

Europa y América Latina: ¿Hacia la consolidación de un acuerdo de gobierno por *soft law*?

Aimee Kanner*

Recibido: 07 / 07 / 2006

Aceptado: 10 / 08 / 2006

RESUMEN

El artículo titulado “Europa y América Latina: ¿hacia la consolidación de un acuerdo de gobierno, por *soft law*?”, de la profesora Aimee Kanner, comienza con una revisión bibliográfica sobre globalización, gobernabilidad y *soft law*; seguidamente conceptualiza el desarrollo y la situación actual de las relaciones UE-América Latina con énfasis sobre las interacciones entre estas dos regiones y los acuerdos vigentes “legales” entre la UE y la CAN. Posteriormente, hace un análisis de las relaciones entre estos dos esquemas de integración dentro del marco del *Soft law* y concluye en torno a dos aspectos: la cumbre UE-América Latina y el Caribe, realizada en Viena, y la naturaleza volátil de la integración de los países de América Latina en el presente.

Palabras clave: Europa, América Latina, UE, CAN, *soft law*.

Europe and Latin America: Towards the Consolidation of a Soft Law Governance Arrangement?

ABSTRACT

The article titled “Europe and Latin America: to the consolidation of a government agreement, by *soft law*”? from professor Aimee Kanner starts with a bibliographic revision about globalization, governability and *soft law*; right away it

* La profesora Aimee Kanner es profesora Asistente en Ciencias Políticas de la Universidad Atlántica de La Florida. Anteriormente se desempeñó como directora adjunta del Miami European Union Center. Su e-mail es: akanner2@fau.edu

conceptualizes the current development and situation of the EU and Latin America relationships with emphasis on the interactions among these two regions and the current valid "legal" agreements within the Soft Law and concludes around two aspects: the EU-Latin America summit, to be done in Viena and the changeable nature of the Latin American countries integration, nowadays.

Key words: Europe, Latin America, EU, CAN, Soft law.

La cuarta cumbre entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe realizada en Viena, Austria, en el mes de mayo de 2006 mostró una serie de retos y oportunidades para el futuro de las relaciones entre estas dos grandes regiones. No resulta algo novedoso el hecho de que actualmente estas relaciones se hallan en una situación de crisis; tampoco lo es la idea de que ambas regiones tienen intereses creados en el resurgimiento de relaciones internacionales, un proceso sobre el cual todos los actores involucrados están al menos teóricamente comprometidos. La Comisión Europea ha mostrado interés en esta situación a través del "Estudio sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: Nuevas estrategias y perspectivas", así como también en la propuesta que elevó en diciembre de 2005 con una nueva estrategia plasmada en el documento "Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina"

A fin de resolver la crisis, se debe primero reconocer y comprender los elementos que han contribuido a su desarrollo. Ha habido una falta generalizada de comprensión mutua, lo cual hace muy difícil, mas no imposible, trabajar en torno al consenso de los intereses.

Las expectativas han superado sensiblemente las acciones que se han emprendido en ambos lados del Atlántico. Los gobiernos de los países de América Latina pensaban que la Unión Europea (UE) tendría una mayor presencia en esta región, principalmente en el nivel de interacción sobre el desarrollo económico, en el cual se incluiría la estimulación de relaciones comerciales en igualdad de condiciones aumentando la inversión directa de los países de la Unión en América Latina y la apertura de los mercados europeos para los pro-

ductos latinoamericanos. Por otra parte, los europeos pensaban que la integración con América Latina le seguiría los pasos a la integración europea, por lo menos en el plano del establecimiento e implementación de políticas económicas comunes, así como también en la creación de instituciones homólogas a las europeas que servirían de enlaces en las relaciones internacionales. En este respecto, tanto europeos como latinoamericanos se han sentido decepcionados.

Los retos que enfrenta cada región por separado le añaden presión a las relaciones bilaterales en vista de que tanto los recursos como la atención a esta "sociedad estratégica" se dispersan justamente por la presión ejercida por los intereses regionales. La Unión Europea y sus estados miembros tuvieron que recurrir recientemente a temas relacionados con la ampliación de la Unión del año 2004, la violencia interna, el inicio de negociaciones con Croacia y Turquía, problemas económicos, el rechazo por parte de los ciudadanos de Francia y Holanda al tratado constitucional europeo y el aumento de la inestabilidad en el Oriente Medio. Los países latinoamericanos, por su parte, también están enfrentando problemas de largo aliento: democracias no muy estables y la posibilidad de un tercer retroceso, la incapacidad de alcanzar niveles elevados de desarrollo económico, desigualdades en la distribución de los ingresos, pobreza, tráfico de drogas, lavado de dinero, presencia de grupos guerrilleros, problemas de inmigración y elevado índice de delincuencia, por nombrar tan sólo unos pocos. Además, la integración regional de los diversos países que conforman el continente americano parece encontrarse en estos momentos en un proceso fluido por diversas situaciones, tales como la separación de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y su incorporación al MERCOSUR, las dificultades en lograr acuerdos duraderos en relación con el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), así como la propuesta de una posible alternativa al ALCA en materia de integración para la comunidad sudamericana de naciones.

