perú), Bogotá (Colombia) y la Paz (Bolivia) y en 1991 en Caracas y Cartagena. La siguiente tuvo lugar en 1995 en Quito (Ecuador) y a partir de entonces y hasta la actualidad la periodicidad de estas reuniones ha sido normalmente anual. Aunque estos años el paradigma integracionista había empezado a cambiar, la más alta dirigencia política de estos países mostró, desde la primera reunión, su convicción de que el Acuerdo de integración sobrepasaba los aspectos meramente comerciales y que era preciso asumir compromisos en materias políticas, sociales y culturales.

Para la recomposición de la crisis del proceso de integración se realizó un 'estado de situación' de la integración donde se analizaron cuáles eran las opciones para el relanzamiento del Grupo Andino. A partir de aquí se trazaron objetivos en el corto, mediano y largo plazo para volver a darle coherencia y organicidad al proceso de acuerdo al nuevo paradigma de construcción subregional. En 1990 se acordó formar una ZLC que entraría en pleno funcionamiento en 1994. En 1991 se aprobó la adopción de un AEC en cuatro niveles arancelarios (5, 10, 15 y 20%) y se autorizó a Bolivia a mantener sus aranceles en 5 y 10% y del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) que entrarían en funcionamiento en 1995. La ZLC y el AEC entraron en vigencia en Bolivia, Colombia, Ecuador

y Venezuela. Perú se automarginó en el proceso de negociación,²¹ proponiendo su incorporación gradual a la ZLC y quedando como país observador en lo referente al AEC.

Finalmente, en la Cumbre Presidencial Andina (Quito, 5 de setiembre de 1995) se aprobó el denominado Nuevo Diseño Estratégico (NDE) para realizar la redefinición de los nuevos objetivos (la profundización de la integración subregional, el fortalecimiento de su proyección externa y la consolidación de sus actividades sectoriales, sobre todo en el ámbito social) y de los mecanismos institucionales del Grupo Andino (IRELA [1999] p. 9). La nueva estructura institucional andina fue aprobada por el Consejo Presidencial Andino el 10 de marzo de 1996 en la ciudad peruana de Trujillo -Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena de Trujillo- y el 1 de agosto de 1997 el Grupo Andino se transformaba en la actual CAN y en el Sistema Andino de Integración (SAI).

La CAN está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del SAI. Es importante resaltar que la nueva estructura institucional andina recogió en el SAI los órganos e instituciones (supranacionales e intergubernamentales) 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 para crear una organización más eficaz y flexible, como el Consejo Andino de Ministros de 1979 y el Consejo Presidencial Andino de 1990, en detrimento de los órganos de carácter comunitario, como la Junta (fue sustituida por la Secretaría General de la Comunidad Andina - SGCAN) o la Comisión del Acuerdo de Cartagena; a pesar de mantener el órgano jurisdiccional comunitario y el Parlamento Andino como potencial órgano legislativo de la subregión (ver Cuadro 3).

Los objetivos vigentes de la CAN son: promover el desarrollo armónico y equilibrado de sus países miembros; acelerar su crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social; facilitar la participación de los países andinos en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con miras a la formación de un mercado común latinoamericano y el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

EL NUEVO REGIONALISMO ANDINO Y SUS INSTITUCIONES NACIONALES

La CAN, consciente de la importancia de contar con instituciones nacionales fuertes para el logro exitoso de sus objetivos entre los que se cuenta crear un mercado común en el año 2005, ha propuesto a los países andinos un programa conjunto de armonización de políticas macroeconómicas y considera imprescindible que el proceso de integración andino se construya con países comprometidos con la democracia y pretende que, al mismo tiempo, el foro regional ayude al fortalecimiento y perfeccionamiento de los sistemas democráticos de los miembros.

Respecto de la armonización de políticas macroeconómicas, el consultor Stark ([2001] p. 1), 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-²² 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". 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

sólo se pueden resolver con mayores niveles de interdependencia irreversible. Las palabras de este consultor, compartidas por la SGCAN, vuelven sobre la idea de la integración como un proceso que se ordena y avanza por las fuerzas que vienen del exterior, *integrador 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*.

La SGCAN ha propuesto tentativamente unos criterios de convergencia macrofiscal que deberán ser aceptados voluntariamente y comunitariamente por los países andinos. Estos criterios son: (1) niveles de inflación de un dígito; (2) déficit fiscal no superior al 3% del PIB; y (3) deuda pública que no supere el 50% del PIB.²³

Las principales reformas fiscales, que han hecho los países andinos bajo la influencia de los PAE, han logrado que exista una mayor disciplina fiscal, aunque en los últimos años se aprecia una tendencia al crecimiento del déficit fiscal. Por otra parte, las reformas han uniformizado los sistemas tributarios entre los países, cuya principal fuente de ingresos proviene de los tributos indirectos, principalmente el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). Sin embargo, estas reformas no han conseguido eliminar los problemas de evasión, elusión, contrabando y corrupción; las políticas fiscales de los países andinos siguen contando con herramientas complejas y cambiantes de recaudación de los ingresos y de asignación del gasto público, lo que le resta seguridad jurídica a los agentes económicos. En ellos, aún siguen existiendo diferencias en el tratamiento impositivo de los elementos básicos de los tributos: tipo de impuestos, sujetos, hecho generador, base gravable y tarifas (ver Bautista Guzmán [2001] y Cuadros 4, 5 y 6).

Los regímenes cambiarios adoptados son distintos, 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-* y Perú uno de flotación controlada o administrada. 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 totales, 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 tiene un régimen de flotación pura. Y Venezuela tuvo un régimen de bandas cambiarias *-pegged exchange rate-*, que ha sido sustituido por uno de flotación pura en febrero de 2002. Colombia y Venezuela 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. Para conseguir el objetivo de mantener la estabilidad de precios, éstos cuentan con el manejo de los tipos de interés. Venezuela, antes de modificar su régimen cambiario, lo hacía a través de fuertes ajustes del tipo de cambio que causaban correcciones de precios en función de los *shocks* externos causados por la variación en los precios internacionales del petróleo (Vega Castro [2001] pp. 15-22).

Algo parecido ocurre con el cumplimiento de los niveles de deuda pública que se encuentra en cada país con el muro frontal de la deuda externa. Esta última, en Ecuador

representaba el 78,2% del PIB en el año 2000 frente a una deuda interna de un 22,3% 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 27,0% frente al 17,8%; y en Venezuela del 18,4% frente al 7,0%. 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 (*Heavily Indebted Poor Countries* - HIPC). 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 (ver Gráfico 1).

Las iniciativas macroeconómicas anteriormente mencionadas están siendo propuestas e impulsadas desde el nivel subregional, el Consejo Presidencial Andino y la SGCAN, 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 IED, privatizaciones y desregulación) que los países andinos aplicaron -tras la crisis de la deuda externa- para cumplir con los criterios que desde finales de los años ochenta se han marcado desde el FMI y del BM. 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.

Una década después de que se empezara a promover la aplicación de estas reformas, sus resultados están siendo cuestionados a pesar de que han surtido efectos sobre la estabilidad de precios y los niveles de crecimiento económico. Sin embargo, los países que las han puesto en práctica no han logrado resolver sus problemas estructurales, reducir la desigualdad y aliviar la pobreza de su población. Estas críticas parten incluso desde los mismos organismos multilaterales (FMI y BM) que las formularon. El Presidente del BM, James Wolfensohn, se ha manifestado respecto a este tema en los siguientes términos: "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" (Naim [2000] p. 28).

