



La integración política y económica entre América Latina y la Unión Europea: ¿en qué punto nos encontramos para el caso de la Comunidad Andina?

*Santiago García Álvarez**

1. Introducción

El presente trabajo presenta una breve análisis de la situación actual de las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, pues tanto los resultados de la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, realizada en Viena, Austria, el 11 y 12 en mayo de 2006, como también las últimas decisiones del Consejo Presidencial Andino, muestran ya algunos elementos definitorios de lo que podría ser la integración con Europa, la cual, sin lugar a dudas, constituye una prioridad para los países andinos y para el resto de países latinoamericanos.

El contexto para la negociación se presenta muy complicado para la Comunidad Andina –CAN–, en la medida en que el sistema de integración andino se encuentra en pleno proceso de recomposición frente a la salida de Venezuela, decisión que a su vez agravó una crisis que se veía venir por factores internos propios de la integración entre los cinco países andinos, así como por factores externos expresados en resquebrajamientos políticos y comerciales originados por las negociaciones del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

En la Declaración de la IV Cumbre se estableció que hasta el 20 de julio de 2006, se debía “clarificar y definir las bases de la negociación que permitan una participación plena y beneficiosa de todas las partes”, para de esta manera dar paso a las negociaciones. Esta declaración es un reconocimiento

* Economista, Magíster en Relaciones Exteriores, consultor.



expreso de las dificultades por las que atraviesa la integración andina, ya que, por el contrario, en la misma declaración se dio paso al inicio de las negociaciones con Centroamérica.

En tales circunstancias, el tiempo para “recomponer” la figura de la CAN es extremadamente corto, pero allí está el reto para encontrar tanto los causas institucionales más adecuados como la voluntad política para iniciar un nuevo “hito” en la no siempre bien valorada integración andina y sus 37 años de vigencia.

El “remozamiento” andino a futuro no es una cuestión superficial, por el contrario conlleva la toma de decisiones fundamentales, empezando por establecer el modelo de desarrollo e inserción internacional que quieren los países andinos y el lugar que ocupa la integración en función de tales objetivos, en la perspectiva de asegurar la inclusión social y el desarrollo sostenible.

Por el lado europeo, se podría afirmar que existe una voluntad política parcial para concretar los acuerdos de asociación con América Latina, en los que se incluyen tres dimensiones: diálogo político, cooperación al desarrollo y acuerdos de libre comercio. El tema comercial parecería tener un excesivo peso en la medida que condiciona y limita las posibilidades de concretar los acuerdos de asociación, tal cual ha sido la realidad de las negociaciones con MERCOSUR.

También debemos tomar en cuenta la perspectiva europea de articular los acuerdos de libre asociación con los principales esquemas integracionistas latinoamericanos, bajo la retórica fundamentada en su propia experiencia de que la integración es el mejor mecanismo para apuntalar el desarrollo sostenible, aunque dicha retórica de integración entre bloques choca con la realidad de que los únicos convenios vigentes a la fecha son con países individuales y no con regiones, en este caso, México y Chile.

A manera de supuesto principal, podemos afirmar que de aquí al futuro inmediato, las negociaciones europeas y andinas van a depender de la definición que los gobiernos andinos tomen con respecto al Acuerdo de Cartagena y, al mismo tiempo, de la voluntad política de la Unión Europea para validar o aceptar tales definiciones dentro de su retórica de la integración bi-regional. Ambos elementos, la redefinición de la integración andina y la vigencia de una posición más flexible por parte de la Unión Europea con respecto al grado de integración factible para los andinos, resultan ser temas complejos, dinámicos y con un fuerte contenido político.



2. ¿Qué alcances tiene el objetivo de una “asociación estratégica birregional”?

A finales de la década de los noventa, el diálogo político entre Europa y América Latina tomó un cauce institucionalizado bajo la figura de las denominadas “cumbres birregionales”, con el objetivo de avanzar de manera más ambiciosa en los temas que se venían discutiendo años atrás relacionados básicamente, con la lucha contra las drogas y el tráfico de estupefacientes y el impulso de la cohesión social.¹

En efecto, en junio de 1999, se realizó la Cumbre de Río de Janeiro, la cual estableció el gran objetivo de una “asociación estratégica” basada en un diálogo político, unas relaciones económicas y financieras de mutuo interés y una cooperación más dinámica y creativa. La segunda cumbre se efectuó en Madrid en mayo de 2002, en la cual se decidió desarrollar un diálogo político más eficaz. La tercera cumbre se efectuó en la ciudad de Guadalajara-México, en mayo de 2004, en la cual se ratificó el objetivo de negociar los Acuerdos de Asociación –incluido un tratado de libre comercio– con los países andinos y centroamericanos, entendidos como regiones. Finalmente, la cuarta cumbre realizada en Viena-Austria en mayo de 2006.

Detrás del lenguaje “bien cuidado” y diplomático que conllevan las declaraciones de la cumbres presidenciales y de jefes de Estado, quedan los aspectos substanciales, en este caso, se pueden identificar cuatro pilares básicos de tal proceso de integración UE-América Latina: el impulso de la cohesión social para la construcción de sociedades más justas y equitativas en América Latina; el fortalecimiento de los esquemas integracionistas en la región latinoamericana; el interés europeo de una mayor proyección política y económica en la región; y la asociación para el impulso del multilateralismo en la relaciones internacionales.

Ahora bien, de parte y parte, la “asociación estratégica” ha sido criticada porque parecería demasiada ambiciosa, la UE no concibe a América Latina como una prioridad dentro de su política internacional, tampoco América Latina ha hecho un esfuerzo interno importante para disminuir sus inequidades sociales ni ha logrado consolidar los esquemas de integración subregionales.

1 El concepto de cohesión social que impulsan los europeos abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, lo cual abre acertadamente el espectro de los diálogos políticos encaminados a fomentar la cooperación al desarrollo, aspecto en que la UE se ha mantenido consistente y abierta a su tratamiento.



La política internacional europea tiene una agenda con sus propias prioridades, relacionadas con sus necesidades de seguridad y consolidación del espacio ampliado de 25 países miembros, así como sus relaciones “transatlánticas” con Estados Unidos y la atención a China. Por tanto, la percepción de la opinión pública de que América Latina paulatinamente pierde presencia e importancia para Europa es un hecho real, a pesar de las reiteradas declaraciones políticas para dar contenido concreto a la asociación estratégica entre ambas regiones.

De otro lado, lo que menos han hecho los países latinoamericanos es apostarle a la cohesión social; lamentablemente la región se presenta como una de los territorios más inequitativos del planeta. También la “gobernanza” es extremadamente complicada, con un divorcio abismal entre las estructuras políticas y los ciudadanos, a manera de un “modelo” opuesto al europeo.

Los aspectos antes mencionados no deben llevarnos a la declaración fácil de que las relaciones entre las dos regiones conllevan un juego de “imposibilidades”, ello carecería de sentido práctico, más bien, son “bemoles” que afectan el ritmo de la integración, lo importante es avanzar sobre tales limitaciones, que insisto, no son absolutas.

De tal forma que, en principio, los objetivos principales de la “asociación estratégica” son loables y necesarios para nuestra región, en la medida que se relacionan con la cohesión social, el desarrollo sustentable, el fortalecimiento de la “governance” internacional dentro del sistema de las Naciones Unidas y el apoyo a la integración y la estabilidad regional.

Las principales instituciones comunitarias europeas como el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo han sido muy claros en sus pronunciamientos con respecto a la “asociación estratégica” con América Latina; así, este último propuso, en su debido momento, concluir la negociación de una zona de libre comercio en el año 2010; por su parte el Consejo ha establecido formalmente una nueva estrategia hacia la región, por la cual se establece que la cohesión social en América Latina es el tema prioritario en los diálogos políticos birregionales. Otros elementos importantes tienen que ver con la disposición europea de apoyar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación para la educación en la perspectiva de construir un Área Común de Educación superior UE-LA para 2015.

...lamentablemente la región se presenta como una de los territorios más inequitativos del planeta. También la “gobernanza” es extremadamente complicada, con un divorcio abismal entre las estructuras políticas y los ciudadanos...



3. Las relaciones económicas birregionales

La importancia de la Unión Europea para América Latina es evidente, de un lado, constituye el segundo socio comercial, con exportaciones de 47 mil millones de euros, e importaciones de 56 mil millones de euros, durante el año 2004; y, de otro, resulta muy significativo el stock de las inversiones directas europeas de alrededor de 90 mil millones de euros estimadas para el 2003.²

Asimismo, la Unión Europea se mantiene como primer cooperante con un promedio de 300 millones de euros al año para proyectos en la región, además de las contribuciones bilaterales de sus estados miembros.

Para el caso andino, la Unión Europea es un mercado fundamental, pues es el segundo socio comercial superado solo por Estados Unidos, así el comercio con la UE representa aproximadamente el 15% del comercio total andino.

