

# El diálogo UE-CAN

## Oportunidades para consolidar la integración andina y sus relaciones con el TLC con USA

Santiago García Álvarez\*

**S**in dudas el año 2004 dejó un halo de dinamismo en los procesos integracionistas de América Latina tanto regionales como a nivel de negociaciones bilaterales. En el caso de la Comunidad Andina resulta alentadora la puesta en marcha de la Unión Sudamericana conjuntamente con Mercosur,<sup>1</sup> así como el inicio de las negociaciones para la conformación de la zona de libre comercio entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos.

El viejo aforismo popular expresa que todo movimiento implica cambios, lo cual es cierto, aunque siempre resta saber hacia dónde nos conducen dichos cambios en términos de sus objetivos esenciales y bajo cuáles circunstancias podrían ser factibles o alcanzables.

De alguna manera el año 2004 podría ser visto como un verdadero “punto de inflexión” en el proceso integracionista de la Comunidad Andina, que en la práctica parecería estar jugando a manera de “naipe” –acertadamente para mi criterio personal– en dos frentes: la siempre proclamada unidad latinoamericana, refiriéndonos a la Unión Sudamericana, y el TLC con Estados Unidos. Pero este “juego” –en términos metafóricos– es complicado y con seguridad va a sacar a la superficie una serie de limitaciones y contradicciones del propio proceso integracionista andino, por citar,

Comentario  
Internacional

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006  
197

Tema Central  
Santiago García

\* Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

la posición ambivalente de Perú y Bolivia con respecto a su participación en la CAN, o la ausencia de Venezuela y la “ausencia virtual” de Bolivia en las negociaciones con los Estados Unidos. Recordemos incluso, las palabras del presidente Lula y de toda la diplomacia brasileña para concebir la integración sudamericana como lo opuesto al Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, y por extensión a los TLC impulsados desde el Norte.

De todos modos, aquí no se trata de “ajustar” cuentas con nadie, ni exclusivamente “poner en mayúsculas” los problemas andinos, pues no sería equitativo para una región que se esfuerza por no quedarse atrás en la conformación de grandes bloques, sino simplemente visualizar los acontecimientos recientes para colegir las lecciones que sean del caso o simplemente reflexionar sobre el futuro de la integración andina.

Igualmente, debemos mencionar el otro frente abierto por la CAN: las negociaciones en marcha con la UE, pero en este caso también se presentan varias limitaciones como es el “coqueteo” del Perú para lograr un acuerdo bilateral con los europeos, situación que ha sido contrastada con los reiterados pronunciamientos de la Comisión de la UE de que se trata de una negociación entre bloques. Ahora, de todos modos, la posición peruana que de cierta forma no ha trascendido de manera oficial, no es el “meollo” de la negociación con la Europa ampliada, los “issues” de fondo realmente tocan aspectos sensibles de política internacional europea sobre las prioridades previstas con respecto a América Latina, que en la práctica tienen un segundo orden de prioridad frente a sus necesidades de consolidación del espacio ampliado de 25 países miembros y/o sus relaciones “transatlánticas” con Estados Unidos. Pero hay más, mientras se siga avanzando en las negociaciones con seguridad van a notarse limitaciones, como la debilidad de una política internacional andina como un todo, y por tanto, las diferencias de objetivos y perspectivas de cada país miembro con respecto a la asociación estratégica con la UE.

De todos modos lo que sí deberíamos decir es que en el contexto mencionado de fuerte movilización hacia la integración regional, la concreción del Acuerdo de Libre Asociación entre la UE y la CAN se convierte en una verdadera prioridad para los países andinos, de allí que el presente artículo persigue dos objetivos sen-

cillos: por una parte, dar cuenta del proceso de negociación que se viene dando desde 1996, con la Cumbre de Roma, y por otra, efectuar una evaluación de tipo cualitativo, sobre las relaciones que se van a dar entre este proceso y la negociación en marcha de los tres países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, en su afán de construir una zona de libre comercio con los Estados Unidos.

De allí que este trabajo contiene un breve “recorrido” del diálogo UE-CAN, desde la Declaratoria de la Cumbre de Río en 1997 hasta la tercera Cumbre en Guadalajara en mayo de 2004; luego un análisis de las exigencias europeas para los acuerdos de asociación; el afán de los andinos para consolidar las preferencias del sistema antidroga (SGP droga); y una visión política de los vínculos que podrían existir con la negociación en marcha del TLC con Estados Unidos y finalmente algunas conclusiones.

## Trayectoria del diálogo UE-CAN

La ronda actual del diálogo político se institucionalizó en la Declaración de Roma de 1996, por la cual la UE procedió a definir un marco para el diálogo político con la CAN a través de encuentros a nivel presidencial y ministerial. Los temas prioritarios que se han venido planteando han sido la lucha contra las drogas y el tráfico de estupefacientes y el impulso de la cohesión social.<sup>2</sup>

La Cumbre de Río de Janeiro, celebrada en junio de 1999, fue la que dio el impulso político definitivo al establecer una “asociación estratégica” basada en un diálogo político fructífero, unas relaciones económicas y financieras sólidas y una cooperación más dinámica y creativa.

En mayo de 2002 se efectuó la Cumbre de Madrid, en la cual se decidió desarrollar un diálogo político más eficaz. La Declaración de esta Cumbre otorgó un mandato político para la negociación de “acuerdos de diálogo político y de cooperación” con la Comunidad Andina y Centroamérica. En tal sentido, se establecieron dos condiciones previas para la puesta en marcha de las negociaciones: la culminación del Programa de Doha para el Desarrollo y el logro de un grado suficiente de integración regional.

Como se sabe, el primero de los condicionantes no se ha

podido cumplir, por un “conjunto de dificultades estructurales” para llamar de alguna forma a aquellas fuertes desavenencias en la vigente ronda de negociación de la Organización Mundial de Comercio –OMC–. Más adelante nos referiremos al segundo condicionante.

De todos modos, para seguir en este rápido recuento, en noviembre de 2002, la UE firmó un Acuerdo de Asociación con Chile y en diciembre de 2003 se firmaron dos “Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación” con Centroamérica y la Comunidad Andina. De todo esto queda un avance significativo: la vigencia de los mencionados acuerdos que vienen a sustituir a la declaración de 1996.

## La última cumbre UE-CAN

Esta Cumbre vino a convertirse en la tercera y se efectuó en la ciudad de Guadalajara-México, el 28 y el 29 mayo de 2004. En la Cumbre 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. Se declaró que “esos acuerdos de asociación son nuestro objetivo estratégico común”,<sup>3</sup> en la perspectiva de dar un nuevo impulso al proceso de integración económica regional.

Las negociaciones fueron condicionadas al inicio de un proceso de “valoración” conjunta de los procesos de integración económica de Centroamérica y la Comunidad Andina ya que para la firma de un acuerdo de libre comercio se exige, por parte europea, la demostración de un nivel suficiente de integración económica regional. Precisamente en este punto nos encontramos, con la “pelota en cancha andina”.

La pregunta razonable que puede surgir es ¿qué se entiende por un nivel suficiente de integración regional?, en tal sentido, la Comisión Europea ha establecido algunos puntos para una evaluación. Primero, establecer la existencia de un marco institucional operativo, es decir, la debida institucionalidad sobre la que recaigan los derechos y compromisos al ponerse en marcha el Acuerdo de Asociación. Segundo, voluntad andina para la reducción de los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional. Tercero, la creación de una unión aduanera compatible con el art. XXIV del

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y notificada a la Organización Mundial del Comercio. En el siguiente acápite señalaremos algunos criterios sobre tales exigencias.

Al evaluar el texto de la Declaración de Guadalajara nos encontramos con un contenido amplio y con conceptos profundos en cuanto a principios comunes de valoración de la democracia, el respeto a los Derechos Humanos, el compromiso con la agenda internacional para la paz y la seguridad internacional, el apoyo al sistema multilateral basado en el derecho internacional, la lucha contra el narcotráfico, la erradicación de la pobreza y la exclusión social, la lucha contra la corrupción y la cooperación, entre otros.

## Las exigencias europeas con respecto a la integración

Sin querer adentrarnos en una evaluación a profundidad de las exigencias europeas, conviene señalar algunos puntos. Sin duda hay institucionalidad en la Comunidad Andina, muestra de ello es la misma Secretaría General, el Parlamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia, etc., que tienen un funcionamiento permanente.

Los obstáculos al comercio intraregional siguen pesando en las relaciones comerciales entre los miembros andinos: reclamos, prohibiciones y cuotas están a la orden del día, sin embargo, tampoco responden a una realidad insostenible, insisto, que pesa pero no “estrangula”. Obviamente, siempre quedará la impresión de que se pudo y se puede hacer más, pero para ello se requiere mucha voluntad política para sobrepasar intereses sectoriales que podrí- an ser legítimos en un determinado contexto, pero que en su conjunto son un obstáculo para la consolidación del bloque andino.

Con respecto al tercer requerimiento, la constitución de una unión aduanera, este sí parece ser poco viable en el corto plazo, en la medida en que Colombia, Ecuador y Venezuela, aunque con imperfecciones, la tienen implementada pero Perú y Bolivia han reiterado su oposición, o por lo menos, su indecisión para concluir una verdadera unión aduanera. De allí que gran parte de los esfuerzos de negociación de estos últimos países apuntan a que se elimine o se restrinja al máximo esta exigencia europea. Sin duda,

desde la “mirada europea” tal situación aparece contradictoria y envía un falso (¿real?) mensaje de poca consistencia en la consolidación de la integración andina.

El Comité Mixto de la Comunidad Andina y la Unión Europea, reunido en Bruselas en el mes de febrero de 2005, decidió la creación de un grupo técnico, que se encargará en los próximos meses de analizar el funcionamiento del sistema institucional de la región, la libre circulación de mercancías, la posible existencia de barreras no arancelarias o la adecuación de su unión aduanera.

La CAN aspiraría a iniciar y concluir las negociaciones de libre comercio con la Unión Europea antes de la próxima cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, prevista para mayo de 2006 en Viena.

Ahora, la Unión Europea insiste en el concepto de que la integración económica no puede ser vista como un fin en sí mismo, sino como un medio para el desarrollo social y económico de las naciones, particular sobre el cual no creemos exista algún tipo de objeción andina. De todos modos, la reflexión debe ir más allá del enunciado político o diplomático y tener en cuenta que dentro del debate por el ingreso de Turquía a la UE, el mensaje central de gran parte de los dirigentes europeos, es que debe entenderse como la adhesión a un sistema de valores basado en la libertad, la democracia y la equidad.<sup>4</sup>

De allí que la visión europea no es una simple sumatoria geográfica, sino el compromiso para un “espacio vital” compartido, con respecto al que, lamentablemente, la región andina presenta varias y profundas inequidades, inestabilidad política y “desencuentros” con un verdadero Estado de derecho. Allí lo trascendente es el pleno conocimiento de lo que implica una asociación con la UE, que a su vez deviene en compromisos firmes de tipo político, social y económico, empezando por los estados andinos y terminando en los diferentes estamentos de la sociedad civil.

Dicho en otras palabras, los países andinos están conminados a aplicar políticas que eleven la cohesión social, a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la marginación. Por tan-

to, el objetivo estratégico de asociación con la UE debería asumirse como una gran oportunidad pero que conlleva grandes compromisos.<sup>5</sup>

## Los requerimientos andinos: el acceso a mercados y la renovación del SGP-DROGA

En el marco de los diálogos políticos UE-CAN, el sistema andino logró compromisos en la contraparte europea para renovar el Sistema de Preferencias Arancelarias para la región, que expira en diciembre de 2005. Estos compromisos constan en la Declaración de Guadalajara.

La importancia del comercio con Europa es capital para los países andinos que desde la década anterior se benefician del Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y Tráfico de Droga (SGP-Droga). Para el caso de Ecuador, por ejemplo, en el año 2003 las exportaciones a la Unión Europea alcanzaron aproximadamente 1,2 mil millones de euros, de los cuales 588 millones fueron exportados bajo el SGP Droga (50,94%). Las exportaciones a la Unión Europea en el 2003 representaron 17,1% de las exportaciones totales del Ecuador al mundo.<sup>6</sup>

En un principio la solicitud andina fue una renovación sin más, bajo el principio que la lucha contra el narcotráfico debe ser vista –tal como lo es– como una responsabilidad compartida, es decir, dentro del SGP general europeo mantener la especificidad del régimen a favor de los países andinos afectados por el narcotráfico.

Al final la Comisión Europea frente al panel impuesto por la India ante la OMC, resolvió simplificar el actual Sistema Generalizado de Preferencias concentrándolo en tres regímenes que forman un todo: un “SGP general”, un “régimen especial de estímulo para el desarrollo sostenible y buen gobierno” y “acuerdo especial para los países menos desarrollados” (programa “Todo Menos las Armas”).<sup>7</sup>

Este nuevo sistema de preferencias estará vigente para el período 2006-2015.<sup>8</sup> Por la catástrofe del Asia, la Comisión propuso que el nuevo esquema entrara en vigor a partir de abril de 2005.

**Comentario  
Internacional**

Número 6  
II semestre 2006  
I semestre 2006

**203**

Tema Central  
Santiago García

Los requerimientos andinos también explicitan la eliminación de barreras no arancelarias como son las restricciones sanitarias y fitosanitarias, campo en el cual existe un gran número de restricciones referidas a controles microbiológicos, veterinarios, fitosanitarios, ictiosanitarios, nuevos productos, etc.

Por su parte la UE tiene sus propios reclamos referidos a: restricciones a productos de origen animal por la “gripe aviar”, así como procedimientos administrativos para los registros sanitarios.<sup>9</sup>

## La negociación del TLC con Estados Unidos

Más que una evaluación profunda sobre los posibles vínculos entre las negociaciones con la UE y con Estados Unidos, a continuación se presentan algunos criterios sobre ambos procesos, por cierto en marcha, por tanto inacabados. De inicio dejamos constancia que no es fácil encontrar las interrelaciones, quizá una visión de política internacional profunda podría permitir llegar a conclusiones relevantes, posibilidad que lamentablemente está fuera de los alcances de este trabajo.

De todos modos, uno de los aspectos a destacar, es la inexistencia de algún tipo de debate europeo sobre las negociaciones de los TLC entre Estados Unidos y las subregiones de América Latina. En general no existe mayor interés sobre estos particulares en la opinión pública europea. En el caso de España, por ejemplo, los principales institutos de investigación universitarios no han intentado siquiera algún acercamiento a esta temática. Por consultas realizadas a autoridades españolas relacionadas con las negociaciones comerciales, se está a la espera de los posibles resultados de las negociaciones del TLC para luego intentar cualquier análisis.

Hace un momento mencionamos la necesidad de un enfoque de política internacional para una posible evaluación, por allí entonces empezamos. La visión política de la UE con respecto a América Latina pasa por un “ex ante”, es decir las relaciones “transatlánticas” con USA. Sin embargo, con esto no queremos decir que la UE no tenga una visión política particular sobre Amé-

rica Latina, en particular sobre la CAN, lo que se debe explicitar es que se hacen necesarios algunos matices.

Sin duda, la política internacional de la UE hacia la región presenta una especie de “respeto” al área natural de influencia norteamericana, bajo una visión pragmática, lo cual podría tener un significado: hay un cauce normal existente entre el Norte y el Sur del continente americano, sea comercial (la mayoría de países latinoamericanos dependen gran parte del comercio bilateral con USA), sea en materia de seguridad, sea político (OEA), sea social y cultural. En tal línea de pensamiento, resultaría comprensible que una mayor presencia europea no debe o no debería contraponerse con los intereses norteamericanos.

En esa visión pragmática de la política internacional europea, no se debe deslegitimar la posibilidad de una serie de espacios a “ganar” o cubrir, por parte latinoamericana, en particular, andina. Cuando decimos “ganar” queremos decir esforzarse por posicionarse en determinadas dimensiones, por ejemplo, en materia de cooperación destinada a resolver o por lo menos mitigar la exclusión social dentro de los países andinos, objetivo trascendental sobre el cual la UE tiene experiencia real y recursos para apoyar con mayor decisión los cambios en la región. Esta temática ya consta dentro de los diálogos políticos con la UE, tal como lo referimos en las líneas precedentes; es más, existen compromisos e iniciativas que aunque son parciales, cuentan con financiamiento europeo.

Si volvemos al terreno parcial de las negociaciones comerciales, quizás se puedan colegir algunas situaciones concretas: bajo la suposición de que las negociaciones del TLC con USA y los tres países andinos terminen en el primer semestre de 2006, sin las respectivas aprobaciones de los congresos o parlamentos, estaríamos frente a una zona de libre comercio “plus”, porque contendría avances (¿retrocesos?) en materia de propiedad intelectual, eliminación de ciertas barreras a los mercados, sobre todo liberalización de buena parte del comercio, alineamiento a normas multilaterales en materia de comercio de servicios, entre otros aspectos especializados relacionados con la aplicación de salvaguardias, derechos compensatorios, anti *dumping*, etc. Adicionalmente, compromisos y ajustes de las legislaciones internas de los países andinos en materia de protección de los

derechos de los trabajadores, protección contra el trabajo infantil y medio ambiente. En este contexto, toda esta plataforma podría “allanar” el camino para la negociación del TLC con la UE, más la posibilidad de acceder a unas políticas de cohesión social y fortalecimiento institucional.

## Conclusiones

En tal contexto, volvemos al punto inicial: todo proceso de integración económica conlleva una visión y muchos compromisos políticos para encausar hacia nuevos derroteros de desarrollo socio-económico, que al final de cuentas debería ser el fin último. Esto es lo que más debería preocuparnos dentro del tema evaluado de las negociaciones andinas con la UE y con EE.UU., evitando que los “árboles no nos dejen mirar al bosque”. Ciertamente, los dos procesos negociadores obligan hoy a la Comunidad Andina a tomar definiciones sobre su futuro.

Una reflexión más profunda sería el hecho de reconocer que la CAN adolece de “profundidad”, siguen vigentes una serie de obstáculos políticos e institucionales, todos ellos cruzados por intereses sectoriales, talvez o seguramente legítimos en determinadas condiciones, pero que en los actuales momentos de presión globalizadora, restringen las opciones para consolidar espacios en el concierto internacional.

El mercado europeo es vital para el sector productor y exportador andino, pero a la vez complicado para su ingreso. La negociación de una zona de libre comercio podría aligerar la carga, por tanto nuevas opciones para el incremento del comercio y las inversiones. En abstracto, la culminación del TLC con Estados Unidos podría “allanar” el camino hacia las negociaciones comerciales con la UE, obviamente, todo dependerá de los resultados de la negociación con EE.UU.

Un tema a tomar en cuenta es que la UE quiere un “espacio vital” con valores y principios, que no pueden ser otros que la democracia, el Estado de derecho, la equidad. De allí que la concreción de una Acuerdo de Asociación UE-CAN podría intensificar la cooperación en materia de cohesión social andina, sobre la base de la experiencia europea y sus recursos institucionales, técnicos y financieros.

## Anexo

1952	Creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, primer paso del proceso de integración que dará lugar a la "Unión Europea" en 1992.
1969	Creación del Pacto Andino, que dará lugar a la Comunidad Andina en 1996 (Acta de Trujillo).
1983	Firma del primer Acuerdo de Cooperación entre la UE y el Pacto Andino.
1986	Creación del Grupo de Río.
1990	Declaración de Roma, por la que se establece un diálogo político entre la UE y el Grupo de Río.
1994	Cuarto Encuentro Ministerial entre la UE y el Grupo de Río en São Paulo: aprobación de una declaración sobre la "asociación".
1996	Primera reunión del diálogo de alto nivel entre la UE y la Comunidad Andina sobre la lucha contra las drogas tras la firma de los acuerdos relativos a los "precursores" en 1995.
1999	Cumbre de Río: UE-América Latina / Caribe.
2002	Cumbre de Madrid.
2004	Cumbre de Guadalajara.

**Comentario  
Internacional**

Número 6  
II semestre 2005  
I semestre 2006

**207**

Tema Central  
Santiago García

## NOTAS

1. La Comunidad Sudamericana de Naciones fue conformada a través de la Declaración Presidencial de Cusco, en junio de 2004, entre los países miembros de la CAN y Mercosur, más Chile, Guyana y Surinam. Se considera que la zona equivaldría a la quinta potencia mundial, con un PIB de un trillón de dólares; la cuarta en población, con 361 millones de habitantes y una superficie de más de 17 millones de km<sup>2</sup>.
2. 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, aspecto en el que la UE se ha mantenido consistente y abierta a su tratamiento.
3. Declaración de Guadalajara-México, mayo de 2004.
4. El art. 1-2 del tratado por el que se establece una Constitución para Europa, establece que los valores de la Unión son: "respeto a la dignidad humana, libertad, demo-

cracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías", *Constitución para Europa*, p. 15.

5. Las dimensiones europeas que en la práctica van a exigir son: la gobernabilidad democrática, sustentada a su vez en mejoras de los sistemas electorales, la representatividad de los partidos políticos y la independencia plena del Poder Judicial. En materia de política social: acceso mayoritario a la educación, servicios sanitarios, la vivienda y el empleo. En tercer lugar, la introducción de reformas fiscales dirigidas a ampliar la base tributaria, favorecer la equidad y permitir un nivel de gasto social adecuado.
6. Corpei, "Cifras sobre las exportaciones a la Unión Europea y la incidencia del régimen SGP lucha contra la droga", Quito, mimeo, 2005.
7. Texto completo:  
[http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004\\_0699es01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0699es01.pdf).
8. Los miembros de la CAN pasan a beneficiarse del SGP "plus", que permite el acceso libre de aranceles de aproximadamente 7 mil productos, además establece ciertas simplificaciones para su aplicación.
9. La Comisión mantiene una lista de restricciones andinas: verificaciones pre-embarque obligatorias en Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia; sobretasas arancelarias en Perú; política discriminatoria en aplicación de impuestos al valor agregado en la producción de automóviles en Colombia, Ecuador y Venezuela; control de cambios en Venezuela, deficiencias en la protección de propiedad intelectual, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *et al.*

2005, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2005.

CASILDA, Ramón,

2005, *América Latina: del Consenso de Washington a la agenda del desarrollo de Barcelona*, documentos, DT No. 10/200, 2005.

Corpei, "Cifras sobre las exportaciones a la Unión Europea y la incidencia del régimen SGP lucha contra la droga", Quito, mimeo, 2005.