Los países miembros de la subregión andina son un ejemplo de lo mencionado en el párrafo anterior. Se caracterizan, a principios del siglo XXI, por sus economías pequeñas, su polarización social, su profunda crisis económica, política y social, por estar sujetos a fuertes *shocks* (tanto de flujos de capital como de los términos de intercambio), su carácter de exportadores de productos de bajo valor agregado, sus escasos niveles de inversión y de desarrollo tecnológico y sus 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 mejorar la infraestructura vial y de servicios para el transporte.

Los elementos comunes a los países son también muchos. 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 'Consenso de Washington' todos los países han venido haciendo reformas estructurales y renovando sus políticas, de manera que el ambiente para un proceso de convergencia es bastante más propicio de lo que era hace una década. Estas reformas 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. Otro elemento en común es que todos los países andinos tienen a EE.UU. como su mayor socio comercial. Además, como hemos visto, la mayoría de los países andinos tienen esquemas monetarios altamente dolarizados y elevados niveles de endeudamiento externo.

De acuerdo con Naim ([2000] p. 28), los organismos multilaterales (FMI y BM) han ido descubriendo cronológicamente los elementos base por los que las medidas aplicadas no estaban teniendo éxito. Estos son "el descubrimiento de la ortodoxia económica, el de las instituciones, el de la globalización y el (re)descubrimiento del subdesarrollo" (*Ibidem*). 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 aparición 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 puede convertirse en un proceso sesgado y asimétrico que sólo existe realmente en la movilidad del capital, y que beneficia a los países con altos niveles tecnológicos. Por lo tanto, las 'reformas estructurales' que no contemplan la globalización financiera terminarán colaborando a mantener esta asimetría. Y por último, los promotores de las reformas 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 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 sólo 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 hable 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 sólo en ser un 'Consenso de Washington' *plus*, como está pasando con la liberalización comercial, que no corrija las limitaciones que demostraron tener las propuestas del FMI y el BM en la década pasada. Por último, la CAN no tiene que (re)descubrir el subdesarrollo porque ese es el territorio en el que desgra-

ciadamente habita desde su nacimiento. La búsqueda del bienestar de los ciudadanos andinos y la lucha contra la pobreza, contra la desigualdad y por la justicia en último término, se convierte en el objetivo de la integración económica, política y social de los cinco países andinos.

Respecto a la democracia y al Estado de Derecho,²⁴ 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 Carrera Damas:²⁵ "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" (Bustos y Montúfar [2001] p. 117).

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 las 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" (Cabanellas [1998] p. 571) 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" (Bustos y Montúfar [2001] p. 120). En los últimos años se ha podido observar el 'bolivarianismo' de Venezuela, el 'fujimorismo' de Perú que ha dado paso a un proceso de transición democrática que está viviendo innumerables problemas y donde el actual presidente peruano se autodenominó durante la campaña electoral del año 2001, 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 historia reciente y que terminó con levantamientos de las poblaciones indígenas y con cinco presidentes en dos años; en una Bolivia con un nuevo presidente, Jorge Quiroga, que sustituyó al recientemente fallecido Hugo Banzer, y donde se producen constantes levantamientos y cortes de carreteras -que se vuelven especialmente virulentos en el mes de abril- que muestran el descontento de distintos sectores de la población; en un Perú que se ha visto envuelto en un proceso electoral que duró dos años (2000-2001), después de casi una década de 'fujimorismo' y donde tras un año de legislatura, el presidente Toledo estaba perdiendo el apoyo popular; y en una Venezuela donde el equilibrio de poderes se ha visto alterado a lo largo de la presidencia de Hugo Chávez, que está siendo muy cuestionado por los empresarios, por sectores de la población e incluso por distintos estamentos del Estado. En definitiva, esta situación de crisis no beneficia al proceso de integración subregional.

La CAN entiende que el proyecto subregional debe fortalecer los sistemas democráticos nacionales. 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.

EL NUEVO REGIONALISMO ANDINO Y EL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN

En la estructura institucional andina, el máximo órgano del SAI 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 supranacional de la CAN. Este comprende: (a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; (b) el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN) 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 SGCAN; 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.

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 SGCAN y el Parlamento Andino. La SGCAN es el órgano técnico de la CAN, cuya labor principal, para lo que puede emitir Resoluciones (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 (ver Cuadro 3).

Además, en 1979 los países andinos crearon el actual TJCAN, lo que puso al Acuerdo de Cartagena bajo el Derecho comunitario o de integración. Mediante el Tratado de Creación del TJCAN,²⁶ 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 tres²⁷ de este Tratado, pasaba a tener aplicabilidad inmediata y efectos directos, aunque los países miembros debieran realizar la reforma constitucional conveniente.²⁸ 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, el TLCAN o el ALCA. El artículo dos del Tratado 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 Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior".

Miles Kalher dice 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 ([1999] p. 23) "no existe en el continente otro proceso de integración subregional con un tejido institucional y organizacional más amplio y desarrollado que la Comunidad Andina". Esta nueva estructura institucional conjuga una estructura institucional con órganos supranacionales con dinámicas de funcionamiento intergubernamentales. Esto convierte a la CAN en "un modelo original de Organización internacional, que se aleja de las Orga-

nizaciones internacionales clásicas o de cooperación y al que algunos han denominado 'Organización supranacional', y otros, la han calificado, simplemente, de organización de integración" (Sobrinó [2001] p. 3). Ahora bien, desde la CAN el término supranacionalidad no se entiende "como sustento de un Super-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" (*Ibidem*) 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" (*Ibidem* p. 1). 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. (...) 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" (*Ibidem*).

Por lo tanto, el proceso de integración andino, analizado desde el Derecho comunitario, no parece ser ni una *federatio* ni una *confederatio*, pero 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. Sobrinó ([2001] p. 3), 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". Wagner²⁹ ([2000] p. 62), 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". 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". 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" (*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 diná-

mica, va a permitir el logro de un proyecto político andino federal. O si, en caso de que la respuesta anterior sea negativa, la actual estructura institucional 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 Unica Europea de finales de los años 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 bajo la influencia simultánea 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 ([2000] p. 74), "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*". 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 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 EE.UU.

La convivencia de paradigmas descrita anteriormente puede tener su límite cuando, para conseguir los objetivos en que se enmarca 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 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. García-Belaunde³⁰ [2000] reconoce que el proyecto andino tiene una mayor dimensión ahora que el modelo neoliberal que se impuso en la región es cuestionado, cuando se trata de alcanzar objetivos como la definición de una Agenda Social. Con ella se trata de emprender tareas conjuntas en materia laboral, educativa y de salud, compartir experiencias de esfuerzos en la lucha contra la pobreza, abordar comunitariamente el desarrollo fronterizo, y encontrar mecanismos para una mayor participación social en el proceso de integración andina. Y cómo 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. Esto pone de manifiesto, según este autor, el temor de que no existe todavía un paradigma, ni conceptualización alguna sobre integración y desarrollo social en la subregión.

Según Luis Abugattas,³¹ 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 a las instituciones que se crearon, para que el proceso andino tuviera cada vez más un funcionamiento comunitario, durante la primera ola de regionalis-

mo andino, sin eliminarlas definitivamente. Este autor considera que la aprobación de la Decisión 322 sobre relaciones comerciales con países de la 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 Cartagena³² (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 países 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. 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 *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 2005. En las reuniones presidenciales de Guayaquil (Ecuador) de 1998 y de Cartagena (Colombia) de 1999 se planteó elaborar un protocolo modificadorio del Acuerdo de Cartagena que incluyera la constitución de un MCA para 2005. Pero finalmente en la Cumbre Presidencial Andina celebrada en Lima en el año 2000, los presidentes andinos optaron por desarrollarlo a través de 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 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 año 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 irremediablemente 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.