A pesar de los retos que enfrentan las relaciones Unión Europea-América Latina, se realizan grandes esfuerzos para mejorarlas al punto de que ya se encuentran en el marco de la institucionalización

gracias a análisis teóricos y prácticos confeccionados para determinar las áreas potenciales de progreso. Aunque muchos académicos y profesionales han llegado a conclusiones similares en torno a las causas de la crisis en las relaciones Unión Europea-América Latina y, muy especialmente, en las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina de Naciones (CAN), desde la perspectiva del *soft law* y considerando la existencia de la globalización y la gobernabilidad global, sostengo que (a) basadas en las características de los acuerdos vigentes y pendientes del aspecto ‘legal’ entre la UE y la CAN, estas organizaciones regionales han iniciado ya la creación de un acuerdo de gobernabilidad por *soft law*; y (b) dada la relación asimétrica existente entre la UE y la CAN, un régimen de *soft law* (y no de *hard law*, o vinculante) es hoy por hoy la mejor salida para el establecimiento de criterios de gobernabilidad entre estas organizaciones.

El presente artículo está ordenado de la siguiente manera. En la primera sección, realizo una revisión bibliográfica sobre globalización, gobernabilidad y *soft law*. En la segunda sección se introduce el desarrollo y situación actual de las relaciones UE-América Latina con énfasis sobre las interacciones entre estas dos regiones y los acuerdos vigentes “legales” entre la UE y la CAN. Posteriormente, se considera las relaciones UE-CAN dentro del marco del *soft law*. En la última sección se concluye con algunas reflexiones en torno a dos aspectos: la cumbre UE-América Latina y el Caribe que se realizó hace poco en la ciudad de Viena y la naturaleza volátil de la integración de los países de América de hoy día.

Globalización, Gobernabilidad y Soft Law

La globalización, una idea tan antigua como el tiempo (por lo menos en los tiempos modernos)¹, se mantuvo al frente de las investigaciones económicas y políticas en la década de los 70 y, de hecho, se ha mantenido como uno de los elementos centrales en la investigación de las relaciones internacionales (y en otras disciplinas también). Según dos de los investigadores más prominentes en esta materia, Held y McGrew (2002a: 2), la época actual de la llamada “globalización contemporánea” es única con respecto a otras que pasaron anteriormente por el hecho de que “el alcance extensivo de

las relaciones y redes globales se equipara con su gran intensidad, velocidad y fuerte impacto en muchas de las facetas de la vida social” (2002a, 2). Los infinitos elementos sociales asociados con este proceso son por un lado alucinantes y, por el otro, comunes a nuestras vidas. Si consideramos los recursos tecnológicos que me permitirían enviar este texto a una colega en la India con sólo presionar un botón, el temor profético de esta pandemia va *ad infinitum*.

Se ha hecho costumbre para los manifestantes antiglobalización el confrontar a los defensores más enconados de la globalización en toda reunión que protagonicen instituciones internacionales alrededor del mundo. De la misma manera, los académicos llegan difícilmente a un consenso sobre la definición del término ‘globalización’. Este concepto puede tener tantas definiciones como aproximaciones a su estudio: cultural, económica, ambiental, de salud, moral y ética, política, social y de seguridad, entre otras. Para los propósitos del presente artículo, se le considera dentro del contexto de las relaciones internacionales y, particularmente, dentro de las relaciones económicas, sociales y políticas.

Una de las primeras definiciones genéricas parece resistirse a la prueba del tiempo. Según Anthony Giddens (2003: 60), “la globalización puede definirse como la intensificación de las relaciones sociales mundiales que unifican regiones distantes de forma tal que los eventos locales son moldeados por eventos que se producen a muchos kilómetros de distancia y viceversa”. Como herramienta conceptual, esta definición ha sido ampliamente utilizada (si bien, no aceptada), pero es quizás demasiado general en términos de su potencial explicativo dado el elevado número de relaciones sociales, la preponderancia de actores de múltiples niveles asociados a ellas y los diferentes mecanismos que estas relaciones emplean. Held y McGrew, junto con otros renombrados investigadores del área tales como, Modelski (1972), Mann (1993) y Castells (1996) sugieren lo siguiente:

La globalización puede concebirse como:

Un proceso (o grupo de procesos) que abarca una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones socia-

les —entendidas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto— que generan flujos transcontinentales o interregionales así como redes de actividades, interacción y ejercicio del poder.

Bajo este contexto, el término ‘flujos’ se refiere a los movimientos de artefactos físicos, gente, símbolos, monedas e información a través del espacio y del tiempo, mientras que ‘redes’ se refieren a las interacciones regularizadas o establecidas entre agentes independientes, nodos de actividad o sitios de poder (Modelska 1972; Mann 1993; Castells 1996, 2003).

Una definición de ‘globalización’ ampliamente aceptada se halla sin duda a años luz de distancia si es que acaso se llegase alguna vez a lograr. Mientras tanto, la definición que se muestra arriba ofrece suficientes elementos explicativos para el tema: gobernabilidad y relaciones interregionales.

Desde la década de los 90 ha proliferado en el concierto internacional el concepto de regionalismo, así como una serie de organizaciones regionales institucionales que presentan al menos el objetivo del libre comercio entre sus miembros, aunque no con aquellos que no forman parte de estos clubes regionales. La mayor parte de la literatura sobre globalización que trata del proceso de la regionalización se enfoca en la interrogante sobre si esta tendencia está o no en desacuerdo con el proceso mismo de la globalización. Muchos investigadores han llegado a la conclusión de que en vez de generar conflictos con la globalización, la regionalización la complementa. Tomada desde otra retrospectiva, gran parte de la literatura sobre regionalismo y organizaciones regionales —en particular, aquellas que incluyen países en vías de desarrollo— ha considerado el proceso de regionalización como una respuesta al auge que ha tomado la globalización. Anthony Payne (2003: 214) sostiene que “el análisis de proyectos regionales debe considerarse sobre la base de una conciencia en torno a la globalización”. De la misma manera en que la globalización y la regionalización se hallan inextricablemente conectadas, estos dos procesos lo están con el concepto de gobernabilidad hoy día.

A la par del aumento de los flujos transcontinentales e interregionales así como de las redes que son causa y efecto del proceso de globalización, ha habido una mayor atención por parte de la academia a la manera en que estas sociedades interconectadas son, pueden y deben ser gobernadas. La respuesta se encuentra en la literatura bajo la forma de un concepto nuevo que aparece sistemáticamente por primera vez desde los años 90: gobernabilidad global. Las interpretaciones y explicaciones que se realizan en torno a este concepto coinciden por lo general con las aproximaciones aplicadas al estudio de las relaciones internacionales (Held y McGrew, 2002a: 12-13). En el informe de 1995, *Our Global Neighbourhood*, perteneciente a la Comisión sobre Gobernabilidad Global, el concepto 'gobernabilidad global' se define como un "conjunto de acuerdos plurales por los cuales los estados, las organizaciones internacionales, los regímenes internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos de ciudadanos y los mercados se combinan para regular o gobernar aspectos de políticas globales" (Held y McGrew, 2002b: 103).

Desde una perspectiva similar, Held y McGrew (2002a: 8) junto con Rosenau (2000a, 2000b) ofrecen una definición más académica: "Dada la ausencia de un gobierno mundial, el concepto de gobernabilidad global ofrece un lenguaje común en la descripción de nexos entre sistemas de normalización, coordinación política y resolución de problemas que trascienden a los estados y las sociedades". La gobernabilidad global ayuda a explicar la forma en que se gobiernan (quizás, la frase más apropiado es "se regulan") los flujos y redes globales así como también las relaciones que crecen a un ritmo vertiginoso sin la presencia de un gobierno global o, para la mayor parte, sin que exista el deseo de crearlo.

Las críticas que se han lanzado en relación con la gobernabilidad global provienen principalmente de las escuelas de pensamiento realista y estructuralista. La primera considera que la definición es demasiado amplia y no tiene suficiente capacidad explicativa. Asimismo, refuta su cuestionamiento sobre el marco dominante centrado en el Estado que subyace a la teoría de las relaciones internacionales. La segunda se refiere a las desigualdades económicas, políticas

y sociales que existen en el nivel mundial, al hecho de que la participación en la gobernabilidad global se limita a los actores y estados más poderosos desde el punto de vista económico y militar. También afirma que el surgimiento de la gobernabilidad global, tanto en el plano teórico como práctico, ha contribuido muy poco con los problemas globales de mayor gravedad —más de la mitad de la población mundial vive en condiciones de pobreza y no tiene acceso a los bienes y servicios más básicos.

Ha habido una tendencia entre aquellos investigadores que aceptan la “gobernabilidad global” como un concepto y un proceso que se muestra en el papel de las instituciones internacionales y, en particular de aquellas pertenecientes a las Naciones Unidas y a los Estados Unidos de Norteamérica visto este como un poder hegemónico y a las de los EE.UU., la UE y Japón, considerados como potencias económicas mundiales dentro del fenómeno de la normativa global, la toma de decisiones y la construcción de políticas. Sin embargo, existe otro elemento de gobernabilidad global que ha recibido muy poca atención en la bibliografía, al menos dentro del contexto que aquí se estudia. Las redes de relaciones interregionales son también formas de “gobernabilidad global” y, si se consideran las relaciones institucionales que la UE mantiene con organizaciones regionales alrededor del mundo, entonces también contribuye a la idea de la gobernabilidad global como herramienta conceptual. Con respecto a los proyectos regionales de este alcance, Anthony Payne (2003: 220) sugiere lo siguiente: “La globalización permite claramente nuevas formas de gobernabilidad. De hecho, podría requerir estas formas de gobernabilidad”. Considero que si las organizaciones regionales constituyen uno de los elementos de la gobernabilidad global, entonces las relaciones interregionales constituyen otro elemento. Luego se podrá entender más sobre la regulación de flujos y redes transcontinentales e interregionales si se incluyen las relaciones interregionales de forma sistemática en el estudio de la globalización y la gobernabilidad global.

Mathias Koenig-Archibugi (2002: 50) utiliza el término “acuerdo de gobernabilidad” para “describir la forma en que se estructuran las interacciones entre distintos actores que persiguen objetivos comu-

nes”. Añade que “los acuerdos de gobernabilidad difieren en muchas dimensiones. Incluyen, por ejemplo, el uso del *soft law* o *hard law*”. Este constituye el aspecto de la gobernabilidad sobre la cual se sustenta el presente artículo: las relaciones interregionales entre la UE y otras organizaciones regionales (se aplica aquí el caso de la UE y la Comunidad Andina) como los acuerdos de gobernabilidad por *soft law*.

A pesar de que existen muchas publicaciones sobre la ley internacional, la atención en este trabajo se enfoca hacia la confluencia de las relaciones internacionales y la ley internacional y, más específicamente, hacia el *soft law*. En el año 2000, *International Organization* dedicó un número especial de verano para tratar el concepto de legalización. Siguiendo la línea de las ideas de James Rosenau con respecto a la gobernabilidad global, los autores sostienen que en vista del aumento de las interconexiones globales de tipo social y la falta de una autoridad mundial centralizada, la legalización se ha convertido en un método que se basa cada vez más en los términos de la gobernabilidad internacional. De acuerdo con los autores del “The Concept of Legalization”, Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal (2002: 401):

‘Legalización’ se refiere a un conjunto particular de características que las instituciones pueden (o no) poseer. Estas características se definen en tres dimensiones: obligación, precisión y delegación. *Obligación* significa que los estados u otros actores están obligados por una norma o compromiso o por un conjunto de normas o compromisos. En particular, significa que están *legalmente* obligados por una norma o compromiso en el sentido de que su comportamiento allí establecido es sujeto de control bajo las reglas generales, procedimientos y discurso de la ley internacional y, en menor frecuencia, por la ley doméstica o nacional. *Precisión* significa que las reglas definen sin ambigüedad la conducta que requieren, autorizan o proscriben. *Delegación* significa que se traspasa autoridad a terceras partes para implementar, interpretar y aplicar las reglas, para resolver disputas y (posiblemente) para elaborar otras reglas.

Los autores sostienen que el concepto de legalización se formula con la idea de un continuo que va desde la ausencia hasta la existencia total de legislación. Cuando existen altos niveles de obligación, precisión y delegación, el acuerdo internacional se mueve por este continuo y resulta más factible de cubrir los requisitos para considerar un acuerdo por la *soft law*. Cuando ninguna de estas dimensiones se halla en algún acuerdo internacional, este se ubica en el polo opuesto del continuo y, por lo tanto, se considera la ausencia de legalización. Entre estos dos polos opuestos y con diferentes grados de obligación, precisión y delegación se ubican los acuerdos internacionales por la *soft law*. El marco conceptual de la legalización se basa en primer lugar en la operacionalización de estas tres dimensiones. Y es bajo este marco conceptual que las siguientes secciones del presente artículo analizarán los acuerdos internacionales y de gobernabilidad de las relaciones interregionales, en particular, las que se producen entre la UE y la CAN.

Relaciones UE – Comunidad Andina de Naciones

Desde el siglo XVI, época cuando la colonización española cubría gran parte de América Latina, se mantienen lazos históricos, económicos y culturales entre estas dos regiones. Estas relaciones se han visto fortalecidas gracias a los procesos de inmigración desde Europa hacia América Latina, aunque en la actualidad la tendencia se ha invertido con la inmigración desde diversos países de América Latina hacia Europa; también, gracias al aumento de inversiones europeas, especialmente después del fin de la Guerra Fría, y a la institucionalización de dichas relaciones.

Las relaciones UE-América Latina se desarrollan en tres niveles: regional, subregional y bilateral. Los tres pilares sobre los que se basan estas relaciones son la cooperación económica, el diálogo político y el comercio. En el nivel regional, la UE ha institucionalizado sus relaciones con el Grupo de Río, el cual incluye a todos los países latinoamericanos y es la base del diálogo político entre la UE y América Latina. Desde 1999, se han venido produciendo con frecuencia cumbres en las que participan los Jefes de Estado y de Gobierno de

la UE, América Latina y el Caribe, cuyo objetivo ha sido el fortalecer y dirigir las relaciones entre estas regiones (Río de Janeiro, Brasil, 1999; Madrid, España, 2002; Guadalajara, México, 2004; Viena, Austria, 2006). La UE ha prestado apoyo a la integración subregional en América Latina a través de la cooperación económica y el diálogo con el Mercado Común de Centroamérica, MERCOSUR y la CAN. Además, ha impulsado relaciones bilaterales con cada uno de los países de la región.

La CAN, heredera del Pacto Andino creado en el Acuerdo de Cartagena de 1969, es una organización regional que incluye un área de libre comercio y unión aduanera. Los actuales estados miembros de la CAN son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú². El Sistema Andino de Integración está constituido por una red de instituciones que incluyen una Comisión, el Parlamento, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y un Tribunal de Justicia, entre otras. Su función es ofrecer las bases administrativas y organizativas que sostienen todos los aspectos concernientes a los objetivos y trabajos de la CAN.

A pesar de la larga trayectoria que por siglos han tenido las relaciones entre la UE y la región andina, no fue sino hasta la década de los 70 cuando se iniciaron entre la Comunidad Europea y el Pacto Andino. En las primeras décadas y hasta mediados de los 90, estas relaciones se mantuvieron principalmente en el plano económico. Luego de que los miembros del Pacto Andino hicieron un esfuerzo consciente y político para profundizar la integración, el Pacto Andino se convirtió en la CAN, con lo cual las relaciones EU/CAN adquirieron nuevos sentidos y dimensiones.

Después de aproximadamente una década de relaciones institucionales caracterizadas por diálogos políticos de alto nivel que confluyeron en la Declaración de Roma, del 30 de junio de 1996, y reuniones en torno al tráfico de drogas, cooperación financiera, técnica y económica, una situación favorable del estatus como nación y la inclusión de los países miembros de la CAN en el Sistema Generalizado de Preferencias de la UE, ambas regiones decidieron enfilar sus esfuerzos hacia la negociación de un cuarto acuerdo de asociación. Esto se ve patentado en el acuerdo entre la UE con México y

Chile, respectivamente, así como también en el proceso de negociación que mantiene con MERCOSUR. El 21 de enero de 2005, la Comisión Europea y la CAN iniciaron una evaluación conjunta sobre la integración económica regional en la CAN, la cual constituye una etapa previa al inicio de negociaciones que confluirán en un acuerdo de asociación aceptado en la cumbre de Guadalajara de mayo de 2004.

Los flujos y las redes interregionales de la UE/CAN se han venido profundizando desde la pasada década. Si bien no son representativos de flujos y redes más consolidados, tampoco pasan desapercibidos. De hecho, constituyen un elemento importante de esta tela-raña global; de allí el enfoque de este estudio (representado aquí por un solo caso). Los flujos físicos entre la UE y la CAN presentan características positivas y negativas. Estas últimas tienen que ver con los efectos de las actividades ilegales como el tráfico de drogas y el lavado de dinero entre ambas regiones. Por su misma naturaleza, no existen cifras exactas de estos flujos interregionales, aunque sí están disponibles sobre los flujos de comercio, inversión e inmigración.

El valor total del comercio entre la UE y la CAN fue de 15 millones de dólares para el año 2004. La UE exportó a la CAN bienes por montos equivalentes a los 6 millones de dólares, mientras que la exportación de la CAN hacia la UE fue de 8,8 millones de dólares para ese mismo año. Para la CAN, la UE constituye el segundo socio más importante, el cual representa un 14,5% de su comercio total. En contraparte, para la UE la CAN constituye uno de sus socios más "pequeños" (posición 29) representando sólo el 0,7% del intercambio comercial de la UE (European Commission, "Trade Issues"). A pesar de mantener una relación comercial desigual, su valor para ambas regiones es comparable. Con todo ello, el comercio entre la UE y la CAN suma unos 15 millones de dólares en el comercio mundial. Además, la CAN se beneficia del Sistema Generalizado de Preferencias de la UE, la cual le otorga a sus estados miembros el acceso libre de impuestos al mercado europeo, un sistema que a su vez le proporciona a los estados de la CAN un mayor porcentaje de preferencias para los productos especiales debido a su participación en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Los 1,6 millones de euros en exportaciones de la CAN al mercado europeo del año 2003

fueron producto del beneficio de exención de impuestos que tiene ese sistema (European Comisión, "Trade Issues").

Con respecto a la Inversión Extranjera Directa (FDI, por sus siglas en inglés) en la región andina, la UE es una de las fuentes más importantes para la CAN. En realidad, la UE suma más del 25% del FDI total en este bloque regional (European Comisión, "Trade Issues").

Con respecto al flujo inmigratorio, hasta hace algunas décadas la dirección era desde la UE hasta la CAN; sin embargo, hoy día la orientación se da al revés. La inmigración de ciudadanos de la CAN a la UE ascendió a un total de 166.316 personas en el año 2000, de las cuales la mayor parte salió de Ecuador y llegó a España (European Communities 2003: 32-34). Si bien este número de personas no constituye una cantidad significativa, sí es un flujo interregional físico que debe ser regulado de alguna manera. El mercado único europeo que permite el libre movimiento de personas dentro de las fronteras de los estados miembros, recibe el impacto de estos flujos aún cuando la mayor parte de inmigrantes de la CAN se encuentre en uno de estos estados. Además, se dan flujos secundarios, como las remesas de dinero desde la UE hasta la CAN.

Los tres pilares de las relaciones UE-CAN (diálogo político, cooperación económica y comercial) se sostienen por los acuerdos legales de carácter internacional. Los documentos correspondientes al diálogo político son la Declaración de Roma y el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político, ambos firmados en Roma, Italia, el 15 de diciembre de 2003, y que actualmente se encuentran en proceso de ratificación. Las bases legales de la cooperación se encuentran en (1) el Reglamento del Consejo (EEC) No. 443/92 de fecha 25 de febrero de 1992, el cual regula la ayuda técnica y financiera y la cooperación económica a los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina; (2) El Convenio Marco de Cooperación UE-CAN de 1993; (3) la Regulación del Consejo (EC) No. 807/2003 de fecha 14 de abril de 2003, la cual adapta la decisión 1999/4681EC sobre las provisiones relacionadas con las comisiones que prestan colaboración a la comisión en ejercicio de sus funciones, establecidas en los instrumentos del Consejo adoptados de acuerdo con el procedimiento de consulta (unánime); y (4) el Acuerdo de Cooperación y Diálogo

Político UE-CAN del año 2003 y que se encuentra en proceso de ratificación. El comercio entre la UE y la CAN se regula bajo el marco legal de la Regulación del Consejo (EC) No. 2211/2003 de fecha 15 de diciembre de 2003 por el que se modifica el Reglamento (CE) No. 2501/2001 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 y por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 el citado Reglamento (European Commission, "The EU's Relations").

La UE y la Comunidad Andina: Un acuerdo de gobernabilidad por *soft law*

El concepto de legalización tal y como lo describen los autores del artículo con este mismo título (*The concept of legalization*, en inglés) (Abbott et al, 2000: 401-02) se refiere al continuo entre dos tipos ideales: la legalización "hard" o vinculante y la ausencia de legalización. Entre estos dos extremos existen varios grados de legalización "soft" o blanda (401-02). Las relaciones UE-Comunidad Andina no se encuentran reguladas por ningún régimen de *hard law* ni por una completa ausencia de legalización. Sus respectivas relaciones y los acuerdos legales que las regulan se deslizan de alguna manera por el continuo (se discute más adelante en este mismo artículo) entre estos dos tipos ideales, ejemplificando así los acuerdos de gobernabilidad por la *soft law*.

A fin de identificar la ubicación relativa de los acuerdos internacionales en el continuo, se les mide primero en función de las tres dimensiones previamente descritas: obligación, precisión y delegación. Aquellos acuerdos internacionales que posean estas dimensiones en un alto grado son considerados acuerdos por *hard law*, mientras que aquellos que carecen de las tres dimensiones también carecen de legalización. Los acuerdos que combinan niveles altos y bajos de estas tres variables son los acuerdos por *soft law*. Abbott et al (2000) ofrecen indicadores para reconocer cada dimensión a fin de determinar mejor los niveles de obligación, precisión y delegación en cualquier acuerdo internacional legalizado (Véase Cuadros 1, 2 y 3).

Cuadro I. Indicadores de obligación

Alto

Obligación incondicional; lengua y otros indicios para estar vinculados legalmente

Tratado Político: condiciones implícitas sobre la obligación

Reservas nacional sobre obligaciones específicas; obligaciones por contingencia y cláusulas de escape

Obligaciones exhortativas

Normas adoptadas sin autoridad legal; recomendaciones y lineamientos

Negación explícita del intento a ser vinculado legalmente

Fuente: Tomado de Abbott et al., 2000: 410.

Hoy día, el paquete de acuerdos legales que regulan las relaciones UE-CAN puede considerarse en el nivel de “Tratado político: condiciones implícitas sobre la obligación”. Algunas obligaciones legales son más exigentes que las que se hallan en este nivel, tales como las Regulaciones del Consejo relativas a la ayuda financiera y técnica de la UE hacia la CAN y Regulaciones del Consejo que incluyen los estados miembros de la CAN en el Sistema de Preferencias de la UE. Estas regulaciones son vinculantes en materia legal (se ubica, entonces, en “Obligación incondicional; lengua y otros indicios para estar vinculados legalmente”) y son “entera y directamente aplicables a todos los Estados Miembros”. Por otra parte, algunos de los acuerdos legales pueden interpretarse como menos obligatorios. Tomemos por ejemplo la “cláusula de escape del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-CAN del año 2003, en la cual se aprueba a las partes “notificar por escrito su intención de finalizar” el Acuerdo. Este Acuerdo no incluye provisiones como las relativas al cumplimiento de las obligaciones en él establecidas; tampoco sostiene conformidad con estas obligaciones sujetas a “medidas apropiadas con la legislación internacional”. Dados los indicadores y basados en los actuales acuerdos UE-CAN, incluyendo los que se encuentran pendientes de legislación, puede considerarse que la legalización promedio del acuerdo de gobernabilidad UE-CAN se ubica en la obligación media-alta.

Cuadro II. Indicadores de precisión

Alto

Determina reglas: sólo aspectos mínimos de interpretación

Aspectos de interpretación sustanciales pero limitados

Amplias áreas de discreción

“Estándares”: aquellas significativas con relación a situaciones específicas

Imposible de determinar en caso de acatar conductas

Fuente: Tomado de Abbott et al., 2000: 415)

Gran parte del marco legal UE-CAN se sitúa en el nivel de “amplias áreas de discreción”. Tanto el Acuerdo Marco de Cooperación UE-CAN de 1993 como el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación contienen compromisos de ambas partes a fin de aumentar la cooperación en áreas que abarcan desde la seguridad, la minería y las tecnologías de información sin mayores indicaciones de los actores involucrados o de cómo y cuando esta cooperación se llevará a cabo. Sin embargo, existen algunas áreas dentro del marco legal que son precisas: intercambio comercial, derechos humanos e inmigración. Con respecto al intercambio comercial, el nivel de precisión es elevado en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993, en el cual “las partes del contrato otorgan el tratamiento comercial que sea más favorable a la nación”. También lo es en la Regulación del Consejo (EC) No. 2211/2003, donde se incorporan los estados miembros de la CAN al Sistema Generalizado de Preferencias.

Una vez que se ratifique el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del año 2003, la precisión aumentará en las áreas de los derechos humanos y la inmigración. Este Acuerdo persigue respetar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la legislación internacional en materia humanitaria, así como también busca la implementación y divulgación de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Dentro del acuerdo se da también el nivel “Determina reglas: sólo aspectos mínimos de interpretación” con respecto a la readmisión de inmigrantes ilegales: “A tal fin, cada país andino readmitirá a aquellos ciudadanos nacionales

que se hallen en situación ilegal dentro del territorio de cualquier estado miembro de la Unión Europea, previa solicitud y sin realizar otros procesos formales; les suministrará documentos de identificación apropiados y les facilitará los pasos administrativos necesarios para tal fin". Igualmente, la misma regla aplica a la readmisión por parte de cualquiera de los estados miembros de la UE de sus ciudadanos que se encuentren en condición ilegal dentro del territorio de alguno de los países miembros de la CAN. Dados los indicadores y basados en los acuerdos vigentes y pendientes de marco legal entre la UE y la CAN, se considera que la legalización promedio del acuerdo de gobernabilidad UE-CAN se ubica en el nivel medio de precisión, el cual ascenderá a un nivel medio-alto después de que se alcance la ratificación y la entrada en vigencia del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación.

Abbott et al. (2000: 415-16) definen la delegación como los actores involucrados en un acuerdo internacional que autoriza a terceras partes para implementar las estipulaciones y regulaciones sobre las que se basa el acuerdo. Existen dos tipos de delegación: la referida a la resolución de conflictos y la referida a la elaboración e implementación de la normativa.

Cuadro III. Indicadores de delegación

a. Resolución de conflictos

Alto

Tribunales: decisiones de terceros vinculantes; jurisdicción general; acceso directo privado; puede interpretar y complementar normativas; tribunales domésticos tienen jurisdicción

Tribunales: jurisdicción, acceso o autoridad normativa limitada o consensuada

Arbitraje vinculante

Arbitraje no vinculante

Acto conciliatorio, mediación

Negociación institucional

Negociación sólo en el plano político

b. Elaboración e implementación de la normativa

Alto

Regulaciones vinculantes; aplicación centralizada
Regulaciones vinculantes con consentimiento o exclusión voluntaria
Políticas internas vinculantes; legitimación de la aplicación descentralizada
Anteproyecto de convenciones; monitoreo y publicidad
Recomendaciones; monitoreo confidencial
Enunciados normativos
Foro para negociaciones

Tomado de Abbott et al., 2000: 416)

De las tres dimensiones, la delegación se halla inexplicablemente en el nivel más bajo de los acuerdos internacionales UE-CAN. Sin embargo, no se puede asegurar la no existencia de delegación. De hecho, en términos de resoluciones de conflictos existe actualmente un proceso de negociación institucionalizada. Una vez que se logre la ratificación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del año 2003, la delegación en la resolución de conflictos ascenderá en dos niveles hasta llegar al arbitraje no vinculante, en vista de que la incapacidad de cumplir las obligaciones está sujeta a una reunión de la Comisión de Enlace con el fin de realizar un “examen minucioso de la situación con miras a buscar una solución aceptable para las Partes”. En términos de la elaboración e implementación de la normativa, la delegación se produce en diversos niveles que van desde los enunciados normativos hasta los estándares de coordinación y, de hecho, se mantendrá en este rango incluso después de la ratificación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. La delegación dentro del marco legal de la UE-CAN se limita a los principios de la legislación internacional general y a la Comisión de Enlace (creada en el Acuerdo de Cooperación de la Comunidad Andina y fijada por el Acuerdo Marco de Cooperación) y es responsable de la implementación del Acuerdo. Dados estos indicadores y basados en los acuerdos vigentes y pendientes del aspecto legal entre la UE y la CAN, puede considerarse que la legalización promedio del acuerdo de gobernabilidad UE-CAN se ubica en un nivel bajo de delegación.

En suma, las relaciones institucionalizadas y regularizadas en-

tre la UE y la CAN han echado las bases para un acuerdo de gobernabilidad por *soft law*. Las dimensiones de estas interacciones legalizadas se hallan en un nivel medio-alto de obligación, medio de precisión y bajo de delegación. Los compromisos incluidos en los documentos pendientes de los aspectos legales junto con los discursos públicos de los líderes de la UE y de la CAN indican que en vez de moverse dentro del continuo con dirección hacia la ausencia de legalización, la UE y la CAN no necesariamente se moverán hacia un régimen de *hard law* sino que buscarán afianzarse en una legislación no vinculante con respecto a su acuerdo de gobernabilidad.

La legalización no vinculante (*soft*) no es necesariamente negativa en el marco de las relaciones UE-CAN. De hecho, puede ser la mejor opción para todos los actores involucrados, sobre todo en materia de delegación. Abbott y Snidal (2000) sostienen que las figuras de *hard* y *soft law* arrojan costos y beneficios, y que es el peso de los intercambios entre ventajas y desventajas de ambas el que determinará la mejor solución para los diferentes acuerdos. Estos autores son bastante explícitos al expresar sus convicciones en cuanto a que la legalización *hard* (vinculante) no siempre conlleva a los mejores resultados.

Los beneficios del *hard law* sobre las relaciones internacionales han formado parte del plano discursivo por algún tiempo. Abbot y Snidal (Idem) lo corroboran explicando que reduce los costos de transacción y las dudas, al tiempo de que aumenta la credibilidad de los compromisos. Sostienen que también se producen beneficios por la aplicación del *soft law*: estos tipos de acuerdos son más fáciles de alcanzar, menos riesgosos para la soberanía y conllevan un proceso de aprendizaje que reduce los costos que implican la negociación de compromisos futuros. Obviamente, el *soft law* presenta desventajas que por lo general se hacen más evidentes después de la entrada en vigor del acuerdo que cuando se está en el proceso de negociación.

Abbott y Snidal (2000) sostienen que en el caso de relaciones asimétricas e intereses divergentes, la legalización *soft* (no vinculante) resulta por lo general la mejor alternativa, lo cual resulta de gran importancia para las relaciones UE-CAN. Proporciona un marco institucional para alcanzar los diferentes compromisos en-

tre aquellos factores que no se incorporan a las negociaciones con el mismo nivel, una de las características obvias de las relaciones UE-CAN. A pesar de que los costos posteriores al acuerdo son mayores, los correspondientes a los acuerdos de negociación se mantienen bajos. El establecimiento de un marco legal para llegar a un acuerdo de gobernabilidad es con mucho la mejor opción frente a la ausencia total de legalización. Dada la relación asimétrica entre la UE y la CAN, el acuerdo de gobernabilidad por *soft law*, visto como algo permanente o transitorio hacia un acuerdo por *hard law*, resulta la mejor solución.

Conclusión

Las relaciones entre la UE y América Latina, sin excluir las relaciones entre la UE y la CAN, están entrando en una fase difícil que tanto la academia como los medios de comunicación han catalogado como crisis en repetidas ocasiones. Al mismo tiempo, las interacciones bajo las figuras de flujos y redes llevan un ritmo de crecimiento muy lento entre ambas regiones. Además de esto, ha habido un serio compromiso por parte de los actores pertenecientes a la UE y a la CAN para refrescar y fortalecer las relaciones. Benito Ferrero-Waldner, comisionado europeo para las Relaciones Externas y la Política Europea de Vecindad, afirmó lo siguiente en su discurso del 21 de octubre de 2005 con motivo del 40 aniversario del Instituto Austríaco-Latinoamericano de Viena:

Hoy día nuestra [amistad UE-América Latina] está fortalecida tanto en el plano político como económico. Juntos representamos cerca de mil millones de personas. Nuestras relaciones tienen lazos históricos y culturales desde hace mucho tiempo, lo que nos hace compartir muchos valores. Europa es para América Latina el segundo más grande socio comercial e inversionista que rápidamente tiende lazos comerciales. Finalmente, nuestro mayor consenso sobre la agenda internacional constituye uno de los ejes importantes del actual orden mundial multilateral. En pocas palabras, la Unión Europea y América Latina son socios naturales.

Es claro que a pesar de ciertos problemas, las relaciones UE-América Latina y, en particular, las relaciones UE-CAN se mantendrán y más aún, se fortalecerán.

Tal y como se dijo anteriormente, las relaciones UE-CAN se enmarcan en un acuerdo de gobernabilidad por *soft law*, son más fuertes en las dimensiones de obligación y precisión y más débiles en la dimensión de la delegación. Esta situación, sin embargo, no va en detrimento de estas relaciones; incluso, se puede llegar a defender la tesis de que dadas las asimetrías entre los actores, la legalización *soft* es la mejor solución.

El retiro de Venezuela de la CAN y su subsiguiente incorporación como miembro pleno del MERCOSUR, la posibilidad de nuevas adhesiones de países a este bloque económico y la propuesta de conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones constituyen ejemplos de la fluidez actual que se observa en los países del continente americano. El análisis al acuerdo de gobernabilidad realizado en este trabajo se adapta a todas las relaciones interregionales. Por lo tanto, mientras exista la posibilidad de que la CAN y el MERCOSUR se fusionen en un futuro, las lecciones de los acuerdos actuales deben ser asimiladas para una eventual organización regional. Se podrán realizar nuevos análisis sobre futuros acuerdos institucionales por la aplicabilidad general del método de análisis.

En términos del estudio de la globalización, gobernabilidad y *soft law*, se estima que las relaciones institucionales de la UE con todas las organizaciones regionales representan acuerdos de gobernabilidad por *soft law*. La UE está tejiendo, por así decirlo, una red de gobernabilidad global que en realidad es bastante representativa de los acuerdos individuales existentes en el seno de esta región. Las organizaciones regionales han sido sistemáticamente mencionadas en la investigación sobre globalización y gobernabilidad global; no así sucede con las relaciones que establecen. Las relaciones interregionales son, sin embargo, un importante aspecto de estos conceptos porque aportan valor agregado a su comprensión y su poder explicativo. Por lo tanto, no deben ser puestas de lado.

Notas

- 1 Held y McGrew sugieren la existencia de diferentes períodos históricos de globalización, “incluyendo la época del descubrimiento del mundo en el primer período de la modernidad”.
- 2 El gobierno de Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez, decidió retirarse de la CAN en el mes de abril de 2006. Luego, la República Bolivariana se convirtió en miembro pleno del MERCOSUR.

Referencias

Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, y Duncan Snidal (2000). *The Concept of Legalization*. *International Organization* 54 (Summer).

Abbott, Kenneth W. y Duncan Snidal (2000). *Hard Law and Soft Law in International Governance*. *International Organization* 54 (Summer).

Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.

Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.

European Commission (2006). *Trade Issues: Bilateral Trade Relations*, en línea: http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/andean/index_en.htm (consulta 18-03-2006).

European Commission (2006). *The EU's with the Andean Community*. En línea: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc.htm

European Communities (2003). *Euro-CAN Statistics*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, en línea: http://www.comunidadandina.org/estadisticas/euro_can.pdf (consulta:18-03-2006).

Held, David y McGrew, Anthony (2002a). *Introduction*. In *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity.

Held, David y McGrew, Anthony (2002b). *Globalization/Anti-Globalization*. Cambridge: Polity.

Held, David y McGrew, Anthony (2003a). *Rethinking Globalization*.

Held, David y McGrew, Anthony (2003b). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, segunda edición. Cambridge: Polity.

Koenig-Archibugi, Mathias (2002). *Mapping Global Governance*. In *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity.

Mann, Michael (1993). *The Sources of Social Power*, vol. 2: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

Modelski, George (1972). *Principles of World Politics*. New York: Free Press.

Rosenau, James (2000a). *Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space*. In *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. J. Pierre. Oxford: Oxford University Press.