Para Ecuador, la UE es el segundo socio comercial después de Estados Unidos, con exportaciones de alrededor de \$ 1.240 millones, e importaciones de algo más de \$ 1.020 millones, año 2005.³

4. Los resultados de la IV Cumbre en Viena

Los resultados positivos de la cumbre fueron que la UE abrió negociaciones para un acuerdo de asociación y libre comercio con Centroamérica, la disposición para avanzar en las negociaciones en curso con el MERCOSUR; establecer mecanismos para un seguimiento efectivo a los mandatos emanados de las cumbres; además de una serie de compromisos de ambas partes para luchar contra el problema de la droga, colaborar más estrechamente en energía, combatir la pobreza, la definición de estrategias conjuntas para la emigración, y, en el plano político, una iniciativa muy interesante para la creación de una asamblea parlamentaria que reúna periódicamente al Parlamento Europeo y las cuatro cámaras regionales existentes en América Latina. La creación de una asamblea parlamentaria eurolatinoamericana serviría para mantener actualizado el diálogo político ministerial y de buscar sistemáticamente el consenso sobre diversos temas entre ambas partes.

Uno de los resultados adversos para los intereses andinos, fue la disposición de la Unión Europea de condicionar la negociación de un Acuerdo de

2 Fuente: Fondo Monetario Internacional.

3 Fuente: Banco Central del Ecuador.



Asociación, a la celebración de reuniones necesarias antes del 20 de julio de 2006 para definir las bases de la negociación, es decir, en este corto plazo, los europeos esperan una definición sobre el futuro de la integración andina, sumida en una fuerte crisis política. La salida de Venezuela y las dudas de Bolivia por mantenerse en el grupo andino, y la decisión de ambos por apostar hacia el MERCOSUR, no son más que “punta del ovillo” de la deslegitimación en la que ha caído la integración andina. De todos modos, la reunión extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, realizada el 13 de junio de 2006 en Quito, puso un “bálsamo” a la CAN, en la medida en que los presidentes reafirmaron “su vocación integracionista y su firme decisión de avanzar en el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina” y ratificar las negociaciones en bloque con la UE.

5. Las alternativas de la CAN para cumplir con requerimientos europeos

En la Cumbre de Guadalajara ya se condicionó las negociaciones para el acuerdo de asociación, a la ejecución de un proceso de “valoración” conjunta del proceso de integración económica de la Comunidad Andina, en el sentido de mostrar un nivel suficiente de integración económica. Obviamente no existe fórmula matemática para demostrar el grado de integración, pero, la Comisión Europea ha establecido algunos puntos para una evaluación, tales como: la existencia de un marco institucional operativo, comprobar la vigencia de un marco legal adecuado en materia comercial y el compromiso para la efectividad de la unión aduanera andina.

En tales circunstancias, los puntos a favor de la integración andina podrían resumirse en los siguientes: primero, la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional plenamente establecido y amplio; segundo, la vigencia de la zona de libre comercio entre los cinco países andinos; tercero, un incremento constante del comercio subregional, entre los aspectos más relevantes. Al respecto, en palabras de Maldonado Lira, “no existe en el continente otro proceso de integración subregional con un tejido institucional y organizacional más amplio y desarrollado que la Comunidad Andina”. Esta nueva institucionalidad conjuga una estructura institucional a la “europea”, con dinámicas de funcionamiento intergubernamentales.⁴

4 Ángel María Casas, *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala-Corporación Editora Nacional, 2003, p. 60.



Los aspectos negativos de la integración andina se relacionan con lo siguiente: primero, incoherencias de objetivos comunitarios y las aspiraciones y estrategias comerciales y de políticas económicas de cada país miembro, pues están facultados para negociar individualmente con terceros (Decisión 598); segundo, fracaso de la puesta en marcha de la unión aduanera con un arancel externo común parcial y varias veces suspendido, que ha imposibilitado la creación del mercado común andino;⁵ tercero, inobservancia del marco jurídico comunitario, incluso de las propias disposiciones del Tribunal de Justicia o por lo menos su retraso discrecional en sus aplicaciones; cuarto, inexistencia de una agenda social como parte substancial de la integración, entre otros aspectos. Como se señala en la Decisión:

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 (...) 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.⁶

De tal forma que la valoración no resulta con un saldo positivo, pero el tema está en el establecimiento de las verdaderas bases para la negociación, cuyos puntos más complejos son: la vigencia del arancel externo común, los problemas de cambios de transporte en fronteras, las barreras técnicas por la reducida armonización de normas y reglamentos técnicos, los avances parciales en la conformación de un mercado común en las áreas de servicios e inversiones, falta de controles para garantizar los derechos de propiedad intelectual. Adicionalmente, los acuerdos firmados por Colombia y Perú dentro del TLC con Estados Unidos han originado una fuerza centrífuga sobre la integración andina, aunque lo cierto es que todavía está pendiente una valoración precisa de sus verdaderos impactos en la normativa comunitaria andina.

Con tales limitaciones, y con el plazo corriendo frente a las disposiciones de la IV Cumbre en Viena, a la CAN le queda poco margen de maniobra para enrumbarse en el contexto de las negociaciones con la UE.

5 La Comisión aprobó un programa de trabajo para la definición de la política arancelaria común de la Comunidad Andina, pero al mismo tiempo acordó suspender hasta el 31 de enero de 2007, la entrada en vigencia del arancel externo común establecido por la Decisión 535. El AEC parcial está vigente desde 1995, con la excepción del Perú que aplica su arancel nacional.



Dadas las condiciones actuales y por el poco tiempo disponible para la negociación con la UE, destacamos varios compromisos que podrían asumirse: (i) el perfeccionamiento de la zona de libre comercio para garantizar la libre circulación de mercancías, (ii) el apoyo decidido al funcionamiento pleno del sistema institucional andino, sujetándose a un enfoque supranacional, convirtiendo las directrices del Consejo Presidencial Andino, máximo órgano ejecutivo del esquema andino, en normativa vinculante como parte del ordenamiento jurídico comunitario; (iii) eliminación de barreras técnicas innecesarias al comercio a través de la armonización de normas y reglamentos técnicos; (iv) resolver el problema del transporte en frontera para que no se impida su paso; y, (v) “sinceramiento” a las actuales circunstancias de la normativa comunitaria en materia de inversiones, compras públicas y servicios.

Con respecto a la vigencia del arancel externo común, realmente constituye uno de los aspectos más controversiales, ante lo cual bien se podría pensar en dos alternativas: de una parte, el AEC aplicable a Colombia y Perú, en función del arancel base negociado en el TLC con USA, para de esta manera ser coherentes con las negociaciones realizadas por Colombia y Perú; de otra parte, podría la CAN decidir el abandono del AEC y sujetarse al perfeccionamiento de la zona de libre comercio, pero más una agenda de “cohesión social” bien establecida para darle contenido social a la integración andina, que precisamente ha carecido de esta dimensión.

Finalmente, se hace necesario el establecimiento preciso de los términos del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, a fin de preservar al máximo los importantes vínculos construidos comunitariamente a lo largo de varias décadas.

6. Conclusiones

La IV Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe ha puesto tiempos cortos y compromisos definitivos a la CAN para que establezca su futuro, precisamente en uno de los momentos más complejos de sus 37 años de existencia, en donde debe enfrentar en lo interno un proceso de fraccionamiento indetenible por la salida de Venezuela y, en general, por su pérdida de legitimidad como instrumento de desarrollo, y en lo externo, un proceso centrífugo provocado por los TLC negociados con USA y por un complejo contexto internacional.



Dadas las circunstancias políticas por las que atraviesa la región andina, se hace necesaria una posición más flexible de la Unión Europea con respecto al grado de integración factible para los andinos, en un claro “sinceramiento” del objetivo de la “asociación estratégica” birregional, en este caso, con la subregión andina.

Si bien la valoración de la integración andina no resulta con un saldo positivo, la CAN sí podría asumir compromisos factibles de cumplir como el perfeccionamiento de la zona de libre comercio entre cuatro países; apoyo al funcionamiento del sistema institucional andino; eliminación de barreras técnicas innecesarias al comercio; “sinceramiento” de su normativa en inversiones, servicios y propiedad intelectual; y, una doble alternativa para el AEC, su consolidación con base en el arancel base negociado dentro del TLC con USA, o su abandono total.

Finalmente, el objetivo estratégico de asociación con la UE debería asumirse más allá de lo comercial, sino como un gran compromiso latinoamericano, y andino en particular, por aplicar políticas que eleven la cohesión social, a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la marginación.

Bibliografía

- CASAS, Ángel María,
2003 *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Abya Yala-Corporación Editora Nacional.
- CASILDA, Ramón,
2005 *América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- FRERES, Christian, y José Antonio SANAHUJA,
2005 *Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales-Universidad Complutense de Madrid, Informe Final.
- GARCÍA Álvarez, Santiago, BEJARANO
2004 *Comercio e integración en el ALCA: oportunidades para un acuerdo más equitativo*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Abya Yala-Corporación Editora Nacional.
- International Crisis Group (ICG),
2004 “Fortalecer los intereses de Europa en los Andes”, en *Boletín Informativo*, Quito- Bruselas.



MALAMUD, Carlos,

2004 *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*, Madrid, Real Instituto Elcano.

Webs

Declaraciones de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe, en www.europa.eu.int.

Relaciones EU-Latinoamérica, en <http://europa.eu.int/comm/world/lac/la.htm>.

Parlamento Europeo, www.europarl.eu.int.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo,

“Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” COM(2005) 636 final, 08/12/2005, en

http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf