

La relación UE–Comunidad Andina en el contexto de la negociación de los acuerdos de asociación

Michel Leví Coral

Introducción

El artículo analiza los efectos que el pilar de comercio produce en la negociación de un Acuerdo de Asociación de cuarta generación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, así como en la relación entre bloques regionales y a nivel del grupo andino.

Desde esta perspectiva se explica por qué la Comunidad Andina se divide como bloque para negociar el Acuerdo, bajo un formato “bilateral multi-partes” propuesto por la Unión Europea como una salida para continuar con una negociación en la región, así como la importancia que genera el pilar de comercio por sobre los otros dos pilares de diálogo político y cooperación.

El mecanismo de negociación multi-partes propuesto por la Unión Europea para mantener la negociación del Acuerdo de Comercio no es consecuente con el objetivo definido en Bruselas de fortalecer los bloques regionales en otros continentes. Sin embargo permite generar “geometrías variables” con otras contrapartes de la región, que podrían sumarse al acuerdo en el futuro en condiciones que observen las asimetrías y que consideren aspectos adicionales en temas que desde su perspectiva son importantes, como acceso a mercados, compras públicas y propiedad intelectual.

En este caso considerar la propuesta del Ecuador para negociar Acuerdos de Comercio para el Desarrollo, podría constituirse en una interesante salida para mantener una negociación comercial que vincule algunos aspectos importantes definidos por las partes en el marco del diálogo político y la cooperación, que son de interés para los cuatro Estados Miembros de la CAN y para la Unión Europea.

Algunos cuestionamientos surgen de estas modalidades de negociación. Si el objetivo de la Unión Europea es el de fortalecer los procesos de integración en la región, en el caso de una negociación bilateral multi-partes con la CAN, dado lo complejo que se ha tornado obtener una posición común de los cuatro países como bloque, este mecanismo al menos permitiría concluir un Acuerdo con los Estados que quisieran continuar negociando y de alguna manera aprovechar to-

dos los recursos y esfuerzos puestos en marcha por las partes. Sin embargo, el objetivo principal de fortalecimiento de la integración regional no se vería cumplido.

La propuesta de negociar Acuerdos de Comercio para el Desarrollo, que incluirían aspectos de diálogo político y cooperación vinculados con determinados temas de comercio, no deja de ser una solución interesante, a la que podrían sumarse los otros Estados Miembros de la CAN y que podría generar una nueva visión de Acuerdos de Comercio desde la perspectiva Sur - Norte, para renovar el marco de la Asociación Estratégica inicialmente planteada por la Unión Europea. El cuestionamiento que nace de esta perspectiva es hasta qué punto es posible que las partes acepten este planteamiento en el estado actual de las negociaciones.

Al limitarse las partes a negociar Acuerdos de Comercio, en el mecanismo que sea, qué pasa con las propuestas de diálogo político y cooperación establecidas en los otros dos pilares de los Acuerdos de Asociación “tradicionales”. En este aspecto surge la pregunta de hasta qué punto ha sido efectiva la aplicación de estos pilares en los Acuerdos de tercera generación que la Unión Europea mantiene con la CAN y con el Sistema de Integración Centroamericano SICA. En este caso la posición de integrar los temas definidos como más relevantes por las partes en el pilar de comercio y negociar un Acuerdo con mayor especificidad en su contenido, podría redefinir la relación actual entre bloques, al menos a nivel de compromisos adquiridos, dejando como marco a los Acuerdos de tercera generación actualmente vigentes.

La actual negociación revela una diferente visión de integración en la región, definida de forma geopolítica en los niveles de apertura en el comercio que muestran los diferentes Estados en América Latina, lo que al menos en el caso de América del Sur es bastante evidente en la definición de tendencias y visiones al respecto del “libre comercio”.

Por una parte se define un bloque de Estados que son partidarios de la apertura y de la conclusión de Acuerdos de Libre Comercio (en la CAN: Colombia y Perú, en América Latina: Chile, México, América Central), frente a otros que se muestran más conservadores al momento de definir apertura al comercio e inversiones y prefieren redefinir los mecanismos y términos establecidos en los acuerdos actuales con diferentes grados de liberalización y mayores limitaciones en ciertos aspectos de la negociación (en la CAN: Ecuador y Bolivia; en América Latina: los países miembros del ALBA, iniciativa liderada por Venezuela).

El pilar de comercio en los acuerdos de asociación con la UE: Una visión desde América Latina

Durante los años noventa la Unión Europea desarrolló una cuarta generación de Acuerdos de Asociación, en los que incluyó un nuevo pilar de comercio, a los otros dos existentes de diálogo político y cooperación. Estos Acuerdos deberían

negociarse con terceros países en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común establecida en el Tratado de Maastricht.

El nuevo pilar fue la respuesta de la Unión Europea a la creciente tendencia de establecer redes de comercio a nivel global, seguida por otros países en el mundo, como en el caso de los Estados Unidos de América y su iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas ALCA.

El inicio de la negociación de Acuerdos de cuarta generación con MERCOSUR (1995), Chile (1996) y México (1997), como socios privilegiados en América Latina, fue una importante señal de la “definición de intereses” que la Unión Europea tenía como objetivo para la profundización de sus relaciones, sobre todo de comercio, con la región. En estos casos los pilares de diálogo político y cooperación constituyeron un verdadero valor agregado que no lo tenían otros acuerdos limitados al libre comercio.

Los Acuerdos de Asociación se presentaron a los nuevos socios como acuerdos consolidados con pilares vinculados, para mejorar su efectividad en diferentes campos de acción (político, cooperación y comercio), cada uno con igual nivel de importancia al momento de la negociación.

Sin embargo, el diálogo político y la cooperación no fueron suficientes para consolidar la posición de la Unión Europea como un actor internacional en América Latina, en un momento durante los años noventa en que los esfuerzos de la región estaban dirigidos a crear vínculos de comercio e inversión y, sobre esta base, renovar los conceptos y estructuras de los procesos de integración clásicos (Comunidad Andina CAN, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALADI, Sistema de Integración de América Central SICA) y el establecimiento de un nuevo proceso como el Mercado Común del Sur MERCOSUR.

En ese momento, el pilar de comercio aparece como un mecanismo de apoyo a la intensa participación de las compañías de la Unión Europea (España, Italia, Francia) que se encontraban invirtiendo en todas las áreas en las que los estados de América Latina habían iniciado procesos de privatización (Telecomunicaciones, infraestructura, servicios) así como una respuesta a la tendencia global que guiaba la economía internacional en los años noventa.

México y Brasil fueron el principal objetivo en el interés de la Unión Europea de crear una “asociación estratégica”, pero rápidamente aparecieron algunos problemas para consolidarla: México y su creciente relación con el Área de Comercio de Norte América (Estados Unidos y Canadá), Brasil y el comienzo del MERCOSUR (Argentina, Uruguay y Paraguay).

Los *policy makers* de la Unión Europea encontraron una solución interesante para estos problemas con la inclusión del pilar de comercio en el proceso de asociación: un Acuerdo de Libre Comercio establecido bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, así como priorizar la negociación de Acuerdos de Asociación con bloques de integración regional establecidos o en vías de creación, en lugar de negociar de forma bilateral con países.

En términos de la relación “recursos/resultados”, esta nueva forma de negociar acuerdos debería ser más eficiente en el uso de recursos humanos (un equipo de negociación para cada proceso de integración en lugar de varios equipos para diferentes países) y en la definición de textos legales y procesos de negociación (un modelo de Acuerdo de Asociación con amplios términos y líneas generales de negociación para cada proceso de integración en la región).

En 1995 la Unión Europea comenzó a negociar un acuerdo de cooperación interregional con el MERCOSUR, sin embargo las negociaciones formales para un Acuerdo de Asociación que incluyera el pilar de comercio recién se iniciaron en el año 2000. El motivo para el Acuerdo de 1995 se debió más a razones de carácter político e institucional, con el objetivo de brindar el soporte que MERCOSUR necesitaba para estructurar un marco legal e institucional en su proceso de integración, mucho mejor si se podía seguir el referente europeo en los dos campos.

Con el establecimiento de esas estructuras, sería para la Unión Europea muy interesante y práctico comenzar cualquier clase de negociaciones (políticas, económicas, comerciales) tratando con un MERCOSUR definido a nivel legal e institucional, con personería jurídica que le permitiera negociar en nombre de sus Estados Parte.

Chile y México comenzaron las negociaciones de acuerdos similares con la Unión Europea (1996-1997), sin embargo en ambos casos la negociación del pilar comercial fue diferida por el interés de construir una relación institucional en primera instancia¹. En estos aspectos resultan interesantes los argumentos que manifiesta el Prof. Ramón Torrent, analista académico de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, quien señala las razones que motivaron las negociaciones de Acuerdos de Asociación con terceros países, basado en sus propias experiencias en el Servicio Legal del Consejo de la Unión Europea durante los años noventa.

Las negociaciones con México se concluyeron en el año 2000 y con Chile en el año 2002, cuando se suscribieron los respectivos Acuerdos de Asociación con la Unión Europea. Siguiendo la motivación del Prof. Torrent, una combinación de agendas no controversiales, tiempo preciso para llevar a cabo las negociaciones, la falta de complejidad al tratar con estados y no con bloques regionales, y el interés de la Unión Europea de concretar algunos acuerdos en la región, serían factores que darían la respuesta a la conclusión de esos Acuerdos de Asociación bilaterales.

En el caso del MERCOSUR la negociación fue diferida en algunas ocasiones a causa de una agenda de comercio controversial con la Unión Europea y hasta la presente fecha, en la que ambas partes tratan de reiniciar las negociaciones co-

¹ Para profundizar en este análisis sugerimos revisar: Ramón Torrent, “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 O-2005/10, Brugge, Belgium)

merciales, no han sido concluidas. Los diversos intereses de los Estados Parte del MERCOSUR, la falta de un sólido marco institucional, así como las asimetrías entre los países al interior del grupo, podrían también considerarse como una respuesta a la falta de acuerdo en las negociaciones. Del lado de la Unión Europea, la falta de flexibilidad de la Política Agrícola Común en el tratamiento de temas sensibles en la negociación con MERCOSUR, desde nuestro punto de vista han conspirado contra la conclusión de un acuerdo.

La Comunidad Andina: Un largo camino hacia la conclusión de un Acuerdo de Asociación con un pilar de comercio

Las relaciones entre la Unión Europea y la CAN se condujeron con una visión diferente durante los años noventa, en los que el comercio no constituía un tema importante entre las dos regiones. La estructura legal que dio soporte a la relación se estableció a través de un acuerdo de cooperación de segunda generación (1993) y una declaración política (1996), ambos orientados a sostener principalmente la integración económica regional y la lucha en contra del narcotráfico con un “diálogo especializado de alto nivel sobre drogas”.

Con la negociación de un Acuerdo de tercera generación de Diálogo Político y Cooperación (2003) se añadieron otros objetivos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en los que pueden destacarse: cohesión social y económica, institucionalización del diálogo político, migración, prevención de conflictos, buen gobierno, contra terrorismo y la necesidad de extender las relaciones bi-regionales para crear las condiciones que permitan negociar en el futuro un acuerdo de cuarta generación que incluya el pilar comercial.

