

La política de Cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina de Naciones

Marlene Otero Silva*

Resumen

La presente investigación se propone identificar el tipo de relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, anteriormente conocida como Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena, en el marco de los acuerdos de Cooperación. Para ello se identificará el tipo de relaciones posibles y las que han podido concretarse entre la Unión Europea y los diferentes países y acuerdos de integración regional en América Latina, en las cinco últimas décadas del siglo XX, desde los acuerdos de primera a los de cuarta generación, que incorporan las relaciones de integración. Se puede derivar que, en el caso de las relaciones de la UE-CAN, entre 1983 y 2000, las relaciones que han podido establecerse alcanzan estadios de cooperación política, económica y técnica, sin llegar a suscribirse acuerdos de Asociación. Sin embargo, la CAN aspira concretarlos para plasmarlos en una Zona de Libre Comercio con la UE.

Palabras Clave: Cooperación UE-Latinoamérica-CAN, Acuerdos Marco, Asociación, integración, SPG-Drogas.

European Union Cooperation Politic with Andean Community

ABSTRACT: This research intends to identify the nature of the relations between the European Union and the Andean Community, which was known as the Andean Pact (Pacto Andino) or Cartagena Agreement (Acuerdo de Cartagena) within the cooperation agreements. In order to do this, the nature of the possible relations are identified as well as those that had been agreed between the European Union and different countries together with other regional integration agreements in Latin America, in the last five decades of the 20th century, since the first generation up to the fourth generation agreements, that include integration relations. It can be said that European Union and Andean Community relations between 1983 and 2000, include political, economical and technical cooperation stages, without subscribing association agreements. However, the Andean Community aims to define them and create a Free Trade Zone with European Union.

Key Words: EU-Latin America-Andean Community cooperation, frame agreements, association, integration, SPG-drugs.

Introducción



La presente investigación se propone indagar sobre la política de cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina (CAN), antiguamente conocida como Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena. En primer lugar, se contemplan los aspectos conceptuales de las políticas de cooperación de los Estados, para poder diferenciar a la cooperación de otros tipos de relaciones o interacciones que mantienen las naciones y los grupos de naciones. Posteriormente, se trata de ubicar las relaciones de cooperación de la UE con la CAN, en el seno de la política de cooperación que dirige la UE hacia Latinoamérica

y los países en desarrollo en general. De allí podemos luego conocer las diferentes aristas de la cooperación de la UE con la CAN, detallando los diferentes programas, en especial el SPG-Drogas y el Acuerdo Marco.

1. La política de cooperación internacional

La política de cooperación de los Estados forma parte de las *interacciones internacionales* que es posible encontrar entre los distintos actores del sistema internacional. Como lo ha interpretado la academia, estas formas de interacción internacional, pueden ir en un *continuum* que va desde el extremo del conflicto, cuya manifestación más aguda es la guerra, hasta el extremo de la cooperación, cuya máxima representación sería la integración entre países. (Barbé, 1995)

Según Barbé, la intensidad de la cooperación puede variar sustancialmente desde la negociación diplomática y las consecuencias derivadas de la misma (financiación de un proyecto de ayuda humanitaria, por ejemplo) hasta la creación de una organización en la que los Estados asuman compartir su soberanía, iniciando así un proceso de integración.

De igual manera, tomando en cuenta los *objetivos*, se puede hablar de cooperación política, cooperación económica y cooperación técnica. También existen diferentes *niveles de formalización* de esa cooperación, desde formas de cooperación altamente formalizadas mediante un mecanismo jurídico (tratados y/o organizaciones internacionales) y otras de carácter informal, sustentadas únicamente en acuerdos políticos.

Tomando en cuenta a los *actores* que participan en el proceso, se puede hablar del nivel interestatal, bien sea bilateral o multilateral; el nivel gubernamental subestatal, que ofrece ejemplos como la cooperación transfronteriza entre gobiernos regionales (por ejemplo, la cooperación transfronteriza vasco aquitana); el nivel transnacional que abarca a todas aquellas ONG que participan en proyectos de cooperación; y el nivel supraestatal en el que se ubican todas las relaciones de cooperación enmarcadas en una organización internacional (como ejemplo, las campañas de alfabetización de la UNESCO).

Entre las modalidades de la cooperación que despiertan mayor interés en el plano social, según Barbé, encontramos la *«cooperación internacional para el desarrollo»*, la cual puede definirse, según Francisco Albuquerque –citado por esta misma autora– como «el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando algunas transferencias de recursos concesionales a los países subdesarrollados, tiene como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente en estos últimos países». (Barbé, 1995:215).

Muchos autores han definido la cooperación para el desarrollo como un instrumento más de la política exterior de los países, en la cual el donante orienta la ayuda hacia las regiones en las que tenga mayor interés, ya sea por razones de seguridad, por proximidad geográfica, antiguos vínculos coloniales, etc. Otros países establecen como condición para la ayuda, que el país receptor utilice una parte de ésta o de los préstamos, para adquirir importaciones procedentes del propio país donante.

