

## **Nueva Sociedad Separatas**

Diego Cardona C.

**Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas.**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 190, marzo-abril 2004, pp. 117-124.

# **Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas**

*El artículo examina ante todo la importancia dispar, pero no por ello menor, de las relaciones desde el punto de vista de los dos actores. También revisa algunos de los logros y deficiencias de la integración andina según la ven los europeos, y las exigencias de la misma para los países andinos. Uno de los puntos centrales se basa en que la Cumbre de Guadalajara debe consagrar algunos aspectos de importancia subregional; para los andinos, la iniciación de negociaciones conducentes a un Acuerdo de Asociación con la UE, aparece como esencial para el futuro de las relaciones mutuas y de la integración andina.*

**Diego Cardona C.**

**L**as relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina son dispares, pero tradicionalmente han sido relevantes. Como sucede con la mayoría de los países latinoamericanos, la relación con Europa es mucho más importante que la relación vista desde los países europeos. Para los países andinos, Europa es importante en sí misma, pero también es un factor relevante de equi-

---

**Diego Cardona C.:** PhD en Ciencia Política; profesor-investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales - CEPI de la Universidad del Rosario, Bogotá; ex-profesor de las universidades Nacional, de los Andes y Javeriana, Bogotá; ex-viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

**Palabras clave:** acuerdos y bloques comerciales, relaciones internacionales, Unión Europea, Comunidad Andina.

---

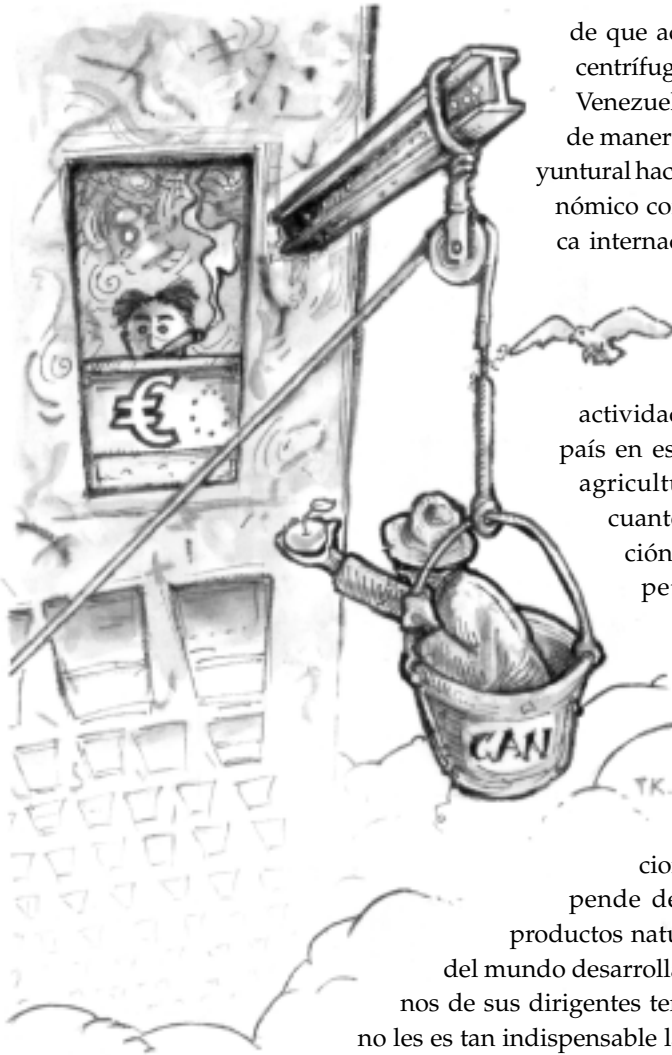
***La comunidad andina no tiene el potencial económico o político para cumplir con una labor de equilibrio en los asuntos globales***

librio mundial, en especial en las relaciones con Estados Unidos, tanto en el aspecto comercial o las inversiones, como en la cultura, la ciencia y la tecnología, los proyectos sociales y el modelo de Estado. Además, porque el proceso de integración europea, el más importante del siglo xx, es un ejemplo valioso a seguir si se quiere contar con una relativa autonomía en el concierto de las naciones en el siglo xxi.

