

El Papel de la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea en la Comunidad Andina*

Modalidades y desafíos

María Carmela Julio Giraldo**

Introducción

En la última década, ha sido frecuente el debate entre los diversos actores que participan en las acciones de cooperación para el desarrollo, como los gobiernos de los países donantes y receptores, las organizaciones multilaterales y la academia, sobre la eficacia de dichas acciones en el logro del desarrollo económico y social de los países receptores, en vista de los pocos resultados obtenidos para alcanzar ese objetivo.

En este contexto, se profundizan los estudios y discusiones sobre las modalidades de gestión de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, siendo uno de los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo, y especialmente, sobre aquellas modalidades promovidas en el marco de su estrategia de apoyo a la integración regional en América Latina, en la medida en que no han logrado fortalecer, después de muchos años de ejecución, los esquemas de integración subregional existentes.

La integración regional ha sido uno de los principales propósitos de las acciones de cooperación 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 (UE, 1992). Esta inserción

* Este artículo es una síntesis del trabajo de investigación próximo a publicarse titulado “La Cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Contexto, Evolución y Perspectivas de Cambio”.

** Investigadora junior de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID) 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 en América Latina” de ELACID.

armoniosa es, a su vez, uno de los objetivos de la política de cooperación al desarrollo¹ de la Comunidad Europea (CE)², según el artículo 130 U del tratado constitutivo de la Unión Europea de 1992, artículo que no ha sido modificado en las últimas reformas³.

Ahora bien, el apoyo a la integración regional en América Latina se plantea como una estrategia en el marco de las relaciones internacionales de la UE desde mediados de la década de los noventa, y se ha materializado en diversas modalidades de cooperación y en los escenarios de diálogo político, que han tenido como finalidad beneficiar a los esquemas de integración regional vigentes como el hoy Sistema de Integración Centroamericana, la Comunidad Andina y el Mercosur.

A continuación, voy a enfatizar en las relaciones de cooperación que la Unión Europea ha ido construyendo con la Comunidad Andina desde los años ochenta, fortalecidas a lo largo de la última década en el marco de la estrategia de apoyo a la integración regional, o estrategia prointegracionista, como también la podemos llamar. Presentaré el contexto histórico, teórico e institucional en el cual se enmarca dicha estrategia, posteriormente, las principales modalidades de cooperación orientadas a apoyar a la CAN y qué sectores del proceso de integración beneficia, para finalmente plantear cuáles son los desafíos a los que se enfrentan las acciones de cooperación de la UE en el contexto de la problemática existente entre los miembros de la CAN.

Podemos intentar dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué aportes ha hecho la cooperación internacional de la UE para el fortalecimiento de la CAN? ¿Ha logrado los objetivos propuestos en el marco de la estrategia de apoyo a la integración regional? ¿O es necesario reevaluar la estrategia a la luz de los recientes problemas y limitaciones que caracterizan a dicho bloque subregional?

¹ Los otros dos objetivos que la política de la Comunidad Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo favorecerá son: el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos, y la lucha contra la pobreza.

² 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.

³ Excepto en la última reforma que ha dado como resultado el Tratado de Lisboa, pero que no ha sido ratificado aún por todos los Estados Miembros de la UE y por lo tanto no ha entrado en vigencia.

Veamos las posibles respuestas a estos interrogantes.

La Unión Europea como promotora de la integración regional

El apoyo a la integración en América Latina (AL) por parte de la Unión Europea ha sido particularmente dinámico por dos razones principales: de una parte, por la existencia de esquemas de integración con amplia trayectoria histórica como la CAN, el SICA, Caricom, así como por el Mercosur, de creación más reciente pero conformado por los Estados económicamente más fuertes de América del Sur. De otra parte, por la constatación de los beneficios que han obtenido los países europeos como resultado de su proceso de integración económica, y el interés en presentar al mundo las directrices que les han permitido avanzar en dicho proceso, motivando así el surgimiento de otros actores regionales internacionales que puedan facilitar una interacción interregional pacífica y fluida en la definición de la agenda internacional.

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. 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 regionalismo,⁴ según el cual la liberalización de los flujos de comercio intrarregionales podía generarse de forma paralela a la de los flujos de comercio extrarregionales. 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 (CEPAL, 1994).

⁴ Entre los nuevos acuerdos podemos mencionar, citando a De Lombaerde (2005) 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” (p.6).

El nuevo regionalismo contribuyó en un inicio a acelerar ciertos compromisos pendientes del programa de liberalización comercial del grupo andino, como parte de los procesos de apertura al comercio tanto de sus socios andinos como de los actores extrarregionales, lo cual llevó al aumento del intercambio comercial con la UE. Sin embargo, a la larga, esta apertura generalizada terminó por debilitar la cohesión del grupo andino, debido a la superposición de compromisos económicos que cada uno de los Estados miembros adquiriría en cada acuerdo comercial al cual se vinculaba.

La integración, de todas maneras, seguía viéndose como una forma de hacer frente a la ola de liberalización comercial que había caracterizado a los años noventa y que aún continúa, porque se concebía como un primer nivel de liberalización menos onerosa, más simétrica e interdependiente y de mayor aceptación política, que podía servir de plataforma de aprendizaje para otros acuerdos de liberalización comercial con economías desarrolladas, y con las cuales el reto era mayor.

Así lo deja claro, al menos, la Comisión Europea en una serie de Comunicaciones dirigidas al Consejo y al Parlamento Europeo, entre 1995 y 2005 en las cuales plasma las principales características de la estrategia de apoyo a la integración regional. Según estas Comunicaciones, la integración permite 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 comunes⁵.

Pero además, un asunto muy importante que se puede deducir de estas Comunicaciones es que el apoyo a la integración adquiere su mayor justificación en tanto se orienta a la apertura económica. De esta manera, dicho apoyo se encontraba muy ligado a la posibilidad de crear las condiciones para enfrentar las tendencias de la liberalización comercial multilateral, que finalmente debían conducir a la consolidación de los llamados acuerdos de asociación entre la UE y América Latina, en un principio, con los países y regiones más desarrolladas como el

⁵ Véase Comisión Europea, 1995a, Comisión Europea, 1995b, Comisión Europea, 2004 y Comisión Europea, 2005.

Mercosur, México y Chile, posteriormente con Centroamérica y la CAN. Estos acuerdos, que son esencialmente de libre comercio, requerían para la UE de un nivel adecuado de integración pero al mismo tiempo se concebían como un mecanismo para profundizar la integración.

Es claro este nexo entre apoyar la integración y la posibilidad de lograr acuerdos de libre comercio, aunque ello no quiere decir que los europeos desconocieran las ventajas de la integración para lograr otros resultados más allá de los económicos, pero digamos que en estos documentos dichas ventajas fueron minimizadas, aunque en teoría y en los discursos han sido muy reconocidas, y de hecho en los últimos años se han venido apoyando a nivel de la región andina otras áreas de la integración a través de proyectos concretos, como lo demostraré más adelante.

Para cerrar este apartado del contexto, haré una breve mención a los procedimientos de gestión de la cooperación internacional por parte de la UE, para saber qué tan importante es la integración en dichos procedimientos, que a su vez son el instrumento de ejecución de la estrategia prointegracionista de la UE, y para saber además cómo funcionan las modalidades de cooperación.

Las acciones de cooperación al desarrollo de la UE, que son desarrolladas a nivel supranacional⁶, son gestionadas por la Comisión Europea, reconocido como el órgano ejecutor de la Comunidad Europea, aunque en realidad las competencias de ejecución le son otorgadas por el Consejo de ministros (Consejo de la UE) y luego aprobadas por el Parlamento europeo.

El Consejo y el Parlamento, tomando en cuenta los conceptos de la Comisión expresados en las llamadas Comunicaciones (pero sin verse obligado a ello), han emitido una serie de reglamentos llamados Instrumentos, para regular sus relaciones de cooperación con el mundo entero, tanto países en desarrollo como desarrollados. Entre estos instrumentos es conveniente mencionar el

⁶ La política de cooperación al desarrollo de la UE no es una competencia exclusiva de la Comunidad Europea, sino que cada uno de los países miembros de la UE tiene su propia política de cooperación al desarrollo gestionada por sus respectivas agencias de cooperación.

Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), creado en 2006 y con una vigencia presupuestal hasta 2013.

Este ICD es la referencia jurídica más importante para entender la gestión de la política de cooperación al desarrollo por parte de la Comisión Europea ya que 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). Esto quiere decir, que todas las actividades de cooperación que la UE financie, deben dar cumplimiento a una de éstas prioridades.

El ICD estableció que para la programación y asignación de la ayuda exterior era necesaria la elaboración de los Informes de Estrategia. Ya veremos más adelante la importancia de estos documentos en la gestión de la cooperación en la región andina. Por ahora, lo que debe quedar claro es que para entender qué hace la UE en materia de cooperación, cómo y en qué sectores, la referencia directa tiene que ser el ICD o cualquiera de los otros 6 instrumentos que constituyen el arsenal legislativo de la UE en el tema (Rouquayrol y Herrero, 2007).

Modalidades de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con la Comunidad Andina

Ahora sí veamos cuáles son las que yo he agrupado como modalidades de cooperación al desarrollo que benefician a la CAN.

En primer lugar, debemos tener en cuenta las tres áreas básicas en las que se desenvuelven las relaciones exteriores de la UE en general, a saber: la cooperación al desarrollo, el comercio y el diálogo político, donde el comercio y el diálogo político se ven permeados constantemente por la cooperación. La cooperación la podemos entender no sólo como Ayuda Oficial al Desarrollo

(AOD), sino también 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). Esta definición nos permite ahondar en ciertas prácticas que no resultan fácilmente medibles en términos estadísticos, como el diálogo político, y por ello no se pueden incluir en la medición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Las modalidades de cooperación al desarrollo identificadas son:

- 1) Los acuerdos de cooperación
- 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, conocido como SPG-Drogas, y hoy SPG-Plus.
- 5) Modalidades para la promoción de la inversión y la cooperación empresarial como:
 - a. El instrumento *European Community Investment Partners* (que ya caducó)
 - b. Los préstamos del Banco Europeo de Inversiones y
 - c. El programa regional AI-Invest
- 6) Los proyectos de cooperación, tanto los definidos en los Informes de Estrategia como los anteriores a éstos y
- 7) El Acuerdo de Asociación, ahora convertido en Acuerdo Comercial Multipartito UE-Países Andinos.

A través de estas modalidades funciona más o menos la cooperación de la UE con la CAN. Voy a dejar estas modalidades simplemente enunciadas porque hablar de cada una de ellas resultaría muy extenso. Sólo me gustaría resaltar los acuerdos de cooperación, los proyectos y el acuerdo de asociación que iba a ser y no fue.

Los acuerdos de cooperación son documentos que establecen una infinidad de compromisos, asumidos sobre todo por la UE, pero acordados con los países beneficiarios en los espacios de diálogo político, en relación con las actividades de cooperación que la UE llevará a cabo en el

territorio regional, por un tiempo indefinido, hasta la suscripción de un próximo acuerdo. La CAN, o Pacto Andino, como se conocía en los años 80, firmó con la en ese entonces Comunidad Europea el primer acuerdo de cooperación en 1983. Se destaca por ser el primer acuerdo de cooperación firmado con un grupo de integración, aunque en su contenido no se mencionaba explícitamente el apoyo al proceso de integración sino a iniciativas que podían ser ejecutadas a nivel nacional.

Si bien cuando se habla de las relaciones entre la UE y la CAN lo primero que se menciona es el acuerdo de cooperación, en la realidad es sólo un listado de buenas intenciones y no crea obligaciones precisas para la UE (Torrent y Francia, 2005). De ello es prueba que en el Acuerdo de Cooperación vigente con la Comunidad Andina, firmado en 2003, se adquieren compromisos en 50 sectores, evidentemente muy difíciles de ejecutar, y sin realizar una priorización clara de alguno de éstos.

Proyectos de cooperación: Los proyectos son una de las modalidades de gestión de la CID más común y, digámoslo así, más versátil. La CAN ha sido beneficiaria de proyectos financiados por la Comunidad Europea desde 1979 en temas como el desarrollo rural, temas económicos de la integración regional, la energía, la lucha contra las drogas, la unión aduanera, asuntos relacionados con el comercio intrandino, los derechos humanos, etc. (Comisión Europea, 2002b). De estos proyectos es muy poco lo que se puede decir porque no hay informes de evaluación o algo similar.

A partir de 2002 la gestión de los proyectos ha cambiado y ahora se diseñan y ejecutan con base en los Informes de Estrategia Regional (que en adelante llamaré RSP), un instrumento de programación de las acciones de cooperación elaborado específicamente para la región andina⁷. En ellos se establecen las prioridades y objetivos de la cooperación y las cantidades globales que la Comunidad Europea invertirá en la región durante el periodo de validez del Informe y que se integran cada año al presupuesto de la UE.

⁷ 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.

Para la Comunidad Andina se han elaborado dos RSP para los periodos 2002-2006 y 2007-2013. El primero de estos Informes estableció dos prioridades: 1) Respaldo la integración andina y 2) Propiciar una zona andina de paz; el segundo Informe, en plena ejecución actualmente, estableció como prioridades: 1) la Integración económica, 2) la Cohesión Económica y Social y 3) la Lucha contra la drogas ilegales. Con base en estas prioridades se diseñaron 11 proyectos, de los cuales se han ejecutado 10, con una asignación presupuestal por parte de la Comunidad Europea de 43 millones de euros aproximadamente (Delegación de la Comisión Europea en el Perú, 2007).

Es importante destacar como el apoyo a la CAN a través de estos proyectos que hacen parte de la cooperación programada a partir de 2002, se han dirigido al fortalecimiento de nuevas áreas de la integración, más allá de las económicas. Si bien la CE sigue manteniendo su objetivo de ayudar a la CAN a convertirse en un mercado común y prestó asesoría técnica y financiera para facilitar las negociaciones comerciales, en el contexto de un futuro acuerdo de asociación (Comisión Europea, 2007b), el respaldo al desarrollo de la agenda social, el fortalecimiento de la Secretaría General, la cooperación política, el desarrollo fronterizo, la agenda ambiental, la participación social en la integración, la lucha contra el consumo y la producción de drogas y la atención y prevención de desastres, son sectores de la otra agenda de la CAN, la agenda no económica, que la Comunidad Europea ha venido apoyando a través de sus proyectos.

Pero la cooperación a través de proyectos no acaba en aquellos programados en los RSP. Como parte de los antiguos programas temáticos que funcionan a través de convocatorias, y que aplican a toda la región latinoamericana, se han ejecutado otros proyectos que han beneficiado a la región andina en temas como la lucha contra la droga, la creación de una política de seguridad andina común, los derechos humanos y la lucha contra las minas antipersonales. Y no menciono otro tipo de apoyos a través de la oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (conocida como ECHO) en el tema de prevención de desastres, para no complicar más el panorama.

Lo importante aquí es resaltar el reciente dinamismo de la cooperación europea a la CAN en diversos temas de la integración, además de los económicos, a través de los proyectos.

Los proyectos son una de las formas clásicas de definir y gestionar procesos de cambio, y si bien se han enfrentado con muchas limitaciones que han impedido el logro de los resultados esperados, tienen muchas ventajas, en tanto se desarrollen siguiendo un procedimiento de gestión adecuado. Entre las ventajas podemos mencionar que son potencialmente medibles en sus resultados, 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), involucran y benefician múltiples actores regionales además de los gobiernos centrales, y materializan de alguna manera muchos de los temas tratados en los espacios de diálogo político UE-CAN.

Sin embargo, es algo frustrante para un donante clásico como la Unión Europea, que una región a la que ha venido apoyando desde hace mucho tiempo a través de proyectos orientados a fortalecer su integración económica, no muestre resultados en esta área, por ejemplo, con la creación de un arancel externo común, para la cual se ha venido prestando asistencia técnica por varios años. Ello debido básicamente a la ausencia de cohesión y cooperación regional a nivel gubernamental que ya todos conocemos.

Esta falta de unidad como grupo regional andino se hizo aún más evidente durante la negociación del llamado Acuerdo de Asociación, que es la última modalidad a la que quiero referirme, por ser la expresión más clara de la estrategia prointegracionista de la UE.

Los 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, 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 dialogo 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 (CAN, 2007, p.1). Sin embargo, 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 planeado⁸.

Finalmente, el Consejo de Ministros de la UE aprobó, en enero del año 2009, que el pilar comercial del AdA se negociara bilateralmente con dichos países⁹, y con Ecuador, mientras los temas de cooperación y diálogo político se podrían seguir discutiendo en el marco de la CAN.

A la fecha, se han realizado cinco rondas de negociaciones del ahora llamado Acuerdo Comercial 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, tras haber “planteado algunas reservas, vinculadas varias de ellas a las preferencias arancelarias al banano”¹⁰, se retiró de la negociación. Se espera que el Acuerdo concluya el 31 de octubre de 2009.

⁸ El gobierno de Perú y el de 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/exterior/ue_noticias.htm.

⁹ 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”.

¹⁰ *Países Andinos y Unión Europea inician IV ronda negociadora para acuerdo comercial, en Bogotá*. En: Portafolio.com.co. Bogotá (2009, 15 de junio).

Los efectos en el proceso de integración 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 de la integración, 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 su causa) y ha contribuido a acentuar aún más los problemas recientes que han impedido avanzar en una verdadera integración.

Rediseñar 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, el desarrollo sostenible, la integración física y transfronteriza 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.

La CAN no ha logrado finalmente consolidarse como un actor internacional con capacidad para formular políticas coherentes en el marco de su acción interna y externa y negociar con otros

actores en el sistema internacional¹¹, 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 sus limitaciones y a sus pocas posibilidades de actuar como un bloque regional 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.

Los profundos problemas de pobreza, violencia y narcotráfico que caracterizan a la región andina, hacen que la UE no pueda marginarla de sus intervenciones de cooperación, a pesar de que no representa una zona estratégica en términos económicos, ni sus problemas coinciden con las prioridades actuales de la agenda internacional. Además, la existencia de múltiples modalidades y de proyectos ejecutados desde 1979, evidencian que ha habido un esfuerzo importante por apoyar su proceso de integración. Por ello 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 y la perspectiva de consolidar acuerdos de asociación (Peña, 2009).

Es necesario mantener y mejorar la cooperación actual, pero orientándola hacia el fortalecimiento de las nuevas dimensiones de la integración que tienen mayor viabilidad, más allá de los asuntos comerciales, y mejorando el impacto de los proyectos a través de una adecuada formulación de los mismos y un minucioso seguimiento a su ejecución. En esto

¹¹ Véase las características que debe tener un actor internacional para considerarse como tal según Betherton y Vogler (1999), citado por Sanahuja (2007, p.5).

último, la Comunidad Europea también ha venido trabajando con la ejecución del proyecto llamado FORTICAN, cuyo objetivo es mejorar las capacidades de la Secretaría General de la CAN en el manejo y administración de la cooperación técnica.

Sin dejar de advertir que la UE debe hacer los esfuerzos necesarios para que los efectos previstos con la aplicación del Acuerdo Comercial que se negocia en la actualidad con Colombia y Perú, sean coherentes con los objetivos de su política de cooperación al desarrollo, en el sentido de evitar los impactos sociales negativos de ciertas exigencias que suelen derivar de estos acuerdos, las acciones de cooperación, enmarcadas en una nueva estrategia, 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 favorecer la inserción adecuada de los países en desarrollo en la economía mundial, sino como una forma de racionalizar las intervenciones que den solución a los problemas 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 hoy trabajando en la construcción de una nueva visión estratégica, con la cual se busca superar la parálisis actual 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 donantes¹², puede guiarse en función de las nuevas necesidades identificadas por los andinos. Esto implica además, un esfuerzo importante por abandonar la pasividad que

¹² 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, Reino Unido, Suecia y España.

caracteriza en general a los latinoamericanos, como receptores de cooperación, (Torrent y Francia, 2005) y trabajar para mostrar cuál es la verdadera situación de la CAN y cómo la cooperación puede aportar a la integración en nuevos ámbitos.

Siguiendo este camino, será 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 debe ser otra cosa distinta a presenciar como sus poblaciones mejoran sus niveles de vida y salen poco a poco de la pobreza.

Bibliografía

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. Comisión Económica para América Latina (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Naciones Unidas, 1994.

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). *Cooperación Regional UE-CAN 2008*. Lima, Diciembre.

Fairlie, A. (2008). Integración regional y Acuerdo de Asociación CAN-UE. En: Osterlof, D. (Ed.), *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquiva* (pp. 45-75). San José, Editorial Juricentro, OBREAL, FLACSO.

Grabendorff, W. (2008). La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones. En: Lagos R. (Comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 239-267). Buenos Aires, Fundación Grupo Mayan y Editorial Edhasa.

Gómez M. y 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). *La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana*. Real Instituto Elcano. ARI, 6 de junio, N° 58. En: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI58-2008. Consultado 03.03.09.

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 05.06.09.

Rouquayrol, L. y Herrero, S. (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina 2007*. Francia, Asociación Ceficale.

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. y 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). *Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial N° C 191 de 29 de julio. En: <http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/-11992M.html>. Consultado 15.02.09.