

LA NUEVA COMUNIDAD ANDINA Y EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA*

MARÍA CARMELA JULIO GIRALDO**

Recibido 26 de Agosto de 2010/Enviado para Modificación 1 de Octubre de 2010/Aceptado 4 de Noviembre de 2010

RESUMEN

Las instituciones de la Comunidad Andina, han venido trabajando en la consolidación de una integración multidimensional a través del fortalecimiento de sus aspectos sociales, políticos, ambientales e institucionales, al margen de los logros y fracasos en sus aspectos económico-comerciales y a pesar de las disputas entre los gobiernos de sus países miembros. En este proceso, el apoyo de la Unión Europea ha sido fundamental, gracias al rediseño de su estrategia prointegracionista aplicada en América Latina. Explicar cómo ha sido el proceso de consolidación de la integración multidimensional andina y qué papel ha jugado en esto la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, son los objetivos del presente artículo.

Palabras clave: Comunidad Andina, integración regional, multidimensionalidad, nueva agenda estratégica, cooperación internacional, Unión Europea.

Clasificación JEL: F15, F35, O19

ABSTRACT

The institutions of the Andean Community have been working on consolidating a multidimensional integration by strengthening their social, political, environmental and institutional aspects, independently the successes and failures in its economic-commercial aspects and despite the disputes between the governments of its member countries. In this process, the European Union support has been instrumental, through the redesign of its pro-integrationist strategy developed

* Este artículo es el resultado de una investigación desarrollada en el marco del proyecto "Cooperación para el Desarrollo e Integración Regional en América Latina", del Grupo de Investigación de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (GIELACID), de la Universidad de San Buenaventura Sede Cartagena. Fue financiada por la Conferencia Episcopal Italiana (CEI) y la ONG italiana COOPI.

** Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Universidad de San Buenaventura en convenio con la Universidad de Pavia-Italia. Correo Electrónico: mcjulio83@yahoo.com.

in Latin-America. Explain how was the process of consolidation of the Andean multidimensional integration and what role it has played the development cooperation of the European Union, are the objectives of this article.

Key words: *Andean Community, regional integration, multidimensionality, new strategy agenda, international cooperation, European Union.*

JEL Classification: *F15, F35, O19*

INTRODUCCIÓN

Las instituciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), han venido diseñando en las últimas dos décadas una agenda multidimensional de integración que, sobre la base de ciertos logros comerciales y un gran potencial institucional, busca articular los esfuerzos de los hoy cuatro países andinos en la búsqueda por superar los problemas de desarrollo económico y social que los afectan conjuntamente. Más allá de la transformación productiva que se promovió en sus comienzos y del crecimiento del comercio intraandino, la CAN ha buscado nuevos sentidos a su existencia a partir de la creación de políticas, estrategias y mecanismos institucionales de alcance regional en temas no comerciales, que han sentado las bases para la consolidación de un nuevo modelo de integración regional.

Desde el primer semestre de 2010, durante la presidencia pro tempore de la Comunidad Andina a cargo de Perú, se ha puesto especial énfasis en la agenda multidimensional, concretando muchos de sus objetivos en la hoy llamada nueva agenda estratégica, con el fin de demostrar que, a pesar de los conflictos surgidos en el seno de la CAN por el enfrentamiento entre las diferentes concepciones del desarrollo y por una aparente parálisis institucional, es posible avanzar en otros temas menos controversiales que los macroeconómicos, como son los asuntos sociales, fronterizos, migratorios, ambientales, de participación, entre otros.

En este contexto es importante destacar el papel de un gran aliado de la CAN: la Unión Europea (UE), un actor internacional que ha venido apoyando la integración regional en América Latina, y especialmente al grupo andino, a través de la aplicación de una estrategia prointegracionista como parte de su política de cooperación para el desarrollo. En el marco de dicha estrategia, se han desarrollado una serie de modalidades de cooperación (descritas con detalle en Julio (1)) que han dado cuenta del esfuerzo por contribuir a la consolidación del proceso de integración andina en sus dimensiones comerciales, políticas, sociales e institucionales desde la década de los ochenta, y de manera más clara a partir de

la elaboración de los Documentos de Estrategia Regional desde el año 2002. Si bien la UE tuvo que reconocer que la CAN no pudo actuar como un bloque regional a semejanza del europeo durante la negociación del acuerdo de libre comercio (inicialmente llamado Acuerdo de Asociación), y terminó aceptando las negociaciones bilaterales con Colombia y Perú, sigue apostando por la integración andina, apoyando ahora estas nuevas dimensiones.

La salida de Venezuela de la CAN en abril de 2006, debido principalmente al inicio de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos por parte de Perú y Colombia, generó una de las mayores crisis que este bloque regional ha debido enfrentar. A pesar de ello, los cuatro países restantes renovaron su compromiso con la Comunidad en una Reunión Extraordinaria en Quito en junio de 2006 y la UE, por su parte, señaló que Venezuela podría seguirse beneficiando de los proyectos de la CAN durante el periodo de transición (Comisión Europea, 2007), lo cual es un reflejo manifiesto de su posición de respeto y no intromisión en los conflictos intergubernamentales entre los países andinos. Es claro que aún sin Venezuela, el bloque andino sigue siendo importante para la UE.

A continuación se realizará un análisis de los antecedentes y la situación actual de la Comunidad Andina a la luz de la agenda multidimensional que ha buscado darle un nuevo impulso a la integración. Posteriormente, se mencionarán los proyectos de cooperación enmarcados en la estrategia prointegracionista de la UE, con el fin de verificar en qué medida han apoyado los principales aspectos de dicha agenda multidimensional. De esta forma es posible demostrar que la UE sigue siendo un referente importante para la región y que su apoyo ha ido orientado a lograr la apropiación y la alineación necesarias para que sea un eficaz instrumento de desarrollo económico y social.

LA INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL

Las reformas económicas, realizadas por los países andinos para enfrentar la crisis de la década de los ochenta, condujeron a una modificación sustancial de los principales objetivos del Grupo Andino, en un intento por recuperar su potencial integrador, profundamente afectado por los permanentes incumplimientos de la normativa andina y la caída del comercio intraregional en los años precedentes. Con el Protocolo de Quito de 1987 (2), primera muestra de tal modificación, se sentaron las bases para impulsar un nuevo modelo de integración, con el cual se abandonaba la posibilidad de consolidar un mercado regional para la transforma-

ción productiva, y se avanzaba en la apertura de los mercados nacionales, no sólo a nivel regional, sino sobretodo a nivel internacional, en aras de un mayor crecimiento comercial (3).

Pero además de las medidas económicas establecidas por dicho Protocolo, se contempló por primera vez la ejecución de acciones conjuntas en torno a una serie de temas no comerciales¹, que se irían desarrollando y ampliando poco a poco, y que configurarían en unos años la nueva agenda multidimensional de la integración andina. Así entonces, se fue esbozando en primer lugar la dimensión social de la integración desde la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en marzo de 1995, cuyas conclusiones se vieron reflejadas en el Nuevo Diseño Estratégico, aprobado ese mismo año en la VII reunión del Consejo Presidencial Andino (4). Con este Nuevo Diseño², se buscaba “profundizar el proceso de integración andina elevando los logros obtenidos en el campo comercial, y [poniéndolos] al servicio de los objetivos de un desarrollo económico social” (5).

Posteriormente, con el Protocolo de Trujillo de 1996, se promovieron cambios a nivel institucional, a saber: la creación del Sistema Andino de Integración (SAI), con la inclusión en el mismo del Consejo Presidencial Andino, y la atribución colegislativa al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, gracias a la cual fue posible el respaldo a nuevas dimensiones de la integración. En palabras de Pareja (4), consistía ahora

en una integración menos “técnica” y menos exigente en su dimensión comercial y, sobre todo, económica (pérdida de relevancia del arancel externo común; ausencia de programación industrial y [...] virtual renuncia a la armonización de políticas económicas), pero enriquecida con la incorporación de nuevos temas, entre los cuales destacan los ambientales y los sociales.

Si bien hasta la fecha, la CAN sólo ha alcanzado el primer nivel de integración económica como es la zona de libre comercio³, es necesario anotar

¹ El Protocolo de Quito estableció acciones conjuntas para la conservación del ambiente, el desarrollo fronterizo y rural, y la promoción de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social, la educación, la cultura, el turismo y la comunicación social (Protocolo de Quito, 1987, cap. XIV).

² Llamado Nuevo Diseño en comparación con el “Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino” formulado en Galápagos 1989, mucho más reducido en el aspecto social.

³ La zona de libre comercio funciona desde 1993 para cuatro países andinos, pero se alcanzó plenamente en diciembre de 2005 con la incorporación de Perú (Secretaría General de la CAN, 2006), aunque hoy sin Venezuela.

que han sido los aspectos económicos de la integración los que han permitido el avance de los nuevos temas de la agenda, ya que han generado mecanismos institucionales e interdependencias a lo largo de cuarenta años, que han facilitado la cooperación y coordinación entre las distintas autoridades nacionales y locales. De esta manera, los diseños concebidos para profundizar la integración, han reafirmado los objetivos económicos, necesarios para consolidar el mercado ampliado, y al mismo tiempo han enfatizado en la necesidad de consolidar una agenda multidimensional.

Esta agenda, rediseñada y ampliada varias veces en el marco de las reuniones de presidentes y ministros de relaciones exteriores desde 1995, comprende esencialmente los siguientes temas:

1. Desarrollo social y participación ciudadana.
2. Conservación y protección del ambiente (desarrollo sostenible).
3. Desarrollo rural y seguridad alimentaria.
4. Desarrollo territorial y fronterizo.
5. Seguridad y paz (lucha contra el tráfico de drogas y armas, el terrorismo, el crimen organizado y la piratería).
6. Comunicación y difusión de la integración.
7. Cultura y educación.
8. Relaciones externas conjuntas.
9. Cooperación política en temas como la democracia, los derechos humanos, la migración, asuntos policiales y judiciales y lucha contra la corrupción⁴.

Muchos de estos temas, se han convertido en políticas, planes, estrategias, instrumentos, comités, consejos consultivos y decisiones de carácter supranacional que han fortalecido la cooperación regional y han enriquecido institucionalmente a la CAN, a pesar de los obstáculos que han enfrentado para su efectiva ejecución y para el logro de los resultados esperados.

Por ejemplo, uno de los mecanismos más importantes, dentro de la llamada agenda social, ha sido el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)⁵, que "pone a consideración de las autoridades andinas un conjunto de

⁴ La energía y la infraestructura no se incluyen en esta lista ya que no son temas nuevos: se mencionan en el Acuerdo de Cartagena desde 1969, aunque han tenido desarrollos importantes en los últimos años, especialmente la infraestructura a través del respaldo a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). La dimensión institucional de la integración tampoco se incluye por considerarse transversal a todos los temas.

⁵ La agenda multidimensional se compone de los temas mencionados, pero cada tema se concreta a su vez en agendas específicas y éstas en mecanismos o instrumentos como el PIDS.

propuestas de programas y proyectos de alcance comunitario [en aspectos sociolaborales, educativos, de salud, de seguridad alimentaria, etc.], con el fin de complementar los esfuerzos que cada país despliega para combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social" (6). De igual manera, se han dado avances en torno a la ampliación de la participación ciudadana en el proceso de integración con "el dinamismo desplegado por los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, la activa participación de actores no gubernamentales en la formulación de políticas comunitarias y la creación de nuevas instancias consultivas en el marco del SAI (7). Sin embargo, la participación de estos actores se mantiene en un nivel consultivo que es necesario superar.

En el marco del segundo tema arriba enunciado, se aprobó la Agenda Ambiental Andina en 2006, la cual estableció plazos, acciones prioritarias y socios estratégicos para los ejes de biodiversidad, cambio climático y recursos hídricos; además contempló el desarrollo de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. Como parte de dicha agenda, ONGs ambientales y organismos multilaterales y de cooperación técnica han sido socios para la ejecución de 6 proyectos de 9 formulados hasta 2008 (8).

En cuanto al desarrollo fronterizo, se crearon las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), con el fin de "ejecutar planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta" (9). Las ZIF se implementaron en cinco zonas de frontera entre los cinco países andinos (incluyendo Venezuela), aunque han enfrentado problemas de seguridad y debilidad institucional y no han contado con el apoyo de los gobiernos nacionales, ni con la financiación necesaria para impulsar los mencionados proyectos (10).

Por último, las relaciones externas conjuntas se formalizaron a través del Protocolo de Sucre firmado en 1997 y, más adelante, a través de la Decisión 458 de 1999 que estableció una Política Externa Común para fortalecer la identidad y cohesión de la CAN y su presencia e influencia en escenarios internacionales, así como su articulación con los demás procesos de integración (11). Sin embargo, su aplicación ha sido imposible en un contexto donde los países han preferido negociar individualmente ciertos acuerdos comerciales⁶, afectando profundamente la cohesión interna del grupo andino, y desaprovechando la posibilidad de "aunar fuerzas como bloque para disponer de un mayor poder de negociación internacional" (12).

⁶ Como la negociación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y la reciente negociación con la Unión Europea, en las que los gobiernos de Colombia y Perú prefirieron continuar al margen de la CAN.

En efecto, la crisis por la que atraviesa actualmente el proceso andino se debe a la reivindicación por parte de cada uno de los gobiernos actuales de sus propios modelos de desarrollo y de inserción en la economía mundial. Mientras el gobierno colombiano privilegia su relación con Estados Unidos y otorga la mayor importancia a alcanzar la liberalización comercial, Bolivia se niega a negociar acuerdos de libre comercio con países desarrollados y prefiere priorizar “la producción local para el consumo de productos locales y regionales [que impulsar] economías orientadas a la exportación y la inserción en la economía mundial” (13). Perú, por su parte, ha sido “proclive a distintas prioridades en los relacionamientos externos y sin suficiente compromiso con posiciones conjuntas andinas” (12) y hoy su canciller afirma que la CAN ya no será un mercado común⁷ (14). Por último se encuentra Ecuador, priorizando “la integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur” y apuntándole a “una política comercial como instrumento de cambio del patrón de especialización productiva y exportadora del país” (15), a pesar de que dicha política ya no es promovida por la CAN.

Ante esta situación, y después del retiro de Venezuela de la CAN, los cuatro presidentes andinos, reunidos en Tarija (Bolivia) en 2007, aceptaron la existencia de diversas visiones de la integración pero convinieron en continuar con el proceso andino. Así, decidieron impulsar una nueva integración integral

Más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales, [que tome] en cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y de la armonía con la naturaleza (16).

La crisis, agravada por una serie de eventos ocurridos a lo largo de 2008, ha llevado a formular una Nueva Agenda Estratégica, impulsada por la anterior presidencia pro tempore de la CAN, a cargo del gobierno peruano, que busca “asumir con realismo y oportunidad histórica las virtudes y límites del proceso andino de integración” (17). La Nueva Agenda retoma todos los temas de la agenda multidimensional, incluyendo una serie de proyectos en el área del turismo, de la integración comercial y de la promoción de la producción y el consumo sostenibles, estos últimos con

⁷ El objetivo del mercado común ya no se menciona en los documentos oficiales de la CAN desde 2007. Ahora se menciona la promoción del mercado ampliado mediante la facilitación del comercio, la libre circulación y la consolidación de la Zona de Libre Comercio.

objetivos más concretos y menos ambiciosos. Así, la Comunidad Andina, gracias a su fuerza institucional, trata de adecuarse nuevamente a la desfavorable situación creada por los gobiernos de turno, en un intento por contribuir a la superación de los problemas regionales cuyas soluciones no pueden sino gestionarse regionalmente.

Para finalizar este apartado no resta sino mencionar el escepticismo que genera el nuevo énfasis en la agenda multidimensional como un nuevo camino para avanzar hacia la integración regional. Si bien es un intento loable por aprovechar la fuerza institucional del grupo andino y sus escenarios de concertación entre actores regionales para la acción conjunta, no es posible considerar que la integración se ha profundizado gracias a la gestión de asuntos no comerciales a través de órganos comunitarios, ya que, los mecanismos institucionales creados “no se han caracterizado por contener generadores normativos de naturaleza obligatoria” (18). Por ello, en su nivel de desarrollo actual, no son la materialización de verdaderas políticas de integración, si ésta supone “la disposición a delegar efectivamente en un ente independiente la capacidad de proponer y ejecutar dichas políticas” (19). La experiencia heredada de la Unión Europea demuestra que la integración necesita de una base económica que sustente el proceso de consolidación de acuerdos supranacionales políticos y sociales, pues de lo contrario, dejaría de ser integración y pasaría al más modesto ámbito de la concertación, la coordinación y la co-operación intergubernamental.

La CAN parece, sin embargo, estar ensayando una fórmula distinta, sin embargo no se pueden descuidar los aspectos comerciales. Ello debido a que el comercio de bienes industriales producidos por pequeñas y medianas empresas ha sido muy dinámico y ha tenido un impacto positivo en la creación de empleos. De allí que queden pendientes otros asuntos igualmente importantes como la consolidación de la zona de libre comercio, la convergencia con el Mercosur, la asociación con Chile que puede facilitar dicha convergencia, además de las tareas relacionadas con la ejecución de la nueva agenda de integración como la reglamentación de los instrumentos sociolaborales, la profundización de la participación de la sociedad y, finalmente, la definición de una estrategia andina de cohesión social, a partir de los logros alcanzados con la implementación del Plan Integrado de Desarrollo Social (4).

El reto que afronta esta organización en la actualidad, tanto los gobiernos de sus países miembros, sus órganos intergubernamentales y supranacionales y los distintos actores que confluyen en su seno, es convertir la mayoría de avances logrados en el nivel de la cooperación política en

verdaderas políticas de integración supranacional y, sobre todo, conciliar el discurso integracionista presente en los documentos oficiales de la CAN con acciones concretas de los gobiernos andinos, cuyo apoyo político es fundamental para el desarrollo de los temas de la agenda multidimensional.

EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPA A LA AGENDA MULTIDIMENSIONAL

En este contexto donde la CAN sigue trabajando en la gestión regional de múltiples temas, a pesar de las diferencias políticas de los gobiernos andinos, ¿qué papel cumple la cooperación internacional para el desarrollo (CID) de la Unión Europea?

La cooperación internacional ha sido una herramienta significativa para el fortalecimiento del proceso andino de integración en sus nuevas dimensiones⁸. Especialmente la UE, cuya estrategia de relacionamiento internacional orienta gran parte de las modalidades de CID hacia la promoción de los bloques de integración regional en América Latina, ha venido apoyando al Grupo Andino desde 1978 a través de la financiación de proyectos de cooperación (18) y, desde 1983, en el marco de los llamados acuerdos de cooperación; pero teniendo en cuenta que la ejecución de estos proyectos coincidió con un periodo de estancamiento del proceso andino, a la postre resultaron inadecuados, incluso prematuros, para contribuir al fortalecimiento de la integración.

A lo largo de la década del noventa, fueron apoyados proyectos sobre integración económica, derechos humanos, energía, lucha contra las drogas y fortalecimiento institucional (20-21), sin embargo, una evaluación del apoyo de la UE a las nuevas dimensiones de la integración sólo es posible a partir del año 2000 gracias a la elaboración de los Documentos de Estrategia Regional (DER).

Estos Documentos son el resultado de la reforma de la Comisión Europea⁹, que permitió organizar, simplificar y centralizar los procedimientos relativos a la gestión de la CID. Para ello se creó, entre otras, la Dirección General de Relaciones Exteriores, cuyos funcionarios realizan una evaluación de la situación de los terceros países, con base en la cual elaboran los

⁸ Además de la Unión Europea, los gobiernos de Francia, España, Finlandia y Estados Unidos y organismos internacionales como la CAF, OEA, FAO, UNCTAD, el BEI, BM, BID, IICA y PNUMA, han ayudado a la CAN en la ejecución de proyectos en diversas áreas.

⁹ Órgano ejecutor de la ayuda comunitaria de la UE, especialmente a través de la Oficina de Cooperación Europe Aid, creada en 2000.

DER, donde se especifican los objetivos de la cooperación, los sectores de intervención y los montos globales a invertir (22). En tanto los proyectos diseñados a partir de los DER responden a una serie de criterios políticos y técnicos y a ciertas recomendaciones para el mejoramiento de la gestión de la ayuda¹⁰, su evaluación, a la luz del apoyo a las nuevas dimensiones de la integración, puede conducir a importantes conclusiones.

Así, de los 14 proyectos orientados a la CAN desde el año 2000, seis (6) apoyan los temas de la agenda multidimensional de la integración, y su valor asciende a 35 millones de euros, de los cuales 26 millones¹¹ son aportados por la UE (23). Este aporte es ligeramente superior al monto total destinado a proyectos de carácter económico-comercial (21 millones de euros). De los 6 proyectos mencionados, se destacan los siguientes (24):

1. Apoyo a la prevención de desastres naturales de la CAN (PREDECAN): durante cinco años, este proyecto fortaleció la gestión del riesgo en cada país a través de la capacitación a los funcionarios encargados de la prevención de desastres. Además “se publicaron en la web más de 5000 documentos y mapas y se construyeron 7 obras de mitigación del riesgo”. Aportó a la formulación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres que, como parte de la agenda ambiental, complementa los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible. Es el proyecto que ha contado con mayores recursos.
2. Acción con la sociedad civil para la integración (SOCICAN): Es tal vez el mayor esfuerzo que se ha hecho en la CAN a favor de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Permitió el desarrollo de 64 iniciativas regionales por parte de 250 organizaciones sociales en temas “como seguridad alimentaria, ambiente, derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, migración y desarrollo fronterizo, comunicación y formación” y fortaleció las 3 instancias representativas de la sociedad civil del SICA: los Consejos Consultivos Laboral y de Pueblos Indígenas y la Mesa Andina de Consumidores.
3. Apoyo a la Cohesión Económica y Social (CESCAN): Además de crear el Centro Andino que promueve el diálogo entre los gobiernos andinos para formular políticas regionales de cohesión económica

¹⁰ Una evaluación externa, mencionada por la Comisión Europea (2002), recomendó que los proyectos debían integrar a las instituciones andinas, las autoridades nacionales y la sociedad civil, implicar a los beneficiarios directos en la ejecución de los proyectos y racionalizar su número.

¹¹ Este valor corresponde al aporte comprometido, no al finalmente ejecutado, que suele ser menor.

y social, este proyecto ha contribuido a la ejecución de las políticas de la CAN sobre desarrollo territorial y fronterizo, ambiente, salud y educación, a través de la financiación de tres proyectos transnacionales y cuatro proyectos transfronterizos como el denominado “Manejo de Residuos Sólidos en los Municipios de Tulcán e Ipiiales” (en la frontera entre Colombia y Ecuador), en el marco del cual se está construyendo una planta binacional de tratamiento de residuos sólidos, que beneficiará a los 150 mil habitantes de la frontera.

Otros proyectos de cooperación, financiados por fuera de los DER, han coadyuvado a fortalecer la Política Externa Común, algunos órganos del SAI, la lucha contra las drogas y los derechos humanos. Entre éstos, uno de los más importantes ha sido la Iniciativa de Estabilización Regional Andina que, entre 2003 y 2006, permitió la formulación de la Política Común Andina de Seguridad, la caracterización de una Zona de Paz Andina y la realización de actividades de difusión y promoción del proceso andino de integración. En el informe final del proyecto se calculó que los beneficiarios directos fueron 884 personas entre representantes de los gobiernos andinos, representantes políticos, del sector privado, sociedad civil, academia y ciudadanos de la subregión (25).

En general, de acuerdo al “Documento de Estrategia Regional 2007 – 2013” en este periodo se destinarán 50 millones de euros para la CAN (frente a los 29 millones destinados para el periodo 2002 – 2006), recursos que complementados con los proyectos financiados y ejecutados bilateralmente por cada país andino lograrán ampliar los impactos de la cooperación comunitaria en la región andina (26).

Este importante apoyo dado a la CAN, responde a una estrategia de relacionamiento internacional propia de la UE, que tiene como su principal objetivo el fortalecimiento de la integración regional y subregional en América Latina, gracias a la cual puede ser posible una inserción favorable de los países en desarrollo en la economía mundial. Sin embargo, dicha estrategia ha sido fuertemente cuestionada en los últimos años por su incapacidad para convertir a los grupos de integración en verdaderos actores internacionales y en importantes socios comerciales, y ha sido desafiada por los conflictos intergubernamentales (especialmente en la región andina) y su preferencia por las relaciones bilaterales.

Las críticas a la estrategia prointegracionista, han señalado que ésta ha enfatizado en el logro de los objetivos comerciales y ha supuesto la existencia de órganos supranacionales similares a los europeos, o la posibilidad

de que podrían llegar a serlo. Pero la subregión andina, y la región latinoamericana en general, parecen alejarse del modelo de integración político y económico aplicado y promovido por la UE, ya que finalmente ni la CAN, ni los otros procesos de integración vigentes, han experimentado las situaciones históricas que llevaron al impulso de la integración en Europa.

Por ello, en un informe sobre las relaciones birregionales UE-AL del año 2005, sus autores recomendaban el diseño de una nueva estrategia que, aunque debía considerar aún la posibilidad de la concreción de Acuerdos de Asociación (que no han logrado realizarse), debía reconocer también el carácter multidimensional de la integración y los diversos actores implicados. En ese sentido, independientemente de la evolución de los compromisos comerciales, el informe recomendaba que la cooperación tendría que incidir más en los asuntos que afectan al desarrollo regional y local (27), entre los cuales se mencionaban casi todos los temas de la actual agenda multidimensional andina.

Los proyectos apoyados por la UE en los últimos años, demuestran que las nuevas formas de gestión de la CID atendieron al llamado para cambiar la estrategia prointegracionista aplicada en la CAN. En la actualidad, los aspectos políticos y sociales reciben la misma atención, sino mayor, que las dimensiones económicas de la integración, como expresión del interés de la UE por seguir acompañando a la CAN en este nuevo camino hacia la integración regional. Este interés se ha demostrado también en una comunicación reciente de la Comisión Europea en la que se contempla la creación futura de un mecanismo de inversión para la construcción de infraestructura, el rendimiento energético, la mitigación del cambio climático y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas como apoyo a la integración (28).

Así, se ha ido avanzando poco a poco en la construcción de una agenda de intereses comunes que refleja las necesidades actuales de la subregión andina y que ha sentado las bases para la definición de su propia estrategia de cooperación internacional (29). Gracias a ésta será posible orientar la ayuda internacional, no sólo de la UE sino la de los otros donantes, hacia los sectores más problemáticos cuyas soluciones deben gestionarse a nivel subregional. Para ello es necesario resaltar las particularidades de la integración andina frente a la integración europea y frente a otros procesos en AL y visibilizar los logros en el campo de la cooperación política que evidencian la necesidad de la institucionalidad de la CAN.

CONCLUSIONES

La agenda multidimensional andina, es resultado del reconocimiento de la necesidad de avanzar en la gestión coordinada de otras dimensiones de la realidad política y social de la subregión, al margen de los logros y fracasos en los aspectos económico-comerciales. La nueva concepción de una integración integral se construye sobre el fomento de lo multidimensional, pero va más allá, al ser un intento por integrar las coincidencias en medio de concepciones diferentes sobre el desarrollo económico y social.

Si bien la CAN, ha tenido como referente institucional a la Unión Europea, ha seguido un camino distinto al trabajar en aspectos sociales, políticos, ambientales, etc. sin haber consolidado aún la integración económica. Y aunque no es claro el tipo de integración que se está gestando entre los países andinos, ya que prioriza mecanismos de gestión intergubernamentales más que supranacionales, la UE parece decidida a seguir apoyando a la CAN en este nuevo camino, como lo demuestran los proyectos gestionados desde el año 2000 y nuevas modalidades de cooperación internacional próximas a ejecutarse.

Sin embargo, la CID hay que entenderla como un apoyo a un trabajo que corresponde plenamente a la CAN y a sus países miembros. El rumbo que tome esta organización, ya sea abandonando el objetivo del mercado común y apuntando a un nuevo modelo de integración centrado en temas no comerciales, dependerá de ella misma y del destino que quiera darle a los recursos otorgados como ayuda internacional. Este es otro reto que afronta en la actualidad. Para ello es necesario el diseño de una estrategia de cooperación internacional desde la CAN en la que se especifiquen sectores prioritarios y acciones precisas, con base en diagnósticos propios de la realidad subregional, compleja y diferente a la europea, procurando también que las demandas planteadas en dicha estrategia coincidan con los intereses estratégicos de la UE.

Los treinta años de cooperación con la UE y un diálogo político sostenido desde 1996, permiten creer que la demanda estratégica de recursos de cooperación puede contribuir a que las acciones conjuntas y los acuerdos logrados por los gobiernos centrales y otros actores de la región andina, se traduzcan en niveles más avanzados de cooperación política y posiblemente de integración subregional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Julio M C. La Cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Contexto, Evolución y Perspectivas de Cambio. Cooperación Euroandina y Sur-Sur en América Latina. Cartagena: Universidad de San Buenaventura. 2009.
2. Protocolo de Quito. Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena. Quito, Mayo de 1987.
3. Salgado G. El grupo andino: entre dos concepciones de la integración económica. Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina, No 4, 84-99. 2009.
4. Pareja F. La dimensión social de la integración andina. Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina. (4); 147-159. (2009).
5. Consejo Presidencial Andino. Acta de Quito. Quito, 5 de septiembre. 1995.
6. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 601 Plan Integrado de Desarrollo Social. Nueva York, 21 de septiembre. 2004.
7. SGCAN: Secretaría General de la CAN. Comunidad Andina: Avances y Perspectivas. Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2005 - 2006. Documentos Informativos SG/di 800. Lima, 15 de septiembre. 2006^a.
8. Guinand L. De cómo se incorporó el tema ambiental y el desarrollo sostenible en la agenda de integración andina y otras reflexiones. Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina. (4): 136-146. 2009.
9. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. Valencia, 22 de junio. 2001.
10. Ramírez S. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF): Avances y retrocesos. Revista sobre Fronteras e Integración Aldea Mundo, (18): 7-19. 2005.
11. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 458 Lineamientos de la Política Exterior Común. Cartagena, 25 de mayo. 1999.
12. Viera E. Consideraciones sobre la integración andina en el contexto hemisférico. Colombia y Venezuela en los nuevos ejes de integración hemisférica. Bogotá: Universidad de la Salle. 2008.
13. Choquehuanca D. La Comunidad Andina y la construcción del vivir bien en medio de la crisis global. Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina. (4): 16-22. 2009.

14. García J. A. Un balance positivo de la integración andina, [entrevista con Gianpiero Leoncini]. *Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina*. (4): 31-34. 2009.
15. Falconí F. Reflexión sobre la política comercial del Ecuador y la integración regional. *Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina*. (4): 26-30. 2009.
16. Consejo Presidencial Andino. Declaración de Tarija. Tarija, 14 de junio. 2007.
17. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Principios orientadores y Agenda Estratégica Andina. Lima, 5 de febrero. 2010.
18. SGCAN: Secretaría General de la CAN. Evaluación de la cooperación técnica UE-CAN. Documento de Trabajo SG/dt346. Lima, 26 de junio. 2006b
19. Valdez J. Apuntes para la consolidación del proceso de integración andina: inserción global y la convergencia macroeconómica para el fomento de la cooperación política, *Revista de la Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina*. (4): 126-135. 2009.
20. Comisión Europea. Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006. Bruselas, Abril. 2002.
21. Pardo D. Las áreas prioritarias de la agenda birregional de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones. Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Edición Especial. 18-27. 1998.
22. Rouquayrol L y Herrero S. Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina 2007. Le Havre: Asociación Ceficale. 2007.
23. DELPER: Delegación de la Comisión Europea en el Perú. Cooperación Regional UE-CAN 2008, Lima. 2007.
24. WebCAN: Sitio Web de la Comunidad Andina de Naciones: <http://www.comunidadandina.org/cooperacion/index.htm>.
25. SGCAN: Secretaría General de la CAN. Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), Informe Descriptivo. Lima, 15 de mayo. 2006c.
26. Comisión Europea. Documento de Estrategia Regional 2007 - 2013. Bruselas, Abril. 2007.
27. Freres C y Sanahuja J. A. Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia. Informe Final, Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 2005.
28. Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: la Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Bruselas, 30 de septiembre. 2009.
29. SGCAN: Secretaría General de la CAN. Países de la CAN inician construcción de estrategia para mejorar eficacia de la Cooperación Internacional para la región andina. Nota de prensa. Lima, julio 16 de 2010. [Web]. [Consulta: julio 17 de 2010]. Disponible en URL: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np15-710.htm>.

