

DE EUROPA PARA AMÉRICA LATINA: ¿POLÍTICA O INERCIA EXTERIOR?

ERIC TREMOLADA

Universidad Externado de Colombia
eric.tremolada@uexternado.edu.co

RESUMEN

Al analizar las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe, se transita por un lenguaje escrito y / o hablado que persuade a propios y extraños. Sin embargo, profundizando encontramos que esta relación tiene un altísimo margen de mejora debido a sus pobres resultados y, principalmente, a una política que no tiene foco ni prioridades, caracterizada en el lado europeo por inercias internas y en el lado americano y del Caribe por una indefinida capacidad prepositiva. Un estudio crítico sobre los pilares que soportan este relacionamiento nos permitirá reflexionar sobre esta realidad.

PALABRAS CLAVE

Relaciones exteriores de la UE, diálogo político, cooperación, comercio, cumbres ALCUE.

ABSTRACT

Analyzing the European Union - Latin American and Caribbean relations, it's evident a writing and/or an oral language that persuade to nationals and foreigners. However, studying this relation deeply, we find that this relation has a margin to improve, because of the inefficient results and the most important, a non focus and non priority policy characterized in the European side by internal inertias and in the Latin American-Caribbean side by an indefinites proposal capacity. A critical study about the pillars that support this relation, it would make possible a reflection about this reality.

KEY WORDS

European Union Foreign Affairs, political dialogue, cooperation, trade, E.U -Latin American- Caribbean Summits.

INTRODUCCIÓN

Por lo general las políticas exteriores de los sujetos del ordenamiento internacional se soportan en marcos jurídicos institucionales que no solo la amparan sino que delinean su curso teniendo en cuenta al receptor. Este presupuesto, que parece bastante obvio para los sujetos estatales no lo es tanto, cuando se trata de organizaciones intergubernamentales (OIG), toda vez que en éstas, el propósito por alcanzar, previsto en el tratado constitutivo, limita el objeto de su relacionamiento internacional y no necesariamente define al destinatario.

Los tratados constitutivos de la que fuera la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el del Comunidad Europea de

Energía Atómica (CEEAA) evidencian la subjetividad limitada de todas las OIG, en este caso de acuerdo con las atribuciones que los estados miembros les cedieron. A través de acuerdos internacionales los estados se obligaron a desprenderse total o parcialmente de determinadas competencias a favor de las comunidades, quienes según corresponda la ejercen en forma exclusiva o no.

El relacionamiento internacional es una de estas competencias que según el ámbito también puede emanar de los estados miembros dentro de los límites que le imponen los tratados constitutivos. Por ello, encontraremos decisiones exclusivas en materia de comercio internacional a cargo de las comunidades y en relación con la inversión extranjera en cabeza de los estados con los límites descritos. Por su parte, en forma no exclusiva, encontraremos que los Estados pueden mantener competencias cuando las comunidades no actúan, o como sucede en materia de cooperación al desarrollo, cuando si lo hacen.

En el caso de la Unión Europea (UE), la situación se ve agravada, en primer lugar porque estamos ante un ente atípico e inacabado, sin personalidad jurídica internacional, que se encuentra en permanente transformación y que coexiste y se traslapa con las Comunidades Europeas Económica y de Energía Atómica. De conformidad con lo anterior, cuando la Unión Europea opera en el contexto internacional, como nos lo precisa RAMÓN TORRENT, lo hace a través de un conglomerado de entidades constituido por la Comunidad y/o los estados miembros. Conglomerado que tendrá una política única cuando la ejerce la comunidad en materias que le competen exclusivamente y veintisiete políticas en el resto de las áreas en la que los estados siguen siendo competentes, incluso podrían ser veintiocho si la

comunidad también tiene una en la materia no exclusiva como sucede con la cooperación al desarrollo¹.

I. MANERAS DE ACTUAR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Con la ayuda del citado TORRENT², distinguiremos los cuatro modos de operar de la Unión Europea en el plano internacional a través del conglomerado de entidades que la componen:

Por un lado, nos referiremos a las comunidades cuando actúan en solitario, sea porque se trata de un ámbito que le compete exclusivamente, como la política comercial que le permitiría pactar acuerdos de liberalización de importaciones o, en materias no exclusivas como la cooperación al desarrollo donde actuará independientemente de la actuación de los estados miembros.

Por otro lado, los estados a nombre propio, pueden operar por fuera del marco de la Unión Europea en las materias que siguen siendo de su competencia como relaciones internacionales y defensa.

En tercer lugar, podríamos encontrar actuaciones en común de los estados miembros dentro del marco de la Unión Europea, como sucede en los ámbitos cooperativos de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y de Justicia e Interior que introdujo el Tratado de Maastricht. Si bien estos ámbitos siguen en cabeza de los estados miembros, los países cooperaran dentro del marco institucional de la

TOKKENT, RAMÓN. (2005). *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*; Barcelona, Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina OBREAL/EULARO, febrero; p. 6. *Ibíd.*, pp. 6-12.

Unión para alcanzar posiciones comunes. Así, definirán la posición utilizando el Consejo, la Comisión negociara con los terceros y los estados miembros consentirán en obligarse, tal como sucedió con los procesos de adhesión con los países de Europa Central y del Este.

Por último, en el marco de sus competencias, las comunidades y los estados miembros actuarían gestionando de manera conjunta, tal como se dio en su participación en la Organización Mundial del Comercio donde los estados miembros y la Comunidad Europea son partes. El ejemplo, más representativo, indiscutiblemente sería el último Convenio de Cotonou suscrito con los países de África, el Caribe y Pacífico por una parte, y por la otra, la Comunidad como responsable de los aspectos comerciales junto a los estados miembros quienes aportan las contribuciones financieras.

Ahora bien, si el Tratado de Lisboa supera el no irlandés y completa su tránsito por las cámaras checas, la Unión Europea gozará de personalidad jurídica internacional en perjuicio de la que ostentan hoy las comunidades, sin embargo, esto no cambiaría sustancialmente los modos de operar del conglomerado, toda vez que será perfectamente posible actuar como Unión en ejercicio de sus competencias, como estado a nombre propio y gestionando en conjunto la Unión Europea y los Estados miembros. Solo las actuaciones en común de los estados miembros dentro del marco de la Unión Europea se subsumirían en la modalidad de Unión en el marco de sus competencias al desaparecer la personalidad jurídica de las comunidades. No obstante, se mantendrá abierta la posibilidad de que los países cooperen dentro del marco institucional de la Unión para alcanzar posiciones comunes.

II. SOPORTES DE LA RELACIÓN UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA

Los primeros antecedentes se remontan a los años 70. En 1971 el Gatt³ permite un programa de ventajas arancelarias y dentro de ese marco se dan los primeros acuerdos de preferencias generalizadas con países latinoamericanos: Argentina en 1971, Uruguay y Brasil en 1973, y México en 1975⁴.

El Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano iniciaron un ciclo de conferencias bianuales en 1974 y desde la primera reunión celebrada en Bogotá este espacio no se ha interrumpido y se considera como el germen del diálogo político⁵.

En 1976 se pone en marcha el primer programa de asistencia financiera y técnica para países en vía de desarrollo de Asia y América Latina⁶.

Toda la literatura e información a la que uno acude para investigar acerca de la relación Unión Europea - América Latina gira en torno a tres mecanismos o pilares que la soportan y articulan. Es frecuente oír acerca del diálogo

El Gatt acrónimo de *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo general sobre comercio y aranceles) es un tratado multilateral, creado en la Conferencia de La Habana, en 1947, firmado en 1948, por la necesidad de establecer un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias, y está considerado como el precursor de la Organización Mundial del Comercio. Véase: http://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm (Consultado el 12.12.08). Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, http://www.delcol.ec.europa.eu/es/ue_al/cronologia.htm (Consultado el 12.12.08).

ROUQUAYKOL GUILLEMETTE, LEDA y HERRERA VILLA, SANTIAGO. (2007). *Guía Sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*; Francia, Ceficale, p. 50. Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, http://www.delcol.ec.europa.eu/es/ue_al/cronologia.htm (Consultado el 12.12.08).

político, la cooperación y el comercio, sin embargo, el contenido, naturaleza, el marco institucional y por supuesto quien del lado europeo define y concreta estos pilares es al menos difícil de explicar.

A. Diálogo político

El denominado diálogo político, es un mecanismo pluri-temático de la UE que se incluye en los acuerdos suscritos con regiones o subregiones en incluso en negociaciones bilaterales. Usualmente enmarcado en los valores básicos coincidentes.

La génesis de este mecanismo se da en el proceso de negociación del espacio económico con la Asociación Europea de Comercio Justo (Efta)⁷, donde la Unión Europea, para poder incluir aspectos temáticos por fuera de las competencias de la Comunidad Europea, suscribe el acuerdo junto con los estados miembros. A partir de ese momento se entiende que los acuerdos con terceros serán de participación mixta, esto es Comunidad Europea y estados.

Así, la noción del diálogo político con terceros países no cubre las competencias de las comunidades ni las competencias que conservan los estados miembros y que implementan por separado. En palabras de TORRENT, el diálogo político no se define por su contenido sino por su naturaleza institucional, esto es por las actividades que monopolizan los servicios exteriores de los ministerios de Asuntos Exteriores de cada estado miembro, según los procedimientos de la PESC⁸.

7 La Efta es la sigla en inglés de la Asociación Europea de Comercio Justo. / The European Free Trade Association.

8 TORRENT, RAMÓN. (2005). Ob. cit, pp. 20-21.

Por lo anterior, la definición de materias para incluir en un diálogo político, por el lado europeo, implica cooperación de los estados dentro del marco institucional de la Unión para alcanzar una posición común. Es decir, estamos frente a la tercera modalidad de actuación del conglomerado Comunidad y estados miembros. Modalidad que en la práctica se enfrenta a una reiterada dificultad, ni la Comisión, ni las diplomacias nacionales se sienten responsables, la asumen como una carga de trabajo y rutina que sigue el ritmo de los compromisos adquiridos en reuniones y declaraciones.

Pero, la escasa relevancia de este pilar-frente al diálogo con el Grupo de Río y cumbres con América Latina y Caribe no ha sido posible efectivizar los compromisos alcanzados- contrasta con la proyección mundial que le brinda a la Unión Europea. El diálogo político en el acuerdo con el Mercosur, permitió justificar sus dos fases, una primera que recoge valores comunes y una por desarrollar con contenido económico.

El diálogo de San José sería el primer antecedente que se da en el relacionamiento de la Unión con Latinoamérica. En 1984, ambas subregiones, con el propósito de impulsar paz, democracia, seguridad y desarrollo social y económico en Centro América, inician un dialogo ministerial enmarcado en valores coincidentes (democracia, derechos humanos, primacía de la diplomacia y modelos de desarrollo de integración regional).

Pero es a partir de la segunda reunión en Luxemburgo en 1985, cuando se alcanza un acuerdo de cooperación con Centro América y se crea la *Comisión mixta de cooperación*.

El diálogo de San José se reorienta hacia el desarrollo social, desarrollo económico, sostenible y equitativo, lucha contra inseguridad y consolidación del estado de derecho en la reunión de 1996 en Florencia.