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 renano muy desarrollada con objetivos de integración económica, política y social. De acuerdo con la teoría política analizada, esta dinámica institucional sólo tiene sentido si el proceso subregional camina hacia la construcción supranacional del Estado federal. 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 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de 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 la estructura institucional del proceso de integración andino de un funcionamiento intergubernamental 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, la renovación que la adecue a la nueva realidad. Dice la SGCAN:

"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 estructura institucional 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" (SGCAN [2000] pp. 9-10).

El mensaje de la SGCAN es claramente favorable a que el principio que rija sobre la estructura institucional 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 para lograr una participación democrática ciudadana en el proceso de integración, necesaria en la construcción de una agenda social. Cabe entonces preguntarse por la falta de eficacia del SAI, ¿se debe a algunos o a todos los

órganos existentes o la combinación inapropiada en un sistema de órganos fundados sobre paradigmas diferentes?; ¿responde al logro deductivo de unos objetivos demasiado exigentes para la actual realidad de los países andinos?; ¿es el resultado de la inestabilidad política, social y económica de países en desarrollo?; ¿por qué la estructura conceptual regional de las instituciones no ha colaborado -la forma ha precedido a la función- a salir de una concepción nacional de desarrollo?

EL NUEVO REGIONALISMO ANDINO Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los teóricos *neorrealistas* y aquellos que se han preocupado por teorizar sobre el fenómeno de la globalización han sido los encargados de estudiar el regionalismo desde el contexto internacional, a través del análisis de la influencia de las estructuras políticas y económicas internacionales, de la importancia de un liderazgo regional o subregional que impulse un determinado tipo de modelo regional (renano o sajón) y que defina la amplitud de los objetivos que se quieren conseguir, y el signo de la interdependencia (positiva o negativa) entre los procesos regionales y el fenómeno de la globalización.

La influencia externa del poder y la hegemonía en la CAN

Bajo la visión *neorrealista*, el nuevo regionalismo andino estaría marcado por el intergubernamentalismo y la cooperación comercial. O sea que, desde este enfoque, la tendencia vista en la evolución y el funcionamiento de la estructura institucional andina, donde los mecanismos intergubernamentales están relegando a los supranacionales a un segundo plano, es una consecuencia lógica del nuevo contexto ideológico en la región. Esta perspectiva teórica, también apoyaría la tesis de que el tema y el objetivo prioritario de la agenda integracionista andina en el presente es insertarse en buenas condiciones en el ALCA. Por lo tanto, los objetivos económicos del proceso (unión aduanera, mercado común y el resto de acuerdos internacionales de comercio con otras áreas como el MERCOSUR o la UE) son parte de esta estrategia de inserción regional hemisférica que gravita alrededor del paradigma sajón o liberal. Esta lectura desde el *neorrealismo* deja de lado la agenda la integración política y social, y cómo lograrla, aunque la CAN no ha renunciado en su agenda a estos objetivos.

Esta afirmación desde la teoría se ve corroborada por las palabras del entonces Secretario de la CAN cuando decía que: "con base en el principio de 'regionalismo abierto', la CAN viene ejecutando una estrategia global de negociaciones comerciales. El ALCA es uno de los ejes principales de esta estrategia, pero no es el único". En la última frase matiza que éste no es el único, pero posteriormente en el mismo texto, cuando habla de la importancia estratégica de la constitución de un espacio económico en América del Sur dice que se debe promover para que "contribuya a alcanzar una participación más equilibrada en las negociaciones para la creación del Area de Libre Comercio de las Américas en el año 2005" (Alegrett [2001a]).

Los teóricos *neorrealistas* también dedican su atención al análisis de la relación entre regionalismo y hegemonía, estrechamente relacionado con la lucha por el poder hegemónico con consecuencias positivas o negativas para los países bajo su influencia. De acuerdo con esta visión, la falta de un país hegemón que lidere el proceso subregional andino hace a este proceso especialmente sensible a los países o bloques con capacidad de liderazgo fuera y dentro de la región latinoamericana. Es imprescindible que este liderazgo aporte beneficios a todos los países miembros, *hegemón benigno*, lo que al mismo tiempo

ayudará a los gobernantes a mantenerse en el poder. Como resultado, esto hará que los gobernantes apoyen las instituciones regionales y cumplan sus compromisos dentro este marco institucional regional. De acuerdo con esta visión, esta carencia podría ser una de las limitaciones que atentan contra el éxito de la CAN.

La clave para la definición de un modelo andino de integración subregional es: qué poder hegemónico y qué paradigma tendrá más peso y qué beneficios aportará a los países miembros. Y si este liderazgo ayudará y permitirá el logro de los amplios objetivos de integración. EE.UU., la UE y Brasil tienen interés en establecer algún tipo de liderazgo sobre la subregión andina.

- EE.UU. tiene un gran peso en la subregión andina. Además de ser el primer socio comercial, actualmente están liderando el proceso el ALCA desde donde se piensa en un regionalismo económico sustentado en un acuerdo preferencial de comercio y cooperación de construcción intergubernamental que cree un mercado americano con unas reglas del juego en materia de bienes, servicios y 'nuevos temas' que están por definirse y cuyo resultado final dependerá de la negociación entre EE.UU., Canadá y los países y bloques latinoamericanos.

La integración andina resurge, como ya mencionamos, en los años noventa con una nueva forma de regionalismo que fue impulsada en gran medida por las nuevas fuerzas del contexto internacional. Estas causas impulsoras en el caso andino, como en toda Latinoamérica, han influido en el modelo de integración andino y han ejercido poder sobre los países individualmente. La SGCAN reconoce el papel hegemónico en términos políticos y económicos en este nuevo regionalismo que ha sido ejercido por EE.UU. y su propuesta de construcción regional, representada en un primer momento por el TLCAN y posteriormente por el ALCA. En este sentido son claras sus palabras cuando dice que "el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -en particular el mercado estadounidense- constituye el más poderoso polo de atracción en la región" (SGCAN [2000] p. 1) y continúa afirmando que "la preeminencia de EE.UU. en la región se ha fortalecido ante países debilitados por la crisis de la deuda y proclives a la dependencia de clave ideológica neoliberal" (*Ibidem*). Sin embargo, el papel hegemónico de EE.UU. sobre América Latina y la subregión andina es percibido ambiguamente por la SGCAN, ya que por un lado este hegemón está actuando como árbitro de la democracia y está ayudando a buscar soluciones a la difícil gobernabilidad, pero por otro lado su influencia le resta autonomía político-económica a los países y al proyecto de integración subregional. La SGCAN dice en este sentido:

"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 establezcan vínculos externos suficientemente poderosos para compensar esa relación gravitante y fortalezcan las bases de una mayor autonomía interna" (SGCAN [2000] p. 1).

Uno de los más notables logros de los países andinos bajo el nuevo contexto internacional ha sido articular a través de la CAN "posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, incluyendo la concertación de votaciones y candidaturas"³³ que ha roto en los últimos años con el unilateralismo que caracterizó a los países de la subregión a

principio de los años noventa. Estas ya han sido puestas en práctica con éxito en negociaciones con Brasil, Argentina, el MERCOSUR, y en las reuniones para definir los términos de la negociación en el ALCA y pasarán la prueba de fuego en los próximos meses cuando se negocie este Acuerdo hemisférico.

- La UE asiste al proceso del ALCA con propuestas de acuerdos donde se contemplan el diálogo político, la cooperación económica y en algunos casos acuerdos de libre comercio y una fuerte presencia de sus inversiones, en un marco de conciliación entre los intereses de América Latina, Norteamérica y la UE (triángulo transatlántico), pero con el temor que el ALCA suponga una fuerte limitación en su acceso al mercado latinoamericano.

En la actualidad, los acuerdos que la UE está firmando con América Latina, y cuyo máximo impulsor dentro de la UE es España, 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).

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. 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 (Acuerdo de Asociación).

