

Acuerdo Multipartes UE-CAN: ¿Factor de Cohesión o Fragmentación?

Alan Fairlie Reinoso

Introducción

La Comunidad Andina se encuentra en uno de sus momentos más críticos. La crisis internacional parece haber agravado aún más la crisis interna que aqueja al bloque, (incluso desde antes de las negociaciones de acuerdos norte-sur por parte de Perú y Colombia). En ese sentido, el comercio con la UE ha tomado mayor relevancia en el último año, debido a la caída abrupta de las exportaciones andinas a su principal socio comercial: EEUU. Asimismo, las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea son cruciales, ya que dependiendo del tipo de acuerdo que se alcance afectará decisivamente el futuro de la integración andina.

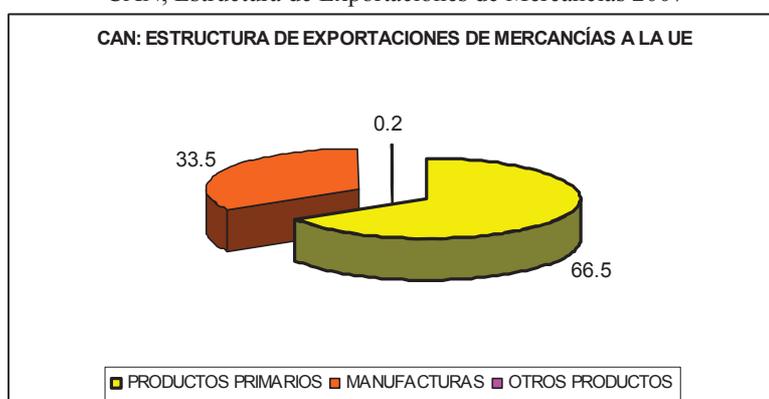
En la primera sección, se analiza la importancia de las relaciones económicas entre los andinos y la Unión Europea. En la segunda sección, se presentan algunas de las características de los acuerdos norte-sur de la UE, así también algunas diferencias y similitudes entre estos y los negociados por EEUU. Bolivia y Ecuador impulsaban un AdA con la UE porque tenían expectativas de que fuera distinto a los TLCs negociados con EEUU.

A pesar de esto, el formato bloque a bloque inicial de las negociaciones CAN-UE se quebró precisamente al retirarse Bolivia, a pesar de que se insistió en que se podía trabajar a distintas “velocidades”. El sentido integrador que pretendía darle la UE al acuerdo, ha sido cuestionado al darse paso a una negociación “multipartes”. Actualmente, solo Perú y Colombia se encuentran en negociaciones para un AdA con la UE, pues Ecuador también se retiró antes de la quinta ronda. Justamente, en la tercera sección, se hace un análisis del impacto del acuerdo en la integración andina y los avances alcanzados en algunas mesas de negociación que en su momento generaron conflictos en la negociación bloque a bloque. Se hace un balance, que le da probabilidad significativa a una ruptura de la CAN, si el Acuerdo de Asociación con la UE asume como piso en varios capítulos lo acordado en el TLC con EEUU.

Relaciones económicas CAN-UE

La evolución de las importaciones de productos europeos por parte de la CAN ha tenido un comportamiento oscilante entre los años 1997 y 2002. A partir del año 2003, se observa un elevado crecimiento sostenido, explicable, principalmente, por el aumento en las compras realizadas por Colombia y Perú. Las importaciones andinas pasaron de USD 4, 274 millones a USD 10, 823 millones entre 2003 y 2008.¹

Gráfico 1
CAN, Estructura de Exportaciones de Mercancías 2007



Fuente: CEPAL

La Comunidad Andina exporta fundamentalmente productos agrícolas y mineros al mercado europeo. El banano constituyó el 20% de todas las exportaciones a Europa realizadas entre 2004 y 2006. El carbón representó el 16% (únicamente exportado por Colombia), mientras que la participación del zinc y el cobre (ambos exportados principalmente por Perú) fue del 10% y el 5%, respectivamente. El café (en un 68% procedente de Colombia) constituyó el 8% de las exportaciones subregionales a la Unión Europea. En conjunto, esos cinco productos representaron más de la mitad de las importaciones de la Unión Europea procedentes de la Comunidad Andina. Por otro lado, los países andinos importan sobre todo productos manufacturados de la Unión Europea, en particular maquinaria y productos químicos.²

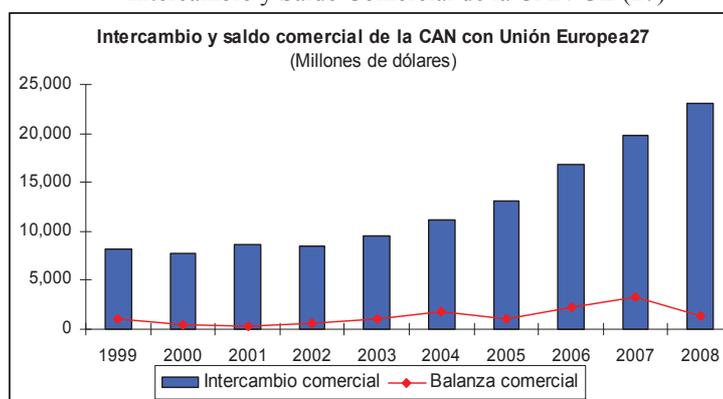
La Unión Europea representa el segundo socio comercial de la Comunidad Andina y es una importante fuente de inversiones, particularmente para

¹ Extraído del documento estadístico de la Secretaría General de la CAN, Comunidad Andina: Comercio Exterior de bienes

² Ídem

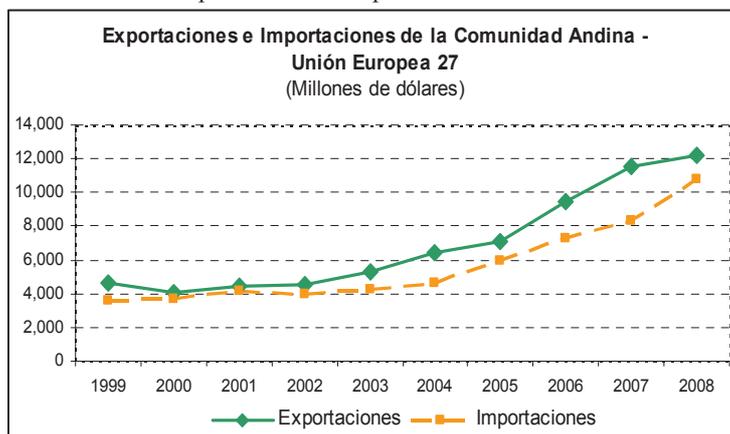
Colombia y Perú. El intercambio comercial entre ambos bloques ha tenido una tendencia creciente desde el año 2000 e incluso en el actual contexto de crisis económica internacional, las exportaciones de la Comunidad Andina hacia la UE tienen una de las menores caídas porcentuales (enero-mayo 2009/2008). Asimismo, se presenta un ligero incremento en las importaciones de la CAN desde la UE para el mismo periodo.³