Para los europeos, el proceso andino, pese a sus imperfecciones, ha sido el proyecto sostenido más duradero de integración mediante el cual han entrado en contacto con el mundo en desarrollo. A partir de la década de los 70, la colaboración europea ha sido relevante en la integración andina desde el punto de vista político y técnico; incluso la última reestructuración (que ya tiene siete años) cuando el viejo Grupo Andino se convirtió en Comunidad Andina (CAN), contó con el apoyo técnico y la simpatía de la UE. La comunidad andina no tiene el potencial económico o político para cumplir con una labor de equilibrio en los asuntos globales, a diferencia por ejemplo del Brasil y por ende del Mercosur. En este sentido, la atención eventual de Europa hacia la subregión es de menor intensidad que la otorgada al grupo de países del sur del continente americano. Por otra parte, desde la perspectiva europea, tal como ella se percibe en Bruselas, existen varios aspectos que deben tomarse en cuenta.

En primer lugar, las relaciones «bilaterales» como grupo, se han restringido en la práctica a un diálogo político, a los acuerdos en materia comercial y de cooperación, y a los temas relacionados con las drogas. En otros aspectos (ciencia y tecnología, ambientales, laborales, inversiones, asuntos migratorios, educación, salud, infraestructura, minorías, por solo citar algunos) la relación utiliza ante todo los canales bilaterales, de país a país, o bien, se enmarca en mecanismos más globales, como el de las relaciones con el Grupo de Río, y por esta vía, con América Latina. Ello, porque la CAN ha avanzado ante todo en los temas comerciales, pero sus realizaciones en otros campos son limitadas; y, por otra parte, la especificidad de los temas andinos parece restringirse en la Comisión Europea a la cooperación al desarrollo y los temas comerciales. Quizás los dos asuntos se encuentran relacionados, pero no dependen necesariamente uno del otro.

Por otra parte, el futuro del diálogo y la cooperación entre la CAN y la UE depende sustancialmente del hecho de que (de acuerdo con la Unión), exista un interlocutor claro en la Comunidad Andina. Este asunto se refiere al hecho



de que actúan en la CAN fuerzas centrífugas importantes. En efecto, Venezuela y Bolivia se aproximan de manera estratégica y no solo coyuntural hacia el Brasil, tanto en lo económico como en la inserción política internacional. Incluso en el caso boliviano, su vinculación económica con Brasil es creciente y sostenida, e incluye las actividades más importantes del país en este campo (gas, petróleo, agricultura, infraestructura). En cuanto a Venezuela, su condición de país eminentemente petrolero le otorga ciertas particularidades únicas en Sudamérica: puede colocar sin problemas en los mercados mundiales tanto petróleo como produzca, a precios estándar internacionales, con lo cual no depende de los mercados de otros

productos naturales y de manufacturas del mundo desarrollado. En ese sentido, algunos de sus dirigentes tenderían a considerar que no les es tan indispensable la integración andina (posición errónea sin duda, pues un proceso de diversificación de la producción en Venezuela, tendría que pasar por las exportaciones a sus vecinos); también tiene una inscripción clara en el marco y las políticas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, lo cual le representa ventajas y compromisos que no posee ningún otro país del continente.

Colombia, por su parte, ha reiniciado desde hace varios años un acercamiento estratégico importante con EEUU (economía, temas relacionados con las drogas y con el conflicto interno). En cuanto al Ecuador, es notable la concepción aperturista y globalizadora del motor económico que gira alrededor de Guaya-

quil (incluyendo la dolarización de su moneda), si bien la zona andina del país y los movimientos sociales más importantes, siguen teniendo una visión integradora. En cuanto al Perú, el modelo de inserción económica buscado desde comienzos de la primera administración de Alberto Fujimori y sin rupturas en la de Alejandro Toledo, parece llevarlo hacia una visión cercana a la chilena y por ende al «modelo» de Asia-Pacífico, por encima del ideal de la integración andina. De persistir las tendencias enunciadas, las fuerzas centrífugas de la CAN primarían a la postre sobre las de cohesión.

Por otra parte, existen varios factores a considerar:

– No debe olvidarse que los empresarios son integracionistas andinos en Colombia y Venezuela, mientras buscan otros horizontes en Ecuador, Perú y Bolivia.

– Después de tres décadas, el alcance social del proceso integrador no se encuentra claramente definido en la agenda de ninguno de los movimientos sindicales de los países andinos.

– Algunos importantes movimientos sociales, laborales o campesinos ocurridos en los países de la CAN, en la medida en que desean deslindarse de un

***La tendencia parece ser la de un «deslizamiento gradual» de tres de los cinco países andinos hacia las posiciones del Mercosur***

proyecto cercano al de EEUU, han visto al Brasil (no necesariamente a partir de la presidencia de Lula, aunque ello lo ha reforzado) como el otro polo de un eje potencial de desarrollo en el continente, y como una fuente de alianzas políticas importantes. Así, priorizan hoy la integración con el Mercosur, por sobre la integración andina propiamente dicha.

– No existe, por otra parte, una conciencia integradora en los movimientos microrregionales dentro de los países andinos; por el contrario, la fortaleza de regiones como Santa Cruz o Tarija en Bolivia, o el oriente de Venezuela, tienden más a una integración con el Mercosur que con la CAN.

Así, desde el punto de vista económico y político, y teniendo en mente la inserción internacional, las fuerzas centrífugas de la CAN parecieran mayores que las integradoras. La tendencia sería, en esas condiciones, la de suscribir (cuando hagan falta) acuerdos de libre comercio particulares, más que dirigirse a la

continuación del proceso andino como tal. Todo ese proceso ha hecho que la CAN haya encontrado dificultades inmensas para llegar a un Arancel Externo Común realmente aplicable para la mayoría de sus productos, o que en las negociaciones del ALCA ya no se exprese con una sola voz, como sería deseable. La credibilidad de la CAN, y en ese sentido, la profundización de las negociaciones con actores externos, en este caso la UE, se encuentra comprometida.

Pero, hemos de tomar en consideración otro proceso, del cual se ha venido hablando desde 1996: se trata de las negociaciones con el Mercosur, con miras a obtener un espacio de libre comercio sudamericano, asunto que de ninguna manera es incompatible (por lo menos en teoría) con un eventual espacio de libre comercio a escala continental; todo dependerá del proceso negociador.

Durante varios años, la posición de los países andinos ha sido negociar en conjunto como si se tratara de dos actores (CAN y Mercosur, en bloques), y no de cada país a título particular. El caso es que, más allá de las declaraciones de buena voluntad, los avances han sido limitados; por el contrario, la tendencia parece ser la de un «deslizamiento gradual» de tres de los cinco países andinos hacia las posiciones del Mercosur (Bolivia, miembro asociado, y por otra parte, Venezuela y Perú, que negocian de manera autónoma). Por esta segunda razón, podría esperarse que por lo menos tres de los cinco países andinos tiendan a girar alrededor del eje brasileño en el corto plazo. Queda por precisarse el futuro de esta relación con Colombia, que a partir del segundo trimestre de 2004, iniciará seguramente las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con EEUU. Por lo demás, será necesario observar con atención al Ecuador, donde existen con igual fuerza las dos tendencias anteriores.



Por lo ya expuesto, las autoridades comerciales de Bruselas parecen preferir la expectativa a la acción, dando prioridad (de acuerdo con instrucciones del comisario Lamy, encargado de los temas comerciales) a las negociaciones con otros bloques, entre ellos el Mercosur. El argumento es que los andinos deberían definir la tendencia que quieren, antes de poder avanzar en un eventual acuerdo de asociación con ellos. Sin embargo, tal posición podría tener consecuencias absurdas:

En primer lugar, dejar solos a Colombia y Ecuador, a quienes al interior de los dos países, preferirían una opción de mayor cercanía con Europa, y que darían alguna prioridad por ende al impulso que en esa dirección implicaría iniciar a partir de mayo de 2004 las negociaciones para un eventual Acuerdo de Asociación.

En segundo lugar, sería una importante contribución europea (gran paradoja) a la ruptura de la Comunidad Andina. En efecto, debe recordarse que la existencia del Sistema de Preferencias Andinas otorgado por la Unión, si bien no es sustancial para las economías de los países de la CAN, tiene importancia clara para algunos sectores económicos, y muy en especial para el desarrollo de actividades económicas alternativas a la producción de las drogas. No en vano el

***Lo que está en juego  
en la Cumbre  
de Guadalajara  
es ciertamente  
lo que tiene que ver  
con los grandes temas  
del capital social***

sistema siempre se ha denominado «SGP-Drogas», demostrando así que se trata de un asunto político y no de un simple mecanismo de carácter técnico-comercial. Pues bien, en virtud de decisiones que tuvieron lógica comercial, pero que estuvieron por completo desvinculadas del propósito del Programa, el sistema se comenzó a desmontar por parte de las autoridades comerciales de la Unión, comen-

zando por la exclusión del llamado «Sector V» (flores, frutas y hortalizas), dado que el mismo sería ahora competitivo. Desde el momento en que se apliquen los aranceles previstos (de hasta 14%), tales productos encontrarán difícil salida hacia los mercados comunitarios, con lo cual muchos proyectos de desarrollo alternativo recibirán una estocada mortal en los países andinos. Las implicaciones sociales y para las relaciones bilaterales podrían ser sin duda considerables.

Por otra parte, no hay que olvidar que los países de la UE tienden a eliminar las concesiones unilaterales de la cooperación, e incluso a disminuir drásticamente toda clase de subsidios. Por ejemplo, las concesiones generales del sistema Lomé,

han sido sustituidas en buena medida y continuarán siéndolo dentro del sistema de Cotonou; incluso los subsidios agrícolas y los regionales dentro de la Unión, tan importantes por razones sociales, tienden a disminuir (salvo por el impulso inicial que requieren la mayor parte de los países de la ampliación, a partir de mediados de 2004).

Pero si el SGP-Drogas es relevante para los países de la CAN, depender en el futuro cercano de dichas concesiones, otorga pocas garantías: por un lado por la dificultad de mantener el sistema en el largo plazo, dado que la tendencia es a desmontarlo gradualmente o a imponerle condicionalidades que en los países andinos serán difíciles de cumplir; y por otro lado, porque si en las autoridades de la Unión impera la lógica técnico-comercial sobre la lógica política, el sistema no tiene garantizada su existencia al cabo de algunos años, causando con ello, de paso, interrupciones complejas en las relaciones bi-regionales.

En esas condiciones, solo cabe a los andinos la búsqueda de accesos estables y prolongados a los mercados europeos, aprovechando sus ventajas comparativas, que también tienen restricciones (debido a las numerosas normas pararrancelarias para introducir productos a Europa). Ese acceso estable, prolongado y transparente, solo puede lograrse mediante un Acuerdo de Asociación. La competitividad es una labor necesaria dentro de los países andinos, en la cual ciertamente entran consideraciones sobre calidad, tiempos, producción ambientalmente limpia, cadenas productivas, acuerdos entre empresarios y trabajadores, entre otras. Pero en el campo internacional, como la tendencia europea en esta materia es clara, y además es





positivo que existan estándares elevados en asuntos como derechos laborales, democracia, libertades públicas y respeto a los derechos humanos, lo lógico sería entonces la negociación de un Acuerdo de Cuarta Generación entre la UE y la CAN, incluyendo de esta manera un acuerdo de libre comercio. Prestaría así Europa un apoyo a la subsistencia de la CAN, como tal; permitiría impulsar mejor los programas de desarrollo alternativo además de los de sustitución propiamente dicha de cultivos ilícitos (asunto trascendental en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia); permitiría el acceso a productos de gran importancia por razones sociales para los cinco países andinos; y podría impulsar también la diversificación exportadora de países como Venezuela. Por otra parte, solucionada esta fuente de incertidumbre, y después de las negociaciones que conduzcan igualmente a algunos acuerdos básicos del ALCA y del espacio sudamericano, podría la CAN, si así se decide en los cinco países, abordar con más éxito los temas no económicos del proceso integrador.

Lo que está en juego en la Cumbre de Guadalajara es ciertamente lo que tiene que ver con los grandes temas del capital social, con todo lo que ello implica. Pero a la par, y como parte integrante de la reunión cumbre, deben existir actas y documentos que contemplen las negociaciones con los grupos subregionales. Dado que la presidencia irlandesa tiene como prioridades fundamentales la ampliación de la Unión y la Constitución Europea, es altamente probable que los temas de la relación con el Grupo de Río sean importantes en segundos niveles, o en los primeros de otros países europeos, o de algunas autoridades de la Comisión o del Consejo en Bruselas. Este factor debe ser tenido en cuenta por los negociadores latinoamericanos, y de manera particular por la presidencia del Consejo andino, a cargo del Ecuador hasta mediados de 2004.

No olvidemos, sin embargo, que hacia el futuro próximo, buena parte del tipo e intensidad del relacionamiento entre la UE y la CAN, dependerá de varios factores. Se trata de saber si en la CAN imperarán las fuerzas centrífugas actualmente existentes, o por el contrario, su capacidad de cohesión y construcción comunitaria; y si es posible introducir apropiadamente entre las tareas de la Comunidad los aspectos no comerciales, en lo que recientemente se ha denominado el proyecto de «acuerdos de segunda generación».

La buena relación UE-CAN, pasa pues, por dos tipos de condiciones: la voluntad política de la CAN para profundizar el proceso integrador y lanzarlo hacia nuevos temas; y la voluntad semejante de los europeos para aplicar en sus relaciones con la CAN una lógica política y no solo la lógica técnico-comercial. Si esos retos pueden cumplirse, lo sabremos seguramente en un par de años.