Otro elemento clave en el papel de la influencia hegemónica de la UE en la CAN es el actual proceso de redefinición europea. Para la integración andina, la UE ha sido el referente en su estructura institucional y el modelo de integración a imitar, pero en la actualidad, este referente tiene poca fuerza en la dinámica del proceso andino, en parte por el peso del regionalismo de acuerdos intergubernamentales de comercio y cooperación impulsado desde Norteamérica y por las indefiniciones europeas ante los nuevos retos en la construcción de su propio proceso de integración.

- Brasil tiene unas pretensiones geopolíticas y geoeconómicas regionales y globales que sabe que no puede satisfacer solamente liderando el MERCOSUR. Por otro lado, la necesidad de que un país cumpla el papel de un *hegemón benigno* en la región, ha sido entendida por Brasil en su planteamiento de la creación del ALCSA por lo que 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" (MERCOSUR [2001]). La iniciativa ALCSA, cuyo eje principal podría estar en la integración de la CAN con el MERCOSUR supondría, en caso de consolidarse, un mayor equilibrio en las negociaciones hemisféricas del ALCA y menor vulnerabilidad y mayores posibilidad de defensa de los intereses sudamericanos frente al resto del mundo y a las

iniciativas regionales con Norteamérica y la UE. Para el logro de una posición sudamericana, Brasil propuso un ambicioso proyecto de infraestructura terrestre y fluvial que se está desarrollando en la actualidad. Sin embargo, hasta la fecha han aparecido innumerables problemas en la negociación entre el MERCOSUR y la CAN que hacen dudar que se pueda establecer una zona de libre comercio entre ambos bloques para finales del año 2002 como se había previsto inicialmente.

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 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 dio los frutos que se esperaba, debido a las dificultades que han surgido a la hora de negociar dichos acuerdos. Con Uruguay no se ha comenzado por su preferencia por negociar todo dentro de bloques y con Paraguay no parece claro que se pueda llegar a un acuerdo preferencial antes de la próxima reunión entre la CAN y el MERCOSUR.

La CAN y el sistema multilateral del comercio

Junto al debate *building blocks* o *stumbling blocks* que tratamos en la sección IV, los 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' y de 'integración' regional o subregional tienen que ser compatibles con las normas del GATT/OMC para que el regionalismo no se convierta en obstáculo para la liberalización mundial del comercio. 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. Y en el caso concreto de los países de la CAN, todos pertenecen a la OMC desde 1996, año en que se integró Ecuador.

Los principios básicos del sistema mundial del comercio son: el de *no discriminación* a partir del trato de NMF, por el 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 artículo 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 1979³⁴ 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" o segunda, "a los acuerdos regio-

nales 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". 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; y (c) El artículo 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 (*Andean Trade Preference Act - ATPA*) es un ejemplo de excepción, 'waiver', que otorga EE.UU. 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)³⁵ 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 trate" 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" (OMC [1994] p. 347).

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 artículo XXIV del GATT, de la Cláusula de Habilitación si son países en desarrollo y del artículo 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 artículo XXIV del GATT (109 de éstos aún están en vigor), 18 lo hicieron bajo la Cláusula de Habilitación y 11 bajo el artículo V del AGCS (*Ibidem* [2000b] p. 1).

Esto, que parece tan claro, termina no siéndolo y acaba creando confusión en la práctica diaria de los acuerdos preferenciales, fundamentalmente, porque la OMC, antes el GATT, no han desarrollado suficientemente el artículo XXIV del GATT y el artículo 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 artículo 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 notificó³⁶ 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 notificado³⁷ 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 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 artículo XXIV, básicamente por dos motivos:³⁸ (1) La Cláusula de Habilitación es menos exigente que el artículo XXIV en la revisión de la marcha de los procesos de liberalización. En el momento de la notificación de la CAN, esta revisión sólo 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 artículo 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*; y (2) Porque en el momento de la notificación no había ningún acuerdo firmado entre países en desarrollo que estuvieran notificados por el artículo XXIV del GATT.

La CAN hasta la fecha sólo ha mandado cuatro informes⁴¹ al GATT/OMC, los cuales fueron enviados hasta mediados de la década de los años 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 1996,⁴⁰ 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 fin 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 nuevo regionalismo en América Latina. Este 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 anteriores (TLCAN y ALCA) y el nacimiento del 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 EE.UU., 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 el MERCOSUR) bajo el artículo XXIV.

En la actualidad, el CACR tiene en examen 86 acuerdos 79 de los cuales serán examinados por el Comité por encargo del Consejo del Comercio de Mercancías y 6 por el 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 (OMC [2000b] p. 1). 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 notificados 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 del MERCOSUR. Este

acuerdo fue notificado bajo la Cláusula de Habilitación, pero el CACR tomó la decisión de examinarlo bajo el artículo 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 artículo V del AGCS.

De acuerdo con lo anterior, la Cláusula de Habilitación es una vía válida para la CAN. 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 artículo 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 artículo 5 del AGCS, de la Decisión 439 sobre el Marco General de Principios y Normas para la Liberación del Comercio de Servicios en la CAN.⁴¹ 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); y (2) Los problemas que pueden aparecer cuando la CAN se presente como una unión aduanera ante el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (derechos *antidumping* y derechos compensatorios) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, teniendo en cuenta que en el artículo 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 artículo 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 artículo XXIV al MERCOSUR, aunque éste está notificado bajo la Cláusula de Habilitación; y (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 artículo XXIV del GATT. En cuanto a la liberalización de servicios, sólo 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 artículo 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.

Rodríguez Mendoza ([1998] p. 10) 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)". Además, añade que "en cualquier circunstancia, los cambios notificados serían evaluados por el Comité de Acuerdos Regionales".

En resumen, la notificación de la CAN bajo el artículo 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 artículo 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 artículo XXIV se terminan transmitiendo en la práctica a la notificación bajo el artículo V del AGCS.

En definitiva, aunque la relación entre la CAN y la OMC es de carácter técnico, las nuevas notificaciones y la presencia de la CAN dentro del marco multilateral del comercio, sin duda, dependerá de decisiones políticas tomadas al más alto nivel.

VI. CONCLUSIONES

En estas páginas, hemos ido desplegando las tres variables que nos ha proporcionado el enfoque EPI (las estructuras domésticas, las instituciones regionales, y el contexto internacional). 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, e iremos 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*- sólo 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 el ALCA, el MERCOSUR o la UE. Por otro lado, la forma como se quieren alcanzar las metas internas (unión aduanera y mercado común) 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 eco-

nómica 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 el sajón e 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 nunca fueron operativas totalmente, y que son vistas como instrumentos que en la actualidad le restan agilidad al funcionamiento del proceso. También es paradójico el funcionamiento intergubernamental propio de los 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' 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 el ALCA.

Este artículo 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 grave 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 ESTRUCTURAS DOMÉSTICAS

Independientemente del modelo subregional andino es esencial que los países 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, el incentivo de integrarse en la actual UE ayudó a países como España o Portugal en su esfuerzo por consolidar sus democracias y sus instituciones. 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 el ALCA o el bloque sudamericano.

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 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, dentro de esta nueva concepción donde la interdependencia genera sólo 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.

RESPECTO AL CONTEXTO INTERNACIONAL

Hemos reiterado a lo largo de este artículo 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.

Cuando analizamos el enfoque *neorrealista* vimos la importancia comercial e ideológica que EE.UU. tiene sobre la subregión. La presencia norteamericana arrastra la definición del modelo andino hacia el paradigma liberal o sajón. El regionalismo impulsado desde EE.UU. se está viendo reflejado por la existencia o puesta en marcha de 'acuerdos preferenciales de comercio y cooperación' como el TLCAN 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 esta subregión. Este factor es el propio estado de indefinición que está viviendo la UE en la coyuntura actual ante la inminente ampliación a Europa del Este y el mayor peso de la dinámica intergubernamental en su seno.

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

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

- 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.).
- 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 incrementada, construcción supranacional del proceso de integración subregional andino.

Este artículo muestra el modelo regional andino actual con sus fortalezas y debilidades. Sin duda, este proceso subregional cuenta con unos objetivos y una arquitectura institucional que lo convierten en uno de los grupos de integración más ambiciosos y desarrollados de toda América Latina. Sin embargo, la CAN necesita en la actualidad renovar su

esfuerzo para terminar de definir su modelo subregional. Un modelo claramente definido bajo el predominio de cualquiera de los dos paradigmas, o una mezcla bien delimitada de ellos, permitirá alcanzar con mayor fuerza los objetivos comunes propuestos por los países miembros. Esta mayor definición se vuelve esencial en un mundo en el que se están estableciendo las nuevas reglas del juego y repartiendo las cartas a cada jugador.

Notas

¹ La ALALC se transformó en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

² El profesor 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*. Nuestra descripción y los cruces realizados con otros autores y teorías son desarrollos de esta sugerencia.

³ El fenómeno del regionalismo no geográfico se empezó a analizar a finales de los años sesenta y principio de los años setenta.

⁴ 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 política común internacional, la integración económica latinoamericana, la integración fronteriza, la integración física, los proyectos multinacionales, la política monetaria, etc.

⁵ El paréntesis es del autor de este trabajo.

⁶ Felipe Herrera fue Ministro de hacienda de Chile y Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 1960 a 1971.

⁷ Ex-Secretario General de la CAN.

⁸ Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE se reúnen dos veces al año, formando un Consejo Europeo, acompañados por sus respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, y el Presidente y un miembro de la Comisión.

⁹ Lo integran quince ministros, uno por cada Estado miembro.

¹⁰ En abril de 2001, los Presidentes de Colombia, México y Venezuela se volvieron a reunir con la intención de relanzar el G-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 sólo falta que esta declaración se convierta en acciones concretas.

¹¹ El entrecomillado es del autor de este trabajo.

¹² Términos añadidos por el autor de este trabajo.

¹³ El Juez Pescatore es uno de los padres de la creación intelectual del derecho europeo.

¹⁴ El paréntesis es del autor de este trabajo.

¹⁵ También, lo hemos visto en la sección III en el análisis de los enfoques *neofuncionalista* *o supranacional* e *institucionalista liberal o intergubernamentalista*.

¹⁶ El paréntesis es del autor de este trabajo.

¹⁷ 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 (Rodríguez Mendoza [1999b] p. 42).

¹⁸ El mismo Acuerdo estableció que los instrumentos principales con los cuales debía operar la programación industrial serían los denominados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). En 1972 se aprobó el Programa Metalmecánico, en 1975 el Programa Petroquímico, en 1977, el Programa Automotor y a partir de 1975 se elaboraron varias propuestas del Programa Siderúrgico.

¹⁹ En 1970 se aprobó la Decisión 24 que contenía el régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. Dicha norma establecía restricciones mínimas que cada Gobierno debía aplicar, y facultaba a los países a disponer de normas más estrictas si así lo deseaba (ponía límites para la remesas al exterior; obligaba a las empresas extranjeras a transformarse en nacionales o mixtas para beneficiarse de las ventajas del mercado ampliado; obligaba a que toda nueva inversión extranjera tuviera una autorización expresa por parte de un organismo nacional encargado de su negociación, admisión y control; regulaba el uso que los inversionistas foráneos hacían del crédito interno y externo; restringía la reinversión automática de utilidades que excedían el 7% anual del capital propio, así como la compra de acciones nacionales; recomendaba prohibir las inversiones en sectores estratégicos).

²⁰ A este período corresponden las declaraciones pesimistas de Felipe Herrera y Raúl Prebisch y de la misma CEPAL.

²¹ La Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó el 25 de agosto de 1992 la Decisión 321 "Suspensión Temporal del Perú", con base en la cual este país suspendió sus obligaciones respecto al Programa de Liberación y al Arancel Externo Común hasta el 31 de diciembre de 1993. Esta Decisión fue prorrogada hasta abril de 1994, fecha en que la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó otra norma comunitaria, que dispuso la incorporación de Perú a la Zona de Libre Comercio en tres etapas. Finalmente, y después de difíciles negociaciones los demás socios del Grupo Andino lograron, el 30 de julio de 1997, un acuerdo para la reincorporación plena de Perú a la Zona de Libre Comercio que culminará en el año 2005.

²² Damos por entendido que se está refiriendo a la UE.

²³ Elementos de la propuesta para la definición de una meta comunitaria en materia fiscal presentada por la SGCAN 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).

²⁴ 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 (Cabanellas [1998]).

²⁵ 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 las ideas en Venezuela* publicado por la Universidad Central de Venezuela en 1973.

²⁶ El Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (Tribunal Andino de Justicia - 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).

²⁷ En la codificación de la Decisión 472 actualmente en uso.

²⁸ 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 artículo 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 Perú en el proceso de restablecimiento democrático en curso, adecuan sus Constituciones a las necesidades y requerimientos de la integración andina.

²⁹ Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina.

³⁰ Asesor del Secretario General de la Comunidad Andina.

³¹ Entrevista realizada, por el autor de este trabajo, el 14 de marzo de 2001 en la ciudad de Lima (Perú). Luis Abugattas es funcionario del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales del Gobierno de Perú. Entre 1986 y 1992, trabajó como funcionario en la Junta del Acuerdo de Cartagena y ha realizado diversos trabajos de consultoría para la SGCAN sobre el tema de Servicios.

³² En la codificación de la Decisión 406 actualmente en uso.

³³ Decisión 458 sobre los lineamientos de la política externa común del 25 de mayo de 1999, p. 3.

³⁴ Decisión del 28 de noviembre de 1979 (L/4903) sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo.

³⁵ En inglés se lo conoce como *General Agreement on Trade in Services* (GATS).

³⁶ El 12 de mayo de 1987 mediante el texto L/6737 y entró en vigor el 25 de mayo de 1988.

³⁷ El 12 de agosto de 1980 mediante el texto L/5342 y entró en vigor el 18 de marzo de 1981.

³⁸ Estos motivos fueron señalados por Luis Abugattas en la entrevista realizada por el autor de este trabajo 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ El 6 de febrero de 1996, el Consejo General de la OMC aprobó la creación del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.

⁴¹ Decisión 439 de 11 de junio de 1998 sobre el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina.

Cuadro 1

AMBITOS Y CRITERIOS DEL NUEVO REGIONALISMO			
Ambito	Geográfico		No geográfico
Criterios	Económicos	Históricos, culturales y sociales	Económicos
Involuntarios	Zonas de frontera y ecosistemas naturales		Globalización
Voluntarios	Zonas multilaterales, trilaterales o bilaterales de libre comercio (ALCA, G-3 o CAN-Brasil) Integración subregional (MCCA, CAN o MERCOSUR)		Zonas de libre comercio (UE-México) Comunidad Iberoamericana de Naciones

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2

MODELOS DE GOBIERNO MULTINACIONAL		
	Territorios flexibles	Territorios fijos
Funciones flexibles	CONSORTIO	CONFEDERATIO
Funciones fijas	CONDominio	FEDERATIO

Fuente: Emerson [1999] p. 241.

Cuadro 3

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

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

sigue...

