

Grace Jaramillo, compiladora

# Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo



**FLACSO**  
ECUADOR



Ministerio  
de Cultura

# Índice

Presentación .....	7
I. ESTUDIO INTRODUCTORIO	
<b>Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo .....</b>	<b>11</b>
<i>Grace Jaramillo</i>	
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DEL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	
<b>Encuentros y desencuentros de la integración regional .....</b>	<b>29</b>
<i>Alain Fairlie</i>	
<b>La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina .....</b>	<b>39</b>
<i>Tatiana Guarnizo</i>	
<b>Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte” .....</b>	<b>57</b>
<i>Rodolphe Robin</i>	
<b>América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI .....</b>	<b>75</b>
<i>Carlos Domínguez</i>	
<b>América Latina, ¿integração virtuosa ou subordinada? .....</b>	<b>85</b>
<i>Wilson Cano</i>	

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta:  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: julio, 2008

---

### III. MERCOSUR:

#### NUEVOS HORIZONTES, PERSPECTIVAS COMPARADAS

<b>La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización . . . . .</b>	<b>115</b>
<i>Andrés Malamud</i>	

<b>Los escenarios de participación social en el Mercosur . . . . .</b>	<b>137</b>
<i>Mariana Vásquez</i>	

<b>A integração industrial: novos desafios para a classe operária . . . . .</b>	<b>149</b>
<i>Adriano Botelho</i>	

<b>O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda social do processo de integração . . . . .</b>	<b>167</b>
<i>Luana Goveia</i>	

### IV. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON EUROPA Y ASIA

<b>La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA . . . . .</b>	<b>181</b>
<i>José Briceño</i>	

<b>¿Um papel novo para a União Europeia na política mundial? . . . . .</b>	<b>197</b>
<i>José Pereira da Costa</i>	

<b>Transpacificidad, una agenda pendiente para los contactos de América Latina con el Pacífico . . . . .</b>	<b>205</b>
<i>Carlos Uscanga</i>	

<b>Co-operation between the European Union and Latin America: privileged relations? . . . . .</b>	<b>229</b>
<i>Marianne Wiesebron</i>	

<b>De Viena a Lima: evaluación de las relaciones Unión Europea-América Latina . . . . .</b>	<b>247</b>
<i>Roberto Domínguez</i>	

<b>Crisis de cohesión social en la Unión Europea . . . . .</b>	<b>261</b>
<i>Juan Carlos Bossio</i>	

# La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina

Tatiana Guarnizo Useche\*

## Resumen

Si bien durante la década de los años 90 se presentó un aumento en los intercambios intra regionales a nivel andino, a partir de 1998 el proceso de integración regional ha atravesado una de sus crisis más profundas, lo que llevó incluso al retiro de Venezuela de la CAN, a pesar de los esfuerzos realizados desde 2003 para la reactivación del proceso con la adopción de una agenda multidimensional de integración. En este panorama, el reciente anuncio oficial acerca del inicio de las negociaciones con la Unión Europea tendientes a la conclusión de un acuerdo de asociación, en el que será incluido un acuerdo de libre comercio, parece abrir una oportunidad para restablecer y profundizar la integración andina. Sin embargo, una mirada preliminar a este proceso desde el enfoque de bienes públicos globales parece plantear varios desafíos para el cumplimiento de los objetivos que se ha propuesto, tal y como se desarrolla a lo largo del siguiente trabajo.

Palabras claves: integración regional, cooperación internacional, bienes públicos regionales, externalidades transnacionales, CAN, UE, Acuerdo de Asociación.

---

\* Investigadora de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Universidad de San Buenaventura de Cartagena (Colombia).

## Introducción

El 17 de julio de 2007, como conclusión a la reunión de alto nivel entre la Comisión Europea (CE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se anunció la realización de la primera ronda de negociaciones tendientes a la firma de un Acuerdo de Asociación (AdA) biregional. Según la Declaración, el acuerdo deberá cimentarse en los mismos tres pilares sobre los cuales las dos regiones han construido sus relaciones: diálogo político, cooperación y comercio, donde incluso está prevista la negociación de un área de libre comercio.

La noticia fue recibida con optimismo por parte de la CAN –entonces bajo la Presidencia pro-tempore de Colombia– como el resultado exitoso de un proceso de negociaciones de varios años, a través de los cuales se han realizado importantes esfuerzos para fortalecer este esquema de integración subregional, enfocados principalmente a completar la consolidación de la Unión Aduanera (UA), como primer paso hacia un Mercado Común Andino (MCA). Además se tienen grandes expectativas respecto al papel que puede jugar el acuerdo como instrumento para el robustecimiento del desarrollo andino y la reducción de la pobreza a través del aumento en las exportaciones y, en general, de una mejora en la competitividad regional y de su capacidad de negociación, como elementos esenciales para favorecer una mayor inserción en los mercados internacionales.

Pero quizás una de las razones más importantes para el optimismo tiene que ver con el hecho que se considera el inicio de estas negociaciones como una gran oportunidad para recuperar y profundizar uno de los procesos de integración regional más antiguos del planeta<sup>1</sup>, que sin embargo ha sufrido duros reveses durante los últimos años, llevándolo

1 El origen de la CAN se remonta al Acuerdo de Cartagena de 1969 a través del cual se estableció el “Pacto Andino” entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Chile se retiraría en 1976 para reasociarse 30 años después, en septiembre del 2006. Perú estuvo ausente durante el periodo 1992-1997. Venezuela entraría en 1973 pero se retiró en abril de 2006 y solicitaría su asociación al Mercosur. El Pacto Andino se trasformaría en la CAN a partir de la implementación del Protocolo de Trujillo en 1997, con el que se creó el Sistema Andino de Integración (SAI) y se reforzó el aparato institucional, a la vez que se dieron los primeros pasos para ampliar la agenda andina a temas más allá de lo comercial.

quizás a una de sus peores crisis de la historia, en la que se ha visto amenazada incluso su propia subsistencia.

Si bien es cierto que ésta no es ni será la primera crisis que va a enfrentar la CAN, resulta relevante interrogarse acerca del impacto que pueda llegar a tener en el desarrollo de este esquema subregional de integración y en sus intenciones de avanzar en una ulterior profundización. De esta manera cabe la pregunta si, más allá de las cuestiones comerciales, verdaderamente podrá este proceso de negociación con la Unión Europea (UE) fortalecer a la CAN como un proyecto capaz de trascender la constitución del MCA, y proyectarlo como un actor político en la escena internacional. A lo largo de esta presentación se pretende introducir algunos elementos de análisis que permitan responder a esta pregunta, desde el enfoque de los Bienes públicos globales (BPG).

## La crisis de la CAN y los pasos previos a las negociaciones del AdA CAN-UE

Una de las características principales del desempeño de la CAN durante la década de los años 90 fue el significativo crecimiento de los intercambios comerciales a nivel intra-regional, que pasaron de representar el 4.1 por ciento del comercio total de la subregión, hasta alcanzar su nivel máximo en 1998 con cerca de un 13 por ciento (CEPAL, 2003). Sin embargo, a partir de ese mismo año comienza a observarse una neta inversión de esta tendencia, que evidencia como la CAN, al igual que los demás esquemas de integración subregional de América Latina y el Caribe (ALC), sufrió un proceso de estancamiento, determinado por las dificultades económicas que acosaron a cada uno de los países miembros durante los siguientes 5 años, y que se constituyeron en un obstáculo para cumplir con los acuerdos establecidos en materia de integración económica (Kuwayama, 2005).

Sin embargo, la recuperación económica que empezó a registrarse en el conjunto de la región a partir de 2003, no parece haberse traducido para la CAN en una reactivación del proceso de integración, como hubiese sido predecible, a pesar del impulso que buscó dársele con la adopción de una Agenda multidimensional de integración, formalizada en la Decla-

ración de Quirama de junio de 2003, y en la que se establece un nuevo diseño estratégico del que hacen parte la dimensión política, la social y cultural, la económica, la integración y el desarrollo fronterizo, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las instituciones comunes, especialmente del Sistema Andino de Integración (SAI) y del Parlamento Andino –a través de la adopción de un mecanismo para su elección directa–, y de la constitución de un sistema extrajudicial para la solución de controversias (CAN, 2003).

No obstante este esfuerzo de reactivación, la crisis se hizo inocultable en abril de 2006 con el retiro de la República Bolivariana de Venezuela, el segundo socio más importante después de Colombia en términos comerciales<sup>2</sup>, que prefirió solicitar su ingreso al Mercosur tras considerar desvirtuado el acuerdo subregional por el inicio de los acercamientos entre los gobiernos de varios países miembros con los Estados Unidos, orientados a la consecución individual, y no en bloque como hubiera esperado, de un acuerdo de libre comercio con el principal socio comercial andino. Meses más tarde, el anuncio del gobierno boliviano de querer imitar este camino, a pesar de ser el país más dependiente del acuerdo subregional dentro del cual comercializaba cerca del 30 por ciento de sus exportaciones, prendió todas las alarmas, aunque finalmente se descartó tal decisión ante las incompatibilidades que le planteaba la adhesión plena a Mercosur, del que mantiene el estatus de país asociado.

Quizás en ese momento la solicitud presentada a la CAN de reingreso como asociado hecha por Chile, una de las economías sudamericanas más estables y hábiles en las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales, contribuyó a superar la situación, ya que su interés se constituyó un espaldarazo al proyecto andino. Pero, sin lugar a dudas el factor fundamental para superar la crisis fue la perspectiva de la negociación inminente de un AdA con la UE, que habría de remplazar el acuerdo de Diálogo político y cooperación establecido en el 2003, y el Sistema General de Preferencias (SGP), que rige gran parte de las relaciones comerciales y económicas entre las dos regiones desde 1990.

2 En el 2003, Venezuela concentraba el 22 por ciento del total del comercio intra-regional, mientras que Colombia representaba el 38 por ciento (Kuwayama, 2005: 14).

La idea de avanzar hacia una asociación más profunda había comenzado a materializarse desde la Cumbre UE-ALC de Madrid en 2002<sup>3</sup>, posteriormente ratificada en la Cumbre de Guadalajara del 2004 –en la que se incluyó el componente de cohesión social como uno de sus ejes prioritarios–, y finalmente acelerada a partir de la reunión de alto nivel CAN-UE de Bruselas realizada en julio del 2006, en la que se dio por concluido satisfactoriamente la evaluación conjunta del proceso de integración andino, que había sido considerado por la UE como un prerrequisito para el inicio de las negociaciones.

En el informe final del Grupo de Trabajo ad-hoc encargado de dicha labor de valoración se reconocieron las fortalezas y los avances respecto a la definición de un Punto Inicial de Desgravación (PID) común, como base para la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio. Así mismo se valoraron los esfuerzos encaminados a la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, la ulterior liberalización de los servicios aduaneros y la facilitación del transporte terrestre transfronterizo (Secretaría General de la CAN, 2006).

Cumplido ese paso previo, se empezó a trabajar en la definición de las modalidades que asumirían las negociaciones tendientes al AdA, y que serían adoptados en la reunión de Bruselas del 17 de julio de 2007, pocos días después de que fuera anunciado oficialmente, en el marco de la cumbre de presidentes andinos realizada en Tarijá (Bolivia), el inicio de las negociaciones entre la CAN y la UE (Ferrero-Waldner 2007 y CAN-UE 2007b), como un paso importante para el fortalecimiento de las relaciones bi-regionales.

Cada uno de los pilares del AdA se ha traducido en un grupo de negociación cuyas labores complementarán en sus temas específicos las sesiones plenarias, encargadas a su vez de la discusión de las cuestiones generales y de los aspectos institucionales (CAN-UE 2007b). A pesar de esta estructura, los preparativos y el desarrollo de los primeros encuentros, demuestran el lugar privilegiado de los asuntos comerciales en el marco de esta negociación, para los cuales se definió una agenda previa, que consta de catorce subgrupos temáticos de discusión.

3 En el marco de esta cumbre se habló por primera vez de la posibilidad de que el AdA incluyera una zona de libre comercio. ([www.comunidadandina.org/external/ue.htm](http://www.comunidadandina.org/external/ue.htm) consultado 25/07/07)

En este mismo sentido vale la pena resaltar la decisión de la UE de designar, por una parte, un jefe de las negociaciones, proveniente de la Dirección General (DG) de Relaciones Exteriores, encargado de tratar los pilares de diálogo político y cooperación, y, por la otra de un negociador especial para encarar los asuntos comerciales, proveniente justamente de la DG de Comercio. Esta distinción en el grupo negociador de la UE contrasta con la decisión de la CAN de tener un coordinador general para las negociaciones, ejercido por un representante del país miembro que se encuentre ejerciendo la Presidencia pro-tempore del Consejo Presidencial Andino, con lo cual serán los países miembros los encargados de conducir las negociaciones, y no el cuerpo colegiado. Esta diferencia representan un riesgo para CAN en la medida en que aumenta las posibilidades de inestabilidad en un proceso de negociación que se ha previsto por lo menos tardará dos años (es decir, cuatro presidencias pro-tempore). Además plantea un interrogante acerca de la capacidad del coordinador general de asumir los componentes técnicos de la negociación que se agregan a los políticos, y pone en manifiesto algunos vacíos que aún prevalecen en el andamiaje institucional comunitario andino, como manifestaciones de una crisis aún no del todo superada.

Este aspecto reviste particular importancia si se considera el proyecto de AdA CAN-UE como parte de una tendencia que se ha presentado a nivel regional de darle prioridad en la agenda política la búsqueda de acuerdos interregionales Norte-Sur, lo que ha implicado un desplazamiento en el interés por los acuerdos intrarregionales Sur-Sur (Kuwayama, 2005). Lograr una Zona de Libre Comercio (ZLC) con la UE implica para la CAN sustituir el trato preferencial del que ha gozado, particularmente en las relaciones comerciales a través del SGP, por un enfoque recíproco llegando a amenazar la consecución de un acuerdo integral y equilibrado, lo que a su vez tendría un efecto negativo respecto al bienestar económico y social de la región.

Tratando de prever esta situación, las partes se han comprometido a reconocer, asumir y tratar de corregir las asimetrías existentes tanto entre la UE y la CAN, como al interior de la CAN, por lo cual está prevista en el esquema de negociación la adopción de distintos mecanismos, aún en definición, orientados a asegurar un trato especial y diferenciado para las

partes más débiles. Con esta consideración se busca favorecer la equitativa participación en los acuerdos y en la distribución de sus beneficios de Bolivia y Ecuador.

Las asimetrías en el aspecto comercial saltan a la vista si se considera que la CAN representa sólo el 0.5 por ciento del comercio total del mercado europeo, mientras que para la sub-región andina la UE es el segundo socio comercial más importante, después de Estados Unidos, con un 14.4 por ciento de su comercio total (2004). Dentro de la CAN la situación entre los distintos países también revela asimetrías importantes ya que durante el 2005 cerca del 45 por ciento de las exportaciones de la CAN con dirección UE fueron efectuadas por Colombia, seguida por Perú (32 por ciento), Ecuador (21 por ciento) y Bolivia con sólo el 2 por ciento de participación.

Ahora bien, si se considera que a través del SGP cerca del 90 por ciento de las exportaciones de la CAN que entran a la UE no pagan arancel, resulta evidente que serán otros los aspectos fundamentales que deberán animar el proceso de Asociación bi-regional, a fin de cumplir con el objetivo que se ha planteado de contribuir a profundizar el proceso de integración regional andino.

Es en este punto donde resulta conveniente introducir en nuestra mirada sobre el proceso de integración andino y la negociación de un AdA con la UE algunos de los elementos conceptuales desarrollados a partir del enfoque de BPG, con la intención de entender mejor las motivaciones, los intereses, las posibilidades y los desafíos que deberán enfrentar las partes a lo largo del proceso y entender su dimensión política.

### **Integración, cooperación y BPG en la estrategia política UE-CAN**

Desde de los tiempos de Montesquieu, el comercio ha sido visto como un “dulce” instrumento para promover la paz. En la actualidad, la promoción del comercio como instrumento para mejorar la inserción de las economías emergentes a los mercados mundiales y el fortalecimiento de un sistema multilateral es uno de los ejes prioritarios de su política exterior para los países en vías de desarrollo, con la que se espera favorecer un

desarrollo económico y social sostenible y la lucha contra la pobreza (Art. 177 del Tratado de la UE).

La Declaración sobre la Política de Desarrollo de la UE de 2005 ratifica estos compromisos, incluyendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), reconociendo de esta manera la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado dependiendo del contexto y las necesidades.

Estas orientaciones han enmarcado la relación de cooperación de la UE con AL, a la que ha identificado como socio estratégico. Durante la IV cumbre UE-ALC realizada en Viena en el 2006 se hizo un llamado acerca de la necesidad de reforzar dicha asociación y se establecieron varias recomendaciones para ello, que incluyeron aumentar el diálogo político, estimular los intercambios económicos y comerciales, fomentar la integración regional y seguir combatiendo la pobreza y la desigualdad.

A la hora de implementar estas orientaciones para la política de cooperación con AL se ha hecho evidente la necesidad de reforzar la dimensión subregional, con la intención de aumentar la eficacia de la ayuda (Declaración de París 2005). Esto ha permitido reactivar el diálogo político con los cuatro esquemas de integración subregional de ALC y, dentro de ellos, con la CAN.

Al fortalecer el diálogo con la CAN, la UE espera construir un mejor andamiaje institucional para la implementación de su política de cooperación en la región, garantizando la complementariedad, la coordinación y la coherencia en sus iniciativas y actividades a través de la aplicación del principio de subsidiariedad<sup>4</sup> —que tan buen resultado le ha dado en el desarrollo de su propio proceso de integración—, con el objetivo de mejorar su eficiencia.

