

# Alegato en favor del inicio de negociaciones para un acuerdo UE - CAN en la IV Cumbre de Viena\*

---

Ana Gordon Vergara  
J. Javier Fernández Fernández\*\*

## 1. Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en general, y entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN), en particular, siguen distando mucho de figurar entre las prioridades de la acción exterior de la Unión Europea (UE), que se concentran, más bien, actualmente, en otras cuestiones y áreas geográficas.

---

\* Nota del editor: Estando esta revista en proceso de impresión, que se ha retrasado más de lo inicialmente previsto por razones ajenas a la voluntad de los autores y del IDEI, se ha producido el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina. Con posterioridad a ello, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea - América Latina y el Caribe, realizada en Viena los días 11, 12 y 13 de mayo último, la Unión Europea y la Comunidad Andina acordaron entablar, durante el 2006, un proceso conducente a la negociación de un acuerdo de Asociación que incluya un diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial. A pesar de las nuevas circunstancias, se publica el presente artículo en razón a la importancia de la temática y la vigencia de muchas de las cuestiones recogidas en el texto.

\*\* Funcionarios de la Dirección América Latina de la Dirección General RELEX de la Comisión Europea y del Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, respectivamente. El presente documento representa únicamente los puntos de vista de sus autores, y no compromete ni a la Comisión Europea ni al Parlamento Europeo en cuanto Instituciones.

En el plano interno, por ejemplo, digerir la reciente ampliación a 25 llevada a cabo el 1 de mayo de 2004, culminar las negociaciones para una nueva ampliación a Bulgaria y Rumania en 2007, hacer avanzar las recién iniciadas negociaciones de adhesión con Turquía y Croacia, proseguir el desarrollo de la política de vecindad tanto al Este como al Sur, y hacer frente al mismo tiempo a las incertidumbres derivadas del proceso de ratificación del Tratado Constitucional y del período de reflexión abierto tras los resultados negativos de los referenda francés y holandés ocupan una gran parte de las energías de las instituciones y órganos de la Unión. Muchas otras energías siguen siendo absorbidas, además, en el plano externo, por las consecuencias de todo orden derivadas de las inacabadas guerras en Afganistán e Iraq, la lucha contra el terrorismo internacional y contra la proliferación de las armas de destrucción masiva, los continuos desastres naturales y crisis humanitarias, la dependencia energética, el conflicto en Oriente Medio, las relaciones transatlánticas entre la Unión Europea y los Estados Unidos, la puesta en marcha de una política europea de seguridad y defensa (PESD) coherente y eficaz, etc.

El resultado de todo ello es que las instituciones de la Unión siguen sin dedicar ni a América Latina ni a la CAN la importancia que estas merecen. Se echa de menos, en definitiva, una voluntad política decidida y una estrategia de conjunto por parte de la Unión para contribuir de forma mucho más decidida a la solución definitiva de los conflictos políticos y sociales por los que vienen atravesando últimamente los países de la convulsa región andina. Y ello es tanto más de lamentar, cuanto que existe una clara coincidencia entre andinos y europeos sobre los grandes valores de la política exterior vinculados al multilateralismo, al compromiso con los derechos humanos y el papel a ser desempeñado por Naciones Unidas, del mismo modo que son evidentes las sintonías existentes en cuestiones concretas como la lucha contra el terrorismo o el tráfico de drogas. Hay que insistir, pues, en el papel fundamental que la UE debe desempeñar en la región como instrumento de paz y cooperación, a la demanda y en apoyo a los esfuerzos de los distintos actores endógenos, que son lógicamente los verdaderos protagonistas. La exitosa experiencia del Proceso de San José, emprendido en los ochenta por los países centroamericanos con el apoyo de la Unión,<sup>1</sup> constituye una buena indicación de lo que sería posible y deseable.

Por otra parte, mediante el refuerzo de sus relaciones con la CAN y la conclusión de las negociaciones de su Acuerdo de Asociación con Mercosur, la Unión está, además, en condiciones de desempeñar un papel de interlocución único, tanto con ambos bloques regionales individualmente considerados, como con la Comunidad Sudamericana de Naciones de reciente creación y hacia la que, superada la actual fase inicial más bien retórica, deberían acabar convergiendo tanto la CAN como el Mercosur si de verdad se quiere que dicha Comunidad alcance virtualidad práctica, habi-

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle, véase por ejemplo: FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier. «La contribución de la Unión Europea a los Procesos de Paz y de Democratización en América Central y el futuro del Proceso de San José». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 8, julio-diciembre, 2000.

da cuenta de que la voluntad última de los diferentes actores dista de ser homogénea. De todos modos, si bien es cierto que el «anillo energético» que varios países sudamericanos se han propuesto instalar para abastecerse de gas no equivale a un proceso real de integración, no hay que olvidar que, por una lado, la zona de libre comercio sudamericana podría ser un hecho en no más de 10 años sobre la base del Acuerdo de Complementación Económica que Mercosur y la CAN suscribieron el 16 de diciembre del 2003 en Lima. Por otro lado, es precisamente la puesta en común de los recursos energéticos básicos (en aquellos días el carbón y el acero) lo que subyacía inicialmente en el propio proceso de integración europea. Por lo demás, sean cuales fueren las implicaciones que se deriven de la demanda de Venezuela, tanto en relación con Mercosur como con la CAN, implicaciones que de todos modos no debieran exceder del marco temporal de la Cumbre de Viena, lo cierto es que una adhesión real bien podría acabar acelerando más aún el proceso de convergencia, que podría en cambio verse entorpecido por la clara prioridad política que algunos países sudamericanos otorgan a sus relaciones con los EE.UU. En todo caso, desde el punto de vista geopolítico, la convergencia de la CAN y el Mercosur en la Comunidad Sudamericana tendría un impacto muy notable sobre el tablero internacional, impacto que, desde nuestro punto de vista, solo el deseo de algún socio aislado de apuntarse a la fenecida y decimonónica política bilateral de alianzas entre grandes actores reales o supuestos podría perjudicar gravemente. La experiencia europea demuestra una vez más al respecto lo obvio: que es la unión de todas sus partes lo que hace la fuerza del conjunto, reflexión que condujo en definitiva a la opción última en favor de una Alemania europea en vez de una Europa alemana, con los exitosos resultados que conocemos. Más aún, si el bloque latinoamericano ha de tener todo el peso que le corresponde en la esfera internacional, el Grupo de Río renovado seguirá teniendo también un papel fundamental que jugar, en la medida en que sigue siendo, hoy por hoy, el único foro que permitiría reunir de forma decisiva los esfuerzos de una pujante Comunidad Sudamericana con los de los países centroamericanos y México. En el plano económico y comercial, las ventajas que un exitoso proyecto de Comunidad Sudamericana presenta para la Unión son también evidentes, e incluyen mercados más amplios y competitivos y mejor estructurados, mayores posibilidades de inversión —también para la puesta en marcha de las esenciales infraestructuras—, mayor seguridad jurídica y un entramado institucional más efectivo. En este contexto general, el presente artículo constituye, pues, un alegato en pro del refuerzo de las relaciones Unión Europea —Comunidad Andina, en el cual se propugna el logro de una ambiciosa asociación como la fórmula que mejor se adapta a los intereses, las aspiraciones y las posibilidades de ambas partes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Véase un excelente ensayo prospectivo en relación con otras posibles opciones en *Nuevos horizontes andinos: Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas: Red de Cooperación Eurolatinoamericana - Recal - AIETI -Ed. Nueva Sociedad, 2002. Cfr. en concreto FRERES, Christian. «Opciones para la política de la Unión Europea ante la crisis andina», p. 153 y ss.

