

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE
GRUPO INTEGRACIÓN

COLOMBIA Y EL PERÚ EN LA COMUNIDAD ANDINA: AGENDA DE TRABAJO COMPARTIDA

RESUMEN

Los gobiernos de Colombia y el Perú están viviendo un periodo de entendimiento y acercamiento gracias a posiciones e intereses comunes tanto dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como en la visión internacional de los dos países. Es de crucial importancia aprovechar esta situación para definir lo que podría ser una agenda de trabajo compartida entre Colombia y el Perú en la que se impulsen varias de las decisiones existentes en aspectos políticos, económicos, comerciales y sociales, y así desarrollar acciones empresariales para un mejor aprovechamiento del espacio andino. De igual manera, para que se traten las posibilidades de trabajo conjunto frente al Asia Pacífico, aprovechando las experiencias del Perú en foros como APEC, las posibilidades para Colombia y el Perú en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos con Estados Unidos y las nuevas negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE).

EL POR QUÉ DE UNAS MEJORES RELACIONES COLOMBO-PERUANAS

La circunstancia de haber negociado juntos y de haber sido los dos únicos países andinos en finalizar la negociación de un TLC con los Estados Unidos, crea condiciones particularmente favorables para que Colombia y el Perú definan elementos que les permitan sacar mejor provecho de esta negociación. Además, dado el interés selectivo de países asiáticos en ubicar a países latinoamericanos de manera particular y no a América Latina en su conjunto, para formalizar entendimientos comerciales y hacerlos objeto de nuevas inversiones, y tratándose de la región del planeta donde se presentan los mayores niveles de crecimiento

y de inserción competitiva en la economía mundial, Colombia y el Perú deben aunar esfuerzos para ser beneficiarios de estas nuevas tendencias en Asia Pacífico.

A ello se agrega la circunstancia favorable para Colombia, en su deseo de ingresar al foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC), de que el Perú no solo le apoya en este propósito, sino que está liderando la formación de una Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, en donde los participantes –México, Chile y el Perú–, fuera de Colombia y de Panamá, son ya miembros del APEC, tienen TLC con Estados Unidos y están interesados en vincularse no solamente a la región suramericana, sino en adentrarse en un proceso de inserción más equilibrada

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad
Externado de Colombia



Academia Diplomática
de la Cancillería



Pontificia Universidad
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar
Nueva Granada

En efecto, los cambios de orientación política en Venezuela, Bolivia y Ecuador llevaron a los nuevos gobiernos a dejar de considerar la integración económica y comercial andina como una prioridad, pasando a priorizar la integración política en un entorno de modificación del modelo de apertura de mercados por uno de mayor intervención del Estado, con su mayor expresión en la conversión a un modelo de socialismo del siglo XXI propugnado por Venezuela y por Ecuador, aunque con matices distintos.

en distintos escenarios mundiales, como el asiático y el europeo.

Justamente en el escenario europeo se abren posibilidades de disponer de un Acuerdo de Asociación que no se limite a aspectos de cooperación y a mecanismos de diálogo político como han existido hasta ahora, sino de reemplazar el mecanismo unilateral de preferencias arancelarias, cada vez menos exclusivas para los andinos en el *SGP plus*, por un Acuerdo de Asociación que incluya el libre comercio entre la CAN y la UE, región con la cual dos integrantes de la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, México y Chile, han sido los únicos, hasta el momento, en cerrar Acuerdos de Asociación. En esta

negociación de la CAN con la UE, que se inició en septiembre 2007, Colombia y el Perú tienen interés en negociar un acuerdo integral que cubra todos los aspectos, lo que los distingue del Ecuador y especialmente de Bolivia, que no tienen interés en que determinados temas como la propiedad intelectual, sean objeto de negociación.

Igualmente, las circunstancias políticas de los últimos años en la CAN, con el retiro de Venezuela, las preferencias manifestadas por el gobierno venezolano hacia el candidato opositor a la presidencia del Perú y los ataques al actual presidente, el alineamiento ideológico de Bolivia con Venezuela con su ingreso al ALBA, la entrada como observador al ALBA del Ecuador y la identidad en varios temas entre el nuevo gobierno del Ecuador y el gobierno vene-

zolano, así como el retorno de Chile como miembro asociado en la CAN y el interés colombo-peruano en una integración suramericana sin un tinte marcadamente ideológico, son circunstancias que crean condiciones exógenas favorables para un entendimiento entre Colombia y el Perú, a las cuales se agregan condiciones endógenas, como resultado de ser los dos países de la CAN de mayor dinamismo en intercambio comercial y en posibilidades de inversión.

Este clima de entendimiento entre los gobiernos del Perú y de Colombia se ha visto reflejado en el 2007 en el apoyo ofrecido por Colombia a raíz del temblor de tierra que afectó gravemente el sur del Perú, en la intención de profundizar las relaciones entre los dos países y en las visitas recíprocas hechas por los Presidentes Alan García y Álvaro Uribe, así como las de sus cancilleres, traducidas en el Comunicado Conjunto suscrito en Bogotá por los Ministros de Relaciones Exteriores José Antonio García Belaúnde y Fernando Araujo, el cual se comentará más adelante.

Basados en estos elementos, que nos indican las sinergias existentes entre los dos gobiernos en su concepción sobre el desarrollo, procederemos a ampliar el alcance y a plantear algunas ideas de lo que podría ser un programa de acción más estrecho entre Colombia y el Perú, el cual supone acciones bilaterales, pero enmarcadas en los compromisos supranacionales andinos, varios de los cuales requieren de un compromiso más definido de las autoridades gubernamentales para llevarlos a cabo.