Gráfico 2
Intercambio y Saldo Comercial de la CAN-UE (27)



Fuente: Secretaría General de la CAN

Gráfico 3
Exportaciones e Importaciones de CAN-UE



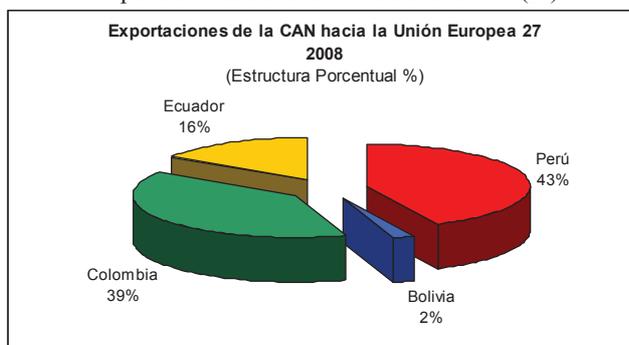
Fuente: Secretaría General de la CAN

³Alan Fairlie, "Crisis e integración regional". Fondo Editorial PUCP, 2009

Las exportaciones de la CAN hacia la UE, en el año 2007, presentaron dos patrones. En primer lugar, desde el año 1997 hasta el 2000, las exportaciones disminuyeron sostenidamente, pasando de USD 5, 541 millones (1997) a USD 3, 913 millones (2000)⁴. A partir del año 2001, se revierte esta tendencia, apreciándose un crecimiento sostenido de las exportaciones, que alcanzan la cifra de USD 12, 201 millones el año 2008. En conclusión, en el periodo 1997-2008, las exportaciones de la CAN hacia la UE crecieron en forma acumulada con un promedio anual de 5,5%.

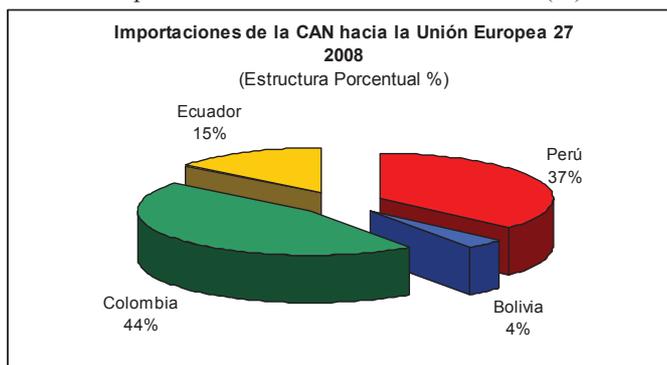
Exportaciones e Importaciones de la CAN con la UE (27), por país de origen

Gráfico 4.
Exportaciones de la CAN hacia la UE 27(%)



Fuente: Secretaría General de la CAN

Gráfico 5
Importaciones de la CAN desde la UE 27 (%)



Fuente: Secretaría General de la CAN

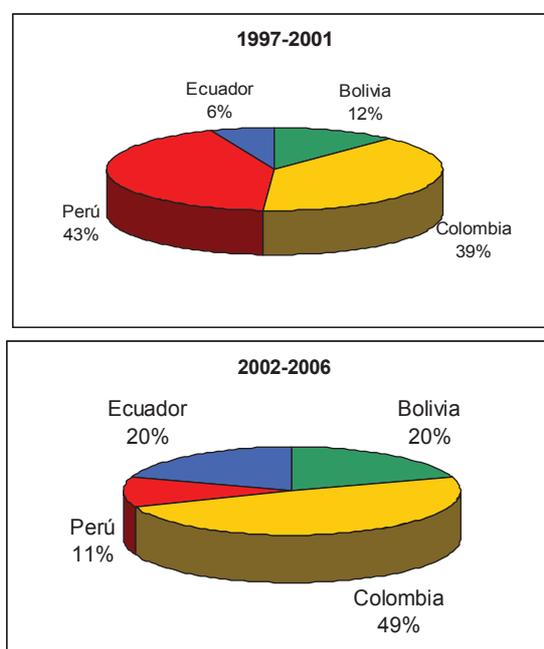
⁴ SGCAN-Estadísticas

En conclusión, la UE es un socio comercial muy importante para la Comunidad Andina, siendo el segundo mercado de destino de las exportaciones (después de Estados Unidos). Esto es especialmente cierto para Colombia y Perú, donde la UE es relevante no solo como destino de sus exportaciones, sino también como origen de sus importaciones. En el caso de Ecuador y Bolivia, la participación en el intercambio comercial con la UE es poco significativa.

Inversiones

En el periodo de 1997-2001, el Perú concentraba el primer lugar de los flujos de inversión extranjera directa de la UE en la CAN. Sin embargo, la participación de Bolivia y Ecuador como destino de las inversiones europeas en la Comunidad Andina se ha incrementado en los últimos años acumulando cada uno el 20% de participación, comportamiento opuesto al de Perú que tuvo una notable disminución situándose como último destino de las inversiones europeas en la CAN. Colombia, por otro lado, captó casi la mitad de los flujos de IED de la Unión Europea en el periodo 2002-2006.

Inversión de la UE en la CAN por país de destino 1997-2006
(En porcentajes) Gráficos 6 y 7

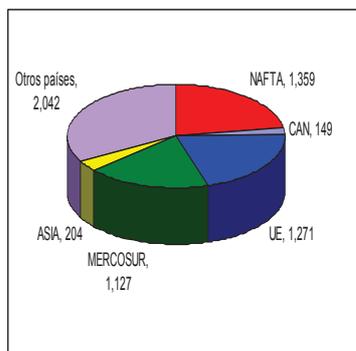


Fuente: Comunidad Andina de Naciones. Elaboración propia

Las fuentes principales de la IED para los países andinos han sido América del Norte y Europa. En la mayoría de los casos, ambas regiones representan más del 80% de la IED recibida en los últimos 10 años. Se destaca en particular la posición dominante de Europa en el caso de la inversión en Perú, el único en el que las inversiones de la UE son superiores a las del NAFTA. En el resto de andinos, la presencia de la IED de la Unión Europea es de gran importancia. En Bolivia, las inversiones acumuladas europeas para el periodo 1999-2008 tienen un valor muy cercano a las realizadas por el bloque del NAFTA.

Inversión Extranjera Directa en los países andinos

Gráfico 8. ECUADOR 1999-2008



Fuente: CAN (millones de dólares)

Gráfico 9. PERÚ 1999-2008

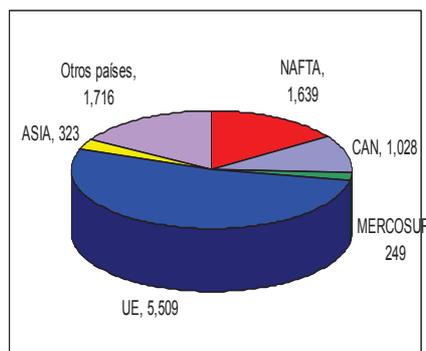
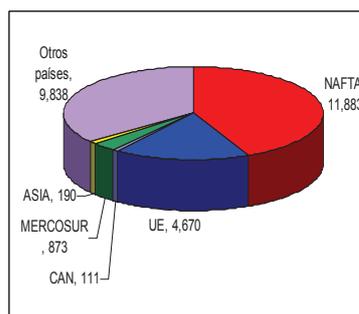
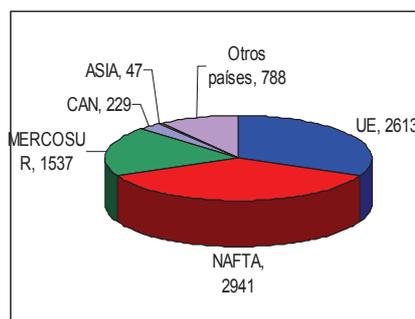


Gráfico 10. COLOMBIA 1999-2008



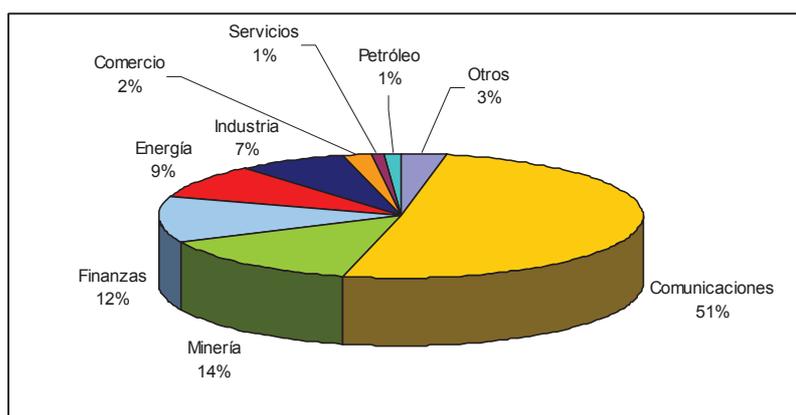
Fuente: CAN (millones de dólares)

Gráfico 11. BOLIVIA 1999-2008



En el caso del Perú, donde la IED en los últimos años ha tenido predominantemente a la UE como origen, estas inversiones se encuentran concentradas en el sector de Comunicaciones (51%). En ese sentido, las fuertes inversiones realizadas por la empresa Telefónica de España en dicho sector tienen una gran relevancia. Otros sectores importantes son los de minería, finanzas y energía.

Gráfico 12
Perú: Stock de IED proveniente de la UE por sector de destino
(Al primer semestre de 2007 - En porcentajes)



Fuente: Proinversión. Elaboración propia

Como se mencionó las inversiones europeas en el sector de comunicaciones han sido de gran importancia. Representan el 90% de los flujos totales percibidos por el sector. En el siguiente cuadro, se puede apreciar la predominancia de la UE en sectores como finanzas, petróleo y turismo y que, en general, tienen una participación superior a las de EEUU en todos los sectores, excepto el industrial.

Cuadro 1
Perú: Participación de la Inversión de la UE en el total recibido por sector al primer semestre de 2007 (en USD millones y porcentajes)

Sector	Inversión de la UE	Inversión de EEUU	Inversión Total	Inversión UE/Inversión Total	Inversión EEUU/Inversión Total
Comunicaciones	4372	55	4863	89.9%	1.1%
Minería	1170	744	2889	40.5%	25.8%
Finanzas	1012	412	1925	52.6%	21.4%
Energía	740	376	1645	45.0%	22.9%
Industria	583	721	2313	25.2%	31.2%
Comercio	162	138	604	26.8%	22.8%
Servicios	127	95	277	46.0%	34.2%
Petróleo	111	64	208	53.4%	30.7%
Transporte	108	40	248	43.3%	16.2%
Construcción	44	0	124	35.6%	0.4%
Turismo	32	25	62	52.1%	40.4%
Agricultura	20	1	45	43.6%	3.0%
Pesca	18	3	150	12.1%	1.9%
Vivienda	4	0	17	22.8%	1.9%
Total	8503	2675	15373	55.33%	17.40%

Fuente: Proinversión. Elaboración propia

UE y Acuerdos norte-sur

La Unión Europea tiene un acuerdo-base de preferencias unilaterales (SGP-plus) a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones con los países miembros de la Comunidad Andina que estaría vigente hasta el año 2011. Este sería el piso mínimo del Acuerdo de Asociación que actualmente negocian Perú, Colombia y la UE (27).

SGP-PLUS

El SGP-Plus es un sistema de preferencias unilaterales sujetas a dos criterios de elegibilidad que deben ser cumplidos únicamente por los beneficiarios⁵:

⁵ Los países que pueden acogerse al SGP-Plus son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Moldova, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela; en principio.

- 1) la ratificación e implementación de una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, drogas y corrupción; y
- 2) la calificación como economía vulnerable según indicadores previamente definidos.

En el marco del SGP-Plus, la UE ha comprometido a los países beneficiarios a cumplir una serie de principios laborales y medio ambientales.

Este condicionamiento establecido por la UE para los países beneficiarios plantea como su finalidad el fomentar una mejora en las condiciones de trabajo y de vida en dichos países.

Cabe mencionar que el SGP-Plus estará vigente hasta el año 2011⁶. Para esa fecha, se espera haber concluido con las negociaciones del nuevo acuerdo de asociación con la UE actualmente en proceso.

El acuerdo CAN - UE ahora en fase de negociación, entre otras cosas, establecerá el marco jurídico necesario para el desenvolvimiento posterior de cualesquiera relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre la UE y los países andinos.

Tal como se aprecia, los distintos convenios incluidos en la condicionalidad engloban una serie de temas laborales de especial importancia para el Perú.

En primer lugar, se busca eliminar cualquier tipo de discriminación laboral, así como fomentar el respeto a los derechos básicos de los trabajadores, como el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, a la sindicación y a la negociación colectiva, al descanso y a la huelga, entre otros.

Un aspecto importante, dentro del Acuerdo de Asociación que los países andinos suscriban con la UE, es consolidar aquellos principios laborales y sobre el respeto de los derechos humanos incluidos en el SGP-Plus, en particular en lo referente a los derechos de sindicalización y no discriminación laboral.

⁶ Mediante Reglamento (CE) N° 732/2008 del Consejo, de 22 de julio de 2008, se aprobó la renovación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

Cuadro 2
Convenios Obligatorios a ser Suscritos Bajo el SGP Plus

Convenios de la ONU y la OIT a los Derechos Humanos y de los Trabajadores	
1	Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos
2	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
4	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
5	Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
6	Convención sobre los derechos del Niño
7	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8	Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (N°138)
9	Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (N°182)
10	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (N°105)
11	Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (N°29)
12	Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (N°100)
13	Convenio relativo a la discriminación en la materia de empleo y ocupación (N°111)
14	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (N°87)
15	Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (N°98)
16	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid
Convenios Referentes al Medio Ambiente y los Principios de Gobernanza	
17	Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
18	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y sus eliminación
19	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
20	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
21	Convenio sobre la Diversidad Biológica
22	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
23	Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
24	Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)
25	Convención única de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)
26	Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)
27	Convención de México de las naciones Unidas contra la corrupción.

Este sería el piso mínimo, aún en el escenario que no se llegaría a firmar por parte de algunos países andinos, un Acuerdo de Asociación.

Los Acuerdos de Asociación han comenzado a jugar un rol muy importante para la Unión Europea en sus relaciones con América Latina. Estos acuerdos tienen el objetivo de ampliar los vínculos económicos, comerciales y políticos de la UE con los países de la región (Fairlie 2008).

A la fecha, la UE ha suscrito acuerdos con México y Chile, y estuvo en un largo proceso de negociación con MERCOSUR que finalmente fracasó. Actualmente, se encuentra en negociaciones con América Central y con los países de la CAN, y se espera reiniciar las negociaciones con MERCOSUR.

En parte, el bloque europeo tiene un interés geopolítico en sus acuerdos, buscando generar un contrapeso a EE UU en la región, en vista de que este país ha sido el pionero en cuanto a la implementación de TLCs. Asimismo, la UE espera consolidar en negociaciones bilaterales los temas en los que a nivel multilateral no se esperan avances pronto. La estrategia de cooperación de la UE en la región también espera plasmarse en los acuerdos de asociación que viene negociando⁷.

Es importante señalar que en diciembre de 2005, la UE emitió una comunicación sobre el refuerzo de sus relaciones con América Latina⁸. En ella se subraya la importancia de que los acuerdos de asociación puedan contribuir a la integración de la región en su conjunto; concretamente a través de las siguientes acciones:

- i) lanzamiento de auténticos diálogos políticos que refuercen la influencia de ambas regiones en la escena internacional;
- ii) desarrollo de diálogos sectoriales eficaces para reducir las desigualdades y lograr el desarrollo;
- iii) contribución a la creación de un marco estable y previsible que permita ayudar a los países latinoamericanos a atraer más inversiones europeas;
- iv) mejor adaptación de la ayuda y de la cooperación a las necesidades de los países en cuestión; y
- v) incremento de la comprensión mutua a través de la educación y la cultura.

Sin embargo, en el documento *Global Europe: competing in the world*, de 2006, donde la Comisión Europea plantea un plan de acción para la competitividad externa europea, se aprecia un cambio de orientación de los Acuerdos de Asociación, que comienzan a dar mayor importancia al pilar comercial.

⁷ Comisión Europea (2007). *América Latina. Documento de Programación Regional*.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Bruselas, 8.12.2005

En dicho documento, la UE señala que para que su política comercial pueda crear más puestos de trabajo e impulsar el crecimiento de sus países miembros, los factores económicos deben desempeñar una función primordial en sus futuros Acuerdos de Asociación. Así, manifiesta que dichos acuerdos deben ser muy ambiciosos en cuanto a la cobertura y liberalización comercial, incluida la liberalización del comercio de servicios y de las inversiones, así como disposiciones más profundas en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual.

Cabe señalar que, a pesar de establecer una mayor orientación al pilar comercial de los acuerdos de asociación, la UE resalta que en las negociaciones con países en desarrollo también se evaluarán las sensibilidades particulares de los mismos.

En abril de 2007, en la Reunión Ministerial UE-Comunidad Andina celebrada en Santo Domingo los dos bloques ratifican la decisión de negociar un Acuerdo de Asociación. De allí que en junio de 2007, la CAN adopta la Decisión 667 que servirá como marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Es así que, en junio del mismo año, se lanzan las Negociaciones para un Acuerdo de Asociación en la Cumbre de Tarija⁹.

Cabe mencionar que durante la V Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, la UE y los países andinos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos necesarios para concluir un Acuerdo de Asociación que contribuya a un mayor desarrollo del proceso de integración andino.

Acordaron que durante el proceso de negociación se prestaría una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de la CAN, tomando en cuenta las asimetrías existentes con la UE y al interior del propio bloque andino.

De este modo, en las negociaciones (fase bloque a bloque) se habría establecido cierta flexibilidad enmarcada en la comprensión de la necesidad de un trato especial y diferenciado por parte de la UE a favor de los países miembros de la Comunidad Andina, especialmente de Bolivia y Ecuador¹⁰. Esto cambia con el formato “multipartes”.

Acuerdos norte-sur: EEUU vs. UE

Existen diferencias importantes entre los acuerdos norte-sur de EEUU y la UE¹¹ tanto en condicionalidad, relación con la integración regional, la disposición al tratamiento del tema de asimetrías y trato especial y diferenciado, así como la

⁹ El Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE está basado en tres grandes pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio. Sin embargo, el ámbito que reviste importancia para este documento es el de Comercio.

¹⁰ Comunicado Conjunto. Cumbre Comunidad Andina - UE. Lima, Perú, 17 de mayo de 2008

¹¹ Fairlie, Alan. “Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN”. INTAL. Setiembre de 2005.

incorporación por parte de Europa de las dimensiones de cooperación y diálogo político. Sin embargo, ambos acuerdos comparten las características de *trade-off* de acceso a mercado vs. concesión en disciplinas, típicos de los acuerdos norteamericanos.

Europa planteó inicialmente el fortalecimiento de la integración regional (institucionalidad y normativa) y la negociación con los andinos en bloque, buscando que la CAN pueda avanzar en temas de armonización de la normativa comunitaria con el fin de perfeccionar la unión aduanera. Sin embargo, las diferencias de concepciones de desarrollo entre países andinos, donde algunos cuestionan la liberalización y los TLCs han generado una crisis que ha devenido en una negociación bilateral.

En las negociaciones del TLC con EEUU estas diferencias crearon una fragmentación del bloque (con la salida de Venezuela y el cuestionamiento de Bolivia y Ecuador) y hay conflictos con el proceso de integración regional, por la implementación del TLC de Perú.

Este implica la pérdida de instrumentos del Estado para una adecuada estrategia de desarrollo. Es el caso de la política agrícola (franja de precios, subsidios, ayudas internas), en la política industrial (trato nacional en compras del Estado, eliminación de requisitos de desempeño y la inversión), de ciencia y tecnología (políticas respecto a patentes, marca, biodiversidad y conocimientos tradicionales), de fomento a PYMES y regiones (imposibilidad de aplicación de regímenes diferenciados) y de desarrollo sostenible (estándares laborales y medioambientales). Pero, también una pérdida de soberanía del Estado (capítulo de inversión y servicios, obligación de suscripción de diferentes convenios internacionales, mecanismos de arbitraje Estado-empresa) (Fairlie, 2007).

La UE incorpora las dimensiones de Cooperación y Diálogo Político como parte del tratado. En estas se pueden abordar temas de importancia para los países andinos, como son derechos humanos, migraciones, desarrollo social, medio ambiente y uso sustentable de los recursos, desarrollo económico, entre otros. Asimismo, en el Acuerdo que se viene negociando, se aceptó inicialmente la inclusión de un Grupo de Asimetría y Trato Especial y Diferenciado que en el formato "multipartes" virtualmente ha desaparecido.

El desafío para Europa es cómo mantener en el nuevo formato bilateral de negociación, el respeto a su mandato negociador que plantea el fortalecimiento a la integración regional, tomando en cuenta las concesiones que Perú y Colombia le han hecho a EEUU. El riesgo es que el TLC Perú-EEUU se convierta en el piso de la negociación para varios capítulos sensibles.

Acuerdo de Asociación CAN-UE

*De la negociación en bloque al bilateralismo*¹²

Habíamos señalado anteriormente que la Unión Europea oscilaba entre la opción de seguir su mandato negociador original, con el objetivo explícito del fortalecimiento de la integración andina, y la opción de exigir un acuerdo TLC EEUU-Plus, lo que contribuiría a la fragmentación de la integración regional.

De otro lado, los países andinos podían cumplir las directivas de Tarija y de la Mini Cumbre posterior en Lima (en el contexto de la Cumbre ALC - UE) de construir un acuerdo a “dos velocidades” y de geometría variable (pero en bloque) o por el contrario, persistir en el camino bilateral.

La Unión Europea presentó propuestas negociadoras en disciplinas, más duras en relación a otros acuerdos norte - sur por ella suscritos previamente. Había todavía matices importantes en el tema agrícola y de servicios e inversiones respecto al TLC con EEUU, pero las posiciones eran inusualmente duras, no sólo en lo referente al acceso a mercados o a las compras públicas, sino particularmente en propiedad intelectual.

Desde el punto de vista de la posición europea, el Acuerdo de Asociación con los andinos debe cumplir los objetivos y precondiciones señalados en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

<p>Mandato negociador con la CAN</p> <p>Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidar las relaciones existentes y desarrollar su potencial y mutuos beneficios. ▪ Desarrollar una sociedad política privilegiada ▪ Arraigar firmemente en el éxito de la democracia en la CAN ▪ Aumentar la cooperación bi-regional ▪ Poner en marcha las condiciones de un gradual establecimiento de un área de libre comercio. ▪ Proporcionar el ímpetu adicional al proceso de integración regional económico. ▪ Reforzar las buenas relaciones con los vecinos y los principios de resolución pacífica de conflictos entre los países de la CAN <p>Pre-requisitos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La adopción de un punto de partida común para el desmantelamiento tarifario de productos originarios en la UE. ▪ La simplificación y armonización de regimenes aduaneros. ▪ La más amplia liberalización de servicios. ▪ La facilitación del transporte terrestre transfronterizo.
--

¹² Fairlie (2009): “Crisis e integración regional”. Departamento de Economía, PUCP

Países como Perú y Colombia no tenían ningún inconveniente en hacer concesiones similares a las que le dieron a EEUU. Especialmente Perú, cuya apertura unilateral no solo fue más radical, sino que la actual administración en el contexto de la agenda de implementación del TLC con EEUU, ha profundizado aún más las reformas de apertura y liberalización de los años 90.

En cambio, Bolivia endureció su posición, denunciando que se les trataba de imponer un TLC y que lo recusaban frontalmente. Ecuador ha tenido un comportamiento un poco volátil: en un primer momento pareció no hacer mayores objeciones, hasta que pasó a cuestionar la postura de sus propios negociadores que en varias mesas no habrían estado siguiendo las directivas presidenciales. Lo mismo sucedió cuando se desató la crisis, circunstancia en la cual inicialmente señalaron que acompañarían una negociación bilateral, para luego afirmar, por el contrario, que no suscribirían ningún TLC.

Así pues, las posiciones de la UE, que básicamente habrían constituido un factor de cohesión para la CAN, contribuyeron en el último período a profundizar la polarización existente al interior del proceso de integración andino.

De otro lado, la negociación en bloque (que había sido un pre-requisito de la negociación) se flexibilizó, enviando mensajes de apertura a una negociación bilateral que había sido rechazada sistemáticamente en el pasado. Aquí no solo influyó la persistente actitud de Perú y Colombia, que buscaban esta vía. También la dura posición boliviana, que dificultó poder llegar a un acuerdo.

En efecto, el problema fundamental está al interior de los países andinos, por lo que no se debe atribuir a la UE la principal responsabilidad en el desencadenamiento de la crisis. Los países andinos no fuimos capaces de manejar las importantes contradicciones internas, originadas en las diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional que coexisten en la CAN.

Colombia, y sobre todo Perú, insistieron en una negociación bilateral y plantearon en las diferentes rondas, concesiones que los otros países andinos no estaban dispuestos a realizar. Asimismo, Perú, en el paquete de medidas legislativas que impulsa aceleradamente para la implementación del TLC con EEUU, incluía disposiciones que entraban en conflicto con la normativa comunitaria. Ese fue un factor muy importante para la creación y el desarrollo de la crisis.

Pero también la posición boliviana de no incluir en la práctica en la negociación propiedad intelectual, inversiones y servicios, compras públicas, dificultaba consensuar cualquier posición conjunta.

Ambas posturas, directa o indirectamente, pretendían imponer al resto sus respectivos puntos de vista no solo frente al proceso de negociación en curso, sino frente al desarrollo nacional e incluso frente al desarrollo regional.

El papel de Ecuador era clave, porque podía ser una suerte de articulador o “bisagra” entre las dos posturas extremas y porque había asumido la presidencia del proceso de integración y le correspondía (así como a la Secretaria General)

hacer propuestas y presentar iniciativas viables que permitieran implementar los acuerdos de Tarija.

Lamentablemente, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para impedir el desencadenamiento de la crisis. Y, las contradicciones al interior del propio gobierno, se reflejaban también en la alternancia de momentáneos avances e inmediatos retrocesos en el delicado frente externo regional.

El tema central en todo este panorama no es si la UE tiene o no mandato para hacer ese cambio de negociación, del diálogo inicial bloque a bloque a la negociación bilateral. El problema es la incapacidad interna andina de llegar a un acuerdo, que permita una negociación en bloque.

Pero, el proceso de negociación será también clave para el futuro del proceso de integración andino. De ser un factor de cohesión, puede convertirse en uno adicional de fragmentación de la integración andina, que en el contexto actual podría ser irreversible. (Fairlie, Queija, 2008), esto depende de lo que se acuerde en las mesas de negociación.

La cuarta semana de julio del 2009, se realizó en Bruselas la quinta ronda de negociaciones entre la Unión Europea (27) y Colombia y Perú en el marco del nuevo formato multipartes. Ecuador abandonó las negociaciones debido a los conflictos en la negociación del banano.

Los gobiernos peruano y colombiano, se habían propuesto el objetivo de finalizar las negociaciones para junio de este año. En el mejor de los escenarios el acuerdo entraría en vigencia en enero del 2010. Sin embargo, el actual formato multipartes ha traído más de una complicación en el cumplimiento de los calendarios establecidos y los avances han sido menores a lo previsto inicialmente. Veamos un balance planteado en algunas mesas (*cuadro 4*)

Cuadro 4

	Formato bloque a bloque	Avances en formato multipartes
Propiedad intelectual	<ul style="list-style-type: none"> - No se llegó a ningún acuerdo a nivel andino - Bolivia objetaba la inclusión del tema de biodiversidad en este capítulo por ser contrario a la normativa andina, (daba pie al patentamiento de recursos biológicos). Perú argumentaba que en realidad se trataba de recursos modificados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo sobre el reconocimiento del aporte de las comunidades locales al uso sostenible y la protección de la biodiversidad. - UE pide adhesión a acuerdos en materia de patentes y el cumplimiento de artículos del PLT¹³ del cual Perú no forma parte (argumenta que contraviene legislación andina e interna) - UE pide adhesión al protocolo de Madrid (marcas), ante la negativa peruana.

¹³ Tratado sobre el Derecho de Patentes (PLT)

		<ul style="list-style-type: none"> - La UE tiene niveles más avanzados de protección y propone temas que los andinos no tienen en su legislación y medidas de compensación a las demoras en solicitud de patentes y por retrasos en otorgamientos de registros sanitarios. - Acuerdo sobre la facilitación de entrada y salida de equipos, donaciones y contribuciones financieras derivadas de contratos de transferencia de tecnología. - Creación de un sub-comité sobre propiedad intelectual para discutir acerca de las disposiciones incluidas en el capítulo. - Se acordó la aplicación de las medidas en frontera a marcas y derechos de autor y de evaluar su aplicación a futuro a las indicaciones geográficas. - En el sector de telecomunicaciones, las Partes se comprometen a simplificar todos los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones en dicho sector.
<p>Servicios, establecimiento y movimiento de capitales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se presentaba ofertas en listas positivas por país y no a nivel de bloque - UE hizo propuesta sobre integración regional. Los andinos manifestaron su rechazo a que se incluyan disposiciones sobre la integración porque este ámbito se debía tratar al interior de la CAN. Bolivia planteó una exclusión sobre este capítulo. La UE consideró inaceptable que un país se excluya de estos compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos en cooperación cultural - Modo 4: la UE brindaría acceso a la entrada temporal a ciertos sectores (Personal Clave y Practicantes Graduados; Vendedores de Servicios Comerciales; Proveedores de Servicios Bajo Contrato; Profesionales Independientes; y Personas en Visitas Breve de Negocios). No plantea un concepto general de movimiento de personas. - La UE eliminó su propuesta sobre extender el trato de NMF. - Mantiene su propuesta sobre Trato Región a Región, mediante la cual un país andino signatario del acuerdo extiende a los andinos signatarios el trato otorgado a la UE en este acuerdo. - Aún no hay acuerdo sobre el establecimiento y comercio transfronterizo, respecto al Trato Nacional.

		<ul style="list-style-type: none"> - Se abre la posibilidad de futuros acuerdos de reconocimiento mutuo de licencias o autorizaciones para servicios profesiones si estas manifiestan dicho interés ante el Comité Conjunto del Acuerdo.
Compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Bolivia manifestó abiertamente que se trataba de un tema sensible y pidió su exclusión en este capítulo. - Al presentar la propuesta, la UE no la aceptó 	<ul style="list-style-type: none"> - Esta mesa concluyó sus negociaciones en la V ronda - Las propuestas peruanas han sido aceptadas casi en su totalidad. - Acuerdo en cooperación y transparencia: compartir información estadística y experiencias, capacitación y asistencia técnica y fortalecimiento institucional - Cobertura: UE no presentó excepciones. Perú y Colombia sí en el caso de servicios. - Sensibilidad andina en el caso de PYMES
Acceso a mercados	<p>La discusión más importante fue sobre subsidios a la exportación. La UE mencionó que tenía cierto margen para negociar este tema. La CAN señaló que su oferta estaba condicionada a la eliminación de estos subsidios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El banano es un tema delicado para el caso de Ecuador y Colombia. Perú planteó que sea tratado de manera bilateral. Ecuador se retiró de las negociaciones, por no llegar a un acuerdo en este artículo - Cuotas ofrecidas por la UE son totales, asignadas proporcionalmente a cada país (carne bovina, azúcar, etanol, entre otros) no representan más del 2% del comercio bilateral con Perú. - La UE propone eliminar el sistema de precios de entrada enfatizando que no tendría ninguna flexibilidad, en particular para los productos lácteos. - También propone la eliminación del Sistema de Franja de Precios para los productos de su interés, en los que solicita desgravación completa de aranceles (fijo y variable). -La UE se compromete a la eliminación de los subsidios a la exportación siempre que exista liberalización total y que esta discusión se encuentre relacionada a la negociación en materia arancelaria. Se ha avanzado sobre la base de la eliminación de subsidios de manera inmediata atendiendo la apertura en plazos de desgravación cortos.

		<ul style="list-style-type: none"> - El Sub-Comité Agrícola se reunirá por lo menos una vez al año, si se presentara alguna circunstancia especial y las Partes se reunirán 30 días después de la solicitud de una de ellas. - Aún quedarían pendientes las negociaciones arancelarias para lácteos, huevos, arroz, azúcar, banano y vinos.
Obstáculos Técnicos al Comercio	- La participación de la Delegación andina fue cohesionada y las coordinaciones fueron fluidas. Se evaluaron las propuestas de ambas Partes.	<ul style="list-style-type: none"> - Contiene reglas que coadyuvarán a reducir las barreras no arancelarias que restringen el ingreso de productos peruanos y colombianos al mercado europeo. - Se establecen también mecanismos de transparencia y cooperación en materia de reglamentaciones técnicas, evaluación de la conformidad y normalización

En general, los Capítulos incluyen mecanismos de transparencia y de cooperación en materia de transmitir información mutuamente. Dado que en la segunda fase de negociaciones se incorporaron las dimensiones de cooperación y diálogo político dentro del pilar comercial.

Como se mencionó una de las diferencias entre el TLC con EEUU y el acuerdo que se planteó en la primera fase con la UE eran las mesas de asimetrías, trato especial y diferenciado y el capítulo de *Comercio y Desarrollo Sostenible*. En esa primera fase, este capítulo resultó en un entrapamiento dada la negativa de Perú, de permitir la participación de la sociedad civil en las reuniones del Sub-Comité. La CAN hizo solicitudes relativamente numerosas respecto a la información sobre temas de pesca, novel food, cambio climático, etcétera, y hubo también un cierto número de intercambios de puntos de vista sobre la estructura del capítulo, en particular sobre la coherencia entre el tema del comercio y el tema del desarrollo sostenible. Se debatió, asimismo, sobre diversos aspectos de la cobertura de los tratados internacionales, tratados que en muchos casos incluyen disposiciones que los países prefieren reservar, razón por la cual existía un especial interés sobre la forma en la que se pensaba abordar estos acuerdos. En la actual negociación, paradójicamente, el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible incluye medidas que toman en cuenta las asimetrías de las Partes.

Cada Parte reconoce los beneficios del comercio en el Desarrollo Sostenible y se comprometen a facilitar y promover tanto el comercio como la inversión extranjera directa en bienes y servicios ambientales. Asimismo, se acordó promover tanto las mejores prácticas empresariales relacionadas a la responsabilidad social corporativa, como el reconocimiento de que ciertos incentivos pueden

contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible y por lo tanto, se estimulará el desarrollo y el uso de dichos mecanismos.

Las Partes se han comprometido a implementar los ocho convenios fundamentales de la OIT. La UE ha presentado una nueva propuesta en relación a la lista de acuerdos Ambientales multilaterales, la cual contiene un convenio adicional a los listados en el SGP Plus (Convenio de Róterdam). Además las Partes se comprometerían de común acuerdo a actualizar esas listas.

Se acordó la creación de un Sub Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible que estará conformado por representantes de alto nivel de las administraciones de cada una de las Partes, responsables de los asuntos sociales (UE) laborales (Colombia, Perú), ambientales y de comercio. Dicho Sub-Comité convocará una vez al año una sesión con organizaciones de la sociedad civil y público en general, con el fin de abrir el diálogo sobre asuntos relacionados con la aplicación de este Capítulo. Los resultados de estas reuniones serán de acceso público.

Cabe resaltar que el Capítulo tiene un carácter no-sancionatorio, sino cooperativo.

El cierre de las negociaciones se ha venido dilatando desde mediados del 2009. Al momento, solo quedan algunos temas por acordar como artículos dentro de Acceso a Mercados y los requisitos de origen para productos pesqueros. Se ha venido trabajando paralelamente a las rondas de negociación con mini-rondas y videoconferencias para capítulos como Propiedad Intelectual, en los que había mucha controversia.

Por otro lado, los jefes de negociación de Colombia y Perú se han seguido reuniendo con el jefe de negociación de Ecuador con el fin de informarle de los avances desde el punto de vista de los andinos, a solicitud del Gobierno de Ecuador.

Balance y escenario actual

Perú y Colombia querían en principio, cerrar las negociaciones con la UE el primer semestre del 2009. Sin embargo, estas se fueron dilatando y se estima que en realidad se cerrarían en enero del 2010. Hay sectores en el Perú que plantean que ya están listos para la firma, y que no habría que dilatar innecesariamente el proceso. En Colombia existe esa voluntad política, pero tienen mayores temas sensibles que cubrir en la negociación.

Si Bolivia y Ecuador son consecuentes con su postura de no suscribir un TLC, no aceptarán un acuerdo con las características señaladas. La disyuntiva siguiente que tendrán que solucionar es si continúan o no dentro de la CAN. Opciones como ALBA (a la cual Ecuador ahora también pertenece), y MERCOSUR, deben estar siendo evaluadas como escenarios alternativos.

Es decir, se han vuelto a configurar los dos bloques iniciales al interior de la CAN. Perú y Colombia que continúan en las negociaciones y están dispuestos a suscribir el acuerdo pronto (Perú ha señalado explícitamente que buscará cerrar

las negociaciones en septiembre en Bruselas) y de otro lado, Ecuador y Bolivia que cuestionan el proceso. Pero, es posible que Ecuador nuevamente se incorpore al proceso si hubiera alguna flexibilidad en la posición europea, incluyendo temas de cooperación, lo mismo ha sido manifestado por Bolivia. Sin embargo, cabe resaltar que el piso mínimo para una negociación con la UE necesariamente serán los convenios a ser suscritos bajo el SGP-plus (*ver cuadro 2*).

Los factores que ocasionaron la fragmentación en la primera fase, deberán ser considerados también si existe la posibilidad de que Bolivia retome las negociaciones (*ver cuadros 5 y 6*)

Cuadro 5

FASE I	Factores de Cohesión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La UE en su mandato negociador buscaba el fortalecimiento de la integración andina (formato bloque-bloque) ▪ También tenía como propósito la armonización de la normativa comunitaria con el fin perfeccionar el espacio aduanero único ▪ Mesas de Asimetría y trato especial y diferenciado ▪ Incorporación de dimensiones de Cooperación y Diálogo Político
	Factores de Fragmentación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denuncias OMC por el banano ▪ Propiedad intelectual ▪ Concesiones propuestas por la UE en disciplinas como Propiedad Intelectual, provocan la salida de Bolivia.

En la fase II, el reciente acuerdo sobre el banano abre la posibilidad de que Ecuador retome las negociaciones en el 2010. Sin embargo, Bolivia aún se mantiene firme respecto a ciertas condiciones que exigiría para retomar las negociaciones con la UE, manifestando sus expectativas en la Presidencia española de la Unión Europea en el 2010.

Cuadro 6

FASE II	Factores de Cohesión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilateralidad relativa: insistencia de la UE en que Colombia y Perú tengan compromisos equivalentes para que el texto del acuerdo sea lo más parecido entre los dos países andinos. ▪ Se fijarían parámetros para que el texto acordado sirva de base a futuras negociaciones de los otros socios andinos. ▪ Renovación del SGP, no significó una amenaza ▪ Acuerdo sobre banano y retiro de denuncias
	Factores de Fragmentación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bolivia y Ecuador aún no participan de las negociaciones del acuerdo

Si se toman en cuenta variables comerciales y económicas, se puede apreciar alguna lógica en la posición de los países. Para Colombia y sobre todo el Perú, la Unión Europea es un socio fundamental y el principal inversor, así como fuente de cooperación económica. En menor grado, pero algo similar es el caso de Ecuador (sobre todo en el plano comercial). En cambio, Bolivia explica marginalmente las exportaciones andinas a la Unión Europea, y no constituye uno de sus principales socios comerciales. Aunque, sea el principal receptor de la cooperación europea en la CAN¹⁴.

La actual crisis internacional agravó la situación comercial, debido a que países socios optaron por medidas proteccionistas para enfrentarla. No hubo una coordinación del bloque y, por el contrario, socios andinos se vieron directamente afectados por este tipo de medidas en sus balanzas comerciales.

El problema central está en si los países andinos son capaces de implementar en la práctica los acuerdos de la Declaración de Tarija. En el caso de las negociaciones es muy difícil, ya que se tendría que retomar de alguna forma la mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado que se formó en el formato de negociación bloque a bloque. Los países andinos no tuvieron la capacidad o decisión en su momento de plantear mecanismos específicos para que se puedan considerar estas políticas o instrumentos en las diferentes mesas de negociación.

La otra dimensión de los acuerdos de Tarija se refiere al respeto y la coexistencia de las diferentes estrategias de desarrollo que siguen los países y la posibilidad de aplicar mecanismos de “dos velocidades” y “geometría variable”, que lo hagan posible. Se supone que el nuevo diseño estratégico trabajado por los representantes plenipotenciarios de los países andinos, debería contribuir a ese objetivo.

Sin embargo, la posición de Perú que ahora tiene la Presidencia Pro-tém-pore es la de avanzar en lo que sea posible, dejando de lado los temas más conflictivos. Bolivia y Ecuador han reaccionado, señalando que si se deja de lado los temas de la integración económica se vaciaría de contenido la integración andina.

¹⁴ Fairlie, Alan (2005): “Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN” Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) - Secretaría General de la Comunidad Andina.

Cuadro 7

Crisis y comercio intrarregional¹⁵

Los diferentes países de la región incluyeron las políticas comerciales en su respuesta a la crisis internacional. Diferentes mecanismos de defensa comercial (salvaguardias especialmente), medidas de promoción de exportaciones, algunas políticas sectoriales para cadenas productivas específicas.

Un caso extremo es Ecuador que al tener dolarizada su economía pierde el instrumento cambiario, lo que llevó a la OMC a aceptar que pudiera poner medidas de salvaguardia por problemas de balanza de pagos, así como una salvaguardia cambiaria a 1.346 subpartidas de importaciones colombianas.

Otro extremo es el caso peruano, que renunció explícitamente a estos mecanismos. Más bien redujo unilateralmente aranceles en el periodo previo, gastó 7000 millones de dólares para enfrentar presiones cambiarias en meses anteriores y continuó con una activa política de negociaciones con diferentes socios comerciales.

Colombia, a pesar de compartir con Perú su concepción de nuevo regionalismo, no está negociando (aparte de la UE) nuevos TLCs, y se concentró en tratar de que el Congreso de EEUU apruebe el negociado con este país. A nivel regional, se tuvo que defender de las salvaguardias impuestas por Ecuador.

Bolivia, por su parte, ha retomado desde el Estado el control de diferentes actividades productivas en sectores estratégicos, y está utilizando los mecanismos que tienen a mano para enfrentar la crisis. Ha perdido el ATPDEA de EEUU y ha asignado recursos fiscales para que los exportadores no se perjudiquen en el pago de aranceles que tendrán que realizar en EEUU. Anuncia que buscará nuevas relaciones económicas externas con estos socios, diferentes las que se establecen en los TLCs.

El comercio, tanto intra como extrarregional se ha visto deteriorado para los países andinos desde mediados del 2008, mostrando algunos cambios en la dinámica del comercio intracomunitario y en los destinos de exportación de la CAN. Ecuador al ser el más afectado, es el país que más vigorosamente ha impuesto medidas comerciales para proteger su economía. Sus exportaciones intrarregionales disminuyeron drásticamente desde septiembre del 2008, principalmente las que tenían como destino el Perú, manteniéndose ligeramente estables en el primer trimestre del 2009. Las medidas de salvaguardia no parecen haber tenido el efecto esperado, y en el caso de la CAN afectaban innecesariamente a países como el Perú con el que tenía superávit bilateral.

Por otro lado, Perú, Colombia y Bolivia, tienen una trayectoria más estable en sus exportaciones intrarregionales para ese mismo periodo. Sin haber alterado en mayor grado sus exportaciones, Colombia se sitúa como el primer exportador de esta subregión, seguido por Perú.

Si ha existido un comportamiento pro-cíclico del comercio intrarregional, no ha mantenido el peso que tenía en el comercio global de los andinos. La excepción es Ecuador, aunque el peso de combustibles es determinante en el resultado.

¹⁵ Fairlie, Alan (2009): "*Crisis e integración regional*". Fondo Editorial PUCP

Cuadro 8

La guerra del banano

La UE puso fin a la llamada “guerra del banano” con un pacto acordado con los países de Latinoamérica en Ginebra, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 15 de diciembre del 2009. Mediante este, se reducirá gradualmente el arancel de este producto de 176 a 114 euros por tonelada métrica para el 2017. El mayor recorte, hasta los 148 euros se hará al principio, cuando todas las Partes firmen el acuerdo.

A su vez, los países latinoamericanos no solicitarán más recortes de dicho arancel (es decir, la UE no los rebajará más al retomar las negociaciones de la Ronda de Doha) y se retirarán todas las demandas pendientes hechas contra la UE ante la OMC sobre este asunto en particular.

Este tema había trabado las negociaciones del Acuerdo de Asociación, particularmente con Colombia y Ecuador, el cual decidió finalmente retirarse de las negociaciones.

Con este arreglo, Colombia ha manifestado su interés de concluir las negociaciones con la UE en enero del 2010, dadas estas nuevas circunstancias. Asimismo, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, anunció que su país podría retomar las negociaciones de un acuerdo con la Unión Europea.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador

Como se mencionó, hay elementos que pueden contribuir al avance de la negociación no solo con Colombia y Perú, sino también con Ecuador. En ese sentido, el reciente acuerdo sobre el banano entre los países latinoamericanos y los de la UE facilita el regreso de Ecuador a las negociaciones comerciales.

Pero, el acuerdo tendrá como piso en varias mesas de negociación las concesiones hechas a EEUU. Con lo cual, la UE que había sido un factor de cohesión, se puede convertir en otro nuevo factor de fragmentación de la CAN. Esta posiblemente ingrese a una fase de crisis terminal (por lo menos, en lo comercial).