

LA ESTRATEGIA DE APOYO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU APLICACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA*

The strategies of support to the integration in E.U. and their potential application to the Andean Community scenario

María Carmela Julio Giraldo

MARÍA CARMELA JULIO GIRALDO

POLÍTÓLOGA Y ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. INVESTIGADORA DE LA ESCUELA LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA, SEDE CARTAGENA (COLOMBIA). LIDERA EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL, EN EL MARCO DE LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN "POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA", CON EL APOYO FINANCIERO DE LA ONG ITALIANA COOPI.
mcjulio83@gmail.com

CORRESPONDENCIA: CALLE REAL DE TERNERA, BLOQUE E, 2DO. PISO, UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA. CARTAGENA (COLOMBIA).

* Este artículo es una síntesis del trabajo de investigación "La cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Contexto, Evolución y Perspectivas de Cambio". En Cooperación Euroandina y Sur-Sur en América Latina. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Universidad de San Buenaventura-Cartagena.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo cuestionar la estrategia de apoyo a la integración regional de la Unión Europea en América Latina, en el marco de las acciones de cooperación al desarrollo dirigidas específicamente a la Comunidad Andina. Las modalidades de cooperación que han derivado de dicha estrategia son la muestra del esfuerzo de la UE por contribuir al fortalecimiento del proceso de integración andina, sin embargo, la profunda crisis política que atraviesa actualmente la CAN y sus limitaciones como actor regional a nivel internacional, hacen necesario replantear la estrategia de apoyo prointegracionista, orientándola hacia nuevas dimensiones de la integración más allá de las económicas.

PALABRAS CLAVE: Cooperación internacional al desarrollo, modalidades de cooperación, Unión Europea, Comunidad Andina, Acuerdos de Asociación, integración regional, integración andina.

ABSTRACT

This article aims to question the strategy for regional integration in Latin America, in the context of the European Union Support development of cooperation actions directed specifically at the Andean Community of Nations. The methods of cooperation that have resulted from this strategy are the sample of EU efforts to contribute to the strengthening of the Andean integration process. However, the deep political crisis of CAN and its limitations as a regional actor in the international community, make it necessary to rethink the strategy of pro-integrationist support, by directing it towards new dimensions of integration beyond the economic ones.

KEYWORDS: *International development cooperation, methods of cooperation, European Union, Andean Community, Association Agreements, regional integration, Andean integration.*

INTRODUCCIÓN

En medio de los debates que se han generado en la última década entre los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo, las principales organizaciones multilaterales y la academia en torno a la eficacia de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo (CID) surgen los cuestionamientos a las modalidades de gestión de la CID como, por ejemplo, a aquellas promovidas y ejecutadas por la Unión Europea (UE) en el marco de su estrategia de apoyo a la integración regional en América Latina, en la medida en que no han logrado contribuir al fortalecimiento de los esquemas de integración subregional existentes.

La integración regional ha sido uno de los principales propósitos de la política de cooperación internacional al desarrollo de la UE, al ser considerada un medio adecuado para lograr la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial. Según el tratado constitutivo de la Unión Europea de 1992 (Tratado de Maastricht), esta inserción es uno de los objetivos concretos que promueve la Comunidad Europea (CE)¹, en el marco de sus acciones de cooperación al desarrollo, unido al desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y a la lucha contra la pobreza (UE, 1992).

El apoyo a la integración en América Latina (AL) por parte de la UE, ha sido particularmente dinámico desde 1995 por dos razones principales: de una parte, por la existencia de esquemas de integración con amplia trayectoria histórica como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM)², así como por el Mercado Común del Sur, de creación más reciente pero conformado por los estados económicamente más fuertes de América del Sur; de otra

1 En este trabajo, la utilización de la expresión Unión Europea y Comunidad Europea se realizará teniendo en cuenta que son dos instancias que nacieron en fechas distintas pero que coexisten en la actualidad con competencias diferentes.

2 El SICA tuvo como antecedente el Mercado Común Centroamericano, creado en 1960, la CAN surgió de la reforma al Acuerdo de Cartagena, firmado en 1969, y la CARICOM surgió de la Asociación de Libre Comercio del Caribe, fundada en 1965.

parte, por la constatación de los beneficios que han obtenido los países europeos como resultado de su proceso de integración económica y, por consiguiente, su interés en presentar al mundo las directrices que les han permitido avanzar en dicho proceso, motivando así el surgimiento de otros actores regionales que posibiliten una interacción interregional pacífica y fluida en la definición de la agenda internacional.

La Comunidad Andina ha sido uno de los esquemas de integración con los cuales la UE ha creado importantes lazos de cooperación y comercio desde los años ochenta, cuando firma con la entonces Comunidad Económica Europea el primer acuerdo de cooperación en 1983. En el marco de este acuerdo, incluso un poco antes de su firma, la CE financió algunos proyectos de cooperación con el objetivo de apoyar ciertos aspectos económicos del proceso de integración andina.

Este artículo se enmarca en los estudios sobre las dinámicas y perspectivas de las relaciones exteriores de la UE y AL, enfatizando en la relación de cooperación que se ha ido construyendo con la CAN, abordando sus antecedentes y justificaciones, las principales modalidades de cooperación orientadas a apoyar el proceso de integración andina y las limitaciones y recientes problemas de la CAN que hacen necesario replantear la estrategia prointegracionista promovida por la UE.

LA UNIÓN EUROPEA: PROMOTORA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El apoyo a la integración regional se convirtió, desde mediados de la década de los noventa, en uno de los objetivos centrales de las relaciones comerciales, de cooperación y de diálogo político que se fueron fortaleciendo con AL y que finalmente llevaron a la Asociación Estratégica Birregional, acordada en 1999. Esta situación se vio favorecida, de una parte, por las características del sistema internacional de la posguerra fría, que permitieron que la UE asumiera un papel como actor internacional en la reconfiguración de los equilibrios de poder y planeara la consolidación de su presencia en ciertas

zonas del mundo, ya libradas de las ataduras del bipolarismo; de otra parte, por la creación de la Unión Europea a través de la firma del Tratado de Maastricht en 1992, que permitió profundizar la integración europea y consolidar una base sólida vinculante para la política de cooperación al desarrollo que se ejecutaría desde un nivel supranacional.

Por el lado de América Latina, los años noventa fueron testigos de un cambio en el modelo de desarrollo nacional, orientado ahora a políticas económicas de apertura y liberalización comercial, basadas en la reducción de la intervención del Estado en la economía y en la promoción de la iniciativa privada. En este contexto se reavivaron los procesos de integración, estancados durante los años ochenta, y surgieron una serie de acuerdos regionales bajo el enfoque del nuevo regionalismo³, según el cual la liberalización de los flujos de comercio intrarregionales se genera de forma paralela a la de los flujos de comercio extrarregionales. Este enfoque implicó básicamente un cambio en los objetivos de las políticas de alcance intrarregional que habían venido impulsando los estados en las décadas anteriores, pasando del proteccionismo, orientado a lograr la industrialización por sustitución de importaciones, a la liberalización comercial, dirigida a ampliar los mercados regionales. Denominado por la Cepal regionalismo abierto, éste buscaba básicamente conciliar la liberalización generalizada, que implicaba la apertura al mercado mundial, con los propósitos de la integración regional surgida de acuerdos especiales de carácter preferencial (Cepal, 1994).

En este contexto, la estrategia de apoyo a la integración regional, sustentada en una serie de comunicaciones de la Comisión Europea emitidas entre 1995 y 2005 (que han dado cuenta de los

3 Entre los nuevos acuerdos podemos mencionar, citando a De Lombaerde (2005, p.6), los “acuerdos de complementación económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), seguidos por el TLC EE.UU.-Canadá (1989), el nuevo impulso en el Mercado Común de Centroamérica (MCCA) (1990), la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1991), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1994), el progreso hacia la unión aduanera en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1995) y un número importante de nuevos acuerdos bilaterales o interregionales”.

objetivos de la relación birregional), se ha basado en la posibilidad de contribuir a una adecuada inserción de los países en desarrollo en la economía mundial, en tanto la integración ha sido concebida como una plataforma de aprendizaje para la apertura y la liberalización comercial. Según estas comunicaciones, la integración permite además aumentar la competitividad de los mercados pequeños para hacer frente a las negociaciones de libre comercio y a las crisis económicas; crea mercados más amplios para la inversión extranjera y contribuye a una mayor visibilidad de los países integrados en los foros internacionales para la defensa de sus intereses comunes (Comisión Europea, 1995a, 1995b, 2004, 2005).

Estas son algunas de las razones que justifican la existencia de la estrategia de apoyo a la integración y que ha llevado a que la UE diseñe un conjunto de modalidades de cooperación al desarrollo para fortalecer los esquemas de integración en América Latina, muchas de éstas ejecutadas en el marco del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).

El ICD es la referencia jurídica más importante para entender la gestión de la política de cooperación al desarrollo por parte de la Comisión Europea (el principal órgano ejecutor de la CE), ya que, siendo un reglamento, define las asignaciones presupuestales para los programas de cooperación, “los criterios o prioridades políticas que deben respetar [dichos programas], así como los procedimientos internos que la Comisión está obligada a seguir” (Torrent y Francia, 2005, p. 40). Favorecer una mayor integración regional es incluida en el ICD como una de las prioridades que las acciones de cooperación de la CE deben tener en AL, unida al fomento de la cohesión social, el buen gobierno, una zona común de enseñanza superior y el desarrollo sostenible (CE, 2006).

MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA COMUNIDAD ANDINA

Teniendo en cuenta las tres áreas básicas en las que se desenvuelven las relaciones exteriores de la UE, a saber: la cooperación al desarro-

llo, el comercio y el diálogo político, donde el comercio y el diálogo político se ven permeados constantemente por la cooperación, y tomando como base una definición amplia de cooperación internacional al desarrollo, que incluye tanto la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como todas aquellas acciones “realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur” (Gómez y Sanahuja, 1999, p.17), es posible identificar las principales modalidades o formas de cooperación al desarrollo orientadas específicamente a apoyar y fortalecer a la Comunidad Andina.

Si bien la cooperación con la Comunidad Andina estuvo orientada en un inicio a apoyar los aspectos económicos necesarios para la integración de este grupo regional, la identificación de las modalidades permite comprobar que en la actualidad el apoyo de la UE no sólo tiene como finalidad respaldar y fortalecer la CAN como un proceso de integración principalmente económica cuyos miembros aspiran a la formación de un mercado común, sino también como un escenario de encuentro, diálogo y definición de temas de la agenda regional e internacional entre los gobiernos y entre los distintos actores sociales de los entonces cinco y ahora cuatro países andinos, como un conjunto de órganos de carácter supranacional e intergubernamental y como un espacio geográfico.

Las modalidades de cooperación al desarrollo que se han podido identificar son: 1) los Acuerdos de Cooperación, especialmente el Acuerdo (vigente) de Diálogo Político y Cooperación de 2003; 2) el Diálogo Político sobre temas generales de interés común; 3) el Diálogo especializado en materia de lucha contra las drogas; 4) el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG); 5) las modalidades para la promoción de la inversión y la cooperación empresarial como: el instrumento *European Community Investment Partners* (ya caduco), los préstamos del Banco Europeo de Inversiones y el programa regional Al-Invest; 6) los proyectos de cooperación, tanto los definidos en los Informes de Estrategia Regional como los anteriores a éstos, y 7) el Acuerdo de Asociación, ahora convertido en Acuerdo Comercial Multipartito UE-Países Andinos.

De estas modalidades nos interesa destacar los proyectos de cooperación y el Acuerdo de Asociación.

• **Proyectos de cooperación:** Los proyectos son una de las modalidades de gestión de la CID más común y versátil. La CAN ha sido beneficiaria de proyectos financiados por la CE desde 1979 en temas como el desarrollo rural, la integración regional, la energía, la lucha contra las drogas, la unión aduanera, asuntos relacionados con el comercio intrandino, etc. (Comisión Europea, 2002b), pero a partir de 2002 los proyectos se diseñan y ejecutan con base en los Informes de Estrategia Regional (en adelante RSP, por sus siglas en inglés), un instrumento de programación de las acciones de cooperación elaborado específicamente para la región andina⁴ teniendo en cuenta las prioridades y asignaciones presupuestales establecidas para América Latina en el ICD.

Para la Comunidad Andina se han elaborado dos RSP para los periodos 2002-2006 y 2007-2013. Este último establece la estrategia diseñada por la CE para contribuir al desarrollo económico y social de la región andina y respaldar su proceso de integración, identificando una serie de prioridades y objetivos, de los cuales han derivado cuatro proyectos actualmente en ejecución, con una asignación presupuestal de 16 millones de euros.

Además de los aspectos económicos de la integración regional, los proyectos inscritos en la estrategia regional 2007-2013 han buscado fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, la cohesión social a nivel regional, la lucha contra las drogas, la prevención de desastres y el fortalecimiento institucional (Delegación de la Comisión Europea en el Perú, 2007).

Sumado a estos proyectos programados en los RSP, y que son ejecutados en su mayoría por las instituciones de la CAN, la integración andina ha sido también apoyada a través de proyectos

4 Los Informes de Estrategia se elaboran tanto a nivel regional para toda América Latina como a nivel subregional (para la CAN, Centroamérica y el MERCOSUR), y a nivel nacional, para cada uno de los países que reciben fondos de cooperación al desarrollo de la UE.

ejecutados en los países de la CAN y que hacen parte de la cooperación bilateral, y de programas temáticos horizontales que han beneficiado a la CAN, así como a las instituciones nacionales de los países andinos y a la sociedad civil, en temas como la lucha contra la droga, la creación de una política de seguridad andina común, los derechos humanos y las minas antipersonales.

Las preguntas que urge resolver, luego de esta mención superficial de los proyectos de cooperación, giran en torno al verdadero impacto que tienen éstos en el fortalecimiento de la integración tanto en sus aspectos comerciales como político-institucionales y sociales, siendo una de las modalidades de cooperación más dinámicas y precisas de la CE, potencialmente medibles en sus resultados, que derivan en la actualidad de un trabajo de investigación y comunicación constante con el beneficiario (en tanto se diseñan teniendo en cuenta el RSP vigente), que involucran y benefician múltiples actores regionales, además de los gobiernos centrales, y que materializan, de alguna manera, algunos de los temas tratados en el diálogo político entre los gobiernos andinos y las principales autoridades de la UE.

Por ahora es posible afirmar que a pesar de los problemas de ejecución que enfrentan los proyectos⁵, y las evaluaciones de impacto que aún están pendientes, es evidente un aumento significativo en los montos de la cooperación en los últimos años, que cubren nuevas dimensiones de la integración más allá de la comercial, y contribuyen así a fortalecer ciertos aspectos de la integración regional, entendida como un proceso que implica más que la gestión de asuntos técnico-económicos.

5 En este sentido, la Comisión Europea (2007b, p.14) señala, con base en su experiencia adquirida, que las dificultades en la gestión de proyectos subregionales en la zona andina han surgido como consecuencia principalmente de tres factores, que se encuentran muy relacionados a su vez con la escasa "asunción" de los proyectos: "los cambios en las administraciones y programas políticos de los distintos países (como lo ilustran los múltiples cambios de coordinadores nacionales para un único proyecto), la limitación de los recursos humanos y de otro tipo de la Secretaría General de la CAN (la principal responsable de la implementación de los proyectos regionales) y los retrasos en los pagos de fondos de contrapartida por parte de los países de la Comunidad Andina".

• **Acuerdos de Asociación (AdA):** Previstos desde mediados de la década de los noventa, tienen como objetivo básicamente consolidar una zona asimétrica de libre comercio y mejorar cualitativa y cuantitativamente la cooperación al desarrollo y el diálogo político (Grisanti, 2004), en aras de convertir a las contrapartes en verdaderos socios de la UE. Con el AdA que se planeaba firmar con la CAN se pretendía agrupar en un solo acuerdo las modalidades en las que se han basado las relaciones entre la UE y la CAN a lo largo de su historia y, en este sentido, reemplazar el Sistema de Preferencias Arancelarias (que ha permitido que casi todos los productos industriales de la región andina, así como ciertos bienes agrícolas y pesqueros, entren al mercado europeo sin pagar aranceles), superando sus limitaciones de acceso al mercado europeo, aumentar la cooperación, ampliando las posibilidades de financiación bajo nuevas líneas presupuestarias, y profundizar en nuevos temas en el diálogo político.

La UE consideró que las negociaciones para la firma de un AdA con la CAN, realizadas entre septiembre de 2007 y junio de 2008, contribuirían a fortalecer la integración regional, en la medida en que se forzaría a los gobiernos andinos a asumir posiciones conjuntas y a acelerar ciertos asuntos pendientes del proceso de integración económica como la adopción de un arancel externo común. En efecto, los gobiernos reconocieron, a través de la Declaración de Tarija de 2007, la necesidad de mantener la unidad de la CAN para encarar una negociación exitosa, superando aparentemente las diferencias expresadas por Bolivia y Ecuador (CAN, 2007, p. 1). No obstante, las negociaciones de bloque a bloque fueron suspendidas por los desacuerdos con Bolivia y Ecuador en ciertos temas, como propiedad intelectual, compras públicas, servicios y biodiversidad, mientras Colombia y Perú presionaban para que la negociación avanzara al ritmo planeado.

Durante la segunda mitad de 2008 se intentó avanzar en la superación de las diferencias entre los países andinos, mientras los representantes de la CE advertían permanentemente que el Acuerdo sólo sería posible si se concretaba de bloque a bloque. Sin embargo, ante la petición de Perú y Colombia de avanzar en las negociaciones

por fuera de la CAN⁶ y de la escasa voluntad política de conciliar con los otros miembros andinos, el Consejo de Ministros de la UE aprobó, en enero de 2009, que el pilar comercial del AdA se negociara bilateralmente con dichos países⁷, mientras los temas de cooperación y diálogo político se podrían seguir discutiendo en el marco de la CAN. Bolivia finalmente fue el único país andino que quedó por fuera de la negociación.

Al momento de escribir estas líneas ya se habían realizado tres rondas de negociaciones del nuevo Acuerdo Comercial Multipartito en Bogotá, en Lima y en Bruselas con los tres países andinos, cuyas discusiones (de carácter confidencial) se han caracterizado al parecer por la aceptación de Perú y Colombia de prácticamente todos los puntos de la agenda, mientras “Ecuador ha planteado algunas reservas, vinculadas varias de ellas a las preferencias arancelarias al banano” (“Países Andinos”, 2009). Se espera concluir el Acuerdo antes del 31 de octubre de 2009.

Los efectos en el proceso de integración de la Comunidad Andina de una negociación con estas características son aún desconocidos, pero se teme que uno de los propósitos principales de la cooperación con la UE como es el fortalecimiento del proceso de integración regional, que se ha repetido incesantemente en todo tipo de documentos y escenarios formales e informales que han dado cuenta de la relación interregional, se vea notablemente afectado. El proceso para la firma de un AdA, que se presentó como un avance cualitativo del alcance de las relaciones entre la UE y la CAN y en un estímulo para la integración, al obligar a los países andinos a asumir posiciones comunes, se ha convertido en el detonante de nuevos conflictos (aunque, por supuesto, no es su causa) y ha contri-

6 Los gobiernos de Perú y Colombia manifestaron en distintas ocasiones la posibilidad de negociar fuera de la CAN, incluso antes de que las negociaciones en bloque efectivamente fracasaran. Para ampliar esta información véase Fairlie, 2008 y Maihold, 2008 y el seguimiento de las noticias a lo largo del segundo semestre de 2008 en http://www.comunidadandina.org/exterio/ue_noticias.htm.

7 Como la negociación con los tres países andinos se centrará ahora en el pilar comercial del AdA inicial, se ha cambiado su nombre por “Acuerdo comercial multipartito UE-Países Andinos”.

buido a acentuar aún más los problemas recientes que han impedido avanzar en una verdadera integración.

LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA Y LA NECESIDAD DE REPLANTEAR LA ESTRATEGIA PROINTEGRACIONISTA DE LA UE

Si bien la CAN es una de las instituciones de integración más antiguas de AL y cuenta con una estructura organizacional muy compleja, sus competencias supranacionales son muy limitadas, no ha logrado avanzar en la creación de un arancel externo común y apenas ha logrado el nivel de integración económica correspondiente a la zona de libre comercio.

Se pueden verificar avances importantes en cuanto al incremento de las exportaciones intracomunitarias, especialmente de manufacturas, y en la construcción de una agenda multidimensional de integración que abarca nuevos temas, como el desarrollo social y cultural, una política exterior común, el desarrollo sostenible, la integración física y transfronteriza, los derechos humanos y la biodiversidad, entre otros (SGCAN, 2004), pero el ambiente político actual no ha sido el más propicio para una verdadera profundización de una integración de carácter integral. Los gobiernos actuales de los países andinos tienen diferencias notables en las prioridades de relacionamiento internacional que dependen, a su vez, de las diferencias en las estrategias de desarrollo nacional que cada uno impulsa.

Los recientes enfrentamientos entre el gobierno de Colombia y Ecuador como consecuencia de los problemas derivados del conflicto armado colombiano y las diferencias ideológicas de sus gobiernos, que han llevado a la suspensión de las relaciones diplomáticas desde marzo de 2008 y a un creciente sentimiento xenofóbico en Ecuador (“¿Por qué”, 2009), la firma de los tratados de libre comercio con Estados Unidos por parte de los gobiernos de Colombia y Perú, que ha puesto en riesgo el acervo comunitario andino (Viera, 2008, p.127) y, posteriormente, la decisión de Colombia, Perú y Ecuador de negociar por fuera del bloque andino el pilar comer-

cial del AdA con la Unión Europea⁸, han contribuido a agravar las relaciones entre los gobiernos de Bolivia y Ecuador con Colombia y Perú, restando credibilidad al proceso andino y disminuyendo el apoyo político que requieren las distintas iniciativas de la CAN que buscan hacer frente a los problemas que afectan a toda la región.

La CAN no ha logrado finalmente consolidarse como un actor internacional con capacidad para identificar prioridades de política, formular políticas coherentes en el marco de su acción interna y externa y negociar con otros actores en el sistema internacional (Betherton & Vogler, 1999, citado por Sanahuja, 2007, p. 5)⁹, y en esa medida, la estrategia prointegracionista de la UE, defendida permanentemente desde mediados de los años noventa, debe replantearse a la luz del poco impacto que ha tenido en un proceso de integración muy debilitado, lleno de incertidumbres, sustentado en un fuerte intergubernamentalismo y en un evidente déficit democrático, cuyas partes se niegan a hacer converger sus intereses y han sido incapaces de construir consensos y visiones conjuntas del futuro multilateral al que desearían enfrentarse.

En este contexto, la aceptación de la UE de negociar con cada país andino por separado un acuerdo comercial al margen de la institucionalidad de la CAN respondió, en cierta medida, al reconocimiento de las limitaciones de esta última y a sus pocas posibilidades de actuar como un bloque regional de manera coordinada en sus relaciones con terceros. Dicho reconocimiento constituyó un punto de quiebre importante en las relaciones interregionales UE-CAN y ha fortalecido el llamado a reformular la estrategia prointegracionista por sus pocos resultados y sus evidentes contradicciones.

Si bien la región andina no representa una zona estratégica en términos económicos, ni sus problemas coinciden con las priori-

8 La advertencia que se ha hecho en este sentido consiste en que la mezcla de acuerdos de libre comercio asumidos por sus miembros de manera independiente pueden llevar a incompatibilidades con los compromisos adquiridos al interior de la CAN y, en consecuencia, al debilitamiento de las instituciones de integración.

9 Betherton y Vogler señalan las características que debe tener un actor internacional para considerarse como tal.

dades actuales de la agenda internacional¹⁰, se caracteriza por profundos problemas de pobreza, violencia y narcotráfico que la UE no puede desconocer, menos aún cuando la existencia de múltiples modalidades de cooperación y de proyectos ejecutados desde 1979 evidencian que ha habido un esfuerzo importante para apoyar el proceso de integración. En este sentido, es conveniente rediseñar la estrategia prointegracionista, abandonando, en primer lugar, la pretensión de ver en la CAN estructuras de integración similares a la europea (Grabendorff, 2008) y estableciendo, en segundo lugar, una separación entre las relaciones de cooperación con los grupos de integración regional y la perspectiva de consolidar acuerdos de asociación (Peña, 2009).

Es necesario mantener la cooperación y trabajar en su fortalecimiento, que ha sido en los últimos años particularmente dinámica en el apoyo al desarrollo de los distintos actores regionales, más allá de los gobiernos centrales, especialmente a través de proyectos de cooperación dirigidos a la sociedad civil o de programas como Al-Invest, dirigido a pequeños microempresarios. Este fortalecimiento parte de una reorientación de las acciones de cooperación para que se dirijan a aquellas dimensiones de la integración que tienen mayor viabilidad e implica mejorar el impacto de los proyectos a través de una adecuada formulación de los mismos y un minucioso seguimiento a su ejecución.

Sin dejar de advertir que los acuerdos comerciales que se negocian en la actualidad con Colombia, Ecuador y Perú deben ser coherentes con los objetivos de la política de cooperación al desarrollo de la UE, en el sentido de evitar los impactos sociales negativos de ciertas exigencias que suelen derivar de estos acuerdos, las accio-

10 Entre las prioridades de la agenda internacional se pueden mencionar: los problemas de seguridad derivados del terrorismo transnacional, que sitúan las preocupaciones de Europa en los riesgos que implica la inestabilidad de los países cercanos a su frontera; el proceso de ampliación que integró diez nuevos estados a la Unión; “el cambio sustantivo de la relación transatlántica con Estados Unidos en el ámbito político y de la seguridad, sin olvidar, por supuesto, el creciente desafío económico que representan los países asiáticos” (Grabendorff, 2008) y, en menor medida, la nueva agenda de desarrollo que busca cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, centrando la cooperación en los países más pobres (Sanahuja, 2007).

nes de cooperación, enmarcadas en una nueva estrategia prointegracionista, deben apoyar aquellas áreas de la integración andina en las que sea posible diseñar respuestas adecuadas a los problemas de desarrollo económico y social comunes a los cuatro países andinos.

El apoyo a la integración debe verse ahora no como un medio para dar cumplimiento al objetivo de la política de cooperación al desarrollo de la CE de favorecer la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial, sino como una forma de racionalizar las intervenciones que den solución a los problemas de desarrollo económico y social y de pobreza comunes a los cuatro países andinos (o al menos a dos o tres de ellos), si se realizan a nivel subregional y son ejecutados o coordinados por una institución de alcance subregional como lo sería la CAN.

Los distintos órganos que componen la CAN se encuentran trabajando en la construcción de una nueva visión estratégica con la cual se busca superar la parálisis de la CAN y darle continuidad al trabajo de los diferentes temas de la agenda multidimensional, como la protección del medio ambiente, el desarrollo social, la infraestructura, el desarrollo fronterizo y la lucha contra la pobreza. Una vez definida esta nueva visión estratégica y las áreas de trabajo para fortalecer la integración, la cooperación internacional, inclusive no sólo la proveniente de la CE sino también la de otros donantes¹¹, puede guiarse en función de las necesidades identificadas por los países andinos. Esto implica además un esfuerzo importante por abandonar la pasividad que caracteriza en general a los latinoamericanos como receptores de cooperación (Torrent & Francia, 2005) y trabajar para mostrar cuál es la verdadera situación de la CAN

11 En el Documento de Estrategia Regional 2002-2006 para la Comunidad Andina (Comisión Europea, 2002b), la Comisión señala que la cooperación regional de otros donantes es muy limitada, puntual y no deriva de una estrategia. Se menciona el apoyo de la Universidad de Harvard a la CAF, del BID a la CAF, de la OEA y de UNCTAD. En el Documento de Estrategia Regional 2007-2013 (Comisión Europea, 2007b) se advierte sobre el solapamiento de proyectos de la CE con proyectos de otros donantes, aunque en un grado muy limitado. Entre otros donantes se mencionan a Francia, Alemania, el Reino Unido, Suecia y España.

y cómo la cooperación puede aportar a la integración en nuevos ámbitos.

Siguiendo este camino es posible entonces comenzar a ver los resultados de una cooperación subregional que lleva (de manera programada o no, en el marco de una estrategia o fuera de ella) treinta años, y que no es otra cosa distinta que presenciar cómo sus poblaciones mejoran sus niveles de vida y salen poco a poco de la pobreza. (13)

REFERENCIAS

- CAN (2007). *Decisión 667 Marco General para las Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina. Lima, 8 de junio.
- CE (2006). *Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Europea (1995a). *Comunicación de la Comisión Europea sobre el apoyo a los esfuerzos por la integración económica regional de países en desarrollo (traducción libre de: European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries)*. Comunicación de la Comisión Europea. Bruselas, COM (95) 219 final, 16 de junio.
- Comisión Europea (1995b). *Unión Europea – América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, COM (95) 495 final, 23 de octubre.
- Comisión Europea (2002b). *Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006*.
- Comisión Europea (2004). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta*

- a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y AL y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004. Bruselas, COM (2004) 220 final, 7 de abril.
- Comisión Europea (2005). *Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, COM (2005) 636 final, 8 de diciembre.
- Comisión Europea (2007b). *Comunidad Andina. Documento de Estrategia Regional 2007-2013*.
- De Lombaerde, P. (2005). *El nuevo regionalismo en América Latina*. UNU-CRIS Occasional Papers. United Nations University. Comparative Regional Integration Studies.
- Delegación de la Comisión Europea en el Perú (2007, diciembre). *Cooperación Regional UE-CAN 2008*. Lima.
- Fairlie, A. (2008). Integración regional y Acuerdo de Asociación CAN-UE. En: D. Osterlof (Ed.). *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivada* (pp. 45-75). San José: Juricentro, OBREAL, FLACSO.
- Grabendorff, W. (2008). La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones. En R. Lagos (Comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 239-267). Buenos Aires: Fundación Grupo Mayan y Edhasa.
- Gómez, M. & Sanahuja, J. A. (1999). *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid: CIDEAL.
- Grisanti, L. X. (2004). *El nuevo interregionalismo transatlántico: La asociación estratégica Unión Europea – América Latina*. Buenos Aires: BID/INTAL, Documento de Divulgación -IECI-04.
- Maihold, G. (2008, junio 6). La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana. Real Instituto Elcano. *ARI*, 58. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI58-2008. Consultado el 3 de marzo de 2009.
- Países Andinos y Unión Europea inician IV ronda negociadora para acuerdo comercial (2009, 15 de junio). Portafolio.com.co.
- Peña, F. (2009). *Perspectivas de Concreción de los Acuerdos Pendientes entre la Unión Europea, el Mercosur y la Can*. CELARE, febrero. En <http://www.celare.org/>. Consultado el 5 de junio de 2009.

- ¿Por qué nos odian en Ecuador? (2009, 7 de febrero). Semana.com.
- Sanahuja J. A. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. En C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer & J.A. Sanahuja (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* (pp. 1-41). Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- SGCAN: Secretaría General de la CAN (2004). *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino. Comercio, Inversión y Cooperación Financiera*. Documentos de Trabajo SG/dt 247.
- Torrent, R. & Francia, J.M. (2005). *Las Relaciones Unión Europea – América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado*. UNU-CRIS Occasional Papers. United Nations University. Comparative Regional Integration Studies.
- UE (1992, julio 29). *Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial, C-191*. En <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Consultado el 15 de febrero de 2009.
- Vieira Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.