Sin embargo, tomando en cuenta la definición de Cooperación al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE, no se deben contabilizar como ayuda al desarrollo ni las inversiones, ni los préstamos en condiciones comerciales o ligados a las exportaciones. (Barbé, 1995)

2. La cooperación de la UE con América Latina

Las relaciones de la antigua Comunidad Europea con América Latina, desde mediados de los años 50 han oscilado desde una situación de desinterés común, a una relación de intercambio creciente, que ha llegado al punto del establecimiento de acuerdos de Asociación con algunos grupos regionales, como el Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay). De igual manera, así como se han venido profundizando los puntos de interés, también han existido algunos puntos críticos en las relaciones, asunto que será objeto de atención en el apartado respectivo.

El espacio que ocupa Latinoamérica y el Caribe en el intercambio con la UE es poco significativo, dado que Sudamérica suministra sólo el 2% de las importaciones a la UE y adquiere de ésta mercancías equivalentes al 2,5% de todas sus exportaciones. (CAN, 2000)

A partir de 1988, la actual Unión Europea se convirtió en el primer donante mundial de ayuda al desarrollo, con un 38,2% del total, colocándose por encima de los

Estados Unidos de Norteamérica, antiguo mayor donante y por encima de los aportes de Japón. (Del Arenal, 1997)

Aunque hay un escaso volumen de exportaciones de la UE hacia América Latina, éstas tienen una significación especial para la Comunidad Andina (CAN) dado que la UE es el segundo socio comercial de la sub región, con un 17% del volumen total de su comercio. De igual manera, la UE es el segundo inversionista en la CAN, después de los Estados Unidos. En los últimos años, según el secretario general de la CAN, Sebastián Alegrett, este renglón se ha incrementado por 30, lo que equivaldría a decir que en un 3 mil por ciento. (Alegrett, 1998)

Según Celestino del Arenal, aunque la región latinoamericana se ha mantenido en un nivel secundario respecto a las prioridades de la Unión Europea, las relaciones entre ambas regiones han pasado desde 1957 *«de un desconocimiento e ignorancia mutua a una situación de diálogo político, concertación en todos los campos, cooperación económica y cooperación al desarrollo»*. (Del Arenal, 1997). Tal desarrollo de las relaciones puede observarse en la asunción de acuerdos de primera, segunda, tercera y cuarta generación, que muestran el avance y profundización de estas relaciones.

Aunque la Comunidad Andina sólo ha participado en los acuerdos de segunda y tercera generación, consideramos ilustrativo mostrar los alcances de los diferentes modelos de cooperación de la UE con los diferentes grupos y países de la región sudamericana, para apreciar las prioridades de la UE en América latina.

La financiación de los programas de cooperación de la UE con América Latina se realiza con los recursos del Presupuesto General y con un enfoque regional diferenciado. Es decir, algunos países reciben ayuda como grupos de integración, como el sistema Centroamericano de Integración, la

Comunidad Andina y el Mercosur y otros lo hacen de forma individualizada, como Chile y México. (Granell, 1999)

En el plano político, la UE y el Grupo Andino decidieron institucionalizar un diálogo en 1996, aún cuando en el marco del Grupo de Río, al cual pertenecen los países de la sub región andina ya se había producido dicho diálogo.

Retomando a Del Arenal, los Acuerdos de primera generación, que se suscriben entre 1957 y 1971, se producen en un contexto en que la Comunidad Europea se encontraba *ensimismada* en el desarrollo de su propio proceso de integración y sus relaciones exteriores estaban centradas en los procesos de descolonización que confrontaban las ex colonias de algunos estados miembros de la CE. Sin embargo, entre 1971 y 1975 se ponen en marcha acuerdos de este tipo con Argentina, México, Brasil y Uruguay. La característica de estos acuerdos de primera generación es que la CE los firma exclusivamente con países de mayor potencial económico y en un contexto bilateral, es decir, país por país, sin incluir grupos de integración. Este tipo de acuerdos no representan ninguna mejora en el acceso de los productos de los países latinoamericanos a los mercados de la CE.

De acuerdo con el autor antes citado, los acuerdos de *segunda generación* se producen a principios de la década de los 80, producto de las demandas formuladas por los países latinoamericanos y de la maduración de la «*conciencia europea del establecimiento de relaciones más acordes con intereses políticos, económicos y culturales*», así como de seguridad común. (Del Arenal, 1997).

El contexto de estos acuerdos está caracterizado por el acceso de España y Portugal a las Comunidad Europea, lo que dinamiza la preocupación del colectivo de la UE en Latinoamérica. Otro añadido en los cuadros de preocupación habría sido la grave situación política, económica y social del istmo

Las relaciones de la antigua Comunidad Europea con América Latina, desde mediados de los años 50 han oscilado desde una situación de desinterés común, a una relación de intercambio creciente, que ha llegado al punto del establecimiento de acuerdos de asociación con algunos grupos regionales...

centroamericano, en el marco de la Guerra Fría y los conflictos Este-Oeste. Ejemplo de este tipo de acuerdo serán los celebrados en 1980 con Brasil, en 1983 con el Grupo Andino y en 1987 con Centroamérica.