(continuación)

Organos	Funciones principales	Composición	Reuniones ordinarias	Forma de expresión	Carácter
Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (1979)	- Funciones consignadas en su tratado de creación.	Magistrados.	Permanente.	Sentencias.	Jurisdiccional.
Parlamento Andino (1979)	- Participar en promoción y orientación del proceso. - Examinar marcha de la integración. - Participar con sugerencias en generación normativa. - Promover armonización de legislaciones.	Por ahora representantes de congresos nacionales.		Sugerencias.	Deliberativo.
Consejo Consultivo Empresarial y Consultivo Laboral (1983)	- Emitir opinión sobre programas de interés para sus sectores. - Participar con derecho a voz en reunión de Comisión. - Participar en reuniones de grupos de trabajo y expertos gubernamentales a las que hayan sido convocados.	Delegados de organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral.		Sugerencias.	De asesoría.
Corporación Andina de Fomento (CAF) (1968), y Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)* (1988)	- Impulsar proceso de integración y mantener coordinación con Secretaría General. - Funciones consignadas en sus tratados de creación.		Permanente.		Financiero.
Convenios (1970-1973)	- Atender asuntos de educación, salud, trabajo y otros.	Ministros de área.			Cooperación.

Nota: (*) 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: Junta del Acuerdo de Cartagena, Informativo Andino N° 8 de 1996. Tomado de Vieira [1999] pp. 133-137.

Cuadro 4 (A)

CAN: COMPOSICIÓN INGRESOS CORRIENTES ⁽¹⁾
(En porcentajes)

Concepto (*)	1986				1990				1995				1999				2000			
	Imp. Directos (a)	Imp. Indirectos (b)	Imp. Totales (a+b)	Tributarios No Tributarios (d)	Imp. Directos (a)	Imp. Indirectos (b)	Imp. Totales (a+b)	Tributarios No Tributarios (d)	Imp. Directos (a)	Imp. Indirectos (b)	Imp. Totales (a+b)	Tributarios No Tributarios (d)	Imp. Directos (a)	Imp. Indirectos (b)	Imp. Totales (a+b)	Tributarios No Tributarios (d)	Imp. Directos (a)	Imp. Indirectos (b)	Imp. Totales (a+b)	Tributarios No Tributarios (d)
Bolivia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	26,7	68,7	95,4	4,6 (2)	33,9	55,4	89,3	7,7 (2)	36,0	48,5	84,5	15,5 (2)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Colombia (3)	27,0	60,5	87,5 (4)	12,5	37,0	53,3	90,3	9,7	35,6	50,3	85,9	14,1	33,8	50,8	84,6	15,4	33,4	52,8	86,2	13,8
Ecuador	10,2	50,4	60,6	39,4	7,6	41,5	49,1	50,9	11,0	51,0	62,0	38,0	16,4	48,2	64,6 (5)	34,5	14,7	45,0	59,6 (5)	40,4
Perú	26,4	63,9	90,3	9,7	13,7	80,7	94,4	5,6	19,1	69,4	88,5	11,5	19,9	66,6	86,5	13,5	18,7	63,8	82,4	17,6
Venezuela	46,7	31,7	78,4	21,6	66,9	6,6	73,5	26,5	40,7	36,5	77,2	22,8	23,9	47,0	70,9	29,1	30,1	40,8	70,9	29,1
Promedio Simple CAN	27,6	51,6	79,2	20,8	30,0	50,2	80,5	19,5	28,1	52,6	80,6	18,8	26,0	52,2	78,2	21,6	24,2	50,6	74,8	25,2

Notas: n.d.: No disponible.

(*) Todos los conceptos están con referencia al 100% de los Ingresos Corrientes; (Columna c + Columna d).

(1) Gobierno Central; base Caja. No incluyen Contribución a la Seguridad Social.

(2) Incluye Transferencias de Capital, que participa con el 2,5% y 1,3% en 1986, 1990 y 1999 respectivamente.

(3) La recaudación del Impuesto al Patrimonio para 1986 y 1990 está incluido en el reporte de la recaudación en el Impuesto sobre la Renta.

(4) Para obtener la composición de los Ingresos Tributarios del año 1986 se ponderaron los Ingresos Tributarios, base presupuestal, de la serie de tiempo "Principales Indicadores Económicos de Colombia 1923-1997" del Banco de la República de Colombia.

(5) A partir del 1 de enero de 1999 se crea el Impuesto del 1% a la Circulación de Capitales, según Registro Oficial N° 78 del 1 de diciembre de 1998; el que sustituye al impuesto sobre la Renta. Por lo tanto, la participación real del Impuesto sobre la Renta para Ecuador en el período gravable 1999 es del 25,4%. Ya que se suma la recaudación que por concepto de este impuesto hizo la Administración Tributaria (6,4%) más la recaudación del Impuesto a las Transacciones Financieras propiamente dicho (19%). El mismo procedimiento se utilizó para el año 2000.

Fuente: IMACRO, base de datos de la Unidad de Armonización Macroeconómica - Secretaría General de la Comunidad Andina. Tomado de Bautista [2001].

Cuadro 4 (b)

CAN: COMPOSICIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS ⁽¹⁾
(En porcentajes)

Concepto (*)	1986		1990		1995		1999		2000	
	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
Bolivia	n.d.	n.d.	28,0 (2)	72,0	38,0 (2)	62,0	42,6 (2)	57,4	50,2 (2)	49,8
Colombia	30,8 (3)	69,2 (3)	40,9	59,1	41,5	58,5	39,9	60,1 (4)	38,8	61,2 (4)
Ecuador	16,8	83,2 (5)	15,3	84,7	17,8	82,2	25,4 (6)	74,6	24,6 (6)	75,4
Perú	29,2	70,8 (7)	14,5	85,5	21,5	78,5	23,0	77,0	22,7	77,3
Venezuela	59,5	40,5 (8)	91,0	9,0	52,7	47,3	33,7	66,3	42,4	57,6
<i>Promedio Simple</i>	<i>34,1</i>	<i>65,9</i>	<i>37,9</i>	<i>62,1</i>	<i>34,3</i>	<i>65,7</i>	<i>32,9</i>	<i>67,1</i>	<i>35,7</i>	<i>64,3</i>

Notas:

n.d.: No disponible.

(*) Todos los conceptos están con referencia al 100% de los Ingresos Tributarios.

(1) Gobierno Central. No incluyen Contribución a la Seguridad Social.

(2) Comprende: Renta Presunta de Empresas; Régimen Complementario al IVA; impuesto a las Transacciones (o Retención en la Fuente a título de Renta); Utilidades Mineras; Régimen Tributario Simplificado; Sistema Tributario Integrado; Renta Presunta a la Propiedad de Bienes; e Impuesto a Utilidades sobre las Empresas. Asimismo, Transmisión Gratuita de Bienes; Impuestos a las Salidas al Exterior; y Regulación Impositiva.

(3) Para obtener la composición de los Impuestos Directos e Indirectos del año 1986 se ponderaron los Ingresos Tributarios, base presupuestal, de la serie de tiempo "Principales Indicadores Económicos de Colombia, 1923-1997", del Banco de la República de Colombia.

(4) Se incluye la recaudación del Impuesto a las Transacciones Financieras (o Impuesto del Dos por Mil) de los años 1999 y 2000.

(5) En los años analizados se incluye dentro de Otros Impuestos Indirectos: Transferencias; Ingresos provenientes de entidades y organismos; Venta de Activos; y Utilidad en Venta de Bonos.

(6) A partir del 1 de enero de 1999 se crea el Impuesto del 1% a la Circulación de Capitales, según Registro Oficial N° 78 del 1 de diciembre de 1998; el que sustituye al Impuesto sobre la Renta. Por lo tanto, la participación real del Impuesto sobre la Renta para el Ecuador en el periodo gravable 1999 es del 25,4%, ya que se suma la recaudación que por concepto de este impuesto hizo la Administración Tributaria (6,4%) más la recaudación del Impuesto a las Transacciones Financieras propiamente dicho (19%). El mismo procedimiento se utilizó para el año 2000.

(7) En los años analizados se incluye dentro de Otros Impuestos Indirectos: Otros Ingresos Tributarios y Documentos Valorados.

(8) En los años analizados se incluye dentro de Otros Impuestos Indirectos: Impuestos a Derivados y Otros Impuestos.

Fuente: IMACRO, base de datos de la Unidad de Armonización Macroeconómica - Secretaría General de la Comunidad Andina. Tomado de Bautista [2001].

Cuadro 5

**CAN: PARTICIPACIÓN ARANCEL, IVA E IMPUESTO
SOBRE LA RENTA EN LOS INGRESOS CORRIENTES AÑO 2000 ⁽¹⁾**
(En porcentajes)

Concepto	Arancel	IVA Interno	IVA Externo	Total IVA	Imp. Renta
Bolivia	8,0	14,2	19,8	34,0	24,9 ⁽²⁾
Colombia	9,5	27,5	13,8	41,3	38,8
Ecuador ⁽³⁾	13,1	17,2	14,5	31,7	24,6
Perú	12,9	30,9	22,1	53,0	22,7
Venezuela	10,6	n.d.	n.d.	24,8	42,4 ⁽⁴⁾

Notas: n.d.: No disponible.

(1) Gobierno Central, base Caja.

(2) El concepto "Otros Impuestos Directos" (que incluye Transmisión de bienes, Impuestos a las Salidas al Exterior y Regulación Impositiva) aporta el 25,2% de los Impuestos Directos.

(3) Para efectos comparativos, la información corresponde al año 1999, ya que la del año 2000 en base caja no está disponible.

(4) Como ya se había mencionado, más del 64% corresponde al pago del impuesto que realizan las empresas petroleras.

Fuente: IMACRO - Secretaría General de la Comunidad Andina. Tomado de Bautista [2001].

Cuadro 6

**CAN: SUPERÁVIT O DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)**

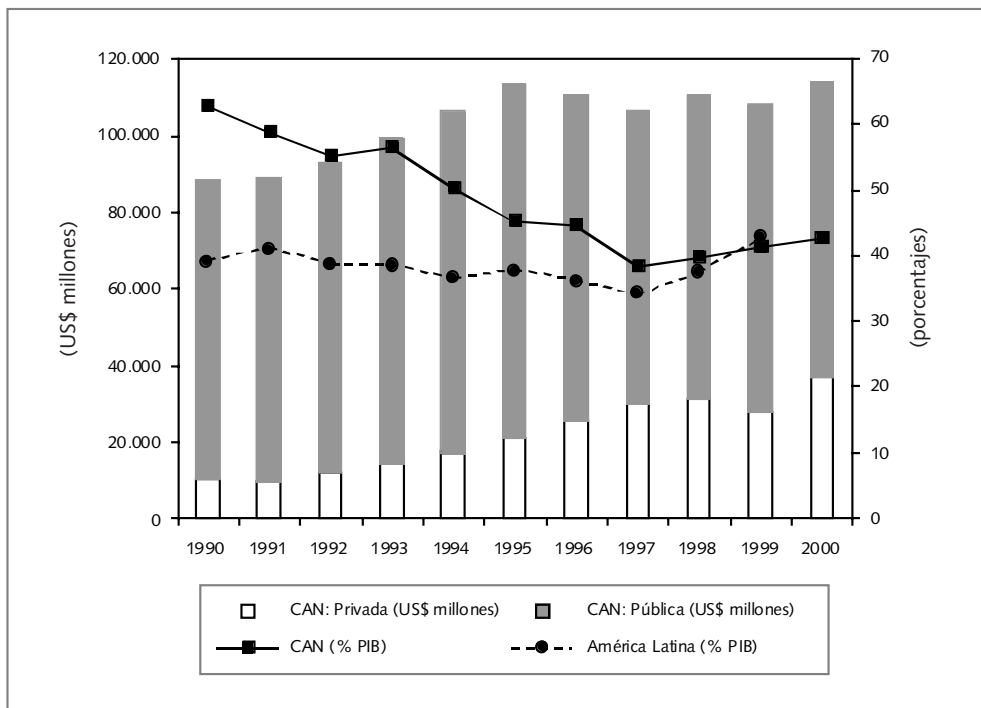
Año	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1986	n.d.	-1,5	-2,7	-3,7	-0,8
1987	n.d.	-0,5	-2,6	-5,9	-1,6
1988	n.d.	-1,5	-0,1	-2,8	-6,1
1989	-1,9	-1,7	2,0	-4,9	-1,1
1990	-1,2	-0,9	1,9	-8,0	-2,4
1991	0,7	-0,3	1,4	-2,5	-1,0
1992	-1,0	-1,9	3,0	-3,9	-3,9
1993	-3,8	-0,9	1,9	-3,6	-2,9
1994	-3,3	-1,4	0,3	-3,2	-7,3
1995	-0,8	-2,3	-0,9	-3,3	-4,3
1996	-0,9	-3,7	-0,5	-1,4	0,6
1997	-4,0	-3,7	-1,5	-0,8	1,9
1998	-4,9	-4,9	-0,7	-1,0	-4,1
1999	-5,6	-5,8	-1,1	-3,0	-2,6
2000	n.d.	-7,6	0,5	-2,6	-1,9

Nota: n.d.: No disponible.

Fuente: IMACRO - Secretaría General de la Comunidad Andina. Tomado de Bautista [2001].

Gráfico 1

DEUDA EXTERNA TOTAL



Fuente: IMACRO - Secretaría General de la Comunidad Andina.

Bibliografía

ALBERT, MICHEL. *Capitalismo contra Capitalismo*. Barcelona: Paidós. 1992.

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, 2000.

_____. "La participación de la Comunidad Andina en el ALCA", Intervención en el I Foro Nacional ALCA/Perú. Lima. 1 de febrero, 2001a.

_____. "El Parlamento Andino y la construcción de una Comunidad de Ciudadanos", *Sala de prensa de la SGCAN*. Lima. Abril, 2001b.

ANDERSON, BENEDICT. *Las comunidades imaginadas*. México: FCE. 1991.

BAUTISTA GUZMÁN, J. L. "Evolución de la estructura tributaria de los países andinos 1986-2000", Monografía presentada como trabajo final del Quinto Programa de Pasantías para los Funcionarios Andinos de la Administración Pública. Lima: SGCAN-BID-INTAL. 2001.

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, 2001.

BOONEKAMP, CLEMENS. "Regional trade integration under transformation", ponencia presentada en el *Seminar on Regionalism and the WTO*. Ginebra: WTO Secretariat. 26 de abril, 2002.

BOUZAS, ROBERTO. "Introducción", en *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, compilado por Roberto Bouzas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1997.

BURKI, SHAHID JAVED 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.

BUSTOS, GUILLERMO Y CÉSAR MONTÚFAR. "Entrevista a Germán Carrera Damas. El resurgimiento de un militarismo bolivarianista en la región andina", *Comentario internacional*, N° 1. Quito. I semestre, 2001.

- CABANELLAS, GUILLERMO. *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual III D-E*, 26^a Ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta. 1998.
- CALDENTY DEL POZO, PEDRO. *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Tegucigalpa: BCIE. 2000.
- CAMACHO, EDGAR. *El derecho de la integración en los procesos supranacionales*, Documento Informativo SG/di 286. Lima: SGCAN. 13 de diciembre, 2000.
- CASAS GRAGEA, ANGEL MARÍA. "La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo", *Revista de Fomento Social*, Vol. 56, Nº 221. Córdoba. Enero-Marzo, 2001.
- CASSEN, BERNARD. "Cumbre de Niza: mercaderes contra ciudadanos", *Le Monde diplomatique*, edición española, Año VI, Nº 62. Madrid. Diciembre, 2000.
- _____. "¿Es irreversible la globalización?", *Le Monde diplomatique*, edición española, Año VI, Nº. 63. Madrid. Enero, 2001.
- COHEN, ISAAC. "Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas", *Integración & Comercio*, Número especial 35 años. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Síntesis del Tratado de Niza*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. 18 de enero, 2001.
- DEVLIN, ROBERT Y RICARDO FFRENCH-DAVIS. "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina", *Comercio Exterior*, Vol. 49, Nº 11. México. Noviembre, 1999.
- DEVLIN, ROBERT Y ANTONI ESTEVADEORDAL. *¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?*, Serie INTAL-ITD-STA Documento de Trabajo Nº 7. Buenos Aires: BID-INTAL. Agosto, 2001.
- 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.
- 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.
- EMERSON, MICHAEL. *El nuevo mapa de Europa*. Madrid: Alianza Editorial. 1999.
- ESTEVADEORDAL, ANOTNI; JUNICHI GOTO Y RAUL SÁEZ. *The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR*. INTAL-ITD Working Paper Nº 5. Buenos Aires: IDB-INTAL. Abril, 2000.

- FAWCETT, LOUISE Y ANDREW HURRELL. "Introduction", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Nueva York: Oxford University Press. 1995.
- FRAGA, ROSENDO. "América del Sur y América Latina", comunicación presentada en el *Seminario Sudamericano*. Brasilia, 31 de julio- 2 de agosto, 2000.
- GARCÍA-BELAUNDE, 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 setiembre, 2000.
- GONZÁLEZ VIGIL, FERNANDO. "La Comunidad Andina de Naciones ante el ALCA", II Coloquio Académico de las Américas. Buenos Aires: BID-INTAL. 3-4 de abril, 2001.
- HERRERA, FELIPE. "La tarea inconclusa: América Latina integrada", *Estudios Internacionales*, N° 21. Santiago de Chile. Enero-Marzo, 1973.
- HUMMER, WALDEMAR Y DIETMAR PRAGER. *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 and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Nueva York: Oxford University Press. 1995.
- INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS - IRELA. *Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos*. Dossier N°. 69. Madrid: IRELA. 1999.
- 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.

- LIZANO, EDUARDO. "Integración económica e ideologías sobre el desarrollo", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLII, N° 2. México. Abril-Junio, 1980.
- MALDONADO LIRA, HÉCTOR. *Treinta años de integración andina: Balance y perspectivas*. Lima: SGCAN. 1999.
- MANSFIELD, EDWARD D. 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.
- _____. "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, 53,3. Verano, 1999.
- 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.
- MERCOSUR. *Desde la visión de Brasil. El impacto de MERCOSUR-CAN en el ALCA*. Lima: SGCAN. 17 de enero, 2001.
- MONCAYO, EDGAR. *Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto*. Lima: SGCAN. 1999.
- MONETA, CARLOS J. "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos", en Carlos J. Moneta y Carlos Quenan (comp.), *Las Reglas del Juego. América Latina, globalización y regionalismo*. Buenos Aires: Corregidor. 1998.
- NAIM, MOISES. "Avatares del 'consenso de Washington'. Una camisa de fuerza para los países pobres", *Le Monde diplomatique*, edición española, Año V, N° 53. Madrid. Marzo, 2000.
- NORTH, DOUGLASS C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Nueva York: Cambridge University Press. 1990.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC. *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.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC. *Informe (2000) del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales al Consejo General*. WT/REG/9. Ginebra: OMC. 22 de noviembre, 2000b.

PASSET, RENE. "Lecciones de Porto Alegre", *Le Monde diplomatique*, edición española, Año VI, N° 64. Madrid. Febrero, 2001.

RICUPERO, RUBENS. "La Integración y el Regionalismo en las Américas", en Ricardo Alonso (ed.), *Las Américas: Integración Económica en Perspectiva*. Santafé de Bogotá: BID. 1995.

RODRÍGUEZ MENDOZA, MIGUEL. *Los Países Andinos y la Organización Mundial de Comercio*. Informe preparado para la SGCAN. Lima: SGCAN. 1998.

_____. *El camino a Seattle: las negociaciones comerciales multilaterales y la tercera conferencia ministerial de la OMC*. Informe preparado para la SGCAN. Lima: SGCAN. 1999a.

_____. "Del GATT a la OMC: Perspectivas del Sistema Multilateral de Comercio", en Drago Kisić y Ramón Bahamonde (eds.), *El Perú y los procesos de integración y cooperación económica*. Lima: CEPEI. 1999b.

ROJAS-SUÁREZ, LILIANA. "Los procesos de dolarización de América Latina", en *La Dolarización en Ecuador. Efectos sobre el Comercio Andino*. Lima: SGCAN. 2001.

SCHULDIT, JURGEN. "Una posición crítica sobre la dolarización del Ecuador", en *La Dolarización en Ecuador. Efectos sobre el Comercio Andino*. Lima: SGCAN. 2001.

SECRETARÍA DE LA OMC. *El regionalismo y sistema mundial del comercio*. Ginebra: OMC. 1995.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA - SGCAN. *28 años de integración andina: Un recuento histórico*. SG/di 100. Lima: SGCAN. 3 de setiembre, 1998.

_____. *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, N° 653. Lima. Abril, 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, 1999b.

_____. *El futuro de la integración política andina: reflexiones de la Secretaría General*, Documento de trabajo SG/dt 107. Lima: SGCAN. 4 de noviembre, 2000.

- _____. *Perspectivas de la integración andina, 30 años de la Comunidad Andina-Análisis*. Lima: SGCAN. 2001.
- SOBRINO HEREDIA, JOSÉ MANUEL. *El derecho de integración marco conceptual y experiencias de la Unión Europea*. Documento informativo SG/di 288. Lima: SGCAN. 15 de diciembre, 2000.
- _____. *Integración y supranacionalidad en la Comunidad Andina*. Documento informativo SG/di 303. Lima: SGCAN. 19 de marzo, 2001.
- SOTELO, IGNACIO. "Eje franco-alemán o hegemonía alemana", *El país digital*. 1 de diciembre, 2000.
- STARK, CARLOS. *Bases para una propuesta de meta comunitaria fiscal en la Comunidad Andina (papel de trabajo)*. Documento informativo SG/di 306. Lima: SGCAN. 5 de abril, 2001.
- 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: JUNAC. 25 y 26 de noviembre, 1996.
- VEGA CASTRO, JORGE. "Regímenes cambiarios y evolución del comercio en los países andinos", en *La Dolarización en Ecuador. Efectos sobre el Comercio Andino*. Lima: SGCAN. 2001.
- VIDAL FERNÁNDEZ, BEGOÑA. *El proceso de anulación comunitario. Control jurisdiccional de la legalidad de las actuaciones de las instituciones comunitarias*. Barcelona: Cedecs Editorial. 1999.
- VIEIRA POSADA, EDGAR. *El mercado ampliado andino: una realidad*. Santafé de Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá. 1999.
- WAGNER TIZÓN, ALLAN. "Escenarios y Agendas para el tercer milenio: una agenda andina y latinoamericana", en Drago Kisić y Ramón Bahamonde (eds.), *El Perú y los procesos de integración y cooperación económica*. Lima: CEPEI. 1999.
- WAGNER TIZÓN, ALLAN. "Hacia una integración política andina", *Revista de la Academia Diplomática del Perú*, Número especial. Lima. Diciembre, 2000.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. *Basic information on Regional Trade Agreements*. WT/REG/W/39. Ginebra: WTO. 17 Julio, 2000.
- _____. *Mapping of Regional Trade Agreements*. WT/REG/W/41. Ginebra: WTO. 11 Octubre, 2000.