En la Cumbre de Madrid en 2002, se decide que la participación ministerial por el lado de UE, será en modalidad de troika, esto es, que asistirá el ministro del país que ejerce la presidencia del Consejo, además del ministro que lo precedía y del ministro que lo sucederá.

En el 2003 en Roma, se suscribe el Acuerdo de diálogo político y cooperación entre el conglomerado Comunidad Europea y estados miembros y Costa Rica, Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Panamá⁹.

Fruto de este continuo diálogo, el Consejo, en República Dominicana en el 2007, definió las directrices de un Acuerdo de Asociación que incluye una zona de libre comercio¹⁰.

Por su lado, tres años después de que iniciará el dialogo de San José, se abre en 1987 el diálogo con el Grupo de Río y gracias a la *Declaración de Roma* éste se institucionaliza en 1990 con reuniones ministeriales bianuales. Sin embargo, los acuerdos alcanzados no se han podido hacer efectivos fundamentalmente por lo ambiciosa definición de temas, que en las últimas reuniones se centró en cohesión social y gobernanza democrática (Grecia, 2003), en Haití, integración y cooperación y creación de empleo (Luxemburgo, 2005), energía, medio ambiente, cambio climático, lucha contra la pobreza, multilateralismo y países de renta media (República Dominicana, 2007). Este año en República Checa

9 "¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?" Documento de recomendaciones para la Cumbre europeo-latinoamericana en Viena; Madrid, Casa de América, FRIDE, Fundación Carolina, ICEI; mayo de 2006, pp. 4-6

10 "La Unión Europea y América Latina y el Caribe: de las preferencias a la reciprocidad", en *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Tendencias 2008; Documento informativo; Naciones Unidas, CEPAL, 2007, p. 157.

girará en torno a la consolidación democrática, seguridad y procesos de paz¹¹.

Por su parte, en los 90, por razones geoestratégicas se abren negociaciones bilaterales con casi todas las regiones y países así se inician en 1990, 1991 y 1992 las conversaciones para cristalizar Acuerdos de Asociación con Mercosur, Chile y México respectivamente.

Por el valor simbólico que esto podía representar, la Comisión Europea se avocó a concretar un acuerdo con el Mercosur de organización internacional a organización internacional y pese a que convencieron a sus miembros para que vía Protocolo de *Ouro Preto*, artículo 38, naciera su personalidad jurídica, las negociaciones concluyeron en 1995 con un Acuerdo de Asociación suscrito por el lado europeo por la CE y los estados miembros y, por el lado americano, por el Mercosur y sus estados miembros. El pobre contenido de este Acuerdo y el aplazamiento de lo económico para una segunda fase que aún no se concreta, obedeció a que a la hora de obligarse ningún miembro de la Unión apoyaba el Acuerdo y con el fundamento de la inmadura personalidad jurídica del Mercosur, optaron porque sea firmado por las dos organizaciones y sus estados, acaso porque esto hacía más difícil su ejecución.

La negociación del Acuerdo con Chile y México fue calcada a la del Mercosur, la intención real en el primer caso no era otra que sumar a Chile al Mercosur y en el caso de México aprovechar el reequilibrio político que este país demandaba en sus relaciones internacionales después de tres años del NAFTA. Así, en 1996 y 1997 se suscriben los Acuer-

dos de Asociación con Chile y México, aplazando para una segunda fase el contenido económico.

Finalmente, la Comunidad Andina también participa de este relacionamiento pluri-temático con la Unión Europea, mediante el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 que incluye principios de diálogo político. Pero la institucionalización de este mecanismo sólo se da con la Declaración conjunta en Roma de 1996, que pacta reuniones paralelas a las celebradas a nivel ministerial por el Grupo de Río y a nivel presidencial en Cumbres ALC-UE, en las que se discutiría sobre ejes temáticos relativos a la democracia, los derechos humanos y la integración.

En el 2003 se suscribe el Acuerdo de diálogo político y cooperación UE-CAN, que versa sobre estabilidad política, consolidación Estado de derecho, derechos humanos, integración regional, lucha contra la pobreza y contra el tráfico de drogas, armas y personas.

En suma, el denominado diálogo político dedica casi todos sus esfuerzos a temas globales y generales de difícil concreción, perdiendo la oportunidad de promover diálogos sectoriales específicos. Esta conclusión contenida en el documento de recomendación para la Cumbre europeo-latinoamericana de Viena¹², serviría para ganar en coherencia, sin embargo, por el lado europeo implicaría otra vía jurídica institucional difícil de articular con la existente, debido a que en gran medida los temas sectoriales corresponden a las competencias de las comunidades.

11 NIETO SOLÍS, JOSÉ A. (2007). "La integración económica centroamericana: introducción al estudio de la unión aduanera y de las relaciones con la Unión Europea", Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, n.º 3, p. 8 y ss.

12 ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? Ob. cit., pp. 14-15.

B. Cooperación

El segundo pilar en el que se soporta el relacionamiento con América Latina es la cooperación. Esta modalidad de asistencia técnica es ejecutada por la Comisión Europea de conformidad con reglamentos internos del Consejo o del Consejo y Parlamento. Por ello la discusión sobre el contenido de la misma no se da a través de las relaciones bilaterales, sino en el marco interno de la UE. El Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo 25.02.92 sobre ayuda financiera y técnica y cooperación económica para países en vía de desarrollo de Asia y América Latina fijó las orientaciones para cumbres y acuerdos hasta los ejercicios anteriores al 2007, a partir de ese año se rigen por Reglamento (CE) n.º 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 Desarrollo¹³.

Como si el escaso margen de maniobra que tiene la cooperación no fuera suficiente, el rol desempeñado por los consultores independientes lo agrava, pues ellos controlan la asistencia técnica, evaluándola y preparando los nuevos programas a través de labores exploratorias en los países beneficiarios. Círculo vicioso, no corregido, que en palabras de Torrent, incrementa las cifras de negocios de las empre-

sas consultores de los países donantes y, en menor medida, de las contrapartes en los países receptores¹⁴.

Si bien la intención de este estudio no es hacer un análisis de la cooperación con la región y subregiones latinoamericanas, nos centraremos en algunos datos y cifras que tienen relación con la Comunidad Andina (CAN) por su interés para el caso colombiano. La CAN es la primera región latinoamericana que recibe cooperación al desarrollo, la primera etapa data del período comprendido entre 1973 y 1982 y era de índole bilateral, dirigida principalmente al impulso del desarrollo rural, la agricultura, la salud y la educación. En el contexto del "regionalismo abierto" de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se inició, con la firma del acuerdo de cooperación de "segunda generación" en 1983, una segunda etapa que abordaba de manera más integral los asuntos de la cooperación económica y comercial. Es en este período en el que la UE adoptó el SGP - Droga (1990), como una concesión unilateral de los países europeos a la lucha de los países andinos contra el flagelo del narcotráfico¹⁵. El acuerdo de "segunda generación" de 1983, se amplía en 1993 e incluye mecanismos de seguimiento, dando inicio a una nueva fase en esta materia¹⁶. Así, gradualmente, la UE se convierte en el principal donante de ayuda oficial al desarrollo a la Comunidad Andina. Entre 1996 y 2002 ascendió a €420 millones en cooperación económica, financiera y técnica de los cuales

13 Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia; en: [http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento\(CEE\)-n443-92.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento(CEE)-n443-92.htm) y Reglamento (CE) n.º 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; en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF> (ambos consultados el 10.12.08).

14 TORRENT, RAMÓN. (2005). Ob. cit., p. 26.

15 Comunidad Andina, web, http://www.comunidadandina.org/externor/ue_cooperacion.htm (Consultado 17.10.08)

16 Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros; Copenhague, 23 de abril de 1993; en: http://www.comunidadandina.org/externor/ue_cooperacion.htm (Consultado 17.10.08)

Colombia recibió €105 millones. En el mismo período €750 millones en programas regionales¹⁷, sumando líneas presupuestarias geográficas y temáticas de los cuales Colombia se benefició con €157 millones¹⁸.

En el "Documento de Estrategia Regional 2002-2006", se le destinó a la CAN €29 millones desagregados en programas de prevención de catástrofes €9,45 millones, estadísticas €5 millones, asistencia técnica relacionada con el comercio € 8 millones, sociedad civil €4,1 millones, y drogas sintéticas €2,55 millones. Sin incluir los €6,2 millones de los programas Granadua (fortalecimiento de la unión aduanera), Calidad y Competencia que sumarían un total de €35,2 millones¹⁹.

En el "Documento de Estrategia Regional 2007-2013", la CAN tiene destinados €50 millones para programas de integración económica regional, cohesión social y económica, lucha contra las drogas ilícitas. En el "Documento de Estrategia País 2007-2013", Colombia tiene destinados €160 millones para programas de paz y estabilidad incluido el desarrollo alternativo, Estado de derecho, justicia y derechos humanos y productividad, competitividad y comercio²⁰.

En todo caso, los programas de cooperación con América Latina no se aproximan en recursos con los ejecutados en otras

regiones como el PHARE para países de Europa Central y del Este, TACIS para las antiguas repúblicas soviéticas, MEDA para países terceros mediterráneos, o el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de África, Caribe y Pacífico²¹.

C. Comercio

Respecto del comercio, tercer pilar que sostiene el relacionamiento UE - AL debemos destacar que México fue el primer país que pudo concretar, una segunda fase con contenido económico para el Acuerdo de Asociación que había suscrito con la Unión en 1997. Cuatro razones explican esto, por un lado que España y Alemania apoyaron decididamente el Acuerdo, por otro, la pro actividad del equipo mexicano, en tercer lugar que las exportaciones mexicanas no amenazaban la Política Agrícola Común (PAC) y, por último, que la protocolización de la segunda fase, tal como se había pactado en 1997, podía hacerse por procedimientos simplificados de aprobación, esto es mediante decisión del Consejo de la Unión.

Por su parte, la profundización del Acuerdo de Asociación con Chile fue el resultado de la mediación de posiciones entre la Presidencia española de la Unión durante el primer semestre de 2002, que abogaba por Acuerdos de Asociación con la CAN y América Central, y la Comisión Europea que no los recomendaba. Así, casi de carambola, además de la pro actividad del equipo negociador chileno y la ausencia de amenazas a la PAC, se llegó a pactar en el 2002 con el país menos proclive a la integración, la segunda fase que dotaba de contenido económico el Acuerdo de Asociación que suscribieron en 1996.

17 Entre los programas regionales se destacan en la subregión región andina Al-Invest, EuroSocial, EuroSolar, Igualdad de género, Urbal, @lis, Alban y Alfa u.

18 ROUQUAYROL GUIULEMETTE, LEDA y HERRERA VILLA, SANTIAGO. (2007). Ob. cit., p.47.

19 Comisión Europea, Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006, en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/02_06_es.pdf (Consultada 10.05.08)

20 Comisión Europea, Documento de estrategia regional para la Comunidad Andina 2007-2013; 12.04.2007 (E/2007/678) en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_es.pdf.(consultado 10.05.08).

21 TORRENT RAMÓN. (2005). Ob. cit., p. 19.

En todo caso, la evidencia sugería, que si estamos ante una agenda que no representa amenazas a sectores sensibles de la economía europea, podrían prosperar nuevos acuerdos de asociación con países o subregiones latinoamericanas y que éstos, en palabras de DOMÍNGUEZ, se negociarían bajo la premisa de brindar oportunidades de inversión, comercio y cooperación, eso sí, sin que ello sustituya las reformas domésticas en materia política y económica²².

De la misma manera que hicimos en el pilar de cooperación y por el interés que representa para los países andinos que en estos días negocian un Acuerdo Comercial que completaría el sustento de las relaciones incluidas en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003, presentaremos algunas cifras que nos permitan evidenciar la conveniencia o no de este proceso con la subregión.

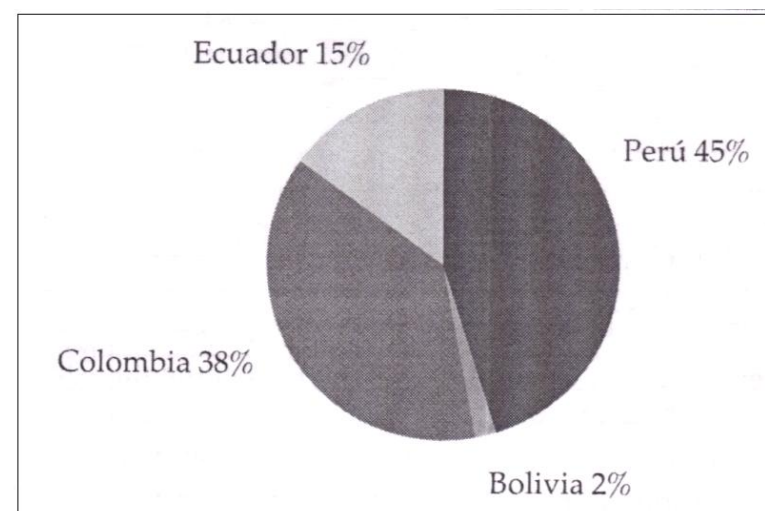
En el 2007, el intercambio comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea se incrementó en un 17% respecto del 2006, ascendiendo a USD19.811 millones. En los últimos 10 años, la Unión Europea es el segundo socio más relevante de la Comunidad Andina, principalmente por las corrientes comerciales de Colombia y Perú que coinciden en que el espacio europeo representa el segundo bloque más relevante después de NAFTA. Por su parte, para Ecuador, la UE es el tercer socio más importante, luego de NAFTA y la CAN, mientras que para Bolivia, es el cuarto bloque económico más relevante, precedido por Mercosur, NAFTA y CAN²³

22 DOMÍNGUEZ, ROBERTO. (2007). "Between Vienna and Lima"; en ROY, JOAQUÍN and DOMÍNGUEZ, ROBERTO (editors); *After Vienna: Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*; Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami - Florida European Union Center of Excellence; p. 32.

23 Comunidad Andina, Secretaria General. (2008). Documento estadístico, SG / de 210, 20 de mayo, 8.46.63.

En materia de exportaciones de la Comunidad Andina hacia la Unión Europea, el año 2007 se convirtió en el nivel más elevado de los últimos diez ejercicios, alcanzando los USD11.506 millones, lo cual representa un incremento de 20% respecto del 2007. Perú y Colombia dominan la participación en las exportaciones, juntos equivalen al 83% de las mismas (45% y 38% de participación respectiva).

EXPORTACIONES DE LA CAN HACIA UNIÓN EUROPEA 2007
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

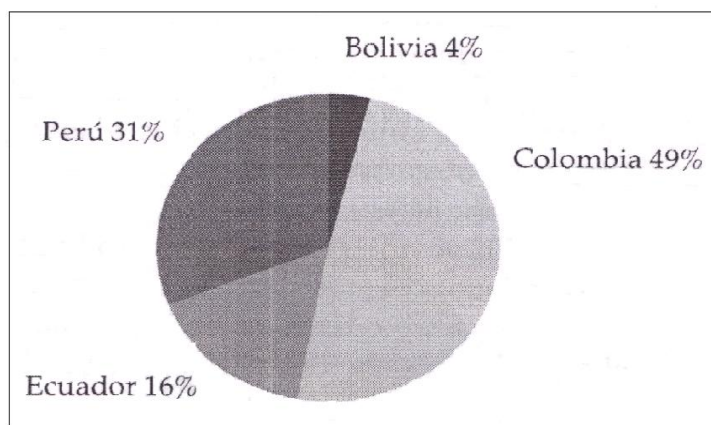


Fuente: Secretaria General CAN, (2008). Documento estadístico, SG/de210, 20 de mayo

Las importaciones desde la Unión han tenido un comportamiento creciente alcanzando \$8.306 millones en el 2007. En cuanto a la participación en las importaciones andinas por países, se puede observar un comportamiento constante en los últimos diez años, con ligeros cambios con respecto al valor promedio. En la década Colombia ha sido el principal importador 51%, en promedio, seguido de Perú con un

28%, de Ecuador alrededor de 17% y Bolivia aproximadamente el 4% del total de las compras²⁴.

IMPORTACIONES DE LA CAN DESDE UNIÓN EUROPEA 2007
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)



Fuente: Secretaria General CAN. (2008). Documento estadístico, SG/de 210,20 de mayo

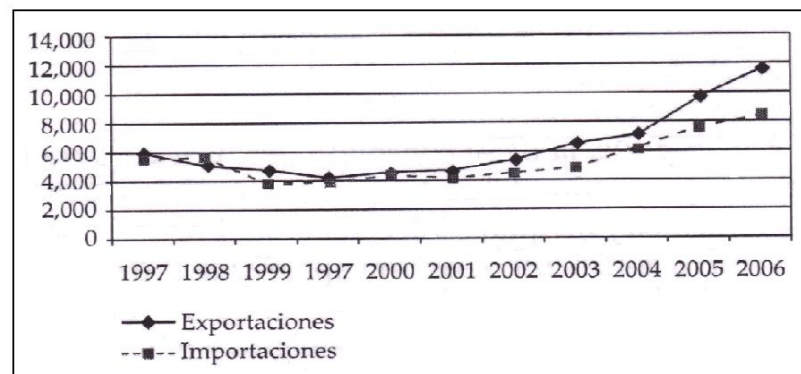
Las relaciones comerciales con la Unión Europea actualmente se basan en un sistema de preferencias generalizadas SPC, combinado con aplicación de cláusula de nación más favorecida, así, el 90% de las exportaciones andinas ingresan sin derechos de aduana al espacio comunitario europeo. Actualmente, el marco jurídico está dado por el Reglamento SGP 732 del Consejo de la Unión del 22 de julio de 2008 que empezó a regir el 1.º de enero de 2009 y va hasta el 31 de diciembre de 2011. Se trata de un régimen que

24 Comunidad Andina, Secretaria General. (2008). Documento estadístico, SG/de 210, 20 de mayo, 8.46.63.

busca incentivar el desarrollo sostenible, la protección a los derechos humanos, la protección ambiental, la lucha contra las drogas ilícitas y el buen gobierno²⁵.

Finalmente, como habíamos mencionado, la Unión es el segundo socio comercial de la CAN, y representa alrededor del 13% de su comercio, contrariamente la Comunidad Andina sólo representa el 0,5% del comercio mundial de la Unión Europea, ocupando, antes del retiro de Venezuela, el puesto vigésimo noveno²⁶.

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE COMUNIDAD ANDINA - UNIÓN EUROPEA 27
(MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Secretaria General CAN. (2008). Documento estadístico, SG/de 210,20 de mayo

25 Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo de 22 de julio 2008, en *Diario Oficial de la Unión Europea* L211 /1 del 6.8.2008 ES.

26 Véase: Comunidad Andina, Secretaria General. (2008). Documento estadístico, SG / de 210,20 de mayo, 8.46.63 y Comisión Europea, Documento de estrategia regional para la Comunidad Andina 2007 - 2013; 12.04.2007 (E/2007/678), Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_es.pdf (Consultado el 10-05-2008).

Por haber cumplido los requisitos para acceder al régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y buen gobierno "SGP Plus", Colombia se beneficia de un arancel cero para 6.600 productos diferentes, 4.037 sensibles y 2.563 no sensibles, si son de origen nacional, excepto camarón que estará gravado con un arancel preferencial de 3,6%, el cual es menor que el arancel general que llega al 12%. De esta manera las exportaciones de Colombia a los 27 países miembros del bloque europeo para el período enero - agosto de 2008 alcanzaron los US\$3.463 millones, incrementándose en un 17,2% respecto del valor vendido en el mismo período de 2007. A partir del 2004 el comercio bilateral, se ha venido equilibrando, al punto que para el 2007 Colombia registro el mayor superávit comercial de la presente década con US\$320 millones y para el período enero - agosto de 2008, la balanza comercial con Unión Europea presentó un superávit de US\$222 millones²⁷.

Por su parte, la UE se consolidó desde el 2006 como el segundo proveedor del sector productivo del país (químicos, vehículos y maquinaria). En 2007 las importaciones alcanzaron US\$4.062.793. Los principales países proveedores son: Alemania con casi el 30%, seguido de Francia, España, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Bélgica y Finlandia²⁸.

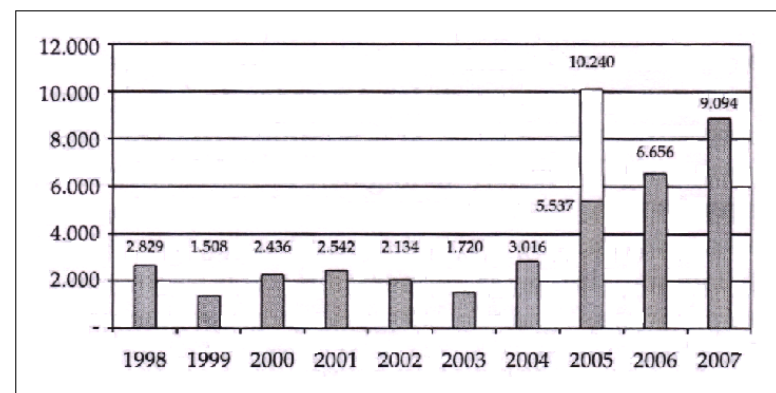
Cabe señalar que la mejora de las condiciones y confianza en los mercados, junto con la Ley 963 de 2005 sobre estabilidad jurídica para inversionistas nacionales y extranjeros que realicen inversiones nuevas o amplíen las

27 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, página web <http://www.mincomercio.gov.co/Content/NewsDetail.asp?ID=390&IDCompany=1> (Consultada en diciembre de 2009)

28 Comunidad Andina, Secretaria General. (2008). Documento estadístico, SG/ de 210,20 de mayo, 8.46.63.

existentes, marcaron el ascenso de la Inversión Europea Directa (IED) en el país.

FLUJOS DE IED (1998 - 2007)
HACIA COLOMBIA EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Proexport

Nótese en el Cuadro anterior que el 2005 presentó un salto atípico que rompe la tendencia de ascenso gradual al incluir la compra de Bavaria por SAB Miller, empresa de origen sudafricano con asiento en el Reino Unido. Esto significó USD 4.715 millones adicionales a los USD 5.537 de IED que iba a representar el ejercicio.

III. EL ROL DE LAS CUMBRES AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNIÓN EUROPEA (ALCUE)

La asociación estratégica que anhelan construir los países de ALCUE ha ganado visibilidad a través de las cumbres bi-
.inuales, sin embargo, los compromisos siguen siendo de difícil concreción. Alguna de las tantas razones que podrían

explicar esta situación persistente en el tiempo, gira en torno a lo que en su momento el profesor GÜNTHER MAIHOLD definió como problemas estructurales, tanto en el formato de las cumbres, como en las expectativas de los gobiernos participantes y en el diseño del concepto interregionalista²⁹.

Al recordar las conclusiones más relevantes de todas las cumbres, evidenciaremos estos problemas, en Río de Janeiro, 1999, se enfatiza en la asociación estratégica birregional y en las segundas fases de los Acuerdos de Asociación con Mercosur, Chile y México, concretándose solo éstos dos últimos. En la Cumbre de Madrid en 2002, el debate se centró en terrorismo, migración y seguridad, el que aún no se ha aterrizado, aunque sí sirvió para cristalizar poco después el diálogo político y la cooperación con la CAN y con Centroamérica, destacándose los programas regionales ALIS (*Sociedad de Información*) y ALEAN (*Formación Universitaria*). Guadalajara 2004 definió los tres ejes temáticos que soportarían la construcción de la relación alcue, éstos son integración regional, multilateralismo y cohesión social. Por su parte, las conclusiones de Viena, manteniendo coherencia con la cumbre que la precedió, en materia de integración regional, acogen la instrumentación de los acuerdos de asociación con México y Chile y se decide negociar con Centro América y CAN y, además, hace una mención a los efectos territoriales a la Ley Helms Burtom como amenaza al multilateralismo. En el 2008, como resultados de la Cumbre de Lima se destacan, por un lado, la necesidad de crear una fundación ALCUE que sea un espacio permanente de diálogo birregional donde se de deliberación y visibilidad de estra-

29 MAIHOLD, GÜNTHER. (2007). "Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina"; Foro *Internacional*; n.º 188, pp. 269-299.

tegias comunes. Por otro lado, tres conceptos dominaron las conclusiones de Lima, primero que el mejor programa social es la inversión productiva, segundo, la necesidad de brindar seguridad jurídica a la inversión con marcos legales estables y, por último, acaso para hacer realidad los esquivos acuerdos comerciales con Centroamérica y CAN, flexibilidad en criterios con mecanismos de múltiples velocidades³⁰.

Así, progresivamente, con más fortuna unas que otras, las cumbres han intentado brindar coherencia y concretizar el relacionamiento birregional³¹, sin embargo, alcanzar consensos o avances considerables en medio de tantos intereses diversos no es tarea fácil³². En todo caso, si bien el potencial de estas reuniones parece desaprovechado, más que juzgarlas por su carácter blando, no vinculante, hay que aprovechar la sinergia e inercia que se produce en el proceso entre una y otra reunión, así mediante estas fuerzas coordinadas y evaluadas se podrían dar resultados tangibles en el relacionamiento birregional. De ahí que muchos confiemos que la Fundación ALCUE planteada en Lima y por implementar genere esta dinámica³³. De lo contrario,

- 30 Un giro algo inesperado, aplazado y que no se avizoraba en las cumbres anteriores se dio como resultado de Lima, el interés de desarrollar una relación especial UE-Brasil.
- 31 "La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balance y perspectivas", Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores; EXPO/B/ AFET/2007/48; abril 2008; PE 385.570.
- 32 En promedio las cumbres ALCUE reúnen 60 delegaciones estatales (20 latinoamericanas, 13 caribeñas y 27 de la UE), además de las delegaciones que representan los bloques subregionales.
- 33 El profesor MAIHOLD viene demandando reformas de fondo que deberían introducirse en el proceso "entre-Cumbres" para que no siga en entredicho el carácter vinculante de la "Diplomacia de Cumbres". Véase: MAIHOLD GÜNTHER. (2006). "La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas"; Real Instituto Elcano; ARIn.º 602006 del 24 / 05 / 2006.

seguiremos entre comunicados dados entre cumbre y cumbre que nos anuncian estrategias renovadas y declaraciones en las cumbres que reiteran compromisos³⁴.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES PARA CONCLUIR

1. La política de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe no tiene foco ni prioridades, obedece fundamentalmente a inercias internas.

2. América Latina y el Caribe no tienen una clara capacidad propositiva.

3. El tan mentado diálogo político no goza de mecanismos de concreción.

4. Cooperación aún no es una herramienta de ataque frontal a la pobreza y la desigualdad.

5. Las cumbres son una nueva dimensión ineludible de la diplomacia multilateral.

6. Una preparación adecuada para las cumbres, es responsabilidad de gobiernos, parlamentarios, empresarios y sociedad civil.

7. En la agenda birregional se destaca la ausencia de temas relacionados con la gestión de deuda externa e inestabilidad cambiara.

34 En diciembre de 2005, pensando en la Cumbre de Viena, la Comisión Europea adoptó un Comunicado acerca de una estrategia renovada diseñada para reforzar la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Analizó los retos e hizo recomendaciones para revitalizar la asociación como aumentar el diálogo político entre las dos regiones, estimular los intercambios económicos y comerciales, fomentar la integración regional, enfrentar la desigualdad y adaptar la política de desarrollo y ayuda de la Unión Europea a las condiciones reales en América Latina. La Declaración de Viena, reitera, por su parte, el compromiso de expandir y profundizar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina/El Caribe en todos los ámbitos, con un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad.

8. Las relaciones ALOJE son un proceso en construcción de largo aliento, con un margen de mejora altísimo.

9. Para que se produzcan resultados tangibles en el relacionamiento birregional es necesario reformar el proceso "entre-Cumbres", de manera que se aproveche la sinergia e inercia resultante. La Fundación ALOJE podría coordinar y evaluar este proceso.

10. América Latina y el Caribe no actúan a nivel internacional como grupo. La Unión, en el marco de la PESC, solo lo hace en materia comercial. Todos en gran medida actúan unilateralmente en el marco internacional. Se hace necesario identificar ámbitos internacionales en los cuales se unifiquen posiciones de las dos regiones y hacer de esta manera reconocible por propios y extraños la asociación estratégica sobre valores comunes.

11. Pretender unificar posiciones por regiones puede ser prematuro especialmente del lado latinoamericano y del Caribe, sin embargo, a través de las subregiones debería ser factible, y de ahí que la Unión insista en negociar acuerdos de asociación en bloque.

12. En medio de una crisis tan profunda de la integración, sobre todo del lado latinoamericano y del Caribe, cristalizar acuerdos de asociación con contenido económico, como el pretendido inicialmente en bloque con la CAN y hoy con dos o tres de sus miembros en forma bilateral, parece una decisión que por el lado europeo obedece más a la inercia y a su deseo de no perder influencia en la zona.

13. Si desde 1971 la Comunidad Europea concede preferencias comerciales a los países en desarrollo en el marco su SPG, renovando periódicamente los reglamentos que regulan su aplicación ¿Por qué el interés de que algunas subregiones beneficiadas con éste pacten con ellos zonas de libre comercio? En el caso particular de los andinos, se aumentan los interrogantes si tenemos en cuenta que toda

la subregión solo representa el 0,5% del comercio mundial de la UE. ¿La alineación con Washington que explicó el SPG droga³⁵ podría ser la respuesta?

14. La UE le apostaba fundamentalmente a fortalecer a la CAN. No obstante, las señales -acaso para no ceder a las presiones nacionalistas de la subregión- indican que contribuirá a su debilitamiento y polarización. El SPG en la CAN, como en otras subregiones, es un espacio que brinda la posibilidad de aprendizaje productivo, sin amenazar el sector agrícola y la propiedad intelectual.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros, Copenhague, 23 de abril de 1993.

Comisión Europea. (2007). "Documento de estrategia regional para la Comunidad Andina 2007-2013", 12.04 (E/ 2007 / 678).

COMISIÓN EUROPEA. "Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006".

DOMÍNGUEZ, ROBERTO. (2007). "Between Vienna and Lima", en ROY, JOAQUÍN and DOMÍNGUEZ, ROBERTO (eds). *After Vienna: Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Región*, Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami - Florida European Union Center of Excellence.

Parlamento Europeo. (2008). "La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balance y

perspectivas", Dirección General de Políticas Internas; EXPO/B/AFET/2007/48, abril, PE 385.570.

Naciones Unidas, CEPAL. (2007). "La Unión Europea y América Latina y el Caribe: de las preferencias a la reciprocidad", en *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias 2008*; Documento informativo.

MAIHOLD, GÜNTHER. (2006). "La Cumbre de Viena entre América Latina / Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas", Real Instituto Elcano; ARI n.º 602006 del 24/05.

MAIHOLD, GÜNTHER. (2007). "Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina", *Foro Internacional*, n.º 188.

NIETO SoLlS, JOSÉ A. (2007). "La integración económica centroamericana: introducción al estudio de la unión aduanera y de las relaciones con la Unión Europea", *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 3.

"¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?" Documento de recomendaciones para la Cumbre europeo-latinoamericana en Viena, Madrid, Casa de América, FRIDE, Fundación Carolina, ICEI, mayo de 2006.

Reglamento (CE) n.º 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.

Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo de 22 de julio 2008, en *Diario Oficial de la Unión Europea* L211 /1 del 6.8.2008 ES

Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

KOUQUAYROL GUILLEMETTE LEDA Y HERRERA VILLA SANTIAGO. (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*, Francia, Ceficale.

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2008). *Documento estadístico*, SG/de 210,20 de mayo, 8.46.63.

35 TORRENT, nos recuerda que el tema del SPG droga fue planteado en Bruselas con el ánimo de demostrar que la Comunidad Europea y sus Estados se comportaban como aliados fieles compartiendo preocupaciones con la Casa Blanca. Véase: Torrent Ramón, Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política, Ob. cit., p. 19.

TORRENT RAMÓN. (2005). *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*, Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina, Barcelona, OBRE AL/EUL ARO, febrero.

SITIOS WEB

Comunidad Andina

[http:// www.comunidadandina.org / exterior / ue_cooperacion.htm](http://www.comunidadandina.org/ exterior / ue_cooperacion.htm)

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador

<http://www.delcol.ec.europa.eu/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

[http:// www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=390&IDCompany=1](http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=390&IDCompany=1)

Organización Mundial de Comercio

[http:// www.wto.org / spanish / docs_s / gattdocs_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm)

DESARROLLO DE UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA

The EU-Latin America Relationship Beyond the Bi-Regional Summits.

ROBERTO DOMÍNGUEZ.

Suffolk University (United States).

Unión Europea - América Latina, una asociación estratégica que se cumple.

GONZALO FOURNIER, Jefe de la Sección Política y Económica, Prensa e Información de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador.

Un balance prospectivo de las relaciones Unión Europea - América Latina

ALDO OLANO.

Universidad Externado de Colombia.