La característica de este tipo de acuerdos es que responden no sólo a intereses comerciales sino políticos y de cooperación; que se firman no sólo con países sino con grupos de integración y que cobra importancia en su contenido la preocupación por la cooperación al desarrollo. Específicamente, los firmados con el Pacto Andino -actual Comunidad Andina- y con Centro-América, se estructuran con base en tres apartados: cooperación en políticas comerciales, cooperación económica y cooperación al desarrollo. Sin embargo, estos acuerdos siguen siendo no preferenciales y desde el punto de vista de la cooperación económica no poseen ninguna estipulación concreta ni compromiso material, sino que son meras declaraciones de intenciones.

Los acuerdos de *tercera generación*, entre los que también participa la sub región andina, se producen entre 1990 y 1993. Estos acuerdos se firman en un contexto de importantes transformaciones políticas, económicas, científicas, culturales y sociales en el escenario

mundial tales como el fin de la Guerra Fría, el desmembramiento de la URSS, entre otros importantes acontecimientos.

En este marco, se produce también el replanteamiento de la cooperación de la UE, según del Arenal, con base en valores globales como «*el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos*». El Tratado de la UE, firmado en 1992, enmarca la política de cooperación europea en la Política Exterior y de Seguridad Común. Con Argentina y Chile se firman estos acuerdos en 1990, con Uruguay y México en 1991, con Paraguay y Brasil en 1992 y con el Pacto Andino en 1993. (Del Arenal, 1997)

La característica de estos acuerdos es la fundamentación democrática de la cooperación, es decir, en los diferentes acuerdos se contempla una «cláusula democrática» que representa un compromiso común en hacer prevalecer los valores propios de ésta y mediante la cual los países que se alejen de esos valores perderán los derechos de cooperación adquiridos mediante los acuerdos por parte de la UE. Contemplan también una cláusula evolutiva en función de la cual ambas partes podrán ampliar y completar los niveles y campos de la cooperación.

Se otorga en los mismos una gran importancia a la Cooperación Avanzada, que es considerada la principal innovación de estos acuerdos. Con este tipo de cooperación, se hace hincapié en los mecanismos asociativos por encima de los asistenciales y se pretende contribuir con la eficacia de los sistemas productivos. En estos acuerdos se mantiene la ayuda al desarrollo para las capas más desfavorecidas de la población y los países más pobres, se marca el interés por el desarrollo del sector rural, los aspectos humanos del desarrollo, la cooperación regional -para el fortalecimiento de los propios grupos de integración-, la ayuda a la reconstrucción y la asistencia medioambiental.

Otra característica de estos acuerdos es que en ellos se diversifican los instrumentos de cooperación. Del Arenal sostiene que, a pesar de estos avances, las relaciones de la CE con América Latina continuaban situadas en el último escalón de la «pirámide de preferencias» y lejos de los deseos y demandas latinoamericanas.

3. Los acuerdos de cuarta generación

Este tipo de acuerdos que se producen a partir de 1994, se enmarcan en un contexto de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como de la creación de importantes bloques de integración como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). En este escenario, América Latina cobra un nuevo protagonismo, al intensificar sus relaciones con otros espacios del mundo. El TLC ofrece la posibilidad de ampliación a los demás países y grupos de América Latina.

Celestino del Arenal considera que de la atención prioritaria al diálogo político y la cooperación al desarrollo (novedad que suponían los acuerdos de tercera generación), se pasa a centrar la atención en las relaciones económicas y la liberalización del comercio. En el caso de Mercosur, la UE habría encontrado un interlocutor válido.

En esta etapa, las relaciones de la UE se centran en una mayor selectividad en las relaciones bilaterales, en las que se potencian las negociaciones de acuerdos con los grupos y países de mayor desarrollo económico. Es por ello que en esta etapa se firman acuerdos con Mercosur en 1995, Chile en 1996 y México en 1997.

La novedad de estos acuerdos es que se elaboran con base en la reciprocidad y el interés común, estableciéndose un nuevo modelo de «Asociación» política y económica y su objetivo último a través de la profundización del

...América Latina ha ocupado una posición cada vez más relevante dentro del cuadro de preferencias de la UE, en un contexto de competencia creciente la UE y los Estados Unidos por el mercado latinoamericano.

diálogo político y de las relaciones económicas, es el establecimiento a mediano plazo de una zona de libre comercio, sin excluirse propósitos de cooperación política, científico-técnica y cultural. Los mismos incluyen también una cláusula democrática.

Se considera que con este tipo de acuerdos la UE persigue, además del diálogo, la cooperación y la concertación política con América Latina, así como no perder cuotas de mercado latinoamericano que puedan ser captadas del lado norteamericano. Sostiene (Del Arenal, 1997) que lo más importante de este tipo de acuerdos es que desde el punto de vista comercial, ponen las bases para «*superar el tradicional desencuentro*» entre la UE y América Latina, en el que las demandas latinoamericanas de apertura comercial unilateral y el establecimiento de preferencias comerciales por parte de la antigua Comunidad Europea no encontraban respuesta, salvo el uso del Sistema General de Preferencias, SGP, para el caso del Grupo Andino y Centroamérica.

Para cerrar este apartado se puede afirmar, nuevamente con Del Arenal, que América Latina ha ocupado una posición cada vez más relevante dentro del cuadro de preferencias de la UE, en un contexto de competencia creciente la UE y los Estados Unidos por el mercado latinoamericano.

Aún cuando hay quienes han sostenido que América Latina ha perdido terreno al lado de otros escenarios de la cooperación de la Unión, Jorge Grandi y Daniel Schutt consideran que las estadísticas de la cooperación europea hacia América Latina entre 1990 y 1996 permiten corroborar un aumento gradual de las ayudas europeas hacia la región. (Grandi y Schutt, 1998-99)

4. Las diferentes formas de relación de la UE con la CAN

La cooperación europea ha evolucionado en el tiempo. Mientras que en la década de los setenta, se redujo al ámbito comercial, en los años ochenta, tomó relevancia la cooperación para el desarrollo. En la década de los noventa, según el documento «Relaciones con la Unión Europea» de la CAN, (CAN, 2000) se «*apunta a construir un conjunto de mecanismos de cooperación industrial, científico tecnológica e interempresarial propios de la cooperación económica avanzada*».

De forma independiente de las relaciones de cooperación existentes entre la UE y América Latina, también han existido algunas diferencias relacionadas con el comercio, en especial, el vinculado al sector agropecuario, muy protegido del lado europeo, cuyo ejemplo más emblemático ha sido el caso del plátano, discusión que ha tocado incluso las puertas del GATT-OMC.

Tomando en cuenta las definiciones expuestas al inicio acerca de los diferentes tipos de interacciones posibles entre los actores del sistema internacional, para el caso de las relaciones entre la CAN y la UE, podemos decir que éstas tienen diferentes aristas, desde las relaciones de cooperación política, económica y técnica, sin llegar a suscribirse, sin embargo, relaciones de integración.

De igual manera, se puede afirmar que esta relación posee diferentes niveles de formalización, desde formas altamente especiali-

zadas, como el Acuerdo Marco de Cooperación de 1992, hasta otras formas de carácter informal, como los acuerdos políticos.

Tomando en cuenta a los actores que han participado en la cooperación, se podría hablar de que ésta se ha desarrollado en el nivel interestatal multilateral, dado que se ha producido básicamente entre los países miembros de la CAN y de la UE, aún cuando acuerdos como el de 1992, antes citado, dejan abierta la posibilidad de cooperación entre la UE y los países de la CAN, con independencia de las decisiones en el seno del grupo sub regional andino.

En referencia a la discriminación que hace el CAD respecto a que no se deben contabilizar como ayuda al desarrollo ni las inversiones, ni los préstamos en condiciones comerciales o ligados a las exportaciones, podemos decir que, además de la cooperación al desarrollo que presta la UE, que se manifiesta básicamente en el acceso de las mercancías andinas al mercado europeo mediante el SGP y el Acuerdo Marco de Cooperación de 1992, se puede inferir que ambos grupos regionales poseen también este tipo de relaciones vinculadas con la promoción del comercio e inversión conjunta.

El documento de la Comunidad Andina titulado, «Relaciones con la Unión Europea» (CAN, 2000), refiere que la UE es el segundo socio comercial de la CAN y el segundo inversionista extranjero en la subregión, después de los Estados Unidos, abarcando un 17% del total del comercio andino y una inversión que en los últimos cuatro años se ha multiplicado por 30. Las relaciones entre los dos grupos de integración –UE y CAN– se sustentan en cuatro pilares fundamentales, como son el diálogo político, el acceso preferencial al mercado europeo (SGP Droga), el Acuerdo Marco de Cooperación y el diálogo especializado en materia de lucha contra la droga.

En esta investigación nos detendremos con mayor interés en el acceso preferencial de mercancías

andinas al mercado europeo mediante el Sistema General de Preferencias y en el Acuerdo Marco de Cooperación, los cuales, en nuestro criterio constituyen básicamente los dos pilares más importantes de la cooperación entre ambos grupos.

No por ello dejaremos de revisar de forma sucinta los otros pilares de las relaciones mencionados, a saber, el diálogo político y el diálogo especializado en materia de lucha contra la droga, así como algunos convenios de apoyo a la inversión.

4.1. El diálogo político

Los países miembros de la CAN y de la UE suscribieron una Declaración Conjunta el 30 de junio de 1996, en Roma, sobre el diálogo político entre las dos partes, creando un marco institucional al diálogo que sostenían anteriormente de manera informal. La Declaración conjunta contempla asuntos birregionales e internacionales de interés común, a través de la celebración de reuniones.

Posteriormente, entre el 15 y 17 de octubre de 1997, se produjo una reunión de diálogo político «al más alto nivel», cuando el presidente ecuatoriano Fabián Alarcón, presidente pro t mpore de la CAN visit  las instituciones de la UE y junto a los ministros de Relaciones Exteriores de las cinco naciones andinas –Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia– se entrevist  con el Presidente del Consejo de Ministros de la UE, Jean Claude Juncker y el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer. Luego de esa reunión, el 28 de junio de 1999, con ocasión de la Cumbre América Latina, Caribe y UE, celebrada en Río de Janeiro, los Presidentes de los países de la CAN se reunieron con el canciller federal de Alemania, en su calidad de Presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general del Consejo. En esta cita, los presentes intercambiaron opiniones sobre el modo de reforzar los lazos políticos, comerciales y de cooperación y

sobre la iniciativa andina de efectuar consultas sobre la negociación de un Acuerdo de Asociación que tome en consideración el nivel de desarrollo de los países de ambas regiones y el interés de la CAN de preservar el esquema vigente de acceso preferencial al mercado europeo, otorgado en el contexto de la lucha contra las drogas. El 23 de septiembre de 1999 volvieron a reunirse en Nueva York estos funcionarios de ambos grupos de integración, ocasión en la que los andinos expresaron su interés prioritario de reforzar los lazos políticos, económicos, comerciales y de cooperación, para lo cual reiteraron la conveniencia de avanzar hacia un Acuerdo de Asociación «de carácter estratégico», que, entre otros aspectos, reconozca las asimetrías existentes y en el cual se preserve el esquema preferencial de acceso al mercado europeo.

Finalmente, en el marco de este diálogo político, los representantes de la CAN y la UE se reunieron el 24 de febrero de 2000 en Vilamoura, Portugal, cita en la cual se constató el desarrollo positivo del diálogo político y se intercambiaron opiniones en torno al modo de reforzar los lazos; en especial, acerca de propiciar consultas en función del acuerdo de Asociación propuesto por la CAN.

4.2. El diálogo especializado en materia de lucha contra las drogas

Según el documento consultado de la CAN, antes citado, en el año de 1995 la UE y la CAN decidieron instaurar un diálogo especial sobre el tráfico de drogas, consistente en la celebración de reuniones periódicas entre responsables técnicos de alto nivel. Como resultado del mismo, el 18 de diciembre de 1995, se firmaron dos convenios bilaterales entre los países miembros de los dos bloques de integración sobre el control del comercio de productos químicos que puedan ser desviados para la producción de drogas ilícitas. Posteriormente, el 12 de febrero de

1998, ambos grupos firmaron un convenio de cooperación y asistencia técnica para la lucha contra el narcotráfico en la sub región andina, que permitirá desarrollar 50 proyectos en tres áreas: armonización legislativa en materia de drogas, la puesta en marcha del acuerdo UE-CAN sobre el control aduanero de los precursores químicos y la lucha contra el lavado de dinero.

4.3. La promoción del comercio e inversión y la cooperación empresarial

Como se sostenía al inicio de este apartado, consideramos que al lado de la cooperación en las diferentes áreas y del diálogo político entre los dos grupos de integración (UE-CAN), también se dan relaciones vinculadas con la promoción del comercio e inversión conjunta, así como la cooperación inter empresarial, que aunque se llame cooperación, tomando en cuenta que la misma va en beneficio de grupos particulares de los países, no la ubicamos propiamente en el apartado de la cooperación.

En esta dirección, el documento acerca de las «Relaciones con la UE» de la CAN, señala que se está desarrollando un programa de apoyo de la UE destinado a la promoción comercial, dirigido a los sectores agroexportador y de confecciones, que comprende estudios de inteligencia comercial, seminarios sobre las oportunidades que ofrece el mercado europeo y el mejor aprovechamiento del SGP-Andino, así como catálogos de promoción de la oferta exportable andina.

Con el fin de promover la cooperación, el comercio y la inversión entre los Estados miembros de la UE y de la CAN, entre el 26 y 27 de mayo de 1998 se realizó el Foro Euro-Andino, ocasión en la que se creó el Consejo Empresarial Euro-Andino. En este mismo marco se prevé la realización de una ronda de negociaciones Euro Andina para el año 2000. Además de estas iniciativas existen instrumentos de fomento de inversiones como el European Community International

...al lado de la cooperación en las diferentes áreas y del diálogo político entre los dos grupos de integración (UE-CAN), también se dan relaciones vinculadas con la promoción del comercio e inversión conjunta, así como la cooperación inter empresarial...

Investment Partner (ECIIP) y el programa de cooperación empresarial AI-Invest, sustentado en los denominados Eurocentros, que facilitan los contactos entre las empresas de las dos regiones.

5. Concreciones de la política de cooperación con la CAN. El SGP y el Acuerdo Marco

Como sostuvimos en el apartado anterior, la cooperación propiamente dicha de la UE con la CAN, se refleja de forma más explícita en el acceso preferencial de las mercaderías andinas al mercado europeo a través de SGP y en el Acuerdo Marco de Cooperación.

5.1. El SGP Andino

Recurriendo de nuevo al documento citado de la CAN, los países miembros se benefician del acceso preferencial de sus productos a la UE, mediante el Régimen Especial de Preferencias Andinas (SGP Andino), otorgadas desde finales de 1990 y vigente en la actualidad. Este programa ya había sido puesto en práctica por la UE desde 1975 en otras regiones.

Aunque este acceso preferencial ha sido otorgado por la UE a otros grupos de países, en el caso andino y de Centroamérica, respondió a una

forma de contribuir en su lucha contra el narcotráfico. Gracias a este régimen, la mayoría de productos industriales y una lista de rubros agrícolas y pesqueros andinos ingresan al mercado europeo sin pagar aranceles. El SGP, tal y como fue concebido desde el principio de su aplicación, se consideró como un régimen temporal y debe ser renovado cada cierto período de tiempo. La última renovación extendió su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2001.

En el documento de la CAN titulado «Evaluación del impacto subregional del SGP Andino europeo: Estudios económico y casos exitosos», se analiza el funcionamiento de éste desde 1990 cuando se puso en vigencia para el Pacto Andino (con excepción de Venezuela) este sistema. Con este mecanismo se aspira contribuir al desarrollo de las economías de estos países a través de la maduración de actividades exportadoras, desestimulando al mismo tiempo las actividades conexas con el tráfico de drogas. Venezuela se incorporó en este mecanismo en 1995. (CAN, 1999)

Las principales características de este sistema de preferencias arancelarias (SGP Droga) son:

- * Arancel cero para todos los productos industriales y una lista de productos agrícolas.
- * Acumulación regional de origen. Equivale a que se consideran como productos originarios de un país andino los insumos y/o productos utilizados en su fabricación procedentes de los demás países andinos.
- * Cúmulo del país donante: se consideran las materias primas o componentes originales de la Unión Europea como si fuesen originarios de los países andinos.
- * Respecto a la distribución de las preferencias por países, Colombia participa con el 31,7% del total de las exportaciones a la UE bajo este mecanismo, Perú con el 22,6%, Ecuador con el 28,9%, Venezuela con el 16 % y Bolivia con el 0,1%. (ver Cuadro I)

Distribución de preferencias (SGP) de la UE con la CAN

País	%	Productos exonerados
Colombia	31,7	Pescados y camarones (36%), flores y plantas (27%), textiles, confecciones (12%), café (5%), frutas y jugos(3%).
Perú	22,6	Espárragos(49%), textiles y confecciones (21%), pescados, y crustáceos (12%).
Ecuador	28,9	Pescados y camarones (71%), flores y plantas (12%), frutas y hortalizas (8%), cacao (2%) y café (2%).
Venezuela	16	Aluminio y sus manufacturas (46%), productos petroquímicos (27%), pescados y camarones (14%).
Bolivia	99,3	Confecciones de alpaca y puertas de madera.
Total	%	_____

Fuente: CAN (1999) «Evaluación del impacto subregional del SGP Andino Europeo: estudio económico y casos exitosos».

5.2. Beneficios para la CAN

En lo atinente al impacto de este sistema en la CAN, el documento señala que la utilización de estas Preferencias fue acompañado de una diversificación de las exportaciones en los países andinos. La CAN sostiene que en el caso de desaparecer este sistema, la balanza comercial CAN-UE sería desfavorable para CAN, dado que el incremento arancelario se cifraría en un 4,3%, lo que representaría para estos países una pérdida de unos 243 millones de dólares.

Uno de los beneficios que otorga el SGP a la CAN, es que como se incluyen allí los productos con mayor valor agregado, esto permite el aprovechamiento de un buen número de trabajadores en los diferentes sectores productivos. Otro aspecto positivo del SGP Droga para la CAN es, según el documento del organismo sub regional, su efecto multiplicador en la economía, si se toma en cuenta que por cada millón de dólares adicionales de exportaciones a la UE, se crean entre 150 y 200 nuevos puestos de empleo.

La CAN considera que para potenciar este programa se deben efectuar mayores esfuerzos de colocación de los productos andinos a través de campañas de promoción de éstos, las cuales deberían estar a cargo de los organismos de promoción de exportaciones de los países andinos. En reiteradas oportunidades de encuentro entre los líderes de ambos grupos de integración, la Comunidad Andina ha puesto de manifiesto su interés por preservar este mecanismo, como estímulo a su lucha contra las drogas, así como de combatir la pobreza al interior de los países miembros.

5.3. El Acuerdo Marco

El Acuerdo Marco Andino Europeo, aún vigente, fue suscrito en 1992 y se corresponde con los llamados Acuerdos de Tercera Generación, que incluyen aspectos como una cláusula evolutiva, la cooperación avanzada y la diversificación de ámbitos e instrumentos de cooperación. (CAN, 1992). En el momento de la suscripción de este acuerdo, figuran

como instituciones firmantes la Comunidad Económica Europea que a partir del Tratado Maastricht en 1993, pasa a llamarse Unión Europea y el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino, hoy Comunidad Andina.

Aún cuando ya en 1983 existía entre ambas agrupaciones un Acuerdo de Cooperación, con el de 1992, luego del nuevo Diseño Estratégico del organismo andino, se pretende, como expone el documento en sus consideraciones iniciales, «*aprovechar las nuevas posibilidades que ofrece la evolución reciente que ha experimentado la concepción sobre la cooperación económica*». Los objetivos del Acuerdo son el fomento del crecimiento económico y el progreso social en el marco de las organizaciones regionales involucradas.

Los principios en que se fundamenta dicho documento toman en cuenta respetar los preceptos contemplados en el Acuerdo de Cartagena, la Carta de las Naciones Unidas y las obligaciones en el seno del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Los ámbitos de la cooperación establecidos en el acuerdo son la cooperación económica, comercial y la cooperación para el desarrollo.

Respecto a este acuerdo, en la cuarta reunión de la Comisión Mixta, establecida en dicho Acuerdo, la UE y la CAN acordaron que en los próximos años concentrarán sus acciones en tres áreas prioritarias: el fortalecimiento del mercado común, el desarrollo de la institucionalidad andina y la agenda social.

Como se mencionó en el punto relativo a la cooperación de la UE con América Latina, desde la segunda mitad de los años 50, ésta ha evolucionado desde los acuerdos de primera hasta los de cuarta generación. El Acuerdo Marco Andino-Europeo pertenece, según el documento antes citado de la CAN a los acuerdos de tercera generación que incluyen una cláusula evolutiva, la cooperación avanzada y la diversificación de los ámbitos de la cooperación.

La diversificación de los ámbitos de la cooperación puede observarse en que se señalan apartados dirigidos a la cooperación en las áreas: comercial, industrial, inversiones, instituciones financieras, área científico-tecnológica, en cuanto a normativas internacionales y propiedad intelectual, minería, energía, transporte, tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, turismo, medio ambiente y diversidad biológica; sectores pesquero, agrario, forestal, agroindustrial y rural, salud, desarrollo social, lucha contra la drogas, cooperación en materia de integración y cooperación intrarregional, administración pública; información, comunicación y cultura; además de formación.

El acuerdo permite celebrar nuevos acuerdos, en este caso bilaterales, entre los países de la UE y los del Pacto Andino. De igual manera, se contempla que en caso de controversias tales como alegaciones de dumping por una u otra parte, antes de acudir a instancias internacionales superiores, los dos grupos de países harán los mayores esfuerzos por llegar al entendimiento.

6. Puntos de inflexión en las relaciones

Aún cuando las relaciones de la UE con América Latina han visto madurar posiciones desde la ignorancia común hasta los niveles de profundización de las relaciones, como la adopción de acuerdos de cuarta generación, no pueden obviarse algunas situaciones de tensión y desencuentro en estas relaciones.

Del Arenal sostiene que los acuerdos de cuarta generación están siendo cuestionados por algunos países latinoamericanos. La principal crítica sería que son acuerdos Marco, es decir, que no contemplan políticas ni programas concretos y que las relaciones mutuas van en línea con la dinámica económica actual y el escenario mundial.

Entendemos con ello, que prevalecen los intereses económicos por encima de otro tipo de

...la cooperación propiamente dicha de la UE con la CAN, se refleja de forma más explícita en el acceso preferencial de las mercaderías andinas al mercado europeo a través de SGP y en el Acuerdo Marco de Cooperación.

prioridades, vale decir, que sólo podrían adoptarse compromisos de acuerdo con las exigencias y estipulaciones de la OMC y del GATT, instituciones que, como es conocido han criticado programas como el SGP del que se han beneficiado las naciones andinas y del istmo centroamericano, por considerarlas discriminatorias. De igual manera lo han hecho con el régimen de bananas a favor de los países del llamado APC, es decir, de África, Pacífico y Caribe, los cuales han contado con la preferencia de la UE en materia de cooperación. Hoy día también han cobrado relevancia las naciones del centro y este europeo -ex socialistas- en las prioridades de la UE.

Una de las razones que explicarían la falta de compromiso concreto de la UE en estos acuerdos con América latina, interpretando a Del arenal, sería que la propia UE no ha definido aún una política global y coherente en materia de apertura exterior en la que se fije el alcance de la liberalización en términos de países, sectores, grados de apertura y beneficios esperados, entre otros aspectos.

En la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Europa, América Latina y Caribe, de junio de 1999, se pusieron de manifiesto también ángulos que hablan de la falta de entendimiento en algunos temas entre la UE y América Latina.

En dicha cita salieron a relucir las diferencias en materia agrícola, punto que incluso, en el seno de la propia UE, ha sido fuente permanente de controversias.

Esta posición queda evidenciada en los señalamientos de Granell Trías cuando sostiene que:

«determinados intereses agrarios comunitarios estuvieron a punto de echar por tierra la propia Cumbre de Río. Esto se debió a la falta de mandatos para Mercosur y Chile; a la creación de la imagen de que la UE difícilmente podría abrirse a las exportaciones agrarias del Tercer Mundo...». (Granell, 1999: 38).

En virtud de que el tema agrícola, en materia económica, se podría considerar como uno de los escasos escenarios en donde se han visto de alguna manera maltrechas las relaciones entre ambas regiones, según José Angel Sotillo, desde una perspectiva más general, dicho tema «será la clave para que la UE pueda avanzar en el comercio birregional». (Sotillo, 1998-99)

Este autor sostiene que si los países de la UE no logran acordar mecanismos para reformar la PAC - Política Agrícola Comunitaria- de manera que permitan abrir, aunque sea gradualmente sus mercados, no podrán concretarse del lado sudamericano las posibilidades de reducir su déficit comercial con la UE. Señala también que las respuestas europeas son «muchísimo más lentas» que las demandas latinoamericanas. Ello sucedería porque la Unión Europea y América Latina son «cada vez más socios políticos, pero cada vez más competidores económicos». (Sotillo, 1998-99: 60)

Sotillo considera que América Latina no debe convertirse en un mercado que se disputan dos colosos económicos como la UE y los Estados Unidos, sino que la UE debe hacer valer los principios sobre los que se asienta la propia Unión, que no son sólo de carácter económico sino que prestan importancia al interés político y

social, tal y como lo manifestó en alguna oportunidad el presidente del Parlamento Europeo.

Conclusiones

Como ha podido observarse a lo largo de la presente investigación, Latinoamérica no ha sido realmente el principal destino de las prioridades europeas en materia de cooperación y al interior de la región, el interés de la UE se ha venido perfilando hacia las naciones y grupos con más fortaleza económica.

Ello comprobaría la hipótesis de José Antonio Sanahuja- citado por Celestino Del Arenal- acerca de una América Latina de «*dos velocidades*», terreno en el que, como es fácil derivar, la Comunidad Andina se ubicaría en situación de minusvalía, mientras que la preponderancia iría dirigida al Mercosur y a naciones como México y Chile, países que han hecho las mejores apuestas por políticas neoliberales de ajuste y reestructuración macroeconómica a costa de ingentes beneficios sociales, con los cuales, sin embargo, han logrado motorizar sus economías y, por ende, dinamizar el intercambio comercial multilateral.

La Comunidad Andina, aunque aspira a ingresar a pactos con la UE que incluyan acuerdos de Asociación, como los logrados por el Mercosur y México, aspira preservar preferencias de acceso al mercado europeo a través del SGP andino-europeo, tal y como lo manifiesta el secretario general de la CAN, Sebastián Alegrett, en el documento citado bajo su nombre.

Esta posición nos muestra que si bien, la CAN no ha podido superar el fenómeno de las drogas en la década que se cierra, que la hace ser depositaria de beneficios como el SGP, aspira irse encaminando en una posición más ventajosa como los acuerdos de Asociación que le permitirían, a lo largo del tiempo, incorporarse en una ZLC con la Unión Europea.

Del lado europeo observamos que, aunque su política de coope-

ración ha aportado significativos beneficios a Latinoamérica en general y a la CAN en particular, en una postura que toma en cuenta factores políticos y sociales, especialmente mediante programas como el SGP, no parece que vaya a sostener la misma en forma indefinida. A ello contribuirán las presiones de la OMC en función de ir eliminando «trabas» en el comercio internacional, como su insistencia en la eliminación del SGP, para perjuicio de naciones desfavorecidas y atrasadas en su desarrollo económico y social como los países andinos.

Como la tendencia internacional, luego de concluida la Guerra Fría y la tensión Este-Oeste es de que, eliminada la confrontación política y vigente con más ahínco la competencia económica en el seno de los bloques mundiales de comercio, además del enseñoreamiento de las políticas neoliberales que presionan por la eliminación de barreras y propugnan por una competencia abierta, la tendencia que observamos sería la eliminación progresiva de políticas de cooperación al estilo de los SGP, con lo cual naciones como la CAN que aún no han logrado una *posicionamiento* con sus políticas de apertura y crecimiento económico al estilo de Chile o México, estarían en vías de perder importantes ventajas y verían aún más disminuidas sus posibilidades de desarrollo.

De todas maneras, se aspira a que las naciones andinas y Latinoamérica, en general, no constituyan un simple escenario de la diatriba UE-TLC en la conquista de mercados, sino que, por lo menos, en el seno de la UE sigan prevaleciendo objetivos como los de la cooperación, no sólo en materia económica sino política y social, que serían las que puedan dar cabida a situaciones alternativas para naciones que, como las andinas, aún no han logrado disparar sus niveles de crecimiento económico y bienestar social a estadios importantes.

Bibliografía

- ALEGRETT, S. (1998) Secretaría General de la CAN (en línea «Las relaciones andino-europeas: desafíos y oportunidades». Londres). Consulta 20-04-2000. www.comunidadandina.org
- BARBÉ E. (1995) Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid.
- CAN. (1992) Normativa Andina (en línea «Decisión 329. Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena», La Paz) Consulta 22-05-02. www.comunidadandina.org
- CAN. (1999) Relaciones Externas (en línea «Evaluación del impacto subregional del SGP Andino europeo: estudio económico y casos exitosos», La Paz) Consulta del 20-05-00. <http://www.comunidadandina.org>
- CAN. (2000) Política Exterior Común (en línea «Relaciones con la Unión Europea», La Paz) Consulta del 15-05-00. <http://www.comunidadandina.org>
- DELARENAL, C. (1997). «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997). Evolución, Balance y Perspectivas». En Revista Española de Desarrollo y Cooperación. N° 1, otoño-invierno, Madrid.
- GRANELL TRÍAS, F. (1999). «La primera cumbre Europa-Latinoamérica-Caribe». En Boletín ICE Económico, Ministerio de Hacienda, N° 2621, Madrid.
- GRANDI, J. y DANIELSCHUTT (1998-1999). «Expectativas ante la Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe: un ensayo de aproximación». En Revista Española Desarrollo y Cooperación, N° 3, otoño-invierno, Madrid.
- SOTILLO, J. A. (1998-99). «La Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe: ¿fin de trayecto o punto de partida?». En Revista Española de Cooperación, N° 3, otoño-invierno, Madrid.

Marlene Otero Silva
Licenciada en Comunicación Social,
MSc. en Relaciones Internacionales
y Comunicación. Ha sido Miembro
Fundador y Primera Directora
de Aldea Mundo (1996-1999).

E-Mail: otero_silvamarlene@hotmail.com

Fecha de recepción:

mayo 2002

Fecha de aprobación definitiva:

junio 2002