EL CONTEXTO ACTUAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

La Comunidad Andina atraviesa un difícil entorno de ajuste en sus prioridades de trabajo, así como cambios en la orientación de sus socios en las prioridades del proceso subregional y en su articulación con el mundo. Durante años se trabajó de acuerdo con las pautas de los consejos presidenciales andinos, los cuales desde finales de la década anterior trazaron el objetivo de alcanzar un mercado común para el 2005 que asegurara la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y de personas; además, se priorizaron trabajos en el campo social, se ordenó la preparación de una política externa común, se decidieron pautas para atender el desarrollo de una política de fronteras y se pidió fortalecer los aspectos institucionales. Pero en la presente década, varios de estos propósitos encontraron un nuevo contexto que ha dificultado su instrumentación, a pesar de haber avanzado significativamente en la definición de compromisos de integración social.

En efecto, los cambios de orientación política en Venezuela, Bolivia y Ecuador llevaron a los nuevos gobiernos a dejar de considerar la integración económica y comercial

andina como una prioridad, pasando a priorizar la integración política en un entorno de modificación del modelo de apertura de mercados por uno de mayor intervención del Estado, con su mayor expresión en la conversión a un modelo de socialismo del siglo XXI propugnado por Venezuela y por Ecuador, aunque con matices distintos. Esto coincidió con el momento en que por fin los países andinos lograban acordar una Política Externa Común (PEC) para trabajar de manera conjunta en sus relacionamientos externos, los cuales alcanzaron a tener algún grado de utilización en las negociaciones con los integrantes del ALCA y con el Mercosur. Pero la PEC ha dejado de tener aplicabilidad en el contexto actual, ante el posicionamiento opuesto en el manejo de las relaciones internacionales, con diferentes percepciones en cuanto a su inserción internacional de parte de Colombia y el Perú, con relación a las visiones de los demás socios andinos.

En el aspecto institucional, se produjo relevo en el órgano técnico de la integración andina, con el nombramiento del ecuatoriano Freddy Ehlers en la Secretaría General, quien ha modificado el énfasis de ciertas áreas que fueron siempre de gran importancia para el órgano, como las relacionadas con la formación del mercado común, y ha pasado a priorizar campos como el ambiental, el social y el político, con una concepción de «unidad en la diversidad», en donde cada país miembro debe construir un camino, partiendo de dos visiones diferentes existentes en la actualidad, la de Colombia y el Perú hacia una mayor apertura, y la de Ecuador y Bolivia hacia el reforzamiento del papel del Estado.

En estas circunstancias de cambio de prioridades, se ha dado cumplimiento parcial de los compromisos de integración económica relacionados con el mercado común andino, lo cual dificulta un clima favorable para que los inversionistas, exportadores e importadores de la subregión, se motiven a realizar mayores actividades. Es así como se procedió a la finalización del proceso de zona de libre comercio andina desde diciembre de 2005 con la incorporación plena del Perú; pero el uso excesivo de salvaguardias, principalmente para productos agrícolas, impide consolidar la visión de un espacio económico ampliado por parte de los agentes económicos.

Respecto a las fases de unión aduanera y de mercado común, estas son todavía imperfectas e inconclusas, por la falta de avance y de implementación de varios de los mecanismos previstos. Es el caso de la unión aduanera, donde a pesar de los reiterados plazos postergados durante los últimos cinco años para que entrara en vigencia el arancel externo común, no se logró que fuese adoptado por el Perú y la Decisión 669 diluyó compromisos a este respecto. De igual manera, la lentitud en implementar compromisos de mercado común con la armonización de políticas económicas, en campos como los servicios y el movimiento de capitales. En cuanto al desarrollo de una política de fronteras, no se ha logrado avanzar más allá de las normas generales, pues los planes de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) elaborados, aún permanecen sin implementación.

Respecto al campo social, se acordó el Plan Integrado de Desarrollo Social dando inicio a trabajos comunitarios en este campo, que es fundamental para establecer mejores condiciones de cohesión social, pero donde muchas de las normas adoptadas siguen sin implementación. En cuanto a la parte institucional, en lugar de consolidarse como habían establecido los propios presidentes, esta ha tenido serios altibajos por un desconocimiento cada vez mayor de los principios de supranacionalidad, ante un peligroso retorno a formas puramente intergubernamentales que impiden concebir y negociar la integración con un espíritu comunitario. Finalmente, con respecto a las relaciones externas, el contexto andino actual, aunque plantea la utilización de la política externa común, lo hace con el criterio de que cada país puede estructurar su propio esquema. Cabe obviamente la reflexión de si de esta manera puede haber política externa común andina.

Por lo pronto, la Secretaría General de la CAN aspira a trabajar como temas centrales: el reforzamiento de la unidad suramericana, el Acuerdo de Asociación con la UE y el acercamiento al Asia Pacífico. Son temas en los cuales Colombia y el Perú pueden y

Por lo pronto, la Secretaría General de la CAN aspira a trabajar como temas centrales: el reforzamiento de la unidad suramericana, el Acuerdo de Asociación con la UE y el acercamiento al Asia Pacífico. Son temas en los cuales Colombia y el Perú pueden y deben asumir un claro liderazgo regional para su avance y profundización.

Las crisis que afectaron ambas regiones, la asiática en 1997-1998 y la de los procesos subregionales de la CAN y del Mercosur finalizando esa década, más la llegada al poder en América Latina de gobiernos izquierdistas propulsores de modelos de desarrollo endógeno y contrarios al libre comercio representado en la negociación de los TLC, enfrió el interés de los países del Asia Pacífico en seguir consolidando relaciones comerciales e inversiones con el conjunto de Latinoamérica.

deben asumir un claro liderazgo regional para su avance y profundización.

CONTEXTO ACTUAL DE LO MULTILATERAL Y LO REGIONAL

El avance de lo regional está condicionado por el marco de acuerdos multilaterales obligatorios para todos los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y para los acuerdos regionales de integración que estos establezcan. La generalización de tratados de libre comercio por todo el mundo viene complicando cada día más el manejo de las negociaciones multilaterales representadas en temas de reconocida importancia, como son los asumidos por la agenda de la Ronda de Doha de la OMC, en particular la eliminación de subsidios a las exportaciones agrícolas, la apertura de los servicios, la profundización de las normas sobre propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las reglas para la inversión extranjera, campos que hemos mencionado como de colaboración estrecha entre el Perú y Colombia.

Dentro de las asimetrías de poder existentes en un mundo globalizado y reflejadas en las actuales negociaciones comerciales, el Perú y Colombia deberían tener en cuenta las oportunidades que les brinda actuar al lado de otros países en desarrollo con mayor poder de negociación, como el Grupo de los 20, bajo el liderazgo de Brasil, India y Sudáfrica en el desmonte de los subsidios agrícolas en foros multilaterales como los de la OMC, antes de exponerse a enfrentar bilateralmente los condicionamientos de las potencias económicas del mundo, interesadas en sacar adelante sus intereses multilateral o bilateralmente, según mejor les convenga, los cuales en muchos casos no son coincidentes con los de los países en desarrollo.

Ahora bien, factores como la complejidad de la negociación de múltiples temas, los intereses tan variados y divergentes, así como el numeroso grupo de participantes en las negociaciones multilaterales, ha llevado a algunos países, entre ellos varios de Asia Pacífico, a acudir a las negociaciones

bilaterales y regionales en previsión de que no culminasen las negociaciones multilaterales. Esto ha representado un vuelco significativo en la posición tradicional de negociación de Japón, Corea del Sur y Singapur, entre otros, quienes venían privilegiando lo multilateral sobre lo regional, por considerar, con razón, que resultaría alterando y complicando las condiciones de las negociaciones multilaterales, las que consideraban más favorables para la existencia de reglas de juego universales y no fraccionadas y superpuestas, como las generadas por la explosión de tratados de libre comercio con normativas OMC plus.

EL RECIENTE INTERÉS DE PAÍSES ASIÁTICOS EN AMÉRICA LATINA

En los noventa, al generalizarse la apertura económica como modelo del proceso de globalización liderado por el mundo industrializado, varios países del Asia Pacífico, que habían logrado una mayor articulación con las economías desarrolladas, comenzaron a interesarse también en otras regiones con las que no habían tenido mayores nexos, como por ejemplo Latinoamérica. Fue así como en esta década se presentaron significativos incrementos en las corrientes comerciales entre las dos regiones, en desarrollo de relaciones políticas establecidas con anterioridad, siendo el Perú el primer país latinoamericano en haber establecido nexos con China continental.

Sin embargo, las crisis que afectaron ambas regiones, la asiática en 1997-1998 y la de los procesos subregionales de la CAN y del Mercosur finalizando esa década, más la llegada al poder en América Latina de gobiernos izquierdistas propulsores de modelos de desarrollo endógeno y contrarios al libre comercio representado en la negociación de los TLC, enfrió el interés de los países del Asia Pacífico en seguir consolidando relaciones comerciales e inversiones con el conjunto de Latinoamérica.

Ello se reflejó en la nueva tendencia adoptada por los países asiáticos de proceder a una selección puntual de socios de interés, en una nueva política de regionalismo en la que además de sus consideraciones a favor de lo multilateral, estos países asiáticos decidieron proceder también a negociaciones bilaterales. Cabe destacar cómo han sido países latinoamericanos los primeros escogidos para realizar acuerdos bilaterales, pues

en el caso de Corea del Sur, el tratado de libre comercio suscrito con Chile fue la primera negociación que adelantaba un país del Asia Pacífico y un país latinoamericano –negociación iniciada en 1999–; y en el caso del Japón, después de firmar el primer acuerdo con Singapur, México fue el segundo país en el mundo con el que Japón negoció un TLC, siendo además este acuerdo el primero en su historia que Japón negociaba completo, incorporando el sector agrícola. En el caso suramericano, sobresale el hecho de la escogencia de Chile como el país de esta región con el cual se debían concretar acuerdos comerciales, llevado a la práctica con la firma de los TLC con este país, además de Corea del Sur, por parte de China y de Japón, las tres principales potencias de Asia Pacífico.

Este acercamiento abre muy buenas perspectivas para el propósito de Colombia de ir formalizando una mayor vinculación con la región del Pacífico, en donde el Perú, como tercer país además de México y Chile, en ser integrante del foro APEC, puede ser un socio importante para el país en la realización de actividades conjuntas en esa área.

OPCIONES DE LA INICIATIVA DEL PACÍFICO LATINOAMERICANO Y DEL APEC

Este interés selectivo de naciones asiáticas en ciertos países latinoamericanos abre importantes posibilidades para el proyecto en gestación de una Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, impulsada especialmente por el Presidente Alan García, en la cual, además del Perú, están involucrados Chile, México, Colombia y Panamá, países que confieren gran importancia en el manejo de sus relaciones comerciales e internacionales al papel de los tratados de libre comercio como generadores de expansión comercial y de captación de tecnología y de inversiones. Esto los ubica de manera privilegiada como aquellos países de América Latina con quienes preferentemente las naciones de Asia Pacífico podrían tener interés en concretar escenarios de comercio y de inversión.

Las mayores relaciones con Chile se explican con el hecho de que se trata del primer y único país latinoamericano que desde hace varios años tiene en Asia Pacífico a su principal destinatario de comercio exterior; que ha practicado un modelo de relaciones comerciales con todas las partes del globo sin

vincularse a una en particular; que le ha dado continuidad a un modelo que prioriza las exportaciones y las inversiones, así haya pasado de una dictadura militar a gobiernos de la democracia cristiana y luego del partido socialista, como los de Ricardo Lagos y la actual Presidenta Michelle Bachelet, y que posee los mejores indicadores macroeconómicos y de competitividad de toda América Latina. Su reciente vinculación como país asociado de la CAN es un elemento que los andinos deberán saber aprovechar en su articulación con el Asia Pacífico y constituye un pilar fundamental de la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano.

México es la otra nación latinoamericana con mayor tradición de acercamiento al Asia Pacífico y producido el dismantelamiento del Grupo de los Tres (G-3) por el retiro de Venezuela, es una oportunidad para consolidar entre Colombia y México una relación en un eje más amplio, como sería la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano. Un país no perteneciente a América Latina, pero integrante con México del APEC y del NAFTA, es Canadá, que viene realizando acercamientos de negociaciones de TLC con el Perú y con Colombia y está también interesado en vincularse a la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano. Esta amplia participación permitiría considerar la acumulación de origen entre los distintos integrantes de la Iniciativa.

La disponibilidad de los TLC, ya existentes o en proceso de negociación, sumada a la vinculación al APEC o en proceso de solicitud de adhesión, así como el respaldo al desarrollo del comercio y de la inversión, «son instrumentos esenciales para derrotar la pobreza», según el Presidente del Perú Alan García Pérez, quien califica este modelo de «modelo social moderno», el cual «tendrá resultados mucho más claros y exitosos que los que podrán exhibir otros modelos ideológicos»¹.

La conformación de la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano es un instrumento impor-

Este interés selectivo de naciones asiáticas en ciertos países latinoamericanos abre importantes posibilidades para el proyecto en gestación de una Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, impulsada especialmente por el Presidente Alan García, en la cual, además del Perú, están involucrados Chile, México, Colombia y Panamá.

La llegada del Perú a la presidencia del APEC hasta 2008 se vislumbró como una oportunidad para que se produjese más fácilmente el ingreso de Colombia a esta organización, la cual ha venido trabajando en la concreción de compromisos que permitan el libre comercio para un conjunto de sectores, a partir del 2010, por los más desarrollados y a partir del 2020 por los demás.

tante para adelantar una mejor inserción en Asia Pacífico, con la participación de sus miembros en APEC. La llegada del Perú a la presidencia del APEC hasta 2008 se vislumbró como una oportunidad para que se produjese más fácilmente el ingreso de Colombia a esta organización, la cual ha venido trabajando en la concreción de compromisos que permitan el libre comercio para un conjunto de sectores, a partir del 2010, por los más desarrollados y a partir del 2020 por los demás. Sin embargo, en la reciente reunión del APEC celebrada en Australia, los 21 países miembros decidieron mantener congelado el tema de nuevos ingresos hasta el año 2010, mientras se clarifica mejor el propósito y funcionamiento interno del Foro², en el que los actuales miembros tienen casi 200 tratados de libre comercio entre sí, lo que los lleva a considerar la posible creación de un área de libre comercio Asia Pacífico.

ACTIVIDADES POLÍTICAS QUE REFUERZAN EL ENTENDIMIENTO COLOMBO-PERUANO

El Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, y del Perú, Alan García Pérez, sostuvieron un encuentro el 28 de marzo de 2007, en el cual decidieron impulsar actividades de interés mutuo que permitieran consolidar un trabajo conjunto de ambos países en diversos frentes, según la Declaración Conjunta Presidencial. Para hacer seguimiento a los compromisos establecidos, los cancilleres de los dos países celebraron una reunión el 24 de mayo de 2007, en Bogotá, en la que produjeron un comunicado conjunto para continuar profundizando el entendimiento, la cooperación y la integración entre los dos países, comunicado del cual son destacables actividades en el campo político que contribuirán a crear un entorno favorable para un programa de acciones conjuntas colombo-peruanas.

En primer término, los dos países expresaron su aspiración de forjar una nueva integración que profundice la relación bilateral de cara al siglo XXI, avanzando en la adop-

ción de un acuerdo general de integración, que establezca un nuevo marco a esta etapa de alto entendimiento político entre los dos países. Este acuerdo de integración se hará en el contexto de la Comunidad Andina y con una proyección conjunta hacia mercados externos. Se encuentran dos elementos importantes de señalar: cualquier acuerdo de integración se hará en el marco de la normativa del proceso andino de integración y se incorpora con énfasis especial la proyección conjunta hacia mercados externos, lo cual facilita el establecimiento de acciones dirigidas, además de los Estados Unidos, hacia la Unión Europea, La Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA), Canadá y Asia Pacífico, como las que se indicarán más adelante en este *policy paper*.

Los dos países realizaron el 13 de agosto, en Bogotá, la primera reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación Política, con participación, además de los Ministros de Relaciones Exteriores, los Ministros de Defensa, lo cual debe contribuir a establecer un marco de diálogo político para la discusión de los principales problemas en materia de relaciones internacionales y de seguridad que puedan afectar a los dos países. Esto se complementó con la celebración de la reunión de la VI Comisión Mixta en materia de Drogas en septiembre de 2007 en Bogotá y el acuerdo de celebrar en el primer semestre de 2008 la segunda reunión del Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia Colombia-Perú.

Igualmente, el Comité Técnico Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza se reunió a mediados del 2007, en Iquitos, con el objeto de definir lineamientos para los programas y proyectos de desarrollo e integración fronterizos; se celebró la VIII reunión plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración colombo-peruana el 17 de octubre de 2007; se contempla la adopción del plan de desarrollo de la ZIF colombo-peruana a más tardar en diciembre de 2007 y se acordó el proyecto de cooperación bilateral sobre telemedicina para la población de la cuenca binacional del río Putumayo a partir de 2008.

En cuanto a acciones de proyección conjunta hacia mercados externos, coincidieron en la necesidad de avanzar en la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, la cual tuvo un primer encuentro en Cali –enero 29 y 30 de 2007–, seguido de un segundo encuen-

tro en Lima –20 y 21 de agosto de 2007–; con el objetivo de promover por parte del Perú el ingreso de Colombia al APEC, así como de compartir la experiencia peruana brindando asesoría en esta materia y en el pronto inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE.

POSIBLE PROGRAMA DE ACCIONES CONJUNTAS COLOMBO-PERUANAS

Con base en los análisis realizados por el Grupo de Integración, se lograron establecer algunas acciones a ser desarrolladas conjuntamente entre los dos países con la CAN, con los Estados Unidos, con la UE y con Asia Pacífico. Se hizo énfasis en que existen en la actualidad dos visiones distintas de la integración subregional, una compartida por Bolivia y Ecuador y otra por Colombia y el Perú, lo cual deberá ser considerado por estos dos países, procurando que el desarrollo de acciones conjuntas no aleje y dificulte aún más la participación y relaciones con los dos socios.

CON LA COMUNIDAD ANDINA Y LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA

Colombia y el Perú deberían estimular una posición más activa de la CAN en la fase final de las negociaciones de la Ronda de Doha, en defensa de las reglas multilaterales que tengan en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Se debería considerar el regreso de Colombia –el Perú ya lo hizo– a un instrumento fundamental de negociación multilateral como el Grupo de los 20, liderado por Brasil, India y Sudáfrica, que desempeña un papel vital en la finalización de la negociación del desmonte de ayudas internas y de subsidios a las exportaciones agrícolas.

Sobre la adopción por los dos países de un acuerdo de integración que establezca un nuevo marco de entendimiento político, se sugiere que contemple temas como los siguientes: político, seguridad y democracia, económico-comercial, social, cultural y educacional, ambiental e integración física. En muchos casos, sería una forma de *CAN plus*, la cual, partiendo de normativas andinas, se precisaran y profundizaran varios componentes por los dos países.

A nivel político, actuar conjuntamente en la definición de lineamientos de la futura Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), me-

dante un proceso de convergencia gradual de los procesos subregionales de integración. Concretar el funcionamiento de la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano, que le facilitará a Colombia con el apoyo del Perú una inserción en la cuenca del Pacífico; establecer el mecanismo de diálogo político con México y explorar la posibilidad de ampliación de lo que fue el G-3 a la participación del Perú, Chile y Panamá, además de los anteriores participantes: Colombia y México, lo cual aseguraría una zona de libre comercio entre los integrantes de la Iniciativa del Pacífico Latinoamericano.

En materia de seguridad y democracia, acciones coordinadas de sus instituciones de Fuerzas Armadas y de Policía en el reforzamiento de la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos como el lavado de activos y reforzamiento de la democracia en la región.

En materia comercial, buscar un acuerdo entre los dos países para que no se presente abuso en la utilización del mecanismo de salvaguardias, como una manera de consolidar el potencial de comercio existente entre las partes, lograr la uniformidad en los requisitos fito y zoonosanitarios e interconexión de los sistemas nacionales para la expedición de certificados de origen, facilitar la aproximación de las políticas nacionales en materia aduanera y acuerdos sobre comercio electrónico y políticas binacionales para combatir el fraude.

Reforzar la integración empresarial binacional con la creación de redes de información y vínculos gremiales, medidas de apoyo binacional a las Pymes, realización de un foro internacional, con ayuda de Corferias, en donde el Perú explique cómo ha trabajado con el Asia Pacífico, programas de coordinación de los centros de formación laboral y cooperación entre el Sena y el Senati y un sistema binacional de solución de controversias utilizando los centros existentes.

Colombia y el Perú deberían estimular una posición más activa de la CAN en la fase final de las negociaciones de la Ronda de Doha, en defensa de las reglas multilaterales que tengan en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Se debería considerar el regreso de Colombia –el Perú ya lo hizo– a un instrumento fundamental de negociación multilateral como el Grupo de los 20, liderado por Brasil, India y Sudáfrica, que desempeña un papel vital en la finalización de la negociación del desmonte de ayudas internas y de subsidios a las exportaciones agrícolas.

En situaciones en las que no existe normativa subregional, Colombia y el Perú podrían avanzar estableciendo legislación binacional, como es el caso de las compras oficiales, tema en el que no existe normativa multilateral obligatoria, ni normativa andina.

En materia de integración física, considerar la forma como el Perú ha incursionado en los proyectos de infraestructura de la IIRSA, tema en el cual lamentablemente Colombia ha sido menos activo; promover la construcción de accesos carreteros con financiación internacional y establecer acuerdos binacionales sobre transporte intermodal, aéreo, cabotaje marítimo de carga y tarifas especiales de transporte para zonas fronterizas.

En situaciones en las que no existe normativa subregional, Colombia y el Perú podrían avanzar estableciendo legislación binacional, como es el caso de las compras oficiales, tema en el que no existe normativa multilateral obligatoria, ni normativa andina. El tema ha comenzado a ser abordado de manera bilateral en tratados de libre comercio, y los dos países podrían buscar compatibilizar una normativa en esta materia.

Con relación a normativas andinas de insuficiente aplicación o que conviene a impulsar, las hay de la CAN y de organismos del Sistema Andino de Integración, tanto en los campos social, cultural y educativo, como ambiental, de propiedad intelectual, servicios e inversiones.

En materia social, cultural, educativa y de salud, podrían asumir los dos países el liderazgo en la aplicación de las decisiones andinas vinculadas con normas de desarrollo social contempladas en el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), acordado en la Decisión 601 de 2004. En materia laboral y de salud, aplicación de Decisiones como la 583 sobre el Instrumento Andino de Seguridad, la 545 de reglamento del Instrumento Andino de Migración Laboral y la 584 sobre Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo; así como los proyectos del Programa para la promoción del empleo y el Programa de prevención y erradicación del trabajo infantil que hacen parte del PIDS. En este campo serán también de especial interés las acciones que permitan consolidar los derechos de trabajadores emigrantes del Perú en Colombia y de Colombia en el Perú.

En cuanto a salud, trabajar bilateralmente acciones del PIDS en el Programa de vigilancia y control epidemiológico; el Programa de fortalecimiento del Plan Andino de Salud en fronteras y el Programa de acceso a medicamentos. En normas de organismos del SAI en salud y educación, desarrollar el proyecto de erradicación de la malaria en zonas de frontera (Pamafro) y el proyecto de prevención del Sida del Convenio Hipólito (Unanue) y los proyectos en educación, ciencia y tecnología del Convenio Andrés Bello, en particular el reconocimiento y homologación de títulos profesionales y habilitación para ejercer la profesión y prestar servicios, las condiciones de acceso a la educación y contribuir a la definición de un imaginario sobre la integración que incorpore elementos históricos y culturales.

Sobre propiedad intelectual, dar cumplimiento a la Decisión 486 referente a procedimientos y derechos de las patentes, licencias, diseños industriales, registro de marcas, competencia y denominaciones de origen.

En servicios, estimular programas conjuntos en materia de turismo binacional y desarrollar la Decisión 439, la cual ha sido poco instrumentada hasta el presente. En servicios financieros, tema en el que el Perú y Colombia tienen avances en la negociación de los TLC con Estados Unidos, se debe trabajar en los temas de integración de los mercados de capitales y de las bolsas de valores, asegurando acuerdos bilaterales lo más pronto posible y en el campo de la facilitación de las inversiones, sistemas de información sobre proyectos y planes de promoción binacional de la inversión extranjera directa teniendo en cuenta cadenas internacionales para los negocios de inversión que se planteen entre Colombia y el Perú.

Sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que los dos países poseen una enorme riqueza en biodiversidad, deberán asumir el liderazgo respecto a la puesta en marcha de actividades contempladas en la Decisión 523 de 2002 sobre Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino; y en la Agenda Ambiental Andina 2006-2010, aprobada en agosto de 2006.

De manera puntual, estructurar programas para un mejor aprovechamiento colombiano de las ventajas comparativas en

recursos hídricos y en biodiversidad en programas aprobados por la CAN en temas como el programa de conservación de páramos andinos; el proyecto de conservación de la biodiversidad amazónica y el diseño de políticas para ecosistemas. Esto se puede relacionar con una mejor utilización de la ZIF colombo-peruana, definiendo proyectos para ser discutidos y acordados previamente con la sociedad civil regional, que permitan desarrollar un trabajo concebido en función de un espacio ampliado y no de frontera. Estos trabajos bilaterales pueden tener, como complemento, trabajos regionales tripartitos entre Colombia, el Perú y el Brasil en el triángulo del trapecio amazónico, para un aprovechamiento conjunto del enorme potencial en biodiversidad.

CON LOS ESTADOS UNIDOS

Para un mejor aprovechamiento de los TLC negociados por Colombia y el Perú con los Estados Unidos, adelantar la consolidación de oferta exportable colombo-peruana, previo análisis de complementariedades intersectoriales e intrasectoriales. En algunos casos, tales consolidaciones podrán involucrar insumos de otros socios andinos, o ex andinos, lo cual es recomendable con el fin de involucrar a otros productores de la subregión, evitando una relación exclusivamente bilateral. Para ello, se deben buscar mecanismos que permitan la complementación de origen entre Colombia y el Perú. Buscar también la plurilateralización de temas del TLC incorporando a sectores de Bolivia y Ecuador mediante alianzas estratégicas y plantear la reformulación de las Empresas Multinacionales Andinas como instrumento plurilateralizador de los beneficios del mercado ampliado andino y del TLC.

CON LA UNIÓN EUROPEA

En las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE, Colombia y el Perú deberían avanzar todo lo que les sea posible en una posición conjunta que preserve los compromisos comunitarios andinos, antes de pasar a los posicionamientos individuales, que inevitablemente debilitan la normativa comunitaria, como parecería ser el caso de lo que negociarían Bolivia y Ecuador. Puede ser la oportunidad para que la CAN adopte una política bananera frente a la UE.

De igual manera, se deben coordinar posiciones colombo-peruanas en los nuevos

acuerdos por negociar con la Efta y con el Canadá.

CON ASIA PACÍFICO

Aprovechar el proceso selectivo adelantado por las naciones del Asia Pacífico en su relacionamiento con países latinoamericanos, para ser identificados como países adecuados para desarrollar acuerdos comerciales que involucren en particular elementos de transferencia tecnológica y de inversión en infraestructura física, y ser considerados espacios adecuados para aprovechar los TLC del Perú y de Colombia con los Estados Unidos, para que con origen andino, los países asiáticos desarrollen una mayor penetración del mercado estadounidense. Igualmente, conocer la forma como el Perú y Chile han trabajado el ingreso a estos mercados y vincular al Ecuador en las acciones conjuntas de incorporación al APEC.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Las anteriores acciones son claras recomendaciones para que los gobiernos del Perú y de Colombia, así como sus empresarios, dispongan de una hoja de ruta de manera inmediata en sus responsabilidades frente a la integración andina y en el aprovechamiento del espacio ampliado subregional, así como elementos que les faciliten su inserción internacional, además del espacio tradicional estadounidense, en espacios de Asia Pacífico y de Europa.

Dicho listado de actividades nos permite extraer las siguientes conclusiones. Del contexto andino favorable al mayor entendimiento y voluntad política de integración bilateral entre Colombia y el Perú, se destaca que son los dos países andinos que finalmente culminaron las negociaciones de tratados de libre comercio con los Estados Unidos; con una concepción económica y política de trabajar en el contexto de la globalización, fortaleciendo el ingreso a diversos mercados; ambos países tienen especial interés en negociar un Acuerdo de Asociación en todos los temas con la Unión Europea; quieren profundizar, en el caso del Perú, e iniciar, en el de Colombia, un mayor acer-

En las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE, Colombia y el Perú deberían avanzar todo lo que les sea posible en una posición conjunta que preserve los compromisos comunitarios andinos, antes de pasar a los posicionamientos individuales, que inevitablemente debilitan la normativa comunitaria, como parecería ser el caso de lo que negociarían Bolivia y Ecuador.

camiento con los integrantes del Asia Pacífico, son los dos países andinos más ricos en biodiversidad.

Estos elementos favorables se insertan sin embargo en un nuevo contexto, en el que el tema central de la integración en la Comunidad Andina ya no es para varios de sus miembros el aprovechamiento de la colindancia geográfica para construir un espacio ampliado regional o subregional, sino el de la búsqueda de una confluencia política e ideológica; y, ya no es el desarrollo de estrategias para una mejor inserción internacional, sino la estructuración de bloques en contra de un centro hegemónico y que se tome partido en contra de la globalización.

Frente a esta tendencia ideologizada en el manejo de la integración, existe en varios países de América Latina una visión distinta de la globalización como un proceso histórico, coyuntural, inatajable e irreversible, y que antes de pretender su desaparición, se debe trabajar en la escena multilateral como conjunto de países en desarrollo, actuando solidaria y mancomunadamente para evitar los atropellos de las fuerzas del mercado y en la escena regional, aprovechando los acuerdos

de integración para un mayor equilibrio y diversificación en la vinculación internacional con diferentes actores.

El Perú, el Brasil, Chile y México son algunos ejemplos de esta visión distinta, a los cuales sería conveniente que un país como Colombia, unidireccional en su relacionamiento internacional, aprovechara en la Comunidad Andina la oportunidad de acompañar el Perú en esta vía y juntos trabajar sobre una agenda compartida en puntos como los señalados en este *policy paper*, los cuales permitirían rescatar elementos centrales de la desdibujada integración andina y desarrollar un trabajo conjunto en otros escenarios de las relaciones internacionales como el de la Unión Europea y el del Asia Pacífico.

NOTAS

- 1 Entrevista del Presidente del Perú con el periódico *El Comercio* de Lima el 10/09/2007.
- 2 Según el Presidente Alan García: «se cree que todavía el APEC, como conjunto de voluntades, no está suficientemente institucionalizado y sólido para abrirse no solo a Colombia, porque hay países que están solicitando intervenir, como la India. Integrar a un gigante de esas dimensiones supone replantear el espacio de acción del APEC; así que se ha decidido postergar hasta el 2010 el ingreso de nuevos miembros». Entrevista citada en el periódico *El Comercio*.

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

Nº 29 COLOMBIA EN LA PRESIDENCIA DE LA COMUNIDAD ANDINA ¿STATU QUO O REDEFINICIÓN DE LA CAN?

Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en un momento crucial en el que han surgido múltiples posibilidades para la redefinición de su sentido. Pasada la crisis del 2006, los retos de la negociación del acuerdo preferencial entre la CAN y la Unión Europea (UE), el posible retorno de Venezuela a la CAN, los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física en el marco de un acercamiento suramericano le han ido dando otro sentido a la Comunidad Andina que impulsa un proceso real de integración en el marco andino y suramericano. De todas formas, la suerte de la CAN depende del desarrollo de diversos escenarios en los que juegan papeles centrales dos tipos de dinámicas: por un lado las andinas, en particular la relación colombo-venezolana, y por el otro las suramericanas, en especial las cuestiones energéticas y de infraestructura que pueden ampliar la fragmentación ideológico-política, o impulsar la integración regional.

28. PERSPECTIVAS DE PROFUNDIZACIÓN DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA - COLOMBIA: ¿ESPEJISMO O REALIDAD?

Colombia tiene posibilidades en el corto y mediano plazo de profundizar sus relaciones con la Unión Europea (UE). Por una parte, se ha anunciado en diferentes escenarios el inicio de negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de un Acuerdo de Asociación. Sin embargo, la CAN tiene serios problemas tanto institucionales como de coordinación y equilibrio de intereses entre sus Estado miembros para enfrentar dicha negociación. Por la otra, la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, presentó en visita oficial a Colombia entre el 15 y 17 de abril de 2007 la Nueva Estrategia de Cooperación 2007-2013 de la UE con Colombia y confirmó la creación de un nuevo Laboratorio de Paz y la adopción de un Plan Global de ayuda humanitaria. No obstante, el proceso de profundización de las relaciones Colombia-UE no está libre de obstáculos.

27. LAS VERDADES INCÓMODAS SOBRE LAS ROGAS Y SU DESAFÍO PARA COLOMBIA

El desafío que las drogas ilegales le ha hecho a la sociedad colombiana se ha respondido con políticas que no afectan sustancialmente la problemática. En el mejor de los casos son paliativos que no eliminan la industria ilegal en la medida en que no atacan las causas profundas de su desarrollo. Este fenómeno se explica en cuanto que el sistema político y la cultura conciben el problema desde imaginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y que le exigen

soluciones. La necesidad de auto examinarse y de establecer responsabilidades al interior ha sido un tema relegado. Abordar el problema de las drogas desde las deficiencias institucionales que experimenta Colombia tiene que dejar de ser un asunto incomodo para la cultura y el sistema político. El país debe aprender a vivir en un mundo en el que hay bienes y servicios ilegales muy rentables, fáciles de producir pero que no deben producirse o traficarse. Este aprendizaje tiene que darse en el marco de una sociedad regida por el imperio de la ley y los controles sociales al comportamiento, y no solo acudiendo a la represión estatal.

Nº 26 LA PARTICIPACION DE COLOMBIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE INTEGRACION

En los años que lleva este proyecto sobre la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante, no se había presentado una situación tan compleja como la que se le presenta actualmente al país en sus relaciones internacionales con América del Sur, en particular en los escenarios de los procesos de integración. La condición adquirida de vecino problemático, la soledad en que está quedando en su relacionamiento prioritario con Estados Unidos y el modelo económico que éste representa, cuando en el resto de Suramérica se presentan nuevas orientaciones políticas dentro de matices de no confrontación como los regímenes de Chile y Brasil o de confrontación como los de Venezuela y Bolivia. Toda esta problemática está incidiendo peligrosamente en la posible desaparición de 38 años de esfuerzos andinos de integración y en un entramamiento de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Analizar las condiciones de la participación de Colombia en dichos escenarios es el propósito del presente *policy paper*.

Nº 25 LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ Y LA DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUC: ENTRE LAS DUDAS Y EL PRAGMATISMO

Las relaciones UE-Colombia han estado marcadas en los últimos meses por la gestión diplomática del gobierno colombiano para la consecución de apoyo a la política de seguridad y, en particular, al proceso de desmovilización paramilitar y a la Ley de Justicia y Paz. En este sentido, la UE ha reafirmado su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia, cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, basados en el pilar fundamental de una búsqueda negociada del conflicto armado y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, la UE, haciendo gala de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la Ley de Justicia y Paz desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinserción de las AUC.

Nº 24 ¿QUÉ PODEMOS HACER CUANDO CHINA DESPIERTE?

China es el tercer país más extenso del planeta y el primero en población. La tasa actual de crecimiento productivo del 9% en promedio anual acelera su proceso de industrialización y amplía su economía. Tan amplia base económica, unida a su poder político y militar, hace de ese país una potencia mundial de primer orden. El ejercicio de su influencia internacional difiere de las formas rutinarias como Estados Unidos y las potencias europeas aplican medidas para salvaguardar sus intereses, en razón de las modalidades de expansión de su cultura milenaria y de la necesidad de hallar apoyos a su posición de actor determinante en la solución de los problemas globales. Para un país en desarrollo, como lo es Colombia, es de suma importancia establecer un diagnóstico objetivo de las relaciones con China, sobre el cual advertir las oportunidades y los retos. Las relaciones colombo-chinas deben verse en el marco de la proyección del país a Asia y el Pacífico, y deben fortalecer los nexos bilaterales, aumentar la presencia en los organismos regionales de cooperación y establecer una agenda de mutuo apoyo en los escenarios multilaterales. El fortalecimiento de la inserción ha de estructurarse sobre un consenso amplio con los gremios y las instituciones académicas, bajo la batuta del ejecutivo. La experiencia de apertura multipolar que han desencadenado Brasil, Chile y Argentina da pistas sobre lo que los líderes políticos y gremiales colombianos deben tener en cuenta para aprovechar la emergencia de China en el sistema mundial contemporáneo.

23. LA AMAZONIA COLOMBIANA: PERSPECTIVAS DE UNA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL PARA EL DESARROLLO

Este *Policy paper* describe modificaciones poblacionales, sociales y económicas de la Amazonia colombiana, analiza el estado actual de los avances y las problemáticas que presenta esta región, y resalta el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), como mecanismo de cooperación con el que cuenta el país a nivel regional para adelantar procesos políticos orientados hacia el desarrollo del territorio amazónico, por considerarla el escenario político y jurídico más adecuado para la búsqueda de una integración positiva a escala subregional. El documento finaliza con una serie de escenarios posibles a futuro y recomendaciones orientadas hacia el desarrollo de la región amazónica.

22. LA RELACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA TRAS EL RETIRO DE VENEZUELA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Con este *policy paper* queremos proponer una mirada integral y proactiva de una problemática complicada como la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN). Partimos del examen de las más recientes opciones venezolanas y colombianas, y de sus respectivos efectos en la integración subregional; consideramos luego las repercusiones y desafíos que este nuevo contexto le plantea a las relaciones binacionales, ubicamos después las perspectivas propias de la CAN y en la integración suramericana, y finalmente planteamos posibles escenarios del desenvolvimiento de la nueva situación.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO INTEGRACIÓN
COORDINADO POR SOCORRO RAMÍREZ Y ÉDGAR VIEIRA.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org