

CAPITULO V

Negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en el marco del inter-regionalismo*

Rita Giacalone

* Ponencia presentada en el V Congreso Europeo de Investigaciones sobre América Latina (CEISAL), Bruselas, Bélgica, 10 a 13 de abril de 2007.

El súbito retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en abril del 2006 creó una situación crítica para ese grupo. No sólo porque se separaba uno de sus miembros cuya economía era responsable de buena parte de la dinámica comercial intrarregional, sino también porque la salida de Venezuela se produjo en vísperas de que la Unión Europea (UE) decidiera si abrir, o no, negociaciones para la firma de un tratado de asociación con las naciones andinas. De esta forma, puede decirse que la decisión venezolana ocurrió en el momento menos oportuno para la CAN. Si ya era negativo que el retiro representara una reducción del 30 % en el presupuesto de la CAN y una pérdida de poder relativo frente al Mercosur –al cual ha ingresado Venezuela –, por un breve lapso, también pareció poner en duda la posibilidad de continuar negociando con la UE un tratado que incluye diálogo político, comercio y cooperación. Finalmente, esta última despejó la incógnita al anunciar que continuaría con su cronograma de negociación con el resto de los gobiernos andinos que permanecen en la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

El propósito de este capítulo es identificar las razones detrás de la decisión europea de continuar sus negociaciones con el resto de los países de la CAN, así como analizar qué representa esto para la CAN en su situación política actual. La hipótesis de trabajo que se explora es que los aspectos no económicos del inter-regionalismo jugaron un rol importante en la decisión europea y que ésta contribuye a respaldar políticamente a este grupo de naciones. El capítulo se divide en tres secciones: en la primera, se analiza, en forma resumida, el proceso de negociación entre la CAN y la UE hasta fines del año 2007, para identificar los intereses de cada uno de estos grupos en esa negociación; en la segunda, se presentan distintos conceptos de inter-regionalismo, enfatizando los aspectos no económicos de los

mismos; y, en la tercera, se discuten las razones de la UE y qué representan ellas para una CAN sin Venezuela entre sus miembros.

1. NEGOCIACIONES CAN-UE ENTRE 1995 Y 2007

Desde 1996 las relaciones entre la UE y la CAN se han enmarcado en los términos de la Declaración Conjunta sobre Diálogo Político, firmada en Roma en junio de ese año, la cual estableció un mecanismo de diálogo entre el presidente del Consejo Presidencial Andino y los presidentes del Consejo de la UE y de la Comisión Europea, así como entre sus ministros de relaciones exteriores. Esta declaración siguió a la creación, el año previo, de un Diálogo Especializado en Materia de Lucha contra las Drogas entre estos dos grupos de naciones. Este aspecto específico, el de la lucha anti-droga, estaba previamente incluido en un acuerdo de comercio preferencial establecido en 1990 por la UE para cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

El Régimen Especial para el Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga, o SGP-Droga (Sistema Generalizado de Preferencias), se amplió en 1995 para incluir también a Venezuela (Nunes Briceño, 2004) y, en el año 2002 se estimaba que el 87 % de las exportaciones venezolanas a Europa se hacían bajo este esquema (Taccone y Nogueira, 2002: 89). Además, en el año 1995 se incluyó la posibilidad de que los insumos europeos, incorporados en productos andinos, pudieran ser calculados igual que los de los países miembros de la CAN en las normas de origen del SGP. De esta forma, el sistema de preferencias buscaba impulsar la constitución de alianzas estratégicas entre empresas andinas y europeas, dentro de las cuales las segundas proveían insumos para productos que luego se exportarían a la UE (ICE, 1995: 24).

El SGP andino puede verse como parte

de la iniciativa de política exterior europea, en los años noventa, para presionar a los países en desarrollo a constituirse en grupos regionales y a los que ya estaban organizados, como la CAN, para que adquirieran personalidad jurídica, de tal forma que pudieran plantearse acuerdos interregionales entre ellos y la UE (Peña y Torrent, 2005: 25). Respuestas a esta política fueron, por ejemplo, el Protocolo de Ouro Preto del Mercosur (1994) y el Protocolo de Trujillo de la CAN (1996), que coincidieron en plantearse la necesidad de que los miembros de cada grupo actuaran juntos en el frente externo (Marulanda, 1996: 160-161). Sin embargo, para Peña y Torrent (2005: 31), el establecimiento de un esquema de cooperación europea para combatir el problema de la droga en los países andinos respondió además a la intención de “demostrar que la Comunidad Europea y sus Estados miembros se comportaban como un aliado fiel y compartían la preocupación de la Casa Blanca” [Estados Unidos] por el tema de la droga¹⁰¹. Según ellos, en ese momento existía poco o nulo interés en la UE para negociar un acuerdo internacional con la Comunidad Andina, porque se la consideraba “poco madura” para ampliar las relaciones existentes.

El SGP europeo para los países andinos otorga acceso preferencial al mercado europeo a casi todos sus productos industriales y a una lista acotada de productos agrícolas del mismo origen. Su limitación es, sin embargo, que este acceso es temporal –inicialmente se establecía año a año y luego de 1995, por diez años–, los productos que ingresan pueden variar después de las revisiones unilaterales hechas por la UE cada tres años y están sujetos a un mecanismo de “graduación”, por el cual las preferencias arancelarias se pierden cuando esos productos alcanzan ciertos niveles de competitividad (ICE, 1995). Además, la Organización Mundial del Comercio (OMC)

101 La UE y EEUU establecieron en 1990 el Grupo de Dublín, junto con Australia, Canadá, Japón y Noruega, para combatir la producción de drogas ilícitas en los países en desarrollo (Alarcón Gaviria, 2005: 49-50).

ha puesto reparos a los SGP por considerar que violan el principio de Nación Más Favorecida (NMF)¹⁰², por lo cual sólo se permiten bajo condiciones más estrictas. Como resultado de esta situación se observa, por ejemplo, que en el año 2001 la lista de productos andinos con aranceles preferenciales se redujo en 198 productos con respecto a la del año 1998 (Nunes Briceño, 2004). Cuando la UE modificó, en el año 2005, su sistema de preferencias generalizadas, los países de la CAN entraron a formar parte de los Arreglos para Incentivos Especiales en Materia de Desarrollo Sostenible y Gobernabilidad, con lo cual desapareció el principio de “responsabilidad compartida” entre los dos grupos de naciones para combatir la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas (Villagómez Merino, 2005: 73).

Recién durante la Segunda Reunión Cumbre de América Latina y el Caribe con la UE (Madrid, mayo de 2002) se planteó formalmente la negociación de un tratado de asociación entre la UE y la CAN, que incluyera un acuerdo comercial. Para ese mismo año, los documentos “Estrategia Regional: Comunidad Andina de Naciones 2002-2006” y “Programa Regional Indicativo 2004-2006” de la UE incluían un presupuesto global de 29 millones de euros para programas tales como iniciativas para unificar el sistema estadístico de los países andinos, mejorar su seguridad aérea, prevenir desastres naturales y otorgar asistencia relacionada al comercio, junto con una nueva iniciativa para combatir el tráfico de drogas y aumentar la interacción con la sociedad civil (Yépez y Ángel, 2005: 104-105). Considerando que las estrategias regionales que elabora la UE constituyen una demostración de cuáles son sus prioridades con respecto a una región o país, puede concluirse que la negociación de un acuerdo comercial con la CAN no estaba todavía entre ellas. Según Fairlie Reinoso (2005) esto pudo deberse a que la CAN se encontraba

102 Esto se produjo después de que la India solicitara que la Cláusula de Habilitación de 1974, en virtud de la cual el GATT, antecesor de la OMC, permitía los SGP, se subordinara al principio de Nación Más Favorecida (NMF) (Villagómez Merino, 2005: 74).

en una situación complicada, caracterizada por una alta inestabilidad macroeconómica en Ecuador y Venezuela, escasos avances en el comercio intrarregional y en el arancel externo común, además de un gran número de conflictos no resueltos o de fallos del Tribunal Andino que no eran efectivamente aplicados. Todo ello explicaría por qué en el año 2003 sólo se firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en Roma, entre la UE y la CAN, sin ninguna mención del aspecto comercial (“Acuerdo de...”, 2004: 85-128)¹⁰³.

En la tercera reunión cumbre (Guadalajara, 2004), la presión andina, especialmente de los gobiernos de Colombia y Perú, logró definir un proceso que llevara a esas negociaciones. Aquí puede haber incidido el hecho de que ambos países andinos habían comenzado la negociación de tratados de libre comercio con EEUU, corroborando lo señalado por la observación —que la UE reactiva sus negociaciones y se acerca a América Latina, cuando percibe que EEUU también lo hace (Ruiz Caro, 2004).

El proceso definido en Guadalajara consta de dos fases: una etapa de valoración conjunta UE-CAN para establecer el grado de integración existente y, si éste era satisfactorio, para proceder a la segunda fase, la negociación de un tratado de asociación. La valoración debía considerar distintos aspectos de la CAN —el marco institucional con que cuenta, si su unión aduanera es compatible con el GATT/OMC, si existen y se aplican regímenes normativos regionales en servicios e inversión, si existe legislación sobre propiedad intelectual y contratación pública y los avances logrados en materia de competencia. Para llevar a cabo esta tarea se estableció un grupo técnico *ad hoc* y se explicitó que la UE esperaba que, de negociarse un acuerdo comercial entre los dos grupos, un producto europeo que entrara por cualquier puerto de un país miembro de la CAN podría circular libremente por los otros

países de la misma (Wagner Tizón, 2005).

El resultado de la valoración conjunta se dio a conocer a mediados del año 2006 y, en resumen, establece que es necesario reforzar aspectos institucionales, por ejemplo, otorgando al Tribunal Andino de Justicia la posibilidad de emplear otras alternativas a la actual sanción de limitar el acceso a las ventajas del acuerdo a un país hallado culpable de incumplir la normativa andina, después del juicio respectivo, incrementando los recursos financieros de las instituciones andinas y aumentando la participación de la sociedad civil. Otros señalamientos, entre varios más, se refieren a la necesidad de adoptar e implementar legislación común relativa a aduanas y a incrementar la capacidad administrativa de las mismas, evitar la superposición de las legislaciones nacionales y andina en materia sanitaria y fitosanitaria, liberalizar el movimiento de personas proveedoras de servicios entre los países andinos, aumentar el tratamiento nacional para los inversionistas regionales y la transparencia de los procesos de contratación pública (De Lombaerde, 2006).

En conclusión, la valoración parece haber sido exhaustiva y de alto nivel técnico. La insistencia en señalar que algunos de estos cambios deberían ser “a corto plazo” parece indicar además que no existe mucha satisfacción con respecto a la realidad de la integración andina. Pero, a la vez, como señala De Lombaerde (2006), las recomendaciones no son realistas, no se establecen prioridades entre ellas y, debido a la poca transparencia en el sistema de negociación, se ignora si esos señalamientos constituyen precondiciones que deberían alcanzarse en forma paralela a la negociación.

Antes de la IV Reunión Cumbre (Viena, mayo 2006), Venezuela desaprobó el documento con los resultados de la valoración conjunta y anunció en forma oficial su retiro de la CAN. Para retirarse del grupo, el gobierno venezolano argumentó que los tratados

¹⁰³ Adiwasio, De Lombaerde y Pietrangeli (2005) sostienen incluso que la Declaración de Madrid (2002) se refería sólo a la posibilidad de una negociación entre la UE y la CAN en materia política y de cooperación.

de libre comercio firmados entre EEUU y Colombia y EEUU y Perú habían puesto fin a la integración andina.¹⁰⁴ Pero era obvio también que, desde el año previo, a pesar de ejercer la presidencia de la CAN, Venezuela había fracasado en imponer su agenda de política exterior a la organización. De todos modos, el retiro de Venezuela no impidió que en el artículo 31 de la Declaración de Viena se especificara que se celebrarían reuniones antes del 20 de julio de 2006 “para clarificar y definir las bases de la negociación [CAN - UE] que permitan una participación plena y beneficiosa para todas las partes” (citado en “UE y CAN...”, 2006). El resto del año se invirtió en fijar las directrices de la negociación con la CAN, las cuales fueron aprobadas por el Consejo Europeo y pasadas al Parlamento Europeo, antes de anunciarse en diciembre del 2006 el inicio de la segunda fase del proceso.

En el siguiente año, las negociaciones avanzaron con problemas. El principal de ellos se dio porque los países de la CAN decidieron, a partir de agosto del 2007, establecer sus propios aranceles para las importaciones desde terceros países. De esta forma, desapareció de hecho la unión aduanera andina, considerada por la UE una condición fundamental para la negociación de un acuerdo de comercio con la CAN, ya que ella aseguraba que los productos europeos que ingresaran por uno de los países miembros pudieran circular libremente en todos los otros (“CAN da...”, 2007). Además fueron notorias las divergencias entre Bolivia y Ecuador, por un lado, y Colombia y Perú, por el otro, con respecto al alcance que debería tener un acuerdo con la UE¹⁰⁵. En ese momento, los gobiernos colom-

biano y peruano plantearon a la UE la posibilidad de negociar acuerdos con ellos y sin el resto de la CAN (Andinos advierten...” 2007)

Si observamos los intereses de los actores en la negociación de un tratado de asociación entre ellos, destaca que el de los gobiernos de la CAN es establecer un marco jurídico que sustituya el SGP, un sistema unilateral, temporal y condicional, por otro sistema que asegure acceso permanente para los productos andinos en el mercado europeo. Por lo tanto, la ventaja de un tratado de asociación con la UE, desde la perspectiva de la CAN, reside en sus aspectos económicos pues aseguraría un intercambio más estable de productos y servicios, sobretodo considerando que la UE es un socio comercial importante.

Las negociaciones previas de tratados de este tipo con países como México y Chile, por parte de la UE, muestran que los acuerdos comerciales partieron de consolidar las preferencias otorgadas en sus respectivos SGP (Nunes Briceño, 2004), lo cual, aún de no incluirse otros productos, constituiría ya un elemento positivo pues brindaría mayor seguridad para realizar inversiones. Otro aspecto económico de interés para los países de la CAN es renegociar, aunque sea en parte, el sistema de “modulación arancelaria” de la UE, por el cual los aranceles para sus productos se calculan en bases distintas según su sensibilidad. En las listas más sensitivas se encuentran tanto los productos agrícolas como aquellos con mayor valor agregado, de manera que la UE penaliza más estos productos provenientes de países en desarrollo que EEUU y Japón (de 6,9 a 21 %, de productos menos sensitivos a más sensitivos, para la UE, frente a de 1,4 a 12 % para EEUU y de 8 a 18 \$, para Japón) (Rosales, 2005: 141).

Pero si lo económico constituye el principal interés de los gobiernos andinos en sus negociaciones con la UE, no parece ocurrir lo mismo desde la perspectiva del interés europeo, o al menos se perciben otros intereses.

104 Por su parte, Colombia argumentó que la negociación de un acuerdo de este tipo era permitida por la CAN, siempre que las preferencias otorgadas a otra nación se hicieran extensivas al resto de los países del grupo, lo cual estaba asegurado dentro del TLC con EEUU. También señaló que Venezuela había aprovechado previamente esta posibilidad al solicitar su ingreso al Mercosur (Malamud, 2006).

105 Bolivia, por ejemplo, se opuso a que las negociaciones incluyeran un tratado de libre comercio y a que trataran temas relativos a agricultura y a propiedad intelectual, “Bolivia no...”, 2007.

En el rubro de las relaciones comerciales se advierte que, mientras las exportaciones andinas a Europa alcanzaron casi el 15 % del total de sus exportaciones entre 1999 y 2003, las exportaciones europeas hacia la CAN no alcanzaron el 3 % del total de sus exportaciones en ningún año (Espinosa, 2005: 162-166; Moncayo Jiménez, 1999: 129-130). Dentro de este cuadro, resalta el caso de Venezuela que es el país de la CAN que más importó desde Europa (cerca del 20 % de sus importaciones totales, Rosales, 2005: 130) en esos años. Las exportaciones europeas hacia la CAN consisten en herramientas, maquinaria, automóviles, instrumentos de precisión, productos químicos y farmacéuticos y otros productos manufacturados, y las importaciones europeas desde la CAN son materias primas, productos agrícolas y minerales e hidrocarburos. El aumento en los precios internacionales de estos últimos, probablemente, explica el hecho de que, en los últimos años, la balanza comercial CAN-UE se ha vuelto favorable para la primera (Molano, 2006).

Para algunos, sin embargo, existe un interés económico en la subregión andina para la UE, no tanto por sus exportaciones hacia ella sino por la posibilidad de otorgar mayor seguridad jurídica a las inversiones europeas en esos países, las cuales han crecido, especialmente en Perú, a lo largo de los últimos años¹⁰⁶ (Rosales, 2005). Esto otorgaría validez al concepto expresado en un documento de la UNCTAD (2003), según el cual los países desarrollados buscan concretar acuerdos económicos con países en desarrollo cuando las inversiones de los primeros en los segundos han alcanzado niveles que hacen necesaria su protección mediante la firma de acuerdos intergubernamentales.

En general, si observamos las inversiones extranjeras directas en la CAN vemos que durante el lapso 1994-2002 la UE fue la principal inversionista (26,9 % del total de la IED recibida) y la mayor parte de la inversión

106 Si Venezuela es en la CAN el principal importador de productos desde Europa, Perú es el principal exportador hacia ese destino (Rosales, 2005: 130).

Europea se centró en Colombia y Perú (29 % cada uno) y Venezuela (27 %). Este crecimiento estuvo vinculado a inversiones españolas¹⁰⁷ en la privatización de servicios de telecomunicaciones, energía eléctrica y finanzas¹⁰⁸, y a inversiones petroleras de Holanda e Inglaterra. Venezuela en esos años atrajo también un porcentaje importante de inversiones del área del TLCAN (EEUU, México y Canadá) (37 % del total para la CAN) en el área de hidrocarburos, de Asia (74 % del total) y del Mercosur (34 %) (Taccone y Nogueira, 2005: 23). Por lo tanto, las inversiones de la UE siguieron el comportamiento general del resto de las inversiones extranjeras en la región, orientándose a sectores ligados a los recursos naturales y tomando en consideración el tamaño y la capacidad de compra del mercado local, más que el subregional. Como era de esperarse, casi el 50 % de la IED en minería y petróleo se orientó hacia Venezuela (Taccone y Nogueira, 2005: 22), impulsando la IED total, que creció en forma ininterrumpida entre 1990 y 1997 (Taccone y Nogueira, 2005: 20) para comenzar a descender después de 2001, al igual que en toda América del Sur (CAF, 2006: 14-15).

La importancia de las inversiones europeas no ha pasado desapercibida al analizar el interés de la UE en negociar un acuerdo de asociación con la CAN

...la condición de primera región inversionista que la UE tiene en la CAN y el escaso dinamismo del intercambio comercial entre una y otra, proporciona la perspectiva económica básica para entender la importancia de las gestiones que los órganos subregionales andinos han realizado...respecto a tres planos de la relación andina con la UE [la renovación del SGP, su ampliación y permanencia en el tiempo mediante un TLC CAN-UE y el diálogo político y la cooperación] (Taccone y Nogueira, 2005: 42).

107 Blanc Altemir (2005: 77) sostiene que fue la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 lo que llevó a incluir a América Latina en la agenda comunitaria.

108 Según Gustavo de Aristegui, "en América Latina, España tiene 200 mil millones de euros invertidos" (*El Universal*, "PP critica que Cortijo sustituya a Morodo" 12/02/2007, 1-4).

La situación andina contrasta con la de la negociación entre la UE y el Mercosur ya que para el año 2003 el comercio entre ellos alcanzaba 54 millardos de dólares y la UE era el principal socio y fuente de inversión en los países del Cono Sur (Doctor, 2005: 17). Pero, aún en este caso, en el que existen importantes intereses económicos mutuos, también los intereses políticos son relevantes. Según Doctor (2005: 20), “los actores estatales en la UE deseaban exportar sus modelos institucionales a otras partes del mundo con una especial preferencia por el apoyo a la democracia liberal, a las economías de mercado con estructuras de liberalismo económico y al interregionalismo como marco para la cooperación internacional”. Por su parte, en el Mercosur, los actores estatales impulsan “el interregionalismo concentrados más en la estabilización política y la lógica macroeconómica que en las ganancias o pérdidas de los sectores específicos” [...] “es decir, que los resultados substantivos en términos de creación de comercio no eran tan importantes y evidentemente no eran urgentes” (Doctor, 2005: 25).

En este sentido, cabe recordar el señalamiento hecho por UNICE (2006) –organización empresarial europea que se autodefine como “la voz de los negocios en Europa”–, para la cual las motivaciones políticas de la UE han sido más fuertes que las económicas a la hora de negociar acuerdos comerciales. Así la UNICE ha criticado el predominio de las relaciones históricas (caso de acuerdos con los países Asia-Caribe-Pacífico, ACP), la proximidad geográfica y la necesidad de mantener la estabilidad política (caso del Mediterráneo) y, en la negociación con el Mercosur, la promoción de la integración regional, por considerar que todos estos aspectos minimizan la necesidad de obtener resultados económicos concretos que beneficien a la economía europea. Pero, Doctor (2005: 22-23) reconoce también que “a pesar de toda la retórica alrededor del objetivo explícito de profundizar los vínculos políticos, económicos,

sociales y culturales entre las dos regiones, los flujos económicos – tanto el comercial como el financiero o de inversión – fueron el centro de las negociaciones” entre la UE y el Mercosur. Cabría agregar que ellos son todavía los que impiden alcanzar un acuerdo.

Por todo lo anterior, queda claro que en los tratados de asociación de la UE se incluyen aspectos no económicos que necesitan ser analizados para comprender el alcance del interés europeo en la negociación con los gobiernos andinos. Por ejemplo, el Acuerdo de Diálogo Político entre la CAN y la UE incluye un considerable número de artículos cuyo objetivo puede resumirse como la búsqueda de que los países con los que se firman esos acuerdos garanticen un comportamiento acorde con normas políticas (democracia, resguardo de la paz regional, etc.), sociales (respeto de derechos humanos, principios internacionales del trabajo, etc.) y ambientales, vigentes en Europa. Con respecto a estos aspectos, Matlary (2002) señala que los derechos humanos y otros temas similares han adquirido importancia en la política exterior europea como resultado del entrecruzamiento de dos fuerzas: por un lado, el aumento de la interdependencia y la complejización de las relaciones entre países y, por otra, el peso de la opinión pública doméstica, apoyada por los medios de comunicación masiva.

Este proceso explicaría la inclusión de estos aspectos en los acuerdos de asociación de la UE e iría acompañado por otro proceso, por el cual “los estados no desean ser expuestos en los foros regionales o en sus arenas domésticas...por incumplir con los derechos humanos”, porque esto podría generar desconfianza con respecto a ellos en otro tipo de negociaciones internacionales¹⁰⁹.

109 Sin embargo, como también Matlary (2002) señala, esto puede tener peso en la reconstrucción y estabilización de la democracia en países del Este de Europa pero fracasa si el otro gobierno no está dispuesto a aplicarlo. El ejemplo sería China que, a pesar de no hacerlo, es un importante socio comercial de la UE.

Entre los objetivos que se relacionan con aspectos no económicos de los acuerdos de asociación entre la UE y grupos de países latinoamericanos se han destacado los dos siguientes: “1) apresurar sus respectivos procesos de integración y 2) delimitar un espacio propio de liderazgo en el nuevo orden mundial político y económico” (Ruiz-Giménez, 1999: 73). En este último sentido, se enfatiza que “las dos regiones comparten un desafío similar – encontrar un espacio como jugadores políticos relevantes en el nuevo contexto internacional” (Ruiz-Giménez, 1999: 78), sobre la base de “principios sociales y culturales y valores”, que se asumen como comunes.

Con respecto al primer objetivo no económico,¹¹⁰ es notorio que ya en 1996 la UE consideró necesaria una reestructuración institucional del entonces Pacto Andino, que se tradujo, al año siguiente, en la conformación del Sistema Andino de Integración. En la Cumbre de Rio de Janeiro (1999), la CAN “presentó este resultado como muestra de su interés en ser considerada como un interlocutor más estructurado y con perspectivas más claras” (Levi, 2005: 94). Luego de la Cumbre de Madrid (2002), la UE amplió las condiciones a cumplir por parte de los gobiernos andinos, incluyendo la estabilidad política y social, la democracia, los derechos humanos y la gobernabilidad, la reducción de la pobreza y el respeto al desarrollo sostenible. En términos generales, puede concluirse entonces que entre los años 1995 y 2007 la relación entre la UE y la CAN se ha caracterizado por la continuidad del interés andino en desarrollar sus relaciones económicas con Europa y también por la continuidad de la insistencia europea en agregar, cada vez más, condiciones de tipo no económico a las relaciones entre ambos grupos.

El “Programa Indicativo Regional Revi-

110 El segundo objetivo no económico se vincula en forma directa con el concepto de inter-regionalismo y es discutido en la segunda sección de esta ponencia.

sado 2004-2006 para la CAN” (2005) reconoce que para los países andinos las prioridades no son las mismas que las de la UE, por cuanto sus gobiernos consideran que

... los resultados de la Ronda Uruguay y los acuerdos de comercio firmados por la UE en los últimos años, así como la concesión de preferencias a otros países o la creación de cuotas con tarifas preferenciales para ciertos productos, han erosionado las preferencias andina [bajo el SPG]..., que actualmente es un mecanismo insuficiente para alcanzar sus metas. [...] que la mejor forma de consolidar las preferencias andinas y proveer de seguridad a las relaciones comerciales mutuas será negociar un Acuerdo de Asociación que incluya un área de libre comercio (“Programa indicativo...”, 2005: 182).

En resumen, como señala Levi (2005: 93), mientras la UE busca que la CAN alcance un mayor nivel de integración económica e institucional, según parámetros que “emulan” su propio modelo de integración –lo que adicionalmente contribuiría a impulsar el reconocimiento internacional de la UE– la CAN está interesada en firmar un acuerdo similar a los ya firmados con la UE por México y Chile, en la expectativa de poder obtener mayor seguridad para sus exportaciones y un mayor nivel de acceso a inversiones internacionales¹¹¹.

2. ELEMENTOS NO ECONÓMICOS EN DISTINTOS CONCEPTOS DE INTER-REGIONALISMO

El inter-regionalismo se ha definido de diversas formas pero, en general, la más sencilla lo define como el movimiento por el cual se produce “el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques

111 En este sentido, la experiencia del acuerdo Chile-UE muestra que en su primer año de puesta en vigencia, los flujos de IED en el primero se incrementaron en un 58 % y que, para el primer semestre del 2004, España se había ubicado como el primer socio inversor (Blanc Altemir, 2005: 108).

regionales” (Doctor, 2005: 18). Con esto se acepta que representa una forma de expansión del llamado regionalismo abierto de los años noventa, según el cual la integración pasó a verse como un mecanismo para mejorar la inserción internacional de las regiones.

Sin embargo, la discusión acerca de las razones que impulsan este fenómeno de las relaciones internacionales actuales es amplia y compleja. De todas formas, las interpretaciones sobre el inter-regionalismo pueden resumirse en tres grandes grupos. Así, las interpretaciones de tipo realista lo consideran un movimiento promovido por la UE para defender sus intereses en el mundo y debilitar el poder de EEUU, enfatizando la búsqueda de un balance de poder como su rasgo característico. Su objetivo no económico principal sería la promoción del poder europeo, mediante el establecimiento de un balance de poder en el escenario mundial, en el cual las relaciones con otras regiones servirían de apoyo.¹¹² Paralelamente, las interpretaciones de tipo institucionalista lo identifican como un movimiento promovido por la UE para difundir su modelo de integración regional mediante la emulación de sus instituciones. Según estas interpretaciones, su objetivo no económico sería la existencia de una mayor presencia internacional de las regiones, gracias a ese aprendizaje institucional. Finalmente, en el enfoque constructivista, la UE promueve el inter-regionalismo para alcanzar el desarrollo de factores cognitivos relacionados con la formación de una identidad propia dentro de los distintos grupos regionales. Su objetivo no económico más importante sería que las regiones logren una mayor conciencia de su identidad como tales y una mayor capacidad de acción dentro del sistema internacional. En resumen, salvo en el primer grupo de interpretaciones, los analistas asumen que la UE busca impulsar los intereses de las regiones mediante sus tratados de asociación.

112 De Lombaerde (2004: 2) presenta una sistematización en cuatro grupos de las distintas interpretaciones del inter-regionalismo.

Esto coincide con señalamientos de Hanggi (2000), quien considera que el inter-regionalismo se ha convertido a lo largo de la última década en una característica generalizada del sistema internacional, por lo cual debe esperarse que una amplia variedad y tipos de inter-regionalismo coexistan entre sí, dando pie a distintas interpretaciones. Ese autor agrega que es conocido el impacto de otros grupos regionales en el desarrollo del regionalismo, ejemplificado por la integración europea sirviendo de modelo, ya sea para ser emulado o evitado. En esta situación, el tradicional diálogo entre grupos promovido por la EU constituye el prototipo del inter-regionalismo, que se viene desarrollando desde los años 70. En el período de la Guerra Fría esas relaciones entre la UE y otros grupos siguieron el formato de “eje y rayos” pero, con el surgimiento del “nuevo regionalismo” y el fin de la Guerra Fría, otros grupos comenzaron también a establecer relaciones entre ellos.

Para Hanggi, lo que diferencia a otros inter-regionalismos del de la EU es que este último siempre incluye un elemento político (derechos humanos, democracia y otros aspectos) y, en la mayor parte de los casos, acuerdos de cooperación. Otro elemento importante es que la UE utiliza estos acuerdos para “promover el regionalismo mediante el inter-regionalismo”, de forma intencional, al otorgar ayuda para desarrollar proyectos regionales y fortalecer instituciones regionales.¹¹³ De todas formas, como ninguna de las interpretaciones alcanza a capturar todas las sutilezas del fenómeno, así como la variedad de casos que existen, Hanggi concluye que resulta oportuno en el análisis combinar interpretaciones y enfoques.

Uno de los autores que pone más énfasis en los aspectos no económicos del inter-regionalismo ha sido Hettne (2002: 959), quien ha delineado un modelo de “globalización re-

113 Ruelands (2002) señala, sin embargo, que los resultados de esta última estrategia parecen ser bastante pobres, si se observa el escaso avance en la construcción de una identidad regional en la ASEAN.

gional”, o globalización con bloques regionales, en el cual también son posibles distintos tipos de regionalismo. Pero, a pesar de esta variedad, el concepto de inter-regionalismo –o sea el proceso de establecer acuerdos entre regionalismos– implica para él la aceptación de ciertos objetivos comunes, tales como que los grupos busquen emular el comportamiento del modelo europeo de integración regional, alcanzar el desarrollo y crear un nuevo orden mundial a partir de una reforma de las Naciones Unidas, en la cual se incorpore al proceso de toma de decisiones a los poderes regionales (“multilateralismo regional”). Sería de esta manera que el inter-regionalismo centrado en la UE contribuiría a conformar una forma de gobernabilidad global, o un “orden mundial europeo” (Hettne, 2003: 7-8, citado en Van Langenhove & Costea, 2004: 24).¹¹⁴

Sin embargo, afirmaciones de Hettne, tales como que el inter-regionalismo incorpora aspectos de seguridad, culturales y sociales porque se ha originado en un movimiento de “abajo hacia arriba”, a diferencia del primer regionalismo, encuentran escasa o nula evidencia real que las apoye. Desde nuestro punto de vista, uno de los principales aportes de esta interpretación reside en considerar que el proceso de integración regional puede ser resultado de un proceso “natural” o estar dirigido políticamente, pero exige siempre un conjunto de ideas que lo inspiren (véase para más detalle Giacalone, 2005). No se especifica, sin embargo, si esas ideas son endógenas al grupo mismo o, como señala Hanggi, pueden ser impuestas desde afuera de la región, como lo estaría haciendo la UE. Otro aporte es que, si el regionalismo responde tanto a presiones de actores domésticos como a la necesidad de dar respuesta a un proceso exó-

114 Esta interpretación constituye el núcleo “duro” del institucionalismo –las instituciones regionales de la UE buscan generar la “emulación” de otras regiones, a fin de que, cuando se haya logrado, las instituciones puedan negociar acuerdos entre sí, acuerdos que contribuirían a desarrollar una red de apoyo para la institución responsable de la seguridad y gobernanza global, las Naciones Unidas. Los actores económicos, políticos y aún sociales serían irrelevantes, o al menos secundarios, dentro de esta interpretación.

geno, la globalización, el nuevo regionalismo no puede entenderse desde el punto de vista de una sola región, porque tiene repercusiones sistémicas en otras regiones, las cuales contribuyen a dar forma a un nuevo orden mundial (Hettne, 1996; Hettne, 2002: 955).¹¹⁵

Un aspecto político central atribuido, en general, al inter-regionalismo se refiere a su rol como constructor de una institucionalidad basada en la organización de grupos de integración regional, sea o no su objetivo fundamental que estos grupos contribuyan a conformar un nuevo orden mundial. De esta forma, buena parte de sus fondos de cooperación buscan apoyar el desarrollo institucional de grupos de naciones como la CAN, por considerarse que la emulación de las instituciones europeas, por parte de estos grupos, reflejaría una superioridad relativa del modelo de organización de la UE, frente a otros referentes o modelos. De ahí también la insistencia de la UE en negociar con grupos, más que con naciones individuales, y de hacerlo a través de organismos regionales, como la Secretaría Andina. Este rasgo, por lo tanto, es importante para determinar la política que la UE sigue en sus negociaciones de tratados de asociación.

Dentro de esta perspectiva, se ubicaría entonces el esfuerzo de la UE por negociar acuerdos con otros grupos regionales, acuerdos que incluyen elementos políticos y de desarrollo junto con los económicos. Asimismo, las interpretaciones del concepto de inter-regionalismo de varios autores enfatizan el peso de las ideas, no de la economía, como variable explicativa del interés de la UE. Este concepto es importante porque aparece como el trasfondo ideacional de la propuesta original de la UE de establecer una amplia iniciativa interregional, de carácter horizontal, presentada por primera vez por la Comisión

115 Esta interpretación de Hettne ha sido criticada por su eurocentrismo (Rudd, 2003), con base en dos argumentos: por una parte, que la UE fue creada como resultado de un proceso “de arriba hacia abajo” y mantiene esa orientación; y, por otra, que, aunque su constitución le ha permitido afirmar su poder internacional en relación a EEUU en defensa de sus intereses, no hay evidencia de que esos intereses aseguren una “globalización más gentil”.

al Consejo y al Parlamento Europeo en 1995, en respuesta al inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entre EEUU, Canadá y los países latinoamericanos (Peña, 2003: 167-172). Esta propuesta fue seguida por el comienzo de la negociación de un tratado de asociación con el Mercosur, y posteriormente con otros grupos de países de la misma región, en lo que algunos interpretan como un intento europeo por integrar verticalmente a distintos grupos de naciones latinoamericanas en un sistema de poder propio (Devlin, 2000: 16). Entre estas negociaciones se encuentran las de CAN y la UE, que se analizaron en la primera sección.

3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En las secciones precedentes se ha establecido: 1) que existen múltiples interpretaciones del concepto de inter-regionalismo; 2) que un buen número de ellas destacan, en especial, sus aspectos no económicos; 3) que estos aspectos buscan defender los intereses políticos de las regiones dentro del ámbito internacional y 4) que la política exterior de la UE hacia grupos de naciones en desarrollo parece estar modelada en base a este concepto.

A continuación, presentamos declaraciones de algunos representantes políticos de la UE para observar de qué forma ellas corroboran, o no, lo señalado anteriormente. Este contraste es necesario por cuanto el concepto de inter-regionalismo debe ser aceptado por los actores políticos de una región para convertirse en una política activa de la misma. No se pretende aquí hacer un estudio exhaustivo de la presencia del inter-regionalismo en el discurso de los actores políticos de la UE, pero una primera exploración tentativa arroja resultados interesantes acerca de cuáles son los aspectos de ese concepto que algunos destacados políticos europeos incluyen en sus declaraciones.

Entre esas declaraciones destaca la del Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy (citado en Doctor, 2005: 27), quien afirma que en los acuerdos de asociación de la UE el comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio “para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos [europeos] y otros, promoviendo los valores de la UE y del desarrollo sustentable más allá de Europa y equilibrando el acceso al mercado con mejores reglas para conducir el proceso de globalización”. Asume así como propios de la UE los aspectos económicos y no económicos del inter-regionalismo, otorgando inclusive más importancia a los segundos que a los primeros.

Por su parte, un miembro de la Comisión Europea (citado en Dupret, 1996) ha señalado, en una presentación al Parlamento Europeo, que la condicionalidad impuesta por Europa en sus acuerdos permitirá que la UE pueda “modelar las relaciones norte-sur”. Obviamente, este modelado implícitamente se asume como favorable para la UE. Asimismo, Leon Britton, Comisionado Europeo para Asuntos Exteriores, declaraba en 1997 que “la virtud central de la UE es ser un multiplicador de la fuerza diplomática, capaz de ejercer mayor influencia que sus estados miembros sobre el futuro del orden económico global” (citado en Rudd, 2003). De esta forma, la política exterior de la UE serviría el objetivo de maximizar los intereses europeos en el ámbito internacional (Rudd, 2003).

Recientemente, Javier Solana (Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común) (2007) ha dejado claro cuál es uno de los objetivos políticos más importante de la UE al firmar acuerdos de asociación con distintos grupos de países en desarrollo –“una mayor presencia europea en el mundo nos ayuda a solucionar nuestro talón de Aquiles, la incapacidad de transformar en influencia política la gran cantidad de fondos desembolsados a lo largo del tiempo”. Esta declaración es coherente con declaraciones

previas, en las cuales Solana (2005: 15-17) se plantea el rol que la UE aspira a jugar en las relaciones internacionales mediante su política de asociarse con otros grupos de naciones, y en las que señala que Europa busca desempeñar “un papel político determinante” en el nuevo contexto estratégico internacional. Este contexto está siendo reestructurado porque “la globalización trae consigo más libertad y más riqueza [pero]... puede producir nuevas frustraciones si no se gestiona bien”. Por lo tanto, una UE que ya engloba a 450 millones de habitantes tiene que asumir responsabilidades en el escenario mundial, para aumentar su seguridad. Para lograrlo, Europa dispone de tres vías: 1) reforzar su “capacidad militar y civil”; 2) dar más coherencia al desembolso de recursos; y 3) desarrollar la cooperación con socios considerados estratégicos, como las regiones. Dentro de esta última vía, se ubicarían entonces las negociaciones de tratados de asociación con grupos de países en desarrollo, como la CAN.

En términos más específicos aún, pueden señalarse las palabras del Alto Comisionado de Comercio de la UE, Peter Mandelson. Frente a los obstáculos para promover el avance de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Mandelson anunció en diciembre de 2006 que la UE iniciaría negociaciones de tratados comerciales con India, Sud Corea y ASEAN, además de relanzar las existentes con Mercosur, destacándose en esa oportunidad que todos ellos incluirían normas laborales y ambientales. Estas normas, según el representante de la UE, “tomarían la forma de zanahorias más que de garrotes, recompensando con concesiones comerciales adicionales a los países que las respeten en lugar de castigar a los que no lo hagan” (The Economist Intelligence Unit, 2007: 22-23). Se buscaría así tanto que las negociaciones bilaterales solucionen el *impasse* de las multilaterales, como que la UE aplique su poder en esas negociaciones para hacer aceptar normas que frenen

la “competencia desleal” de los países en desarrollo, que no cumplen los estándares laborales y ambientales vigentes en Europa.

En resumen, para algunos altos representantes políticos de la UE el inter-regionalismo está incorporado como instrumento de su política exterior hacia grupos de países (regiones) en desarrollo, un instrumento que ayudaría a cumplir tres objetivos no económicos: 1) mejorar/mantener la calidad de vida de los europeos; 2) modelar las relaciones norte-sur según el modelo europeo; y 3) adquirir influencia política para la UE en el escenario mundial.

Los objetivos presentes en algunas interpretaciones acerca del concepto de inter-regionalismo que resultan coincidentes con las declaraciones de estos representantes políticos de la UE, son dos –modelar las relaciones norte-sur según el modelo europeo y adquirir influencia política para la UE en el escenario mundial, apoyándose en las políticas de cooperación para lograr que las distintas regiones emulen el modelo de integración de la UE. Estos son los aspectos no económicos que se analizarán brevemente a continuación, para ver cómo se vinculan con la decisión europea de seguir negociando un tratado de asociación con la CAN, a pesar del retiro de Venezuela.

Según Ruiz-Giménez (1999), la fundamentación de la política exterior europea basada en el inter-regionalismo reside en que los acuerdos de asociación entre la UE y distintos grupos de países en desarrollo contribuyen a delinear un rol más importante para las regiones dentro de las relaciones internacionales. Sin embargo, aquí comienzan a observarse algunas contradicciones. Lo más notorio es que las declaraciones de los políticos europeos otorgan mayor importancia a los intereses políticos de la UE que a los de las otras regiones.

Por otra parte, el análisis de las relaciones CAN-UE a lo largo del tiempo, así como el comportamiento de la primera en otras negociaciones paralelas (OMC, ALCA y hasta

CAN-Mercosur), ponen de relieve que la Comunidad Andina no actúa realmente como una región en la negociación de aspectos claves (comercio, política exterior y política de seguridad). Por ejemplo, la CAN no aplicó una “vocería única” en la negociación del ALCA, donde cada país presentó listas nacionales de productos para su oferta arancelaria; no negoció un único acuerdo de complementación económica (ACE) con el Mercosur sino tres –Bolivia-Mercosur, Perú-Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela-Mercosur; y no todos sus miembros participan de los mismos grupos de presión dentro de la OMC (Colombia es miembro de CAIRNS, pero no del Grupo de los Veinte, G-20). Siguen predominando, por lo tanto, los intereses nacionales de sus miembros sobre los regionales.

Pero, en este sentido, debe recordarse lo señalado más arriba con respecto a la importancia que tiene para la UE la promoción de grupos de integración regional que intentan emular su institucionalidad. Si se considera que, desde sus comienzos, la CAN se planteó como objetivo la emulación del modelo de integración de la UE y que, desde los años noventa, ha recibido generosos fondos de cooperación europea para acercarse al cumplimiento de este objetivo, puede concluirse que su incapacidad para actuar en conjunto representa un fracaso de la política europea de emulación basada en la cooperación. De esta forma, aceptar que la salida de Venezuela de la CAN en el año 2006 pueda poner fin a la negociación con la UE implica aceptar el fracaso de la política europea para consolidar a la CAN como una región viable económica y políticamente. Mantener las negociaciones con los países andinos representa entonces un esfuerzo consciente, por parte de la UE, para no abandonar a un socio estratégico dentro de su política de desarrollo institucional.

Adicionalmente, en la medida en que la UE impone una serie de condiciones a los países interesados en establecer un acuerdo

de asociación con Europa, esta condicionalidad puede interpretarse como relacionada, a la vez, con el objetivo europeo de aumentar su influencia en el mundo y con el objetivo de mantener/mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Esa condicionalidad va más allá de nociones de intervención humanitaria y de defensa de derechos humanos, para abarcar sanciones por incumplimiento de estándares laborales y ambientales, por lo que puede considerarse un movimiento tendiente a consolidar como regímenes internacionales los estándares europeos. En otras palabras, la condicionalidad busca mantener/defender/mejorar los “derechos de bienestar” de los europeos (Halperin, 2006) más que los de la población de los países en desarrollo. En efecto, algunos analistas (Barahona de Brito, 2001; Mappa, 1996; Halperin, 2006) han observado que los derechos de estos últimos resultan avasallados por los de la UE y que son justamente los tratados de asociación que incluyen acuerdos comerciales, los más efectivos para imponer condiciones que, de otra forma, no serían respetadas por los países en desarrollo.¹¹⁶ En este sentido, la decisión de seguir negociando con la CAN sin Venezuela se relaciona también con la necesidad europea de asegurar el respeto, por parte de los países andinos, de las condiciones no económicas impuestas en sus acuerdos de asociación.

En la medida en que algunas de las condiciones impuestas se vinculan con el ejercicio de la democracia, esto ha sido exaltado como un elemento positivo de la influencia europea dentro del ámbito de las relaciones internacionales (Hettne, 2005). Pero una objeción importante a esta apreciación positiva es que la condicionalidad impuesta por la UE en sus acuerdos de asociación se apoya en la existencia de relaciones asimétricas entre países y grupos de países. Es la existencia de relaciones desiguales de poder lo que permite que la UE pueda forzar a otras naciones a aceptar la jurisdicción universal de

¹¹⁶ Vale la pena recordar aquí las declaraciones de Mandelson en diciembre de 2006, véase más arriba.

estándares europeos que, en la mayor parte de los casos, no toman en consideración ni la cultura ni las normas preexistentes en los países en desarrollo (Barahona de Brito, 2001: 134, 136). Si estos países aceptan la condicionalidad es, por lo tanto, por necesidad y no, por convicción. Vincular la cooperación para el desarrollo con la condicionalidad política constituye, por lo tanto, una expresión de la falta de democratización de las relaciones internacionales, que permite a ciertas naciones imponer condiciones a otras para ejercer su derecho a comerciar con ellas (López Méndez y Sotillo Lorenzo, 1996: 117). La democracia resulta doblemente afectada en este proceso porque las sanciones por parte de la UE sólo se aplican a los países más débiles, con menor poder relativo que ese grupo (Barahona de Brito, 2001: 149), pero no a otros socios económicos de importancia para Europa, tales como China (Mattlary, 2002).

Otros autores (Dupret, 1996: 95-99; Pachón, 2004: 101), que aceptan la condicionalidad europea en los tratados de asociación, igualmente la consideran una medida defensiva de la calidad de vida de sus ciudadanos, ya que la misma aparece amenazada por dos procesos que se originan en los países en desarrollo, especialmente en la CAN. Estos procesos son la migración ilegal y el tráfico de drogas y, por lo tanto, se justificaría la aplicación de medidas para controlarlos por parte de la UE. Los tratados de asociación buscan entonces generar en los países en desarrollo condiciones de vida que disminuyan la presión migratoria y que generen alternativas económicas a la producción y tráfico de drogas. Desde esta perspectiva, la decisión de la UE con respecto a sus negociaciones con la CAN se vincula además con este aspecto no estrictamente económico.

Si recordamos el relativo poco interés comercial de la subregión andina para la UE y que, actualmente, este grupo de naciones está en un proceso de ampliación hacia el centro y

este de Europa, con lo cual la CAN tiene aún menor importancia, puede concluirse que la decisión de mantener y ejecutar el cronograma de negociaciones establecido con los países andinos puede vincularse, al menos, con tres aspectos no económicos, tales como: 1) asegurar la imposición de estándares europeos (laborales, ambientales, etc.) a los países andinos, condicionándolos a la negociación de un acuerdo comercial; 2) mantener la política europea de cooperación financiera y técnica para que la CAN, eventualmente, desarrolle su institucionalidad de forma de acercarse a las normas del modelo europeo; y 3) disminuir la presión migratoria y el tráfico de drogas desde los países andinos hacia Europa.

En relación con el objetivo europeo de utilizar el inter-regionalismo como un mecanismo para establecer un orden mundial de acuerdo a sus intereses, Hettne (2005: 20) considera que esto es producto de la experiencia de integración en la UE, en la cual los conflictos se solucionan mediante el diálogo, existe respeto por el derecho internacional y las relaciones entre actores de distinto poder están institucionalizadas. Sin embargo, el mismo autor (Hettne, 2005:25) acepta que el objetivo enfrenta obstáculos dentro de la UE, en la medida en que los diferentes aspectos de sus acuerdos de asociación se vinculan con distintos sectores burocráticos, de forma que lo relativo a política exterior y a política de desarrollo pertenece a dos esferas distintas. Asimismo, sus relaciones inter-regionales resultan influenciadas, en última instancia, por el interés –y deberíamos agregar, por el grado de poder – que dentro de la UE tienen, en un momento determinado, uno o más gobiernos nacionales. Así como en algún momento Inglaterra y Holanda impusieron su influencia para hacer aceptable el Acuerdo de Lomé (hoy Cotonou) al resto de los gobiernos europeos, España y Portugal han hecho lo mismo recientemente para facilitar las negociaciones con América Latina. En general, esta situación puede llegar

a afectar la continuidad de los acuerdos de asociación que se firman con otras regiones.

Otra reflexión puede hacerse desde la perspectiva de los intereses europeos en establecer lo que Russell y Tokatlián (2004: 26) consideran una “esfera de cooperación” en América Latina. Esta esfera crea ámbitos de colaboración en contextos de gran disparidad de poder y competencia pero se diferencia de la tradicional “esfera de influencia” porque, mientras esta última confirma el *status quo* de poder dentro de una región, la primera busca producir un cambio. Sin embargo, ambas comparten tres características: “se fundan en el auto-interés, reconocen la gravitación de las disparidades de poder en las relaciones interestatales y presuponen la existencia de intereses diversos tanto concurrentes como conflictivos”. Para esos autores, además, las principales funciones de una esfera de cooperación en una región son “proporcionar estabilidad, gestionar conflictos, conjurar crisis, difundir poder, dotar de mayor capacidad de acción a los actores menores, generar confianza, reducir incertidumbre y evitar fallas de percepción”. La situación de crisis provocada por la salida de Venezuela de la CAN, podría ubicarse dentro de estas categorías.

La existencia de aspectos no económicos en el concepto de inter-regionalismo y en la política exterior de la UE contribuye, en este caso, a apuntalar la situación política de la CAN, debido a las implicaciones políticas que las negociaciones con la UE tienen actualmente para las naciones andinas. Negociar con la UE posee, en este momento, para la CAN un valor adicional al de la posibilidad de establecer un acuerdo comercial, que haga permanente o amplíe lo incluido previamente en el SGP. Entre otros elementos, porque implica un reconocimiento, por parte de la UE, de que la integración subregional andina – aún sin Venezuela – sigue teniendo vigencia.

Esto es importante porque la situación interna de la CAN, después de la salida de

Venezuela, continúa siendo complicada. El gobierno boliviano representa un factor intra CAN que crea preocupación por cuanto su reacción inicial fue de alineamiento con los ataques del gobierno venezolano a los gobiernos de Colombia y Perú, por la firma de sus respectivos tratados de libre comercio con EEUU. Sin embargo, tres consideraciones parecen haber sido importantes al momento de que Bolivia decidiera no seguir los pasos de Venezuela y se mantuviera dentro de la CAN. Estas consideraciones habrían sido: primera, la importancia de las ventas de soya boliviana en el mercado andino, especialmente en el de Colombia¹¹⁷; segunda, las tensiones internas y las disputas que se producirían entre los sectores bolivianos más dependientes del mercado de la CAN, donde Bolivia se beneficia de medidas de tratamiento especial y diferenciado en su comercio; y tercera, la necesidad de Bolivia de obtener el respaldo del resto de los gobiernos andinos para pedir a EEUU la renovación del programa de preferencias comerciales ATP-DEA, vinculado al control de la producción y el tráfico de drogas ilícitas, por presión especialmente de los productores y trabajadores del sector textil boliviano (Malamud, 2006)¹¹⁸.

Por otra parte, Malamud (2006) se ha planteado la pregunta de a quién buscaba provocar políticamente el gobierno venezolano al anunciar su salida de la CAN de forma tan intempestiva en abril de 2006. La respuesta obvia sería EEUU, dado el rechazo venezolano a los tratados de libre comercio, pero Malamud sugiere que también indicaría su rechazo a la negociación de un acuerdo comercial con la UE. Esta observación la sustenta en declaraciones del viceministro de Relaciones Exte-

117 Para evitar que las ventas resulten afectadas por el TLC de Colombia con EEUU, el gobierno colombiano ha dado garantías de que compensará cualquier pérdida en las exportaciones de Bolivia hacia su país. Aunque Venezuela prometió comprar toda la producción de soya boliviana, como compensación, en la práctica esto enfrenta el rechazo de los productores venezolanos de soya, un cultivo en expansión en este país.
118 En el 2008, EE.UU. decidió discontinuar el ATPDEA para Bolivia y la UE aceptó negociar en forma separada acuerdos con Colombia y Perú.

riores de Venezuela, Pavel Rondón, al partir para Bruselas, cuando se refirió a la falta de interés de su gobierno en negociar un acuerdo comercial con la UE, aunque sí lo tendría en profundizar los aspectos de diálogo político y cooperación con ese bloque de naciones. El hecho de que ahora Venezuela debe negociar con la UE como miembro del Mercosur plantea, entonces, varios interrogantes acerca de cuál será su posición en ellas.

Tanto Malamud (2006) como Isbell (2007) consideran que el comportamiento del gobierno venezolano ha incrementado las críticas por parte de algunos gobiernos europeos, que manifiestan dudas acerca del rol político que ese gobierno está jugando en la región sudamericana. Así, por ejemplo, en marzo de 2006, un mes antes del retiro de Venezuela de la CAN, el ministro de defensa de Holanda había declarado que su país participaría de ejercicios navales en el Caribe, con EEUU, Canadá, Francia y Bélgica, frente al peligro de que Venezuela intentara tomar el control de las islas holandesas (Aruba, Curazao y Donaire), ubicadas a escasos 50 kilómetros de la costa venezolana. Además, para Isbell (2007), la política venezolana de recuperar el control sobre la producción petrolera, antes en manos de compañías europeas como la francesa Total y la noruega Statoil, y la influencia de Venezuela sobre una decisión boliviana similar serían otras razones, además de la desconfianza con respecto a los objetivos políticos de ese gobierno, que explicarían las crecientes críticas europeas al mismo. Desde este punto de vista, su salida de la CAN podría entonces verse como un factor que facilitaría el proceso de negociación con la UE, aun con las dudas existentes acerca de cual será el comportamiento del gobierno boliviano.

También la salida de Venezuela parece haber provocado dentro de la CAN una reactivación de las entrevistas y consultas entre sus presidentes y de ellos tanto con la Secretaría General de ese organismo como con otros gobiernos extra-CAN, como Chile y México.

El liderazgo de este movimiento aparece compartido entre los presidentes de Colombia y Perú y se orienta hacia lograr, por una parte, el regreso de Chile a la CAN, que abandonara en el año 1973, y, por otra parte, la asociación de México, mediante un acuerdo de libre comercio con los países andinos en forma individual¹¹⁹ o con el grupo en su conjunto. En tanto estas iniciativas se desarrollan, la negociación con la UE se ve en este momento histórico de la CAN como el principal elemento externo, tanto económico como político, que asegura su vigencia y permanencia y puede traerle avances que permitan contrarrestar los efectos negativos de la salida de Venezuela.

En la introducción de este capítulo nos planteábamos si los aspectos no económicos del inter-regionalismo habían jugado un rol importante en la decisión europea de continuar las negociaciones de un tratado de asociación con la CAN, pese al retiro de Venezuela, proposición que ahora aparece demostrada por el análisis empírico y apoyada por las reflexiones acerca del concepto de inter-regionalismo. En cuanto a su importancia para la CAN, también estos aspectos contribuyen a respaldar políticamente a este grupo de naciones, en la coyuntura actual. De esta forma, la integración dentro de Sudamérica se ve complicada porque en este proceso interactúan una propuesta regional, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con dos esquemas subregionales, la CAN y el Mercosur, y, además, algunos gobiernos individuales, como el de Venezuela, parecen estar jugando simultáneamente en distintos tableros. Para complicar aún más la situación, factores externos como la globalización y el inter-regionalismo se plasman en propuestas simultáneas de negociaciones con EEUU.¹²⁰ y la UE que, aunque no son exclu-

119 Colombia ya tiene un acuerdo de este tipo con México, desde 1994, como parte del Grupo de Los Tres (G-3), pero la firma de un TLC con EEUU obligaría a hacer ajustes en el mismo.

120 Aunque el proceso de negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está abandonado, ha sido sustituido por un conjunto de negociaciones de TLCs, que asocian a EEUU con México, Chile, Centroamérica y República Dominicana, Panamá, Colombia y Perú, en total más del 50 % de América Latina.

yentes, algunos plantean como alternativas encontradas. Pero, en este momento histórico, el planteamiento de una negociación con la UE tiene para los países andinos el valor agregado de reforzar su vigencia política, además de permitirles alcanzar algunos de sus objetivos económicos de más larga data.

En conclusión, puede estimarse que los aspectos no económicos del inter-regionalismo tienen influencia en la decisión europea de continuar negociando con la CAN, a pesar de la salida de Venezuela, tanto por la relación que tienen con las declaraciones de representantes de la UE como por su función de mecanismo orientado a incrementar la gobernabilidad, más que el conflicto, mediante el desarrollo institucional dentro de una región. Esto demuestra que el inter-regionalismo no constituye sólo un concepto con pretensiones teóricas, para intentar explicar fenómenos percibidos en el entorno internacional, sino que también es un mecanismo activo de la política exterior europea. Persisten, sin embargo, las dudas acerca de su capacidad para convertirse en un mecanismo generador de un nuevo orden mundial, basado en la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus Estados Miembros, por otra parte”. (2004). CELARE. *Documentación de Base 2003*. Santiago de Chile, 85- 128, (junio).
- Adiwasito, E., De Lombaerde, Ph. y Pietrangeli, G. (2005). “On the Joint Assessment of Andean Integration in EU-CAN Relations”, *Studia Diplomatica*. LVIII (3), 115- 130.
- Alarcón Gaviria, A. (2005). *Les régions comme acteurs de la coopération entre l’Union européenne et la Communauté andine de nations*. Ginebra, Suiza: Institut Européen de l’Université de Genève.
- “Andinos advierten que negociarán con Europa sin Bolivia” (2007) La Razón (Lima), 6 de junio, www.la-razon.com/versiones/20070606
- Barahona de Brito, A. (2001). “A integração regional e a expansão da jurisdição universal: a União Europeia e o Mercosul”. En *O Novo Multilateralismo* (pp.133-174). São Paulo.
- Blanc Altemir, A. (2005). “Los tres pilares del acuerdo de asociación Chile-UE: diálogo político, cooperación y comercio”, *Revista de Estudios Internacionales*, XXXVIII (151), 73-116, Santiago de Chile, (octubre-diciembre).
- “Bolivia no quiere acuerdo comercial CAN-UE similar a tratado de libre comercio” (2007) www.eluniversal.com/2007/06/01/
- CAF. (2006). *Informe Anual 2005*. Caracas.
- “CAN da vía libre para los aranceles” (2007) El Tiempo (Bogotá), 27 de julio.
- De Lombaerde, Ph. (2004). “Thematic Cluster: Globalisation and Regionalisation”. I International Conference of the Globalization Studies Network, University of Warwick, November.
- De Lombaerde, Ph. (2006). “EU-CAN Joint Assessment of Andean Integration: A Comparative Perspective”. Ponencia presentada en el 52 Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla.
- Devlin, R. (2000). *The FTAA and Mercosur-EU Free Trade Processes: Can They Learn Something from Each Other?* Buenos

- Aires: BID-INTAL, Occasional Paper 6, (december).
- Doctor, M. (2005). "Razones para la firma de un acuerdo de cooperación entre la UE y el Mercosur: El papel del comercio y de la inversión", *Aldea Mundo*, 10 (19), 17-28 (noviembre).
 - Dupret, P. E. (1996). "La condicionalidad en el centro de la diplomacia europea con los países de la periferia". En ILSA, *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?* (pp. 93-105). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
 - The Economist Intelligence Unit. (2007). "Key Issues and developments for business", *European Policy Analyst. Regional Monitor* (January) www.eiu.com
 - Espinosa, A. (2005). "El proceso de asociación UE/ALC y la conformación de un área de libre comercio entre ambas regiones". En CELARE, *Documentación de Base 2004* (pp. 147-166). Santiago de Chile: CELARE.
 - Fairlie Reinoso, A. (2005). "The Andean Community: The Crossroads of Integration", *Studia Diplomatica*, LVIII (3).
 - Focal. (2007). *Focus on Latin America*, 6 (1) 2 (January-February).
 - Giacalone, R. (2005). "Some conceptual and empirical issues about the South American Community of Nations". II International Conference of the Globalization Studies Network (GSN), University of Warwick, October.
 - Halperín, M. (2006). "Los países latinoamericanos a mitad de camino en las negociaciones multilaterales y en las tratativas para construir el ALCA". Seminario BIL-INTAL, Buenos Aires, 5 y 6 de septiembre.
 - Hanggi, H. (2000). "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives" [paper].
 - Hettne, B. (2002). "El Nuevo regionalismo y el retorno a lo político", *Comercio Exterior*, 52 (11) 954-965 (noviembre).
 - Hettne, B. (1999). "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation". En B. Hettne, A. Inotai & O. Sunkel (eds.) *Globalism and the New Regionalism*. New Regionalism Series, Vol.1. London: Macmillan.
 - Hettne, B. (1996). "Globalization, the New Regionalism and East Asia". En United Nations University Global Seminar, Shonan, Japan, 2-6 September.
 - Hettne, B. (2005). "Beyond the New Regionalism". II International Conference of the Globalization Studies Network, University of Warwick, October.
 - ICE. (1995). *Las preferencias andinas de la Unión Europea. Oportunidades para Venezuela*. Caracas: ICE, Serie "Venezuela Exportadora", N°12.
 - Isbell, P. (2007). "Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano" (I) ARI N° 14 (9 de febrero) www.realinstitutoelcano.org
 - Levi, M. (2005). "Estado de las relaciones UE/Comunidad Andina". En CELARE. *De Guadalajara a Viena: Hacia una cumbre nueva* (pp. 93-99). Santiago de Chile (octubre).
 - López Méndez, I. y Sotillo Lorenzo, J. A. (1996). "La condicionalidad política y la ayuda al desarrollo". En ILSA. *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?* (pp. 115-128). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
 - Malamud, C. (2006). "Venezuela's withdrawal from the Andean Community of Nations and the consequences for regional integration" (15 November) www.realinstitutoelcano.org/analisis
 - Mappa, S. (1996). "La prescripción democrática en las políticas europeas sobre el desarrollo". En ILSA, *La condicionalidad en las relaciones internacionales, ¿sirve para la protección de los derechos humanos?* Bogotá: ILSA, 43-58.
 - Marulanda, C. A. (1996). "Las relaciones de la Comunidad Andina y la Unión Europea". En P. Leiva (ed.) *América Latina y la Unión Europea. Construyendo el Siglo XXI*. Santiago de Chile: CELARE.
 - Matlary, J. H. (2002). *Intervention for Human Rights in Europe*. New York: Palgrave.
 - Molano, G. (2006). "Actores y estructuras del interregionalismo Unión Europea – Comunidad Andina". Ponencia presentada en el 52 Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla.
 - Moncayo Jiménez, E. (1999). "Las relaciones externas de la CAN: entre la globalización

- y el regionalismo abierto". Lima, Secretaría General, (julio).
- Nunes Briceño, M. T. (2004). "Eventual inicio de negociaciones de un Acuerdo de Asociación que incluya un Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y la Comunidad Andina". Lima: XII Programa de Pasantías Comunidad Andina-BID-INTAL (diciembre).
 - Pachón, R. (2004). "Hacia un nuevo vínculo en las relaciones entre la UE y la CAN: los referentes de gobernanza y la visión europea de seguridad respecto a América Latina", *Desafíos*, 10, 94-122, Bogotá.
 - Peña, F. (2003). "Perspectivas de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina más allá del año 2000". En CELARE. *América Latina-Unión Europea. Más allá del año 2000*. Buenos Aires: CELARE, 167-194.
 - Peña, F. y Torrent, R. (2005). *Hacia una nueva etapa en las relaciones UE-América Latina. Un diagnóstico inicial*. Barcelona: OBREAL.
 - "Programa Indicativo Regional Revisado 2004-2006 para la CAN". (2005). CELARE. *Documentación de Base 2004* (pp.161-176). Santiago de Chile, junio.
 - Rosales, O. (2005). "Economía política en la relación económica eurolatinoamericana". En CELARE. *Documentación de Base 2004* (pp.127-145). Santiago de Chile, junio.
 - Rudd, K. (2003). "Inserting a New Dialectic: Governance". En *Globalisation: Australian Impacts*. Sydney: University of New South Wales Press.
 - Ruelands, J. (2002). "Interregionalism in International Relations. Conference Summary". Freiburg, Germany.
 - Ruiz Caro, A. (23 de noviembre de 2004). "Límites de la Comunidad Sudamericana de Naciones", *La República*, Lima.
 - Ruiz-Giménez, G. (1999). "The European Union and Latin America, a Strategic Association for the XXI Century", *Capítulos del SELA* N° 55, 73-89 (January-April).
 - Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2004). "Argentina, Brasil y EE.UU. : El desafío de la cooperación", *Agenda Internacional*, 1 (2) 16-30 (septiembre-noviembre).
 - Solana, J. (2005). "El papel de Europa en el mundo". En R.Torrent Macau, A. Mollet Abbad y A. Arce Suárez (eds.). *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo* (pp.15-17). Barcelona: OBREAL-CEI, Universitat de Barcelona.
 - Solana, J. (23 de marzo de 2007). "50 años de paz y estabilidad", *El Correo* (Bilbao), Suplemento especial "50 años de la UE", 20.
 - Taccone, J. J. y Nogueira, U. (eds.) (2002). *Informe Andino*, Año1, N°1. Buenos Aires: BID-INTAL.
 - Taccone, J. J. y Nogueira, U. (eds.) (2005). *Informe Andino. Desarrollos del Período 2002-2004*, N° 2. Buenos Aires: BID-INTAL, marzo.
 - "UE-CAN deciden iniciar proceso conducente a un Acuerdo de Asociación". 2006. Lima, mayo en www.comunidadandina.org
 - UNCTAD (2003). *World Investment Report*. New York: United Nations.
 - UNICE (2006). "UNICE Strategy on an European Union Approach to Free Trade Agreements" (7/December) www.businesseurope.org
 - *El Universal*. Caracas.
 - Van Langenhove, L. and Costea, A.C. (2004). "Interregionalism and the Future of Multilateralism" www.sgir.org/conference2004
 - Villagómez Merino, M. (2005). "The future of EU-CAN Relations: A Comment" *Studia Diplomatica*, Special Issue: "The Future of Andean Integration and the Relations with the EU", edited by E. Adiwasio, P. De Lombaerde, and R. Torrent) *LVIII* (3) 73-79.
 - Wagner Tizón, A. (2005). "Relations between the Andean Community and the European Union", *Studia Diplomatica*, *LVIII* (3).
 - Yépez Del Castillo, I. y Angel Morales, J. (2005). "Social cohesión in the Andean Regional Process and EU-CAN Relations", *Studia Diplomatica*, *LVIII* (3) 77-114.