## 2. Consideraciones preliminares sobre la contribución de la unión al proceso de integración regional andina

### 2.1. Las distintas fases de las relaciones Unión Europea - Comunidad Andina

En diversas ocasiones, hemos defendido la tesis de que la mejor manera de identificar las distintas fases por las que han ido atravesando las relaciones UE - CAN es relacionándolas, por un lado, con los grandes hitos cronológicos y las realizaciones acaecidas en el conjunto de las relaciones UE - AL y, por otro, examinando comparativamente los avances registrados en las tres grandes áreas en las que se divide el conjunto de las relaciones actuales euroandinas: las relaciones políticas, las económicas y comerciales, y las relativas a la cooperación al desarrollo.<sup>3</sup> Solo basta ahora recordar que dichas relaciones tuvieron un inicio relativamente tardío, pues en un primer momento, la Comunidad Europea (CE) no firmó ningún acuerdo significativo con los países de la región. Con todo, en julio de 1971, la CE empezó a aplicar su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) en línea con las recomendaciones del GATT para que los países andinos también favorecieran sus ingresos por importación y la industria de los países en vías de desarrollo. A finales de la misma década, los países andinos negociaron también con la CE diversos acuerdos bilaterales de autolimitación voluntaria del textil y de productos artesanos y agrícolas, como la mandioca y la carne de caprino, acuerdos en principio de carácter provisional y transitorio, que acabaron siendo reconducidos durante largos períodos de tiempo. Desde nuestro punto de vista, el inicio real de las relaciones entre la CE y el entonces Acuerdo de Cartagena coincide con la que consideraremos «segunda fase» de las relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos, que cabe situar entre los años 1982 y 1990, y durante la cual se firman los denominados «acuerdos de segunda generación».<sup>4</sup> Inaugura esta nueva categoría el celebrado con Brasil el 18 de septiembre de 1980, y a ella pertenece también el Acuerdo Marco de Cooperación comercial, Económica y de Desarrollo, de carácter no preferencial, firmado en diciembre de 1983 con el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros (primero de los celebrados con una asociación de carácter regional en AL).<sup>5</sup> Las relaciones euroandinas siguieron después la pauta del conjunto de las relaciones UE-AL durante la que podemos considerar «tercera fase» de tales relaciones, que comprende el salto de la concertación po-

<sup>3</sup> Véase al respecto, por ejemplo, nuestro artículo «Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año 8. n.º 17, enero - abril, 2004, pp. 7 - 43, que incluye una extensa bibliografía y detalles al respecto.

<sup>4</sup> En esta fase, los anteriores acuerdos comerciales bilaterales evolucionan para transformarse en acuerdos de cooperación, en los que la inclusión de esta última pasa a constituir la gran novedad, y, concretamente, la ayuda oficial al desarrollo pasa a desempeñar un papel cada vez mayor.

<sup>5</sup> A esta categoría pertenece igualmente el firmado con los Estados miembros del Mercado Común Centroamericano y Panamá en la Conferencia San José II, celebrada en Luxemburgo, en noviembre de 1985.

lítica a la cooperación económica y a la diversificación de instrumentos llevado a cabo entre 1990 y 1995, y que se caracteriza por la firma de los denominados «acuerdos de tercera generación», que refuerzan los aspectos comerciales, de inversión y, sobre todo, de cooperación al desarrollo.<sup>6</sup> En este nuevo contexto, tras arduas negociaciones, la UE y los cinco Estados miembros del Acuerdo de Cartagena firmaron un acuerdo marco de cooperación de «tercera generación», el día 28 de abril de 1993. Este acuerdo, que reemplazó al Acuerdo Marco de 1983, entró en vigor finalmente el día 1 de mayo de 1998. Lo hizo, por lo tanto, bien después de la firma en marzo de 1996 del Protocolo de Trujillo, por el que se creó la CAN y se estableció el Sistema Andino de Integración, y apenas un año antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999.

## **2.2. El largo camino de la asociación UE - CAN: el acuerdo político y de cooperación de 2003 como preludeo**

La que se suele considerar «cuarta fase» de las relaciones UE - AL se inició en 1995, con la firma de ciertos acuerdos marco o acuerdos preparatorios de asociación, antesala de los denominados «acuerdos de cuarta generación». Esta «cuarta fase», que ha contemplado acontecimientos tan importantes como la celebración de las tres Cumbres UE-ALC de Río, Madrid y Guadalajara (México) en 1999, 2002 y 2004 se caracteriza por el intento de lograr «acuerdos de asociación» dirigidos a crear zonas de libre comercio y de asociación política, por el momento con Mercosur, Chile y México. Desde el punto de vista comercial, estos acuerdos implican un gran salto adelante en términos cualitativos y cuantitativos pues, por vez primera, estos acuerdos mixtos suponen ya una apertura recíproca y negociada de los respectivos mercados, y no una simple concesión voluntaria y unilateral como anteriormente. La base jurídica ha experimentado un cambio fundamental al dar entrada, por primera vez, al párrafo 2 del apartado 3 del artículo 228 CE que prevé el dictamen conforme del PE. En el caso de México, y sobre la base de la Solemne Declaración Común de 2 de mayo de 1995, un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación fue firmado el día 8 de diciembre de 1997, habiendo entrado en vigor el día 1 de octubre del año 2000. En lo que se refiere a Chile y al Mercosur, el Acuerdo de

<sup>6</sup> Estos acuerdos, al igual que los anteriores, siguen siendo en su mayor parte acuerdos bilaterales y no preferenciales que incluyen el tratamiento de nación más favorecida, pero, sobre todo, incluyen por primera vez la condicionalidad política, que somete la aplicación de los acuerdos al mantenimiento del Estado de derecho y al respeto de los derechos humanos mediante la inserción de las denominadas «cláusulas democráticas» (salvo el celebrado con México en abril de 1991). Los nuevos acuerdos son dotados además de «cláusulas evolutivas» para la eventual ampliación de la cooperación prevista. No cambia sustancialmente, sin embargo, el acceso a los mercados, aunque los nuevos acuerdos prevén una mayor cooperación industrial, científica y tecnológica. Estos acuerdos no se ven acompañados, sin embargo, de un protocolo financiero, por lo que su financiación va a depender de las asignaciones presupuestarias decididas por la Unión Europea.

Asociación con Chile fue firmado en Madrid en mayo de 2002 con ocasión de la II Cumbre, mientras que es de esperar que el nuevo acuerdo UE-Mercosur sea firmado, finalmente, en la IV Cumbre de Viena, del 12 y 13 de mayo del 2006. Ha llegado, pues, la hora de reforzar también las relaciones entre la UE y la CAN, mediante la negociación de un acuerdo de asociación que, además de sus vertientes política y de cooperación al desarrollo, prevea la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones, en la línea de los que se han firmado ya con México y Chile y del que se encuentra a punto de concluir con Mercosur. Esta es la única manera de adecuar realmente las relaciones UE - CAN a las nuevas realidades internacionales y, sobre todo, a la Asociación Estratégica Birregional decidida por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países ALC que tuvo lugar en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999, ratificada nuevamente en la II Cumbre, del 17 al 18 de mayo del 2002, en Madrid, y en la III Cumbre, del 28 y 29 de mayo del 2004, en Guadalajara (México). De hecho, la II y III Cumbres constituyeron sendas y magníficas ocasiones desaprovechadas, pues ni la Declaración Política o Compromiso de Madrid del 17 de mayo del 2002 ni la Declaración de Guadalajara del 2004 recogieron plenamente las aspiraciones de andinos y centroamericanos, que pedían abiertamente la apertura de negociaciones de sendos acuerdos de asociación, demanda a la que había prestado decidido apoyo el Parlamento Europeo.<sup>7</sup> En su lugar, el compromiso 17 de la Cumbre de Madrid se limitó a:

300

Acoger con satisfacción las nuevas iniciativas de negociación de Acuerdos políticos y de cooperación entre la UE y Centroamérica y entre la UE y la Comunidad Andina, así como la decisión de fortalecer la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas. El logro de los objetivos de dichos acuerdos y el refuerzo de la cooperación deberían establecer las condiciones con arreglo a las cuales, construyendo sobre los resultados del Programa de Trabajo de Doha que nos hemos comprometido a concluir a más tardar a final de 2004, pudieran negociarse Acuerdos de Asociación viables y mutuamente beneficiosos, entre la UE y América Central y entre la UE y la Comunidad Andina respectivamente, que incluyan áreas de libre comercio.

---

<sup>7</sup> Cfr. Resolución del Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 2001 sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/2249(INI)) PE 312.080 (Ponente: José Ignacio Salafranca Sanchez-Neyra). El PE situaba su propuesta en el contexto de una nueva Estrategia Común de la Unión para sus relaciones con América Latina que debería culminar en la negociación de un Acuerdo Global Interregional entre la UE y los países de América Latina y el Caribe, demanda esta última a la que se sumaron expresamente los Presidentes centroamericanos en la Declaración de Managua de 27 de febrero de 2002. En relación con el tema concreto que nos ocupa, el PE recomendaba expresamente y sin ambages en el párrafo 5, apartado b) de la citada Resolución la presentación inmediata de directivas de negociación con miras a concluir a medio plazo Acuerdos de Asociación con la CAN y con América Central, manteniendo entretanto en favor de los países andinos y centroamericanos las facilidades de las que disfrutaban dentro del SPG comunitario. Dicha Resolución constituye, sin duda, el documento estratégico más ambicioso de los que las Instituciones de la Unión presentaron a la Cumbre de Madrid.

Justo es reconocer, pues, que aunque el objetivo del lanzamiento de las negociaciones para dichos acuerdos de asociación no fuera una realidad, en Guadalajara, se pusieron cuando menos los elementos de base que permitirían avanzar hacia dichos acuerdos. Así, en la Declaración de Guadalajara se reconoce ya expresamente que: «Esos Acuerdos de Asociación (refiriéndose a los Acuerdos entre la UE y América Central y entre la UE y la Comunidad Andina) son nuestro objetivo estratégico común [...]».

Antes de Guadalajara, y como respuesta al mandato de la II Cumbre, se iniciaron las negociaciones que culminaron en el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación firmado el 15 de diciembre del 2003 en Roma. El nuevo acuerdo se ha configurado de hecho como uno preparatorio de una futura asociación que incluya un TLC similar al que la Unión tiene ya con México y Chile y al que negocia con Mercosur. Esta función específica de puente hacia un acuerdo mucho más ambicioso aparece explícitamente en la letra de su articulado. El nuevo acuerdo se configura así como una suerte de «acuerdo de tercera generación plus o de cuarta generación minus» que se inscribe en la línea finalista de los acuerdos marco firmados por la Unión con Mercosur en diciembre de 1995, con Chile en julio de 1996 y, antes de la Solemne Declaración Común suscrita en mayo de 1995 con México.<sup>8</sup> El nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación se centra únicamente en estos dos ámbitos, bien que pretenda ir más allá del Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y de la Declaración de Roma de 1996, pero no incluye en cambio una vertiente comercial. Sus objetivos principales, según lo declara la Comisión, son dos: a) consolidar las relaciones de la UE y la CAN mediante el desarrollo del diálogo político y la intensificación de la cooperación, y b) crear las condiciones que les permitan negociar, sobre la base de los resultados del programa de trabajo de Doha, un acuerdo de asociación «realista y mutuamente beneficioso», incluido un acuerdo de libre comercio. En el ámbito político, el mérito casi único del nuevo acuerdo es el de institucionalizar (la práctica dirá en qué medida intensificar realmente) el diálogo político basado hasta la fecha en los términos más informales de la Declaración de Roma de 1996. La cláusula del respeto de los principios democráticos, de los derechos humanos, y de los principios del Estado de derecho se configura de nuevo como un elemento esencial del Acuerdo, al igual que sucedía en el de 1993. La agenda de diálogo político se ha ampliado notablemente, y los mecanismos de diálogo prevén la celebración de Cumbres entre los Jefes de Estado y de Gobierno (cuando proceda y por acuerdo de ambas partes), y de reuniones ministeriales, de altos funcionarios y de los servicios competentes. En el ámbito político, lo más novedoso es la propuesta de cooperación en materia de política exterior y de seguridad, eso sí, previendo como único y limitado instrumento la eventual coordinación de posiciones y adopción de iniciativas conjuntas en los foros internacionales adecuados. En el ámbito de la cooperación, se consolida y amplía a

---

<sup>8</sup> Cfr. FRERES, Christian (2002), «La cumbre de Madrid». Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe». *Revista Iberoamericana España-Portugal*, año II, n.º 7, p. 156.

nuevos campos la cooperación ya prevista en el acuerdo marco de 1993. El nuevo acuerdo incluye así disposiciones sobre cooperación en materia de derechos humanos, democracia, buen gobierno, prevención de conflictos, modernización de la administración estatal y pública, integración regional, cooperación regional, comercial, en materia de servicios, propiedad intelectual, contratación pública, política de la competencia, cooperación aduanera, etc. Especial mención merecen las disposiciones sobre cooperación en la lucha contra las drogas, el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada, así como sobre la migración.

### **2.3. La contribución bilateral de la Unión a la consolidación y gobernabilidad democrática en el área andina: el caso del Perú**

No es el objeto del presente artículo presentar en detalle la manera en la que la Unión Europea viene contribuyendo a la pacificación y a la consolidación de los modos y formas democráticos en los cinco países andinos. Ello habría requerido un exhaustivo examen de los mecanismos de todo tipo (políticos, económicos, comerciales, de desarrollo, presupuestarios, etc.) puestos en marcha por la Comunidad Europea, primero, y por la Unión Europea, después, en favor de todos ellos, desde antes que la Declaración de Vilamoura de febrero del 2000 insistiera en la necesidad de apoyar la consolidación de la CAN. Quedan, pues, para mejor ocasión cuestiones capitales y complejas como la contribución de la Unión al proceso de paz en Colombia, o la asistencia prestada a Bolivia y Ecuador para ayudar a superar los graves momentos por los que atraviesan actualmente ambos países, por razones o consideraciones políticas, económicas y sociales a veces parejas, pero no siempre concordantes, ni mucho menos. Queda, en fin, también para mejor ocasión el análisis de la larga lista de opciones e iniciativas que la Unión podría presentar para una contribución mucho más decidida y acorde a su propio papel en el orden internacional. Por ahora es suficiente con referirnos únicamente y de manera simbólica a la contribución prestada por la Unión al exitoso proceso de consolidación democrática llevado a cabo en el Perú, que es antes que nada un mérito de los propios peruanos, y que junto con la notable mejora de sus datos macroeconómicos y su decidida apuesta por la integración, y a pesar de no haber resuelto gran parte de sus acuciantes problemas sociales, ha permitido al país configurarse como un actor clave para la estabilidad de la región andina en su conjunto.

#### **2.3.1. Apoyo de la unión al proceso de revitalización democrática en Perú**

En efecto, uno de los puntos del área andina que testimonian el apoyo de la Unión al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática ha sido el Perú.<sup>9</sup> Desde que en noviembre de 2000 Fujimori fuera obligado a dimitir, tanto la UE como el conjunto de

---

<sup>9</sup> Véase PRADA, Fernando y Úrsula CASABONNE. «Perú: escenarios para un proceso de transición». En *Nuevos horizontes andinos: Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Ob. cit., pp. 85-107.



la comunidad internacional presionaron fuertemente para que se llevaran a cabo elecciones libres y democráticas en el país. Para ello, la Unión empezó por apoyar políticamente la designación de Valentín Paniagua como Presidente de transición hasta la realización de elecciones en junio del 2001 bajo el escrutinio, entre otras, de una misión electoral de la UE, que destacó su transparencia y limpieza democráticas. Bien consciente de todo ello, el presidente Alejandro Toledo, investido el 28 de julio siguiente, visitó en primer lugar la Unión con el fin de solicitar apoyo político y financiero para su nuevo gobierno, que le fue ofrecido por las tres grandes instituciones y por los diferentes Estados miembros y concretado financieramente en la Mesa de Donantes de Madrid el día 22 de octubre siguiente, en la cual se recaudaron un total de 1.886,8 millones de dólares en donaciones, concesiones, créditos, etc. de los cuales la Unión en cuanto tal ofreció la cantidad de € 300 millones.<sup>10</sup> Ya en la recta final de su mandato, el presidente Alejandro Toledo ha visitado nuevamente Bruselas a mediados de octubre de 2005, donde ha sido recibido al más alto nivel por las instituciones de la Unión. Mientras tanto, Perú ha llevado a cabo un gran trabajo de consolidación democrática y de reformas estructurales que es preciso reconocer, al tiempo que se ha convertido en un país clave para la estabilidad de la región andina, sobre todo, en estos convulsos momentos en los que diversos países andinos pasan por momentos difíciles. Sin duda, ha contribuido a ello en gran medida la implementación del Acuerdo Nacional logrado entre los diversos actores internos, que constituye un excelente instrumento de consenso para permitir al Perú seguir avanzando en objetivos tales como la lucha contra la pobreza y la consolidación democrática, así como, en otra larga serie de objetivos de Estado que por su propia naturaleza e importancia se ha preferido inteligentemente no dejar a merced de los vaivenes consustanciales a los cambios políticos. La existencia del Acuerdo Nacional constituye así una garantía de estabilidad y eficacia para la definición y ejecución de numerosas políticas de Estado.

Por otra parte, sin duda, ha contribuido también poderosamente a estabilizar y fortalecer el sistema democrático el decidido y valiente trabajo de reconciliación llevado a cabo por el país al término de la violenta época entre los años 1980-2000. Fruto de dicho trabajo se elaboró el «Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional», que en nuestra opinión, era un informe al mismo tiempo necesario, serio y doloroso sobre la ola de terrorismo y de vulneración sistemática de los derechos humanos que asoló al país en el período 1980-2000. En dicho informe se formularon, en particular, una serie de recomendaciones importantísimas para seguir avanzando en la estabilidad democrática del Perú. Es de destacar al respecto el apoyo que la Comisión Europea ha otorgado en todo momento a los trabajos de la «Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional» (CVR), que publicó su informe final en agosto del 2003. Tras la presentación de dicho informe final de la CVR ante la Comisión de Asuntos Exteriores del PE, el 27 de noviembre del 2003, y gracias a la tenacidad de la Comisión Europea, el día 23 de diciembre siguiente, la UE emitió una Declaración

<sup>10</sup> Para mayor detalle, véase el excelente Cuaderno «La Unión Europea de la mano del Perú», publicado en Lima por la Delegación de la Comisión Europea (2003).

Política de apoyo a los trabajos de la CVR y de impulso a las propuestas del Gobierno peruano en pro de una verdadera «reconciliación nacional», incluida la puesta en marcha del Plan de Paz y Desarrollo destinado a las zonas afectadas, que cuenta con la contribución de la propia UE. Sigue haciendo falta, sin embargo, una política de apoyo, promoción y cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe mucho más decidida por parte del gobierno y las instituciones peruanas. Mientras tanto, resulta particularmente odioso e inaceptable que algunos antiguos miembros de la CVR, empezando por su ex presidente el doctor Salomón Lerner, sean objeto creciente de amenazas vejatorias e intimidatorias, más acordes con los métodos del terrible pasado que con los comportamientos que cabe esperar del exitoso proceso de gobernabilidad democrática por el que ha empezado a transitar Perú. En este sentido, es de esperar que los distintos procesos electorales que se desarrollarán en 2006 contribuyan a una estabilidad creciente y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país y de sus instituciones y gente. En todo caso, la Comisión Europea continúa apoyando al Perú con una contribución del orden de los € 90 millones en áreas como la educación, el apoyo al Estado de derecho, o la asistencia técnica en temas comerciales a fin de conseguir una mayor participación del Perú en la integración regional. La Comisión Europea prepara actualmente la estrategia de cooperación con el Perú para el período 2007-2013.

### **2.3.2. Apoyo de la Unión Europea al proceso de mantenimiento de la paz entre Ecuador y Perú**

304

Tras la independencia del Perú y el Ecuador, un contencioso territorial siguió envenenando las relaciones entre ambos países, que se disputaban una amplia zona amazónica en un conflicto al que la regla tradicional basada en el «uti possidetis» subsiguiente al período colonial no pudo poner remedio durante más de un siglo por razones eminentemente geográficas, lo que provocó frecuentes estallidos bélicos, el último de los cuales tuvo lugar en 1995. En efecto, el 29 de enero de 1942 se había firmado el protocolo de paz, amistad y mutuo entendimiento entre Perú y Ecuador, denominado Protocolo de Río, pero dicho protocolo no pudo ser aplicado para la solución del conflicto, al no coincidir con la realidad física de este, ya que el litigio se refería a dos líneas divisorias de aguas y el protocolo solo había definido la existencia de una.<sup>[\*]</sup> El resultado fue que en 1960 Ecuador declaró que «el error geográfico» del Protocolo impedía su aplicación, de modo que el conflicto no entró en vías de

---

[\*] Nota del editor: cabe destacar, con relación a este punto, que el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 era perfectamente ejecutable, que no existía error geográfico en él, como lo señalan los autores. Prueba palpable de ello es que, en el Parecer Técnico-Jurídico emitido por los expertos de los países garantes de dicho Protocolo el 6 de mayo de 1998, que resolvió definitivamente la controversia entre el Perú y el Ecuador, se señaló expresamente que lo dispuesto en el Protocolo de Río era perfectamente coincidente con la realidad geográfica, por lo cual no existía causal de inejecutabilidad. De igual forma, debe precisarse que la solución final fue posible gracias a la intervención y ayuda de los cuatro países garantes (Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos) y no de solo uno de ellos.

solución hasta que, en 1995, después de una nueva crisis bélica, y con la ayuda de Brasil, las partes firmaron la Declaración de Itamaraty, por la cual se comprometieron a abandonar las armas y a comenzar el diálogo para conseguir un acuerdo. Finalmente, el día 26 de octubre de 1998, los gobiernos del Perú y del Ecuador suscribieron el Acta Presidencial de Brasilia, en la cual sentaron las bases para el desarrollo de relaciones de cooperación, amistad y mutuo entendimiento y conforme a la cual se firmaron dos documentos:

- El Tratado de Comercio y Navegación, que reconoce al Ecuador la posibilidad de navegar libremente por el río Amazonas y sus afluentes, lo que implica facilidades portuarias y vías de acceso terrestres y aéreas.
- El Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad que establece iniciativas y acciones tendentes a consolidar la paz y a favorecer un acercamiento entre las dos regiones.

Todo ello presenta ahora un interés particular, puesto que en el contexto de este segundo acuerdo se diseñó un programa binacional de proyectos de infraestructuras sociales y productivas dirigido a beneficiar conjuntamente y a limar, en definitiva, la tradicional desconfianza y hostilidad de las poblaciones fronterizas peruanas y ecuatorianas. De esta forma, tanto las primeras como las últimas se beneficiarían de los dividendos de la paz y compensarían así pasados olvidos, con lo que contribuirían a consolidar las relaciones pacíficas futuras entre ambos países. La comunidad internacional contribuyó a dicho programa en el contexto del Grupo Consultivo reunido el 23 de marzo del 2000, hecho que comprometió a un apoyo financiero de 3.000 millones de dólares en 10 años, de los cuales la Comunidad Europea se comprometió desde el primer momento a otorgar la cantidad de 45 millones de euros para la mejora de la carretera Piura - Guayaquil. La ejecución de este proyecto debe iniciarse en breve.

### **3. Argumentos en pro del inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación UE - CAN en la cumbre de Viena**

Ya en la reunión ministerial de Vilamoura de febrero de 2000, las partes encargaron a la Comisión Europea y a la CAN la realización de un estudio que examinara la situación existente y futura de las relaciones comerciales entre ambas regiones. Dicho estudio sólo se terminó, sin embargo, en el 2003, con posterioridad a la celebración de la Cumbre de Madrid, y alimentó así la convicción de andinos y centroamericanos de que su realización no era sino un pretexto destinado a posponer sine die la realización de un futuro acuerdo de asociación, y ello a pesar de las demandas explícitas de unos y otros, del deseo declarado de diversos Estados miembros de la Unión, del apoyo explícito de instituciones como el PE, y de las propuestas de la presidencia española. Al final, la Cumbre de Madrid no pasó de conferir mandato para la negociación de los limitados acuerdos políticos y de cooperación UE - CAN (y UE - Centroamérica) referidos. Finalmente, la Declaración de Guadalajara imprimió un

impulso decisivo a la celebración de los nuevos acuerdos de asociación, al declarar en su párrafo 53:

Saludamos la decisión de las partes implicadas de abrir hoy el proceso que ha de conducir a estos acuerdos. Este proceso comenzará en este momento, con una valoración conjunta de los respectivos procesos de integración económica de Centroamérica y de la Comunidad Andina. La valoración conducirá en su momento a las negociaciones. No escatimaremos esfuerzos para asegurarnos de que la Ronda de Doha avance lo más posible en 2004 hacia su rápida conclusión. Cualquier futuro Acuerdo de libre comercio se realizará construyendo sobre los resultados del Programa de Trabajo de Doha y la realización de un nivel suficiente de integración económica regional.

El ejercicio de valoración conjunta se lanzó en la Comisión Mixta de enero del 2005, en la que se decidió la creación de un grupo ad hoc que se reuniría 3 veces durante dicho año, con el encargo de analizar el funcionamiento del sistema institucional de la CAN, la libre circulación de mercancías, la posible existencia de barreras no arancelarias y la adecuación de la unión aduanera. La primera reunión técnica tuvo lugar en Lima, los días 4 y 5 de abril de 2005. La segunda se celebró en Bruselas los días 25 y 26 de julio siguiente y la tercera se celebrará en Caracas en el mes de noviembre. La Comisión considera que las reuniones se han llevado a cabo en una atmósfera abierta y constructiva y el ejercicio está valorado muy positivamente. De hecho, la Comisión acogió muy favorablemente el Programa de Trabajo de la CAN sobre la profundización de la integración económica regional, que preveía ambiciosos objetivos para el año 2005. En su tercera reunión técnica, el grupo ad hoc debe dar cuenta a la Comisión Mixta de sus conclusiones al cabo de todo un año de trabajo. No creemos que sea oportuno, sin embargo, insistir excesivamente en la cuestión del AEC en las actuales circunstancias, lo que podría acarrear resultados más bien contraproducentes. De modo pragmático, y desde una óptica europea, se podría, por ejemplo, aceptar provisionalmente una unión aduanera imperfecta siempre y cuando se consiguiera acceso a las compras estatales, un mejor trato en materia de inversiones, acceso a los servicios y una mayor protección en materia de propiedad intelectual. En todo caso, sería deseable que la Comisión Mixta prevista para el primer trimestre de 2006 proponga una decisión política favorable al inicio de negociaciones del acuerdo de asociación, que pueda ser definitivamente confirmada en la Cumbre de Viena de 12 y 13 de mayo de 2006.

Por nuestra parte, seguimos sosteniendo, pues, que ha llegado la hora de profundizar las relaciones UE-CAN hasta llegar a la asociación euroandina, por numerosas razones:

- En primer lugar, por *interés político y solidaridad democrática*. Es cierto que el contexto político andino ha ido mejorando sustancialmente durante la última década, con la progresiva generalización y consolidación de los sistemas democráticos y la sucesiva celebración de elecciones libres en todos los países de la zona. Sin embargo, como lo pone de manifiesto la existencia de numerosos incidentes internos, la estabilidad democrática está más en cuestión que nunca. Así tenemos el caso de Colombia, en la que la estabilidad democrática se ve amenazada por la

existencia de una larga y sangrienta guerra civil. El caso del Perú post Fujimori, cuya democracia se desestabiliza por las dificultades en traducir en mejoras sociales decisivas los buenos resultados macroeconómicos de los últimos años. En Venezuela,<sup>11</sup> la democracia sufre las consecuencias derivadas de la crispación política cotidiana y la heterodoxa política social y exterior desarrollada sin complejos por el controvertido gobierno constitucional del presidente Hugo Chávez. Ecuador<sup>12</sup> y Bolivia<sup>13</sup> sufren la falta de la necesaria estabilidad política y de una verdadera integración social. Por último, podemos decir que en diversos Estados andinos, las relaciones cívico-militares siguen siendo una fuente de preocupación. Y, en todos, la inestabilidad democrática se produce como consecuencia de los fuertes problemas políticos derivados de la enorme pobreza y desigualdad existentes y de la corrupción rampante que aqueja a sus sociedades e instituciones. Por todo lo anterior, sigue hoy vigente más que nunca la necesidad de consolidar los procesos democráticos, de reforzar la eficacia y los medios de las administraciones y los poderes judiciales y su independencia, de hacer frente a los frecuentes casos de violencia social, y a las violaciones de los derechos humanos, etc. La asociación euroandina ayudaría, pues, a consolidar en el plano interno los procesos democráticos en la región, y salvaguardaría, al mismo tiempo, los intereses de la UE en la zona. Se trata, además, de una verdadera responsabilidad moral para la Unión: la de ayudar a satisfacer y mantener las expectativas de paz, justicia y democracia despertadas en los países y pueblos andinos, que no culminaron ni mucho menos con la reanudación de los procesos electorales y de las pautas democráticas en los países andinos. Por su parte, corresponde a estos mantener y hacer honor a los compromisos contraídos en materia de pacificación, democratización e integración y aplicar con urgencia las reformas decididas.

- En segundo lugar, por *coherencia integracionista*. En su imperfecta forma actual, la CAN se ha dotado ya de un avanzado sistema institucional, ha permitido la creación paulatina de un mercado andino, el fortalecimiento de la posición negociadora de los países que la conforman en el concierto internacional y el desarrollo de un comercio intraandino basado, hoy en día, principalmente en el sector de las manufacturas, pero con un futuro prometedor para arrastrar y contribuir a desarrollar en paralelo otros sectores. Naturalmente que el proceso integrador sigue presentando numerosas deficiencias. Algunas de ellas son similares a las que enfrenta la propia Unión (como la del carácter vertical de arriba hacia abajo del propio proceso

<sup>11</sup> Véase ROMERO, Carlos. «Venezuela: algunos cambios, muchos deseos y pocas alternativas». En *Nuevos horizontes andinos: Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Ob. cit., pp. 109-134.

<sup>12</sup> Véase SANCHEZ-PARGA y José RHON DÁVILA, Francisco. «Ecuador: perspectivas andinas y escenarios de futuro». En *Nuevos horizontes andinos: escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Ob. cit., pp. 62-83.

<sup>13</sup> Véase GAMARRA A., Eduardo. «Cuando la innovación no es suficiente: ruptura democrática en Bolivia». *Nuevos horizontes andinos: escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Ob. cit., pp. 11-37.

integrador), y otras son específicas, incluido su carácter a menudo más retórico que de hechos concretos, la inestabilidad política y económica de sus socios o su incapacidad para articular temas clave como la educación o la integración social de las minorías indígenas. En todo caso, la experiencia demuestra que la perspectiva de negociar juntamente con la Unión Europea daría solidez a las instituciones andinas y abriría una oportunidad real para la profundización de la integración en la región. La CAN ha sido uno de los interlocutores esenciales sobre los que la Unión Europea ha basado el conjunto de su estrategia de aproximación al subcontinente latinoamericano. Y no por casualidad, pues los países andinos constituyen el segundo bloque económico del subcontinente tras el Mercosur. Además, los países miembros de la CAN comparten con la Unión la práctica ya consolidada en la región del libre juego democrático —con las dificultades más arriba reseñadas, eso sí— y, tras la creación del Pacto Andino en 1969, han puesto en marcha un proceso de integración claramente inspirado en el de la UE. Ello ha posibilitado un diálogo intrarregional sobre temas de interés común y el que la UE y la CAN hayan ido desarrollando una amplia gama de instrumentos de diálogo en materia de comercio, cooperación al desarrollo, diálogo político y en materia de drogas. En fin, la asociación euroandina constituye un instrumento formidable para, por un lado, reforzar el proceso de integración en la CAN y, por otro, permitir a la propia Unión el aumento de su influencia en la zona a partir de sus propios principios y valores y de sus intereses legítimos de todo tipo.

- En tercer lugar, para *favorecer de una manera efectiva una mayor cohesión social en la región andina*, en la que la desigualdad y la exclusión tienen un alto coste en todos los ámbitos, pues no solo dificultan la reducción de la pobreza y ponen en peligro el desarrollo sostenible, sino que favorecen también la inestabilidad política y social. América Latina es la región más desigual del planeta y, dentro de él, la Comunidad Andina no es precisamente una excepción. Ya en la Reunión Ministerial Grupo de Río-UE de marzo de 2003, la Comisión propuso colocar la cohesión social en el centro de las relaciones birregionales y que esta fuera uno de los temas principales durante la Cumbre de Guadalajara. Como resultado, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron una serie de conclusiones al respecto (puntos 39 a 53 de la Declaración de Guadalajara). En la actualidad, el objetivo de la Unión sigue siendo el de estimular a los Gobiernos de América Latina a llevar a cabo las políticas fiscales y sociales necesarias para aumentar el grado de cohesión social. La Comisión está actualmente aportando asistencia técnica a la Secretaría General Andina para desarrollar el PIDS (Programa Integrado de Desarrollo Social) que la CAN adoptó en 2004 con el objetivo de luchar contra la pobreza y las desigualdades sociales. Este plan expresa el fuerte compromiso político de los países andinos en pro del refuerzo de la gobernabilidad y de un enfoque comprensivo para la inclusión social a nivel regional. La Comisión considera que esta iniciativa debe ser apoyada y así lo viene haciendo en un plan de trabajo que se ha definido conjuntamente con la Secretaría General de la CAN. Por nuestra parte, consideramos que el acuerdo de asociación propuesto

contribuirá significativamente a la promoción de la cohesión social al desarrollar la cooperación con los países andinos en este ámbito, al consolidar un diálogo político especializado en la materia, y al establecer cauces para el necesario seguimiento de las propuestas planteadas en un clima de asociación y ayuda mutua. Por cierto que ello requerirá, además, por parte de los países andinos, una mayor convergencia, particularmente por lo que se refiere a sus políticas monetarias, de cambio y de competencia.

- En cuarto lugar, *por un legítimo interés económico y comercial*, puesto que la Unión constituye para la CAN el mercado más importante después de los EE.UU., y no cabe duda de que su potencial es formidable. Con su población actual de más de 120 millones de habitantes, repartidos en un vasto territorio de 4'710.000 km<sup>2</sup> cuadrados y un PIB de unos 300 mil millones de dólares; sus cuantiosos recursos energéticos, minerales, pesqueros, agrícolas y forestales y su biodiversidad, que es la más rica del planeta e incluye el vital pulmón amazónico, la CAN constituye una región especialmente atractiva para la Unión en cuanto primera potencia comercial del mundo. Del mismo modo, resultan evidentes las notables ventajas que para la CAN se derivan de una verdadera asociación euroandina en los ámbitos económico y social, ámbitos estos que siguen constituyendo los principales retos del conjunto de la región andina. Es cierto que se ha venido produciendo durante los últimos años un crecimiento económico sostenido en algunos de los países de la zona, pero las frecuentes catástrofes naturales, el servicio de la deuda externa, un crecimiento económico todavía insuficiente, los persistentes problemas derivados de la droga y la delincuencia, y, sobre todo, el aumento de la pobreza y la desigualdad social como consecuencia de los programas de liberalización y ajuste, siguen lastrando fuertemente el desarrollo económico y social de la región andina. En tales circunstancias, Europa aparece como un socio económico de primer orden. Al mismo tiempo, un mínimo sentido de previsión por parte de la Unión exige ampliar cuanto antes su cuota de presencia política, comercial y social en la región, sino quiere quedar definitivamente a la zaga de los designios del poderoso vecino del Norte. El caso de México y de los positivos efectos del Acuerdo de Asociación celebrado por la UE con dicho país resultan paradigmáticos al respecto.
- En fin, *por razones de política exterior*, pues la intensificación de relaciones con la CAN resulta especialmente oportuna para articular regionalmente el alcance y el impacto de la política exterior de la Unión. En efecto, dado que en tanto que potencia global la Unión necesita de una política exterior, asimismo, global, no cabe duda de que la asociación euroandina constituiría una forma inmejorable de reforzar la identidad y visibilidad de la acción exterior de la Unión, y una oportunidad única para el establecimiento de una política exterior y seguridad común (PESC) global, coherente y autónoma.<sup>14</sup> No hacerlo así significaría dilapidar el

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado de este tema, véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier. «El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevas perspectivas

prestigio político obtenido por la UE en la región y desaprovechar sus restantes legítimas expectativas en relación con la misma. Por otra parte, una mayor autonomía de la política exterior de la Unión en la región andina en absoluto tendría por qué redundar en perjuicio de las relaciones trasatlánticas UE-EE.UU. ni ser llevada en oposición a dicho aliado común; antes bien, fortalecería sin duda al conjunto del denominado mundo occidental. Acertadamente, tanto la Comisión Europea como el PE han insistido tradicionalmente en que las relaciones eurolatinoamericanas, en general, se fundamentan en una numerosa serie de *principios y valores esenciales comunes*, de perfecta aplicación al caso de la CAN, y que siguen siendo de pertinente actualidad: los profundos lazos históricos, culturales, políticos y económicos que los unen; la adhesión de ambas partes a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas; los compromisos comunes en materia de respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales; común predilección por el multilateralismo y de rechazo al mundo unipolar, etc. Habría que añadir a todo ello, en fin, el declarado interés de ambas partes por dotar cada vez con mayor fuerza a sus respectivos procesos integradores de perspectivas de Unión Política. ¿Cómo interpretar sino los recientes avances de la UE en el ámbito económico y monetario, en materia PESD, y sobre todo en su proyecto de Tratado Constitucional? ¿O la decisión de 7 de agosto de 1998 de los Presidentes de la CAN de establecer una agenda de política exterior común? ¿Y qué decir de la común opción por un genuino multilateralismo como base de la acción exterior tanto por parte de la UE como de la CAN?

#### **4. La dimensión política del futuro acuerdo y la puesta en marcha de una asociación política y de seguridad euroandina**

Ante todo, la asociación euroandina que se propone debe implicar un salto cualitativo decisivo en el plano político. Se trata, en definitiva, de sentar las bases de una asociación política y de seguridad que posibilite un marco birregional de paz y estabilidad basado en principios fundamentales como el respeto de los derechos humanos, la primacía del Estado de derecho y de los valores democráticos, y la seguridad mutua. En nuestra opinión, ello implicaría, cuando menos, la adopción de una agenda política birregional ampliada; la actualización y puesta al día del diálogo político ministerial; la firma de una Carta Euroandina para la Paz y, por último, la puesta al día del diálogo parlamentario en el marco de una nueva Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana y la mejora de los cauces participativos de la sociedad civil.



#### 4.1. Un diálogo político ministerial actualizado y una agenda política ampliada

El modelo de *diálogo político multilateral*, que desde los años ochenta se produce en el contexto del Diálogo con el Grupo de Río, resulta más oportuno y necesario que nunca, pero actualmente dista mucho de ser el instrumento ágil de discusión y toma de decisiones que fue concebido tras el éxito del Grupo de Contadora y que tan útil podría y debería resultar ahora para afrontar en un marco multilateral euro-latinoamericano los conflictos de todo tipo por los que atraviesa la región andina, empezando por Colombia. Del mismo modo, se hace preciso dar un decidido impulso al *diálogo regional euroandino*, actualmente mortecino e insatisfactorio, después de sus prometedores inicios anuales institucionalizados mediante la Declaración Política de 1996. Es necesario, pues, actualizar y poner al día el *diálogo político ministerial* para darle un nuevo impulso sobre la base de la lógica determinada por las Cumbres y de los temas de discusión indicados en la nueva agenda política ampliada. Además, es fundamental que el diálogo político ministerial vaya acompañado de un *diálogo interparlamentario* mucho más intenso y estructurado que bien podría tener lugar en el marco de una Asamblea Transatlántica Eurolatinoamericana. Junto a ello, resulta imprescindible el aumento cualitativo y cuantitativo de la *participación de la sociedad civil* euroandina. Por otra parte, resulta imprescindible ampliar en calidad y cantidad la *agenda política regional euroandina*, que hasta la fecha se ha circunscrito al tráfico de drogas y los problemas relacionados con el blanqueo de dinero, la degradación medioambiental, la corrupción, el crimen y la violencia social, los derechos humanos y la prevención de conflictos. Además de un diálogo especializado sobre la cohesión social, la ampliación de la agenda debería incluir otros temas candentes y actuales como el apoyo a la gobernabilidad, la reducción de la pobreza, los intercambios humanos, la lucha contra el terrorismo, la acción coordinada en el sistema de las Naciones Unidas y en especial su Consejo de Seguridad, y las operaciones de gestión civil y militar de crisis. Sobre todo, en efecto, la nueva agenda debería dar prioridad al tema de la *cohesión social*, tema que junto a la integración regional fueron fundamentales para la Cumbre de Guadalajara y lo son más aún en la perspectiva de la Cumbre de Viena. De ahí necesidad de crear el diálogo especializado en cohesión social para la región andina en colaboración con las instituciones financieras y los organismos internacionales antes aludidos. Sobre todo, resulta fundamental que dicho diálogo se traduzca en acciones concretas que podrían después ser difundidas (y preparadas) a través de un foro sobre la cohesión social que implicara a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales.

#### 4.2. Temas regionales para una carta euroandina para la paz

No existen diferencias insalvables en las percepciones en materia de seguridad y defensa entre los países de la CAN y los de una Unión Europea que ha hecho del multilateralismo efectivo y del compromiso preventivo (que no de la acción militar preventiva) las bases de su Estrategia de Seguridad. Aunque es cierto que en muchos casos existe en América Latina, en general, y la CAN, en particular, una visión militar de la seguridad más próxima a los EE.UU., lo cierto es que, más allá de los actuales y

previsibles desarrollos en materia PESD por parte de la Unión, también la defensa última de esta reposa, en definitiva, en el marco transatlántico constituido por la OTAN y liderado en última instancia por los EE.UU. Resulta, pues, muy conveniente el desarrollo de un espacio propio euro-latinoamericano y euro-andino para las cuestiones de seguridad en todas sus variables. En este sentido, la firma de una Carta Euroandina para la Paz contribuiría a llenar de contenido real la vertiente política y de seguridad del nuevo Acuerdo de Asociación. Esta carta euroandina, que podría constituir el núcleo inicial e integrarse después en una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, se configura como una iniciativa de naturaleza política y jurídica, que permitiría a los socios euroandinos discutir seriamente sobre las cuestiones políticas y de seguridad más relevantes. Ha llegado el momento de que la Unión incorpore de una vez y de forma explícita los asuntos de seguridad y defensa al diálogo político y a los otros tipos de cooperación con AL y sus bloques regionales. La UE —a diferencia de los EE.UU.— no es percibida en la región como una superpotencia militar, porque ni lo es ni aspira a serlo. Más bien, la Unión se ha convertido, de hecho, en el primer polo de estabilidad mundial y en exportadora de valores como la democracia, el respeto de los derechos humanos, etc, en definitiva, en una potencia civil cuyas acciones y puntos de vista interesan grandemente en la región. Además, una iniciativa de este tipo se ve favorecida por la decisión de que la política exterior común de la CAN incluya entre sus áreas de acción prioritaria la adopción de medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad. Esta importantísima decisión fue adoptada en el denominado «Compromiso de Lima» sobre una carta andina para la paz y la seguridad, iniciativa del presidente peruano Alejandro Toledo dirigida a la reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, que fue respaldada por la Conferencia de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina celebrada en Lima el día 17 de junio del 2002.<sup>15</sup> Existe, pues, una amplia gama de temas susceptibles de integrar dicha Carta, de evidente interés para

---

<sup>15</sup> La Carta incluye los once principios de base de la nueva política común andina de seguridad y fomento de la confianza, que son los siguientes:

1. La preservación del Estado de derecho y la democracia como sistema de gobierno.
2. La promoción y protección de los derechos humanos.
3. La aplicación del derecho internacional humanitario.
4. La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas.
5. La solución pacífica de las controversias.
6. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada Estado miembro.
7. La no-intervención en asuntos internos.
8. El respeto al Derecho Internacional y a las obligaciones internacionales.
9. La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la ONU y la OEA.
10. La cooperación para el desarrollo.
11. El fortalecimiento del proceso de integración.

ambas partes.<sup>16</sup> Por otra parte, no cabe duda de que podría contribuir grandemente al logro de los objetivos de la carta la creación en la región andina del Centro Birregional de Prevención de Conflictos propuesto ya en noviembre de 2001 por el PE.

#### **4.3. La dimensión parlamentaria de la asociación euroandina**

La nueva asociación euroandina requerirá un debate político parlamentario reforzado. Lo más sustancial de este debate debería tener lugar, idealmente, en el seno de la Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana propuesta por el Parlamento Europeo en noviembre de 2001, con el cometido de asegurar el control parlamentario de la Asociación Estratégica Birregional decidida en las Cumbres anteriores de Río, Madrid y Guadalajara y, una vez firmado, también del futuro Acuerdo de Asociación Global Interregional. De esta Asamblea debe formar parte también el Parlamento Andino, que en lo inmediato y en unión del PE, deben garantizar en concreto el control parlamentario del futuro Acuerdo de Asociación UE-CAN. Para ello resulta fundamental, por un lado, prever en las disposiciones de este la constitución de una comisión parlamentaria mixta PE-Parlandino y, sobre todo, ampliar las competencias de este último y fortalecer su legitimidad directa mediante la elección cuanto antes de sus representantes mediante el sufragio universal directo. Esto último requiere la ratificación del Protocolo Adicional al Tratado por el que se establece el Parlamento Andino, firmado en Sucre el 23 de abril de 1997, por el que se instituye la elección por sufragio universal directo de sus miembros, de forma que se convierta en un instrumento jurídico vinculante. Por el momento, la elecciones directas dependen de una reforma constitucional en Bolivia, se encuentran en proceso de aprobación por el Congreso Colombiano, han tenido lugar en Ecuador el 20 de octubre pasado, se celebrarán por primera vez el 2006 en Perú, y han tenido ya lugar dos veces en Venezuela, primer país en cumplir con este mandato, una en 1998 y otra en el 2000. Las perspectivas son, pues, prometedoras, pero el tiempo apremia.

313

#### **5. El futuro acuerdo de asociación en su vertiente comercial**

En el ámbito económico, financiero y comercial, el objetivo a largo plazo de la asociación euroandina debe ser el de integrarse en la zona de prosperidad compartida resultante

---

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, la lucha contra el terrorismo, el control de armamentos y el desarme, la prohibición de las armas nucleares, químicas y biológicas; el tráfico y venta ilegal de armamentos; la eliminación de las minas antipersonal; las medidas de fomento de la confianza, etc. Además, algunos de estos y otros posibles temas para la carta euroandina para la Paz constituyen ya compromisos adquiridos en la Cumbre de Madrid y explicitados en el Documento de Valores y Posiciones Comunes: crímenes contra la Humanidad; tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos; lucha contra el terrorismo y su financiación; no-proliferación de armas de destrucción masiva; prohibición completa de los ensayos nucleares; no-proliferación de misiles balísticos; armas convencionales; incidencia de los conflictos armados sobre la población civil, etc.

del establecimiento de una zona euro-latinoamericana de libre comercio a más tardar en 2010. A dicha zona debería llegarse tras la celebración de un Acuerdo de Asociación Global Interregional, como respuesta estratégica al proyecto de ALCA y a la estrategia hegemónica de los Estados Unidos en la región. Su ámbito geográfico debería incluir, sin excepción, a todos los países miembros de la UE y de los pertenecientes a AL. Para llegar a ello sería preciso, a corto plazo y en cuanto a la región andina se refiere, concluir cuanto antes un acuerdo de asociación UE - CAN, manteniendo, mientras tanto, en favor de los países andinos las facilidades de las que gozan dentro del nuevo SPG + comunitario, que entró en vigor anticipadamente el 1 de julio de 2005 para los países andinos. Todos ellos han suscrito los convenios necesarios para poder beneficiarse del nuevo sistema que, en el caso concreto del Perú, incluye en principio una canasta mayor de productos que podrían acceder libremente al mercado de la Unión en relación con el SPG drogas.