Con esta estrategia la UE busca, además, tratar de mejorar su capacidad de respuesta frente a problemas transnacionales de dimensión subregional que afectan a la CAN, pero cuyo impacto al constituirse como externalidades negativas puede sentirse incluso al otro lado del Atlántico,

<sup>4</sup> El principio de subsidiariedad es fundamental en la delimitación de las funciones en los distintos niveles del andamiaje institucional, de modo que en cada uno se puedan plantear alternativas a los problemas que lo afectan y que no podrían ser resueltos de mejor manera por ninguno de los otros niveles inferiores.

hasta donde llega a través de los caminos de la globalización, que ha aumentado la interdependencia.

Estos problemas que no respetan fronteras y que amenazan con poner en jaque la estabilidad del entero sistema mundo, han sido bautizados en la reciente literatura como “males públicos globales” y se los considera la mayor amenaza para un verdadero desarrollo humano sostenible a escala planetaria (Kaul, Grunberg y Stern, 1999a). En contraposición, se han definido unos BPG como:

“uno(s) bien(es) públicos(s) que trae(n) beneficios vigorosamente universales, en términos de países (cubriendo a más de un grupo de países), de personas (envolviendo a varios, y preferentemente a todos los grupos poblacionales) y de generaciones (extendiéndose a generaciones tanto actuales como futuras, o al menos respondiendo a las necesidades de las generaciones actuales sin excluir las opciones de desarrollo para las generaciones futuras” (Kaul, Le Goulven y Shnupf, 2002).

Como puede apreciarse, además de los principios de no-exclusión y no-rivalidad que caracterizan los bienes públicos a nivel nacional, para la definición de los BPG es fundamental el carácter transnacional, que puede darse a diversos niveles. Además, dada la naturaleza misma de este tipo de bienes y la escasa rentabilidad que puede representar su provisión para el sector privado, resulta evidente que ésta es una tarea consagrada al sector público.

Desde la perspectiva de los BPG los problemas del desarrollo asumen un carácter global y se generan ante la oferta insuficiente en la provisión de este tipo de bienes, por lo que se considera que el mayor desafío para el sistema internacional es avanzar en una serie de reformas institucionales encaminadas a garantizar una oferta más eficiente, aunque no llegue a ser completa.

Pero debe reconocerse que se trata de un sistema internacional donde el protagonismo ya no pertenece únicamente a los Estados-nacionales, dada la proliferación relativamente reciente de nuevos tipos de actores, lo que le ha agregado complejidad al andamiaje institucional con el que opera al ir incorporando nuevos niveles de actuación. Dentro de esos nuevos actores podemos clasificar los esquemas de integración regional y sub-

regional, que han introducido un componente supranacional con clave geográfica al análisis de las relaciones internacionales, siendo la categoría en la que se encuentran tanto la UE como la CAN.

Para promover una provisión más eficiente de bienes públicos, tanto a nivel global como regional se ha considerado que la cooperación internacional debe desempeñar un papel fundamental como mecanismo para la promoción de una mayor coordinación entre los distintos niveles de actores, con la intención de facilitar la consecución de nuevos acuerdos institucionales encaminados a mejorar dicha oferta. Estos procesos dan cuenta de una nueva era en la que ha entrado la definición de las políticas públicas ante el desafío de mejorar la gobernabilidad de las dinámicas transnacionales propias de la globalización.

Dicha coordinación promovida por la cooperación debe orientarse a la reducción de tres debilidades que caracterizan los actuales acuerdos institucionales en relación con la provisión de BPG. La primera de ellas se refiere a la denominada “brecha en la jurisdicción”, que se entiende como la discrepancia que ha ido aumentando entre el nuevo ordenamiento global y el nacional bajo el cual tradicionalmente han sido atendidos los asuntos públicos. (Kaul, Grunberg y Stern, 1999b). De esta manera se evidencia la necesidad de vincular los objetivos de las políticas nacionales con aquellos de la diplomacia internacional para hacer frente a los problemas transnacionales, pudiendo apoyarse en instancias intermedias como las subregionales y regionales, como se ha señalado.<sup>5</sup> De esta manera también se pueden definir más claramente las funciones de los distintos niveles, evitando confusiones que muchas veces se traducen en una provisión de BPG ineficiente, ya sea porque nadie se asume la responsabilidad plenamente o porque se cae en una duplicación de esfuerzos.

La segunda debilidad que se debe superar en los acuerdos institucionales para mejorar la provisión de BPG se relaciona con la brecha en la participación, que se refiere a la necesidad de involucrar en los procesos

5 Debe reconocerse al respecto que son pocos los agentes de cooperación a parte de la UE que han decidido involucrar esta dimensión dentro de sus líneas de acción. Para el caso de la CAN es relevante señalar el trabajo que en esta dirección viene desarrollando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque sigue siendo evidentemente un campo en el que aun queda mucho por explorar.

de toma de decisiones de carácter global los actores emergentes con la intención de mejorar la efectividad a la hora de enfrentar los problemas globales, frente a los cuales ha resultado insuficiente la tradicional aproximación intergubernamental. En este sentido se reconoce que una de las mayores limitaciones de la cooperación tradicional era justamente que sus estrategias y programas eran pensados, formulados e implementados muchas veces desde las agencias directamente, sin considerar los particularismos y complejidades del entorno en el que se tendrían que operar (Cook y Sachs, 1999).

Cerrar el déficit democrático implica revalorar el rol que puede desempeñar la sociedad civil y los actores no gubernamentales en la política internacional, mejorando tanto la representatividad como la legitimidad de las políticas resultantes del proceso decisional, promoviendo el pluralismo y el respeto por la diversidad (Kaul, Grunberg y Stern, 1999b), como principios que pueden contribuir a fortalecer un esquema de negociaciones cada vez más multilateral.

En tercer y último lugar se ha identificado la “brecha en los incentivos” que es la que impide que muchas veces los actores prefieran una estrategia de cooperación entre ellos, pues se privilegian los intereses de corto plazo, incluso aún ante la presencia de unas metas comunes, en lo que constituye un ejemplo típico del dilema del prisionero. Una de los mayores obstáculos para elegir la acción colectiva es la idea aún preponderante según la cual son demasiados los costos de cooperar, no sólo en términos financieros, sino sobre todo en relación con una pérdida de independencia o de soberanía en la dimensión nacional. La única forma de modificar esta actitud es demostrar los mayores beneficios netos que se pueden obtener al cooperar en una perspectiva que incluya a las generaciones futuras. Para favorecer este proceso será importante estructurar de manera eficiente sistemas de incentivos que promuevan la cooperación internacional.

Estos elementos derivados del enfoque de BPG parecen permitir una mejor comprensión acerca de las orientaciones sobre las cuales se cimienta el planteamiento estratégico europeo de intensificar el diálogo político y la cooperación con la CAN, utilizando como instrumento privilegiado el comercio.

Una de las ventajas con las que se cuenta en este proceso la constituye el andamiaje institucional que las dos regiones han venido construyendo a lo largo de sus relaciones, cuyos primeros acercamientos se remontan a la década de los años 70. Dentro de los desarrollos más recientes vale la pena resaltar que con la Declaración de Roma de 1996 se establecieron las bases para la realización de reuniones presidenciales y ministeriales ad hoc entre la CAN y la UE. Estos diálogos fueron institucionalizados en el 2003 en el marco del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en el que también se ampliaron a nuevos ámbitos de interés común, como las migraciones, la prevención de conflictos, la buena gobernanza y la lucha contra el terrorismo. A partir de la Cumbre de Guadalajara se estableció como objetivo estratégico común la conclusión del AdA.

Introducir el concepto de BPG hace evidente el vínculo entre integración y cooperación, que se puede apreciar si se tiene en cuenta, en primer lugar, que los acuerdos de integración contienen un claro nexo entre el comercio y la cooperación, generalmente construido en modo explícito desde su andamiaje original, razón por la cual podemos entender la integración regional como una relación particular de cooperación entre países vecinos, a través de la cual se busca mejorar la coordinación política, para hacer frente a problemas comunes.

En segundo lugar, es importante considerar que los esquemas de integración subregional son, por definición, acuerdos de integración que trascienden los objetivos y las metas asumidos bajo acuerdos comerciales regionales, o áreas de libre comercio, ya sean bilaterales o plurilaterales. En ese sentido, con la adopción por parte de la CAN de la Agenda Multidimensional de Integración a partir de 2003 se ha ratificado el compromiso de sus países miembros de ampliar y profundizar el proceso de integración.

De hecho, la UE define la integración regional como una cooperación y colaboración intensa entre los países vecinos en diversos ámbitos para hacer frente, con mayor eficacia, a los retos que plantea la globalización. En el marco de las relaciones UE-CAN, la inclusión bajo el mismo AdA del diálogo político, la cooperación y comercio recíproco evidencian el reconocimiento de esta relación por las partes.

Actualmente son tres los ejes prioritarios de las relaciones de cooperación UE-CAN establecidos en el documento estratégico regional 2007-2013 de la CE:

- Integración económica y regional.
- Cohesión económica y social.
- Lucha contra las drogas.

Cada uno de ellos constituye un bien público global, que afecta tanto a la subregión como a la UE, aunque en distintas formas.

Quizás el BPG más evidente es el eje de la lucha contra las drogas, ya que el narcotráfico es netamente un fenómeno transnacional de gran poder destabilizador, no sólo en la región andina, donde se produce casi la totalidad de la cocaína mundial, sino también en las naciones europeas, donde se dan los procesos de comercialización y consumo con un fuerte impacto social. Esta situación ha permitido abordar la materia bajo un principio de responsabilidad compartida, que ayuda a definirlo como un BPG, cuya provisión depende en parte de mejorar la coordinación de las políticas subregionales en esta materia, con miras a aumentar la eficiencia.

Respecto a la cooperación en materia de integración regional es importante considerar que la UE ve en un potencial aumento del comercio tanto a nivel intra-regional como inter-regional un elemento central para mejorar la capacidad de inserción de la CAN a la economía global, al promover procesos de especialización tendientes a generar economías de escala a nivel subregional, así como el aumento de la competitividad a través de una reducción en los costos de producción y de transacción; a la vez que fortalece la capacidad internacional de negociación.

Es en este sentido que se puede definir en sí misma la consolidación de esquemas de integración regional como un Bien Público Regional (BPR), es decir, un “bien público transnacional cuyas propiedades no excluyentes ni rivales se extienden más allá de las fronteras nacionales, pero están contenidas en un conjunto de Estados bien definidos, o en una particular región geográfica” (Devlin y Estevadeordal, 2001). Del mismo modo puede considerarse la consecución de un acuerdo comercial balanceado con la UE, como una ZLC, un BPR. Para favorecer tal definición

de estos procesos es importante que en ambos se involucre la cuestión de la sostenibilidad del desarrollo, tanto desde el factor humano y social, como en perspectiva medio ambiental.

Como lo demuestran varios documentos<sup>6</sup>, para la CE sigue siendo inquietante la persistencia y agudización de los desequilibrios en la distribución del bienestar y la concentración del ingreso, las altas tasas de desempleo y subempleo y, en general, una creciente inestabilidad del mercado laboral. En estos factores se encuentra la explicación a los altos niveles de pobreza que mantiene la región (cerca en promedio al 50 por ciento de la población), y la precaria oferta de servicios sociales y la insuficiencia de los sistemas de protección social para los sectores más pobres y vulnerables que amenazan, entre otros factores, la cohesión social.

Un primer paso en abordar la cuestión desde el nivel subregional se ha dado con la adopción de un Plan integrado de desarrollo social, en el que el tema de la cohesión social empieza a definirse como un BPR. Se mantiene, sin embargo, el reto de hacer de la CAN un esquema de inclusión y no de expulsión social como lo ha sido últimamente, como lo demuestra la agudización del fenómeno de las migraciones en la gran mayoría de los países andinos, teniendo como segundo lugar de destino países de la UE. De esta manera una vez más los problemas de la subregión llegan a tierras europeas, demandando soluciones más integrales que tendrán que ser coordinadas a través del mecanismo de la cooperación internacional.

Al analizar los tres componentes de la estrategia de cooperación UE-CAN puede concluirse que esta relación bi-regional está cada vez más orientada a mejorar la coordinación entre las partes y buscar así alternativas para mejorar la provisión de BPG y regionales, haciéndola más eficiente.

### A manera de conclusión

Para que el AdA entre la CAN y la UE pueda reactivar y profundizar el proceso de integración andino introducir el concepto de los BPG puede

<sup>6</sup> Por ejemplo, véase el Documento de Estrategia Regional 2007-2013 de la CE con la CAN o la Recomendación al Consejo Europeo de la CE para la autorización del inicio de las negociaciones para la conclusión de un AdA con la CAN.

ser uno de los factores determinantes, no sólo al permitir revalorar la relación entre integración, comercio y cooperación, sino al aumentar los incentivos para la acción colectiva, como la mejor alternativa para afrontar los problemas de dimensión global.

En el caso de la UE se han dado algunos pasos adelante al introducir elementos de este enfoque tanto en las negociaciones de acuerdos comerciales, como en la formulación de su política de cooperación con la subregión. Quedan aún diversos aspectos por tratar, como por ejemplo, la reducción de la brecha de la participación en la toma de decisiones.

Si bien por parte de la CAN también se han dado algunos pasos, uno de los mayores riesgos asociados a la estrategia regional sigue siendo el bajo nivel de compromiso de los países miembros respecto a su proceso de integración subregional, hecho que muchas veces se manifiesta en una falta de recursos financieros para avanzar en su profundización o, más en general, una especie de indiferencia respecto a los proyectos regionales, que sufren atrasos (Comisión Europea, 2007). Para aumentar el sentido de pertenencia a la CAN y el interés por los proyectos regionales también parece ser importante tratar de involucrar más directamente a los actores que se verán beneficiados por los proyectos, contribuyendo de esta manera a la reducción de la brecha de la participación.

Ante las dificultades que está enfrentando la CAN para robustecer su andamiaje institucional, se mantiene una provisión insuficiente de BPR, lo que genera efectos negativos para la subregión en términos de inserción a los mercados mundiales a causa de una baja competitividad, ligada particularmente a la brecha tecnológica; del aumento de los desequilibrios tanto intra como inter-regionales, y de la poca capacidad de negociación y de participación de la toma de decisiones a nivel global (Ffrench-Davis y Di Filippo, 2003)

En este contexto no parece sencillo que las negociaciones del AdA con la UE puedan constituirse en sí mismas en el vehículo privilegiado para reactivar y profundizar el proceso de integración andino, aunque puedan seguir dándole –como hasta ahora–, algunos estímulos importantes. Pero la verdadera superación de la crisis no puede generarse sólo a partir de estímulos externos, y requiere un mayor esfuerzo al interior de la CAN para reforzar su razón de ser, introduciendo reformas que le permitan

consolidar un andamiaje institucional más sólido, orientado a la provisión de BPR, en el que se defina más claramente la aplicación del principio de subsidiariedad, se involucre más directamente a la sociedad civil y se generen mayores incentivos para que los Estados miembros le apuesten a la integración subregional. Sólo de esta manera la CAN podrá reforzar su papel como interlocutor político válido, legítimo y competente en el escenario latinoamericano. En este sentido, sin embargo, son más las preguntas que las respuestas planteadas hasta el momento, hecho que constituye una invitación para ampliar la investigación en la materia.

### Bibliografía

- CAN-Secretaría General (2003). Declaración de Quirama. Junio. [www.comunidadandina.org/document/Quirama.html](http://www.comunidadandina.org/document/Quirama.html) Consultada: 25/07/07
- CAN-Secretaría General (2007). Declaración de Tarijá. Julio. [www.comunidadandina.org/document/Tarija.html](http://www.comunidadandina.org/document/Tarija.html) Consultada 25/07/07
- CAN (2007). Política Exterior Común. La Unión Europea. [www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm](http://www.comunidadandina.org/exterior/ue.htm) Consultada 25/07/07
- CAN-UE (2007). Informe Conjunto de la Reunión de Alto Nivel CE-CAN. Bruselas. Julio.
- CAN-UE (2007b). Modalidades de las Negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN-UE. Bruselas. Julio.
- CEPAL (2003). *Latin American and the Caribbean in the world economy 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL. Junio.
- Comisión Europea (2007). Documento Estratégico Regional CAN 2007-2013. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/andcan](http://ec.europa.eu/external_relations/andcan) Consultada: 20/07/07.
- Cook, Lisa y Jeffrey Sachs (1999). “Regional Public Goods in International Assistance” en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, eds.; *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2001). “What is new in the new regionalism in the Americas”. INTAL/ITD/STA. Working Paper No. 6. Washington: IDB.

- European Commission (2007). Recommendation from the Commission to the Council authorizing the Commission to open negotiations for the conclusion of an Association Agreement between the European Community and its Members States and the Andean Community and its Members Countries. <http://www.bilaterals.org> Consultada: 20/07/07.
- Ferrero-Waldner, Benita (2007). La Unión Europea y la Comunidad Andina: Lanzamiento de Negociaciones para un Acuerdo de Asociación. Discurso transmitido a la Cumbre de la CAN de Tarijá. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/andcan/intro/index](http://ec.europa.eu/external_relations/andcan/intro/index) Consultada: 02/08/07.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Armando Di Filippo (2003). “El rol de las instituciones regionales en la globalización” *Revista de Estudios Internacionales*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, abril.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern, eds. (1999a). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999b). “Global public goods: Concepts, policies and strategies” en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, eds.; *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Katell Le Goulven y Miryam Shnupf, eds.; (2002). “Global public goods financing: new tools for new challenges. A policy dialog”. [www.undp.org](http://www.undp.org). 12/07/07.
- Kuwayama, Mikio (2005). *Latin American South-South Integration and Cooperation: from a regional public goods perspective*. Santiago de Chile: CEPAL Serie Comercio Internacional No. 50.
- Secretaría General de la CAN (2006). UE-CAN Reunión de Alto Nivel 12/13 de julio de 2006. Acta Conjunta. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
- Unión Europea. Tratado de la Unión Europea. <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html-#0001000001>