Los estados miembros de la CAN sintieron la diferencia en el trato otorgado por la Unión Europea a otros socios en la región en lo que se refiere a materia de comercio (i.e. MERCOSUR, Chile, México) que al momento mantenían o habían concluido las negociaciones de acuerdos que incluían el pilar de comercio. Durante este período y hasta la actualidad las relaciones comerciales con los países de la CAN se encuentran reguladas por el Sistema Generalizado de Preferencias plus SGP+, otorgado bajo el principio de la Nación Más Favorecida NMF, que permite el ingreso libre de aranceles al mercado de la Unión Europea al 90% de los productos de exportación andinos, del que se excluyen productos sensibles como las bananas que están sujetos a otros regímenes arancelarios.

La necesidad de establecer un nuevo marco de relaciones entre los bloques fue expuesta por los Jefes de Estado de la CAN en la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe celebrada de Madrid (2002), en la que se planteó la intención de renovar y profundizar la asociación bi-regional con la negociación de un acuerdo que incluyera el pilar comercial. En este caso, la negociación implicaría sustituir el actual régimen SGP+ por un Acuerdo de Libre Comercio permanente con la Unión Europea, como una asociación real, que incluyera dere-

chos y obligaciones similares, observando las asimetrías propias de los bloques, conforme a las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC.

El mecanismo de diálogo político permanente establecido en las cumbres entre la Unión Europea – América Latina y Caribe, durante los últimos diez años (Río de Janeiro 1999 - Lima 2008) generó reuniones entre Jefes de Estado y Gobierno de ambos bloques, en los que el “objetivo común estratégico” de concluir un Acuerdo de Asociación tomó fuerza en las dos partes.

Para la Cumbre de Guadalajara (2004) la Unión Europea había preparado un estudio que contenía una evaluación positiva sobre las condiciones económicas de la CAN para llevar a cabo la negociación de un acuerdo de comercio. La comunicación de la Comisión Europea “Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” (2005) consideraba necesario el fortalecimiento de los procesos de integración subregional a través de la negociación de un Acuerdo de Asociación con la CAN.

En la Cumbre de Viena (2006), la declaración política abrió el camino para iniciar la negociación del Acuerdo de Asociación Unión Europea – CAN, sobre la base de “región a región”, con el objetivo de apoyar y fortalecer el proceso de integración andino. En esta declaración, la Unión Europea enfatizó que el acuerdo no estaría focalizado únicamente en el pilar de comercio, lo que marcaría la diferencia con otros acuerdos negociados anteriormente de forma bilateral por los estados miembros de la CAN.

Esta decisión política permitió continuar con los pasos posteriores que concluyeron con una reunión de alto nivel entre representantes de los dos bloques (2006) en la que se analizaron los resultados de una evaluación sobre los posibles impactos que la negociación podría generar en lo referente a la integración económica. Durante estas negociaciones se comenzó una nueva evaluación relacionada con el comercio y los potenciales efectos que podría producir en materia económica, social y medioambiental.

El Consejo Presidencial de la CAN en reunión mantenida en Bolivia (2007) decidió que se inicie el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, contando entre sus miembros con nuevos Jefes de Estado en los gobiernos de Bolivia y Ecuador². La importancia de este cambio en los decisores políticos de la CAN radica en su visión relativa a política económica, relaciones comerciales y desarrollo social que podría conducir las negociaciones en una vía completamente diferente a la definida durante el proceso que condujo a la apertura de negociaciones.

² Evo Morales, Presidente de Bolivia desde 2006 y Rafael Correa, Presidente del Ecuador desde 2007, ambos representantes de tendencias de izquierda en lo relacionado con la política económica y comercio.

La negociación de un acuerdo de asociación “tradicional” de región a región con la CAN: Las condiciones de la UE para negociar el pilar de comercio

El Acuerdo de Asociación de cuarta generación que la Unión Europea negocia con la CAN no es diferente en su estructura principal a la de los otros acuerdos negociados a nivel bilateral o que se negocian con otros bloques en América Latina (México, Chile, MERCOSUR), cuyo contenido es: i. Preámbulo, ii. Naturaleza y Alcance del Acuerdo, iii. Diálogo Político, iv. Comercio, v. Cooperación, vi. Previsiones generales, vii. Marco Institucional, viii. Estructura y organización de las negociaciones, ix. Comienzo y conclusión de las negociaciones, x. Previsiones finales³.

Sin embargo el modo en que la Unión Europea conduce cada negociación es diferente para cada caso y tiene relación con las condiciones particulares que presenta cada país o bloque (i.e. condiciones de comercio: GSP+, diálogo político: responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico, cooperación: desarrollo sostenible). Para cada caso la Comisión Europea prepara directivas de negociación que son aprobadas por el Consejo de la Unión Europea.

En el caso de las directivas para negociar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la CAN, a continuación vamos a mencionar algunos de los temas más relevantes que se establecen como condiciones particulares para esta negociación.

El interés expreso de negociar sobre una base de región a región, “para estimular y consolidar los esfuerzos de integración en la Comunidad Andina y mejorar para los operadores de la Unión Europea los beneficios de un mercado regional comparado con pequeños mercados nacionales”⁴ y el cumplimiento de algunos compromisos asumidos por la CAN para la exitosa conclusión de las negociaciones.

La directiva anticipó el caso de que una aproximación en bloque hacia la CAN no fuera posible en el corto plazo, permitiendo hacer una diferenciación en los compromisos que los estados miembros de la CAN adquieran, bajo una premisa de “limitarse al mínimo” para otorgar concesiones.

La directiva de negociación resalta la necesidad de profundizar el proceso de integración, liberalización de comercio y reforma económica a ser implementada por la CAN, así como el cumplimiento de los compromisos hechos en el proceso

³ Bilaterals.org, “Draft EU-CAN negotiating directive (2007)”, Bilaterals. Org, <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/EUCAN.pdf> (visitada Diciembre 20,2009) Este no es un documento oficial de la Unión Europea, sin embargo, consultados oficiales europeos a cargo de la negociación no discutieron su veracidad y tampoco sobre la imposibilidad de obtener el documento oficial, a pesar de que se trata de una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de la Unión Europea que es un documento público. La traducción de los textos en inglés del documento mencionado es nuestra.

⁴ Bilaterals.org, 14.

de evaluación conjunta con objetivos específicos para concluir un acuerdo real de región a región.

Estos compromisos se refieren a las actuales circunstancias que atraviesa el proceso de integración económica en la CAN, que podrían crear algunos inconvenientes al momento de la negociación e implementación de los términos establecidos en el pilar de comercio.

Los principios y reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, que regulan el comercio internacional, constituyen el marco normativo del pilar de comercio, con el propósito de “establecer las condiciones para el establecimiento gradual de un Área de Libre Comercio entre las dos regiones y desarrollar los intercambios intraregión como los biregionales”⁵, con el objetivo final de establecer un Acuerdo OMC plus, mencionado en el documento de una forma general: (el acuerdo)... “que vaya más allá de las reglas básicas de la OMC”.

Un tratamiento especial en las asimetrías de región a región fue definido pero limitando esa diferenciación a los compromisos entre los estados de la CAN estrictamente al mínimo para que la negociación sea manejable.

En lo relacionado con la organización de las negociaciones, se estructuraron once grupos para tratar los temas de comercio, uno para la cooperación y uno para el diálogo político.

Los otros dos pilares (diálogo político y cooperación) fueron recientemente negociados en el acuerdo de tercera generación concluido en 2003, razón por la que no deberían presentar problemas sustanciales los aspectos relacionados con estos dos pilares en el proceso actual. Para la CAN el objetivo era profundizar los términos del acuerdo precedente y obtener un compromiso de la Unión Europea en algunos temas “sensibles” para la región como la migración, cambio climático, energía y desarrollo tecnológico.

Pero en realidad el tema importante de la negociación desde el comienzo fue el pilar de comercio. Las condiciones definidas por la Comisión Europea en la directiva de negociación para comenzar el proceso tenían relación directa con el progreso de la integración económica en la CAN, en cuyo caso los compromisos específicos que debía concretar en esta materia se definieron como:

- Adopción de un punto inicial de desgravación arancelaria para los productos provenientes de la Unión Europea.
- Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.
- Mayor liberalización de servicios; y,
- Facilitación de transporte intermodal fronterizo⁶

⁵ Bilaterals.org, 12.

⁶ Bilaterals.org, 24.

“En todo caso, la Comunidad Europea velará porque el Acuerdo sea concluido y entre en vigor sobre la base de un régimen arancelario andino aplicable a todos los productos que se originen en la Unión Europea y que se encuentren sujetos a liberalización en el acuerdo; más allá de la vigencia de un régimen armonizado de aduanas en la Comunidad Andina; y de la introducción efectiva de medidas que faciliten el transporte intermodal fronterizo”⁷.

La CAN no cumplió estas condiciones durante la primera parte del proceso de negociaciones de región a región, comenzado en septiembre de 2007, a pesar de los esfuerzos de la Secretaría General de la CAN para obtener un consenso entre sus Estados Miembros. En ese momento el proceso de integración de la CAN sufre una ruptura debido a las crecientes diferencias de visión económica entre sus miembros, así como a la “excesiva importancia” otorgada a los temas de comercio en las rondas de negociación, observada por algunos actores sociales y decisores políticos de la región.

Un elemento que nos permitiría comprender mejor esta ruptura sería el “efecto psicológico” que en algunos países de América Latina tuvo la pasada, y en algunos casos fallida, negociación de Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, durante los primeros años de esta década, cuya naturaleza y alcance “neo liberal” fueron duramente criticados por sectores sociales e incluso gobiernos de la región.

La Unión Europea ha sido observada como una clase distinta de socio, focalizado en la cooperación y comprometido con los valores del desarrollo social, sostenible, democrático y humano. Cuando comenzó la negociación del acuerdo de cuarta generación, muchos de los actores sociales y políticos estuvieron convencidos de que las prioridades para negociar serían la cooperación y el diálogo político, con un acuerdo de libre comercio directamente vinculado con los objetivos de los otros dos pilares.

La idea de un acuerdo de libre comercio bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio fue completamente “mal asimilado” por algunos de los partidarios de la negociación con la Unión Europea en la región andina, que consideraban a la Asociación como un mecanismo para mejorar los lazos de cooperación y un tema con un importante rol en la política comunitaria.

Otro factor que debe considerarse para comprender la creciente crisis en la negociación es que la Unión Europea no tomó en cuenta los cambios de regímenes políticos que comenzaron a darse en Ecuador y Bolivia, estados miembros de la CAN, a partir de 2006. Los anteriores gobiernos de esos países manifestaron su interés de negociar un acuerdo que incluyera un pilar de libre comercio.

La Unión Europea tuvo mucha confianza en la solidez de la estructura de la CAN como proceso de integración, con un buen marco institucional y normativa comunitaria, condiciones adecuadas para cumplir con los compromisos adquiri-

⁷ Bilaterals.org, 23-24.

dos en 2006 para profundizar la integración económica, que presentaba a la CAN como un socio serio para comenzar las negociaciones.

Para el año 2007, Bolivia presenta al interior de la CAN una oposición marcada a negociar cualquier clase de acuerdos de comercio bilaterales o en bloque, debido a su nueva posición política del “buen vivir”, relacionada con los usos ancestrales de los pueblos andinos, cuyos principios fueron incluidos en la nueva Constitución Política vigente en la actualidad. En el caso de Ecuador, estos principios también fueron incluidos constitucionalmente, sin embargo su posición no ha sido tan radical en el caso de la negociación con la Unión Europea y de otros acuerdos bilaterales.

Desde septiembre de 2007 se llevaron a cabo tres rondas de negociación entre las partes, sobre la base de región a región. Los reportes de la primera y segunda rondas fueron positivos en relación a los resultados alcanzados, lo que es comprensible ya que en un principio las partes no discuten temas sensibles sino que se limitan a establecer las reglas de participación para cada grupo de negociadores.

Durante la tercera ronda de negociación en 2008, los negociadores bolivianos solicitaron la exclusión de algunos temas de la agenda, tales como privatización de servicios y contratos públicos. Los grupos que negociaban servicios e inversiones, propiedad intelectual y comercio y desarrollo sostenible quedaron bloqueados con esta decisión.

A partir de esta ronda Bolivia decidió no continuar con su participación en el proceso de negociación, argumentando violaciones a la normativa comunitaria andina en lo referente a las negociaciones comerciales comunes y a la regla de consenso para tomar decisiones que se refieran a esta materia, expresadas en el marco del Consejo Presidencial Andino de la CAN.

Adicionalmente los representantes bolivianos mostraron su desacuerdo con la naturaleza y alcance del acuerdo de libre comercio propuesto por la Unión Europea, bajo los principios y reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, que consideraron opuestas a la naturaleza, visión y valores de las nuevas políticas económica y de comercio relacionadas con los principios del “buen vivir” que el gobierno de Bolivia se encontraba implementando.

Con esta decisión el principio de base para negociar un Acuerdo de Asociación de región a región entre la Unión Europea y la CAN entra en crisis, tanto como el mismo proceso de integración andino.

El marco legal de la comunidad andina para negociar acuerdos de comercio: Normativa comunitaria con contenido intergubernamental

La CAN como unión aduanera ha generado normativa referente a la posibilidad de que los estados miembros negociaran acuerdos de comercio con terceros paí-

ses o bloques regionales. La Decisión 598 de Julio de 2004⁸ se refiere a esta prerrogativa y establece algunas condiciones para su aplicación: las negociaciones comunitarias con terceros países o bloques regionales tienen prioridad. Excepcionalmente los estados miembros podrán negociar independientemente esta clase de acuerdos.

Si en cualquier caso una negociación comunitaria no podría llevarse a cabo, los estados miembros podrán negociar de forma bilateral con terceros países, pero es necesario observar las siguientes condiciones: i. Preservar la normativa comunitaria en las relaciones entre los estados miembros de la CAN; ii. Considerar en las ofertas de liberalización de comercio, las sensibilidades comerciales presentadas por los otros miembros de la CAN; iii. Mantener un apropiado intercambio de información y consultas durante las negociaciones, con transparencia y solidaridad.

Una vez que la negociación sea concluida, la aplicación del principio de la Nación Más Favorecida NMF debe aplicarse entre los estados miembros, de conformidad con la normativa comunitaria andina.

El propósito de estas negociaciones podrá ser el establecimiento de áreas de libre comercio y referirse a la liberalización de comercio de mercancías y otra clase de temas.

Existen requisitos formales como la notificación del comienzo de las negociaciones, mantener informados a los estados miembros sobre su desarrollo y notificar a la CAN antes de la suscripción del acuerdo.

Este marco legal fue desarrollado para permitir a los estados miembros (Perú, Colombia, en este caso) para continuar negociaciones bilaterales de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América, así como otros miembros de la CAN en ese momento (Bolivia, Ecuador y Venezuela) decidieron detener las negociaciones de acuerdos de comercio con ese mismo país. En el caso de Venezuela, esta fue la razón argumentada para su posterior separación como estado miembro de la CAN en el año 2006.

Esta normativa tiene un origen comunitario, sin embargo el interés real de las partes fue promover la apertura para negociar acuerdos de libre comercio de forma bilateral, que demuestra la intención de coordinar posiciones de forma intergubernamental entre los estados miembros de la CAN. El objetivo en este caso era evitar la obstaculización de las negociaciones que tanto Perú y Colombia mantenían con los Estados Unidos de América para suscribir acuerdos de libre comercio bilaterales. Los intereses de los estados prevalecieron por sobre los intereses del proceso de integración.

En los casos de Perú y Colombia el “efecto psicológico” de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América no tuvo las mismas consecuencias que en los otros países andinos. La estabilidad política en ambos

⁸ Comunidad Andina, “Decisión 598 Relaciones comerciales con terceros países”, Comunidad Andina, <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D598.htm> (visitada Diciembre 22, 2009)

países es un importante factor que contribuyó para mantener políticas económicas y comerciales continuas a favor de la apertura para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países y bloques regionales. La evidencia es que los dos países han concluido las negociaciones de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América y en el caso de Perú incluso ha entrado en vigencia.

Sin embargo esta apertura intergubernamental podría ser peligrosa para la consolidación de la CAN como proceso de integración, así como para la profundización de la integración económica entre sus miembros, condiciones establecidas por la Unión Europea como necesarias para la negociación de Acuerdos de Asociación biregionales.

El peligro más importante en este contexto es el debilitamiento de las instituciones comunitarias en el seno de la CAN, que ha sido un argumento esgrimido por Bolivia para detener el proceso de negociación con la Unión Europea: la falta de coherencia entre los objetivos y los mecanismos relativos a la definición de las relaciones comerciales con terceros países.

La Decisión 667⁹, adoptada en 2007, establece un marco general para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la Unión Europea, que podría considerarse como la directiva general de negociación de los andinos.

El contenido principal de la propuesta, redactada en un corto documento, se refiere a la necesidad de profundizar la unidad de la CAN y tomar en consideración los puntos de vista de los estados miembros para lograr el éxito en la negociación. El acuerdo deberá tener como principal objetivo mejorar los niveles de calidad de vida en ambas regiones, buscando un desarrollo integral, justo, solidario y complementario, que fortalezca a los procesos de integración regional.

Para la negociación la CAN reconoce diferentes niveles de desarrollo y tendencias económicas entre sus estados miembros, el derecho de expresar sus diferencias y de negociar diferentes niveles de alcance y profundidad en los temas y compromisos que serán negociados en el acuerdo.

Las asimetrías existentes entre la Unión Europea y la CAN, así como entre sus estados miembros, deben ser reconocidas y reflejadas en los compromisos asumidos, asegurando un trato especial para Bolivia y Ecuador.

A la conclusión de las negociaciones, los compromisos deberán implementarse bajo estos principios: i. Si las materias negociadas involucran a todos los estados miembros, los compromisos deberán implementarse bajo la normativa andina o nacional, dependiendo del caso; ii. Cuando las materias negociadas no comprometan a todos los estados miembros, los compromisos adquiridos deberán implementarse a través de los procedimientos definidos en la normativa andina, preservando esta normativa en las relaciones entre los estados miembros.

⁹ Comunidad Andina, "Decisión 667 Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea", Comunidad Andina, <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D667.htm> (Visitada en Diciembre 22 de 2009)

La Decisión mantiene el carácter intergubernamental de la precedente 598, focalizada en el pilar comercial de la negociación y demuestra las diferencias existentes entre los estados miembros que darían como resultado la exclusión de una posición comunitaria en el proceso emprendido con la Unión Europea. Para salvaguardar los diferentes intereses en las negociaciones, se previeron mecanismos que permitan continuarlas incluso si no participaran todos los países en bloque.

La Decisión 667 preserva y legaliza dado el caso, la decisión de llevar a cabo diferentes niveles de negociación, conocido en los términos de la Unión Europea como “geometría variable”, mientras tanto reconoce la importancia de preservar la unidad de la CAN, lo que podría parecer como una contradicción en los objetivos definidos por esta normativa.

De alguna manera asistimos a la utilización de la normativa comunitaria de la CAN para legalizar procedimientos de coordinación de políticas entre estados, que coinciden con una estructura intergubernamental de integración, lo que evidencia que en el proceso andino coexisten la supranacionalidad e intergubernamentalidad, sujetas a la decisión política de los estados miembros más que a una visión y determinación de las instituciones comunitarias.

Desde otra perspectiva, la ruptura de las partes durante el proceso de negociación fue prevista por los estados miembros de la CAN, lo que pone en duda el verdadero interés de negociar un Acuerdo de Asociación sobre la base de región a región, como se había comprometido en las cumbres con la Unión Europea.

El acuerdo de comercio bilateral multi-partes y la propuesta de negociar acuerdos de comercio para el desarrollo

En el marco de las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, es posible que un acuerdo de libre comercio biregional, incluso entre dos uniones aduaneras, pueda incluir diferenciaciones parciales, en el caso de múltiples velocidades y geometría variable, si estas facilitan la participación de países menos desarrollados que pertenezcan a uno de los bloques¹⁰.

La normativa del GATT aplicable a las uniones aduaneras¹¹ es flexible y no tiene relación directa con la definición teórica o la modalidad establecida por el Tratado de Roma de 1957.

¹⁰ Felix Peña, “Perspectivas de concreción de los acuerdos pendientes entre la Unión Europea, el Mercosur y la CAN” (Estudio elaborado para la preparación del informe del CIDOB, solicitado por el Parlamento Europeo, sobre “Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una Zona de Asociación Global, Buenos Aires, Febrero 2009)

¹¹ Organización Mundial de Comercio, “GATT, article XXIV, paragraph 8-a-i, ii”, Organización Mundial de Comercio http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV_8a (Visitada en Diciembre 23 de 2009)

En este caso la normativa de la Organización Mundial de Comercio OMC es una referencia válida para negociar y concluir un acuerdo de libre comercio, tomando en consideración las reglas definidas para cada bloque (i.e. Unión Europea, CAN) y consideraciones económicas (i.e. situaciones especiales, sensibilidades sectoriales, diferentes niveles de desarrollo) que pueden establecer un “margen de maniobra” para las negociaciones biregionales¹².

Este marco multilateral y regional sustentó la posición de Colombia y Perú para proponer a la Unión Europea la negociación bilateral del pilar comercial, en la segunda mitad de 2008, cuando las negociaciones para concluir un Acuerdo de Asociación se encontraban completamente detenidas, debido a la posición de Bolivia y, de cierta forma, por una falta de claridad por parte de Ecuador para continuar con el Acuerdo.

En lo referente al diálogo político y cooperación el acuerdo de 2003 podría servir como base para negociar nuevos términos si las partes lo consideraban necesario. Estas condiciones no eran suficientemente convincentes para Ecuador que consideró siempre muy importante y necesaria la negociación de los dos pilares, que los otros socios de la CAN las habían ubicado en segundo nivel de importancia.

El “margen de maniobra” fue muy bien explotado por los negociadores de Colombia y Perú al obtener a fines del año 2008 la aceptación de la Unión Europea para negociar el pilar de comercio como un acuerdo independiente con los estados miembros de la CAN que hubieran aceptado continuar de esa forma.

En el año 2009 la Unión Europea decidió lanzar un acuerdo multi-partes de comercio “ que proporcionará una liberalización progresiva y recíproca a través de los mecanismos de un área de libre comercio ambiciosa, comprensiva y equilibrada cumpliendo completamente con las reglas y obligaciones de la Organización Mundial de Comercio”¹³. Esta negociación multi-partes de comercio debería mantenerse con la mayor parte de países de la CAN que manifestaran su intención de continuar con esta nueva clase de acuerdo, que no podría ser considerado como un Acuerdo de Asociación.

En el glosario de la Unión Europea, referente a procesos de asociación, no existe una definición para esta clase de acuerdos de comercio multi-partes que en esencia deberían considerarse como bilaterales con negociaciones simultáneas con diferentes países de una misma región. En el caso de la CAN el objetivo de la Unión Europea debería ser lograr una reunificación de los estados miembros para obtener, en la medida de lo posible, un acuerdo de región a región “logrado a través de las negociaciones multipartitas”, lo que significaría la utilización de

¹² Peña, 8.

¹³ Unión Europea, “Andean Countries”, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/andean/> (Visitado en Diciembre 23, 2009)

un nuevo mecanismo para cumplir con un objetivo inicial de un acuerdo entre bloques.

Sin embargo existen algunos aspectos en el alcance de la negociación multi-partes que no estarían muy claros para los estados miembros de la CAN: Se trata de un acuerdo con anexos que determina las diferencias existentes entre los países de la CAN y define obligaciones con la Unión Europea y también entre los miembros de la CAN. O es un Acuerdo con algunos contenidos comunes, que crea obligaciones para cada país con relación a la Unión Europea.

En cada caso, la negociación se encuentra concentrada en el pilar de comercio. Queda para Ecuador el cuestionamiento sobre el destino que tendría la negociación de los otros dos pilares, muy importantes desde la perspectiva de un real proceso de asociación con los europeos.

En efecto, la definición de una posición del Ecuador se fundamenta en la visión del nuevo gobierno sobre la necesidad de fortalecer un proceso de asociación con la Unión Europea, con alcance y objetivos diferentes a los establecidos en los acuerdos de libre comercio tradicionales, que fueron parte de las promesas durante la campaña electoral previa a las elecciones que lo llevaron al poder en 2007.

Esta visión convirtió de alguna forma a libre comercio en una expresión “políticamente incorrecta” para el gobierno, lo que forzó a los funcionarios de relaciones exteriores y comercio a encontrar una solución para establecer una clase diferente de relaciones comerciales con terceros países o bloques regionales, que pueda considerarse como un real “proceso de asociación”.

Las negociaciones multi-partes comenzaron en el año 2009 con la participación de Colombia, Ecuador y Perú de parte de la CAN. Los principios definidos en la directiva para negociar el acuerdo de comercio no sufrieron cambios del lado de la Unión Europea. Durante la primera mitad de 2009 se mantuvieron cinco rondas de negociación.

Desde el comienzo de este nuevo proceso Ecuador no estuvo convencido con la orientación de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio tradicional. En la cuarta ronda de negociaciones mantenida en Junio de 2009, los negociadores ecuatorianos propusieron a la Unión Europea un nuevo mecanismo definido como Acuerdo de Comercio para el Desarrollo¹⁴ que desde nuestra perspectiva podría considerarse como una propuesta Sur-Norte de acuerdos de comercio.

La propuesta se refiere a la negociación de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo complementado con un Memorando relativo al diálogo político y cooperación económica para tratar específicamente dos temas: i. Política migratoria que permita un tratamiento administrativo y jurídico justo para los migrantes; ii.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, “Documento de síntesis sobre la posición de Ecuador ante el presente estado de las Negociaciones con la Unión Europea de un Acuerdo Multipartes (junio de 2009), Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, http://www.mmrree.gov.ec/acd/docs/posición_ecuador.pdf (Visitado en Diciembre 23, 2009)

Facilitación para la implementación de políticas de desarrollo justas y equitativas, así como el mejoramiento de las capacidades institucionales que permitan obtener un beneficio real de los resultados de la negociación.

El acuerdo multi-partes deberá promover el fortalecimiento de todos los instrumentos internacionales que gobiernan las relaciones comerciales en los niveles multilateral y regional (principios de la Organización Mundial de Comercio OMC, normativa de la CAN, compromisos con la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI), como principio en el marco del comercio.

La negociación de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo no deberá obstruir procesos que se encuentran en curso de resolución en el nivel multilateral de la Organización Mundial de Comercio OMC. En este caso, sin observar la evolución y resultados en las negociaciones biregionales, la Unión Europea debe comprometerse al cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el nivel multilateral y las decisiones del sistema de resolución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio OMC.

En el caso de Ecuador es claro el interés de que la Unión Europea cumpla con las decisiones de la Organización Mundial de Comercio OMC en lo referente al contencioso de la banana, en vista de que las exportaciones de este producto constituyen una importante fuente de recursos y estabilidad laboral para la economía ecuatoriana. Colombia es también exportador del producto y esta medida sería también conveniente para sus intereses.

Para el resto de temas comerciales el acuerdo deberá considerar al Sistema Generalizado de Preferencias SGP como una base de negociación, en aplicación actualmente y compatible con las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC.

En el caso de la propiedad intelectual, es necesario reforzar la aplicación de los derechos y obligaciones establecidos por el ADPIC de la Organización Mundial de Comercio, acuerdo promovido por los países desarrollados, incluida la Unión Europea, en el que los países en desarrollo han hecho esfuerzos por aceptarlo como marco regulatorio y aplicarlo en sus legislaciones nacionales.

La negociación de un acuerdo de comercio plus positivo, que no se encuentre focalizado en incluir reglas preferenciales que se opongan al principio de la Nación Más Favorecida NMF, temas que ya se encuentra cubiertos por la normativa de la Organización Mundial de Comercio OMC, pero que incluyan aspectos que no están considerados en las reglas multilaterales.

La propuesta en este caso es incluir en el acuerdo regulaciones relativas a los derechos sociales y laborales de los trabajadores migrantes andinos que se encuentren legalmente en los estados miembros de la Unión Europea, normativa que ha sido incluida en otros acuerdos en vigor suscritos por la Unión Europea con terceros países.

El objetivo es la concesión de trato nacional para los trabajadores migrantes andinos legales en la Unión Europea, medida que beneficiaría a la población migrante de todos los estados miembros de la CAN y evitaría tratamiento

discriminatorio a una condición garantizada por la Unión Europea a nacionales de otros terceros países.

En lo referente a compras públicas el objetivo del Acuerdo de Comercio para el Desarrollo es reconocer el derecho de dar prioridad a la adquisición de bienes y servicios producto de la economía popular y solidaria, así como de micro, pequeñas y medianas empresas.

En temas de competencia, la Unión Europea debe reconocer los esfuerzos realizados para establecer legislaciones nacionales, en contraste con la falta de acción de la Unión Europea para hacer flexibles los mecanismos de defensa comercial y aceptar las propuestas de salvaguardias bilaterales.

En relación con la inversión extranjera directa, la Unión Europea debería reconocer que los acuerdos bilaterales de inversión suscritos por sus estados miembros con terceros países constituye una violación a la legislación comunitaria, por lo que es necesaria una renegociación de estos acuerdos, que no incluyen regulaciones dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Tratado de Lisboa ha incluido a la inversión extranjera directa como parte de las competencias de la Unión Europea en política comercial, lo que da como resultado la necesidad de remplazar todos los acuerdos bilaterales suscritos por los estados miembros con un solo acuerdo negociado de forma comunitaria por la Unión Europea como bloque con terceros países.

El Acuerdo de Comercio para el Desarrollo debe servir para la creación de las bases para nuevos acuerdos de inversión en un contexto regional, que reemplace a los actuales acuerdos bilaterales con los estados miembros de la Unión Europea, que tengan como objetivo promover políticas para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y ayuden a evitar la vulnerabilidad macroeconómica en los estados miembros de la CAN.

Desde el momento en que fue presentada oficialmente esta propuesta a los Comisarios de Comercio y Relaciones Exteriores en la Comisión Europea, Ecuador ha estado a la expectativa de una aceptación formal para continuar con su participación en las rondas de negociación previstas en el marco del Acuerdo de Comercio bilateral multi-partes con la Unión Europea.

Desde nuestra perspectiva esta propuesta es ambiciosa y realista, con una dosis inusual de pragmatismo en lo que se refiere al tratamiento de los temas claves para la región andina y debería ser considerada por las autoridades de la Unión Europea como una nueva visión Sur-Norte de los Acuerdos de Asociación.

Conclusiones

La lógica de las negociaciones entre la CAN y la Unión Europea genera un interesante marco para diferenciar el proceso de asociación entre bloques regionales de las negociaciones birregionales.

El proceso de asociación se refiere a relaciones entre espacios multinacionales institucionalizados en un amplio esquema de temas que no se encuentran

limitados a las relaciones económicas, relacionados con intercambios históricos y actuales de flujos de migración, inversiones, comercio y cultura, desarrollados durante siglos entre los estados europeos y sudamericanos¹⁵.

Estas relaciones transatlánticas se han desarrollado a través de raíces históricas y continuarán con esta dinámica, independientemente de las decisiones de actores políticos o sociales.

Las negociaciones biregionales son el resultado de procesos de valoración que los espacios regionales institucionalizados han elaborado, en la conveniencia de crear una asociación estratégica sobre la base de tres pilares: político, cooperación y comercio, instrumentado a través de una zona de libre comercio en el sentido del Artículo XXIV del GATT-1994¹⁶.

Este proceso de valoración se refiere a las relaciones históricas expresadas en intereses económicos concretos, a nivel de comercio e inversión, y con el objetivo de fortalecer el sistema internacional global desarrollado desde el final de la guerra fría.

La construcción de una asociación estratégica biregional es necesaria, considerando la necesidad de fortalecer la eficacia del sistema multilateral, bajo diferente alcance y modalidades. El contexto político de cada región debe ser cuidadosamente considerado para definir mejores mecanismos que satisfagan todas las necesidades, propuestas y requerimientos.

Un vínculo estrecho entre los pilares político-cooperación-comercio, debe definirse y manejarse bajo una conducción política con objetivos claros, que permita estructurar relaciones no limitadas a la negociación de acuerdos comerciales.

El sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio continua como marco regulatorio para todas las negociaciones comerciales birregionales con la condición de incluir compromisos no preferenciales y promover un trato no discriminatorio para las partes.

En el caso del proceso de asociación, no debería concentrar todos los esfuerzos para alcanzar una negociación birregional. El desarrollo de diferentes agendas regionales contribuye a definir acciones de cooperación efectivas que no se encuentren limitadas a los temas de comercio, que incluyan importantes temas de actualidad como el cambio climático, desarrollo tecnológico conjunto, fuentes de energía alternativas y las migraciones.

La inclusión de diversos mecanismos de negociación como diferentes velocidades o geometría variable, así como la introducción de algunos compromisos multilaterales, permitirá la construcción de acuerdos birregionales acordes a las diferentes realidades de ambas regiones y al interior de cada una.

¹⁵ Peña, 16.

¹⁶ Peña, 17.

Las negociaciones de comercio se encuentran vinculadas con otras agendas, en el nivel multilateral con la Ronda de Doha para el desarrollo y en el nivel regional con la normativa de los procesos de integración. Sin embargo el desarrollo de las negociaciones no se encuentra formalmente condicionado, incluso si la Ronda de Doha no concluye en los plazos establecidos, por lo que las partes deben encontrar puntos de equilibrio en un acuerdo, observando la evolución futura de las relaciones comerciales una vez que concluyan las negociaciones multilaterales.

Las negociaciones birregionales deben fortalecer la profundización de la integración económica en cada región sin que esto signifique forzar la adopción de modelos específicos o conceptos teóricos, más bien a través de la promoción de la propia dinámica y desarrollo de cada proceso de integración, siendo cuidadoso con las influencias políticas en su construcción particular.

Es imperativa la inclusión de la sociedad civil como un importante actor con un rol para definir tendencias que pueden afectar cualquier clase de negociaciones birregionales o de procesos de asociación.

Finalmente, la experiencia nos demuestra que no existe un modelo único de proceso de integración o de organización intergubernamental de cooperación. Existen referencias o mejores prácticas que pueden ser observadas para mejorar los actuales procesos en permanente construcción, observando las diferencias económicas, de desarrollo social o tendencia política.

El sistema multilateral define condiciones jurídicas para los diferentes compromisos asumidos por países o bloques, relativos a acuerdos que pueden servir como una base flexible para mejorar los procesos de asociación entre regiones.