En fin, los argumentos que suelen argüirse contra la realización de un Acuerdo de Asociación entre la UE y la CAN — y que en absoluto compartimos— son de diverso tipo:

- a) En primer lugar, suele hacerse referencia a *lo limitado de los actuales intercambios comerciales*, habida cuenta de que, para la Unión Europea, la Comunidad Andina representa menos del 1 % del total de su comercio con el resto del mundo. Por su parte, la participación europea en el comercio total de la Comunidad Andina ha descendido del 19 % de 1994 al 13 % en 2003, mientras aumentaba en cambio moderadamente el comercio total entre la CAN con los EE.UU. y Canadá. Con todo, la UE sigue siendo el segundo socio comercial de la CAN (destino del 12.44 % de las exportaciones andinas —8.292 millones de dólares en 2003— y origen del 16.30 % de sus importaciones —6.440 millones de dólares el 2003— según datos de la propia CAN,<sup>17</sup> muy por detrás de los EE.UU. pero por delante del propio comercio intraandino. Por otra parte, el relativo estancamiento de los intercambios comerciales entre la UE y la CAN contrasta con el fuerte incremento producido durante la última década en el comercio interandino y, sobre todo, con los EE.UU. más Canadá. En la perspectiva de un fortalecimiento de la CAN y, sobre todo de la puesta en marcha del ALCA, nuevos retrasos o vacilaciones por parte de la UE podrían tener efectos perniciosos casi irreversibles, mientras que una rápida reacción bien pudiera revertir la situación, como muestra el caso de México en sus relaciones con el NAFTA tras la firma del nuevo Acuerdo de Asociación con la UE. Por otra parte, no hay que olvidar que, dejando de lado el NAFTA, la CAN constituye el segundo bloque económico del subcontinente después del Mercosur (con la mitad de su población y un tercio de su PNB), y muy por delante del Mercado Común Centroamericano (con tres veces y media su población y seis veces su PIB).

---

<sup>17</sup> Secretaría de la Comunidad Andina. Documento informativo. 17 de septiembre de 2004.

En tercer lugar, el refuerzo de las relaciones UE- CAN ha pasado a cobrar un interés adicional a medida que se intensifican los intentos de constituir la denominada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por una parte, porque no pueden haber dudas sobre el interés final que reviste para los países andinos el establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio (siempre y cuando se hayan resuelto antes las diferencias actuales sobre subvenciones agrícolas, propiedad intelectual y sobre la vertiente social de una tal zona). Por otra, porque el actual estancamiento de la iniciativa opera también en perjuicio de los socios andinos, tres de los cuales (Colombia, Ecuador y Perú) negocian actualmente acuerdos comerciales bilaterales con los EE.UU. —que nunca han escondido su predilección por esta vía antes del lanzamiento de dicha iniciativa— en condiciones de aplastante inferioridad negociadora. Cabría aducir que la negociación de dichos acuerdos TLC servirá a la larga como catalizador del proceso de integración andina, puesto que permite avanzar en temas como las compras públicas, los procedimientos aduaneros, las inversiones y la solución de diferencias en los que no se ha podido profundizar en el marco andino, se aumentarán los flujos de comercio que a su vez contribuirán al desarrollo de ciertas zonas, y se cubrirán mediante una cláusula de nación más favorecida a los otros dos socios andinos que no negocian en aquellas cuestiones que vayan más allá de la normativa andina, tal y como establece la Decisión 598 de la CAN. Cabe pensar también, sin embargo, que dichos TLC podrían constituir una amenaza para la CAN, en la medida en que se producirán conflictos con la normativa andina, la negociación de los tres países en cuestión con los EE.UU. podría acabar fragmentando a los andinos a pesar de las precauciones tomadas si finalmente solo algunos de ellos firman los Acuerdos TLC y, en definitiva, por el riesgo de que el marco de referencia sea ya en lo sucesivo más el impuesto por los Estados Unidos que el que constituye la propia CAN. Sea como fuere, es más que probable que tanto la vía bilateral —más atractiva pero también más costosa en el corto plazo— como la integración andina constituyen los dos lados de la misma moneda de la diversificación económica y comercial, bien que la integración representada por la CAN siga presentando las mayores ventajas a medio y largo en términos de mantenimiento de una relativa autonomía. El hecho de que de los procesos bilaterales citados se haya apartado desde el primer momento a aquellos socios (como Venezuela) que se oponen a los designios del gran vecino del Norte en las negociaciones sobre el ALCA constituye probablemente una buena prueba de ello. Este no será, en cambio, el desarrollo previsible en las futuras negociaciones con la UE, capitales también para la CAN en términos de diversificación en razón de la posición de aquella como primera potencia comercial del mundo, y que privilegia el marco negociador regional. En fin, tampoco ha de olvidarse que, mientras tanto, nuevos y temibles socios comerciales comienzan a afluir a la región, empezando por China, y que, de no reaccionar a tiempo, también por esta vía podría verse afectada la posición de la Unión.

- b) Se arguye también en contra de la conveniencia de realizar un Acuerdo de Asociación entre la UE y la CAN el *escaso nivel de integración regional andina* existente.

Alegando que solo un 9 % del comercio total andino es intrarregional, se concluye que queda todavía mucho por hacer hasta que exista entre los países de la CAN un verdadero mercado interior, por no hablar de una verdadera integración económica y política como la de la UE. Este argumento, además de ignorar los grandes avances producidos últimamente en la integración andina, ignora también el criterio comparativo pues, por un lado, el nivel de integración entre los países signatarios del Acuerdo de Cotonu no constituye precisamente un dechado de integración regional y, por otro, la escasísima integración regional de los socios mediterráneos de la Unión no desautoriza por ese solo hecho al conjunto del Proceso de Barcelona, iniciado en 1995 y culminado con la firma paulatina de acuerdos euromediterráneos de asociación con cada uno de dichos socios, a pesar de que el comercio intrarregional Sur-Sur apenas llega en este caso a un raquíutico 6 %. Precisamente, tal y como demuestra el caso de Mercosur, es justamente la perspectiva de negociar con un bloque regional como la UE, hecho que produce un benéfico impulso integrador en los otros bloques regionales con los que aquella negocia. En el caso de la CAN, la negociación con la Unión podría ayudarle a avanzar en el tema de la libre circulación de mercancías, no solo por lo que se refiere al AEC, sino también en lo relativo a la unificación de trámites aduaneros y la adopción de normas sanitarias y fitosanitarias uniformes, o a superar las actuales limitaciones en materia de transporte. Por ello, del mismo modo que el mero hecho de negociar con la UE ha ayudado a consolidar la integración regional en Mercosur y aumentado su comercio intrarregional incluso en circunstancias desfavorables, así es de prever que la negociación de un acuerdo de asociación UE-CAN ayudará a consolidar el proceso de integración andina. Y ello tanto más, cuanto que a diferencia de lo que sucede en el caso de las actuales negociaciones con el Mercosur, las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual no se cuentan precisamente entre los temas más sensibles para la CAN. Además, la negociación de dicho acuerdo mejoraría, sin duda, la capacidad política, institucional y técnica de la CAN para negociar en bloque cuestiones clave. De hecho, en su Informe Anual 2002 el BID recordaba que «[...] los nuevos horizontes que se están abriendo en los procesos de integración internacional son la mejor oportunidad con que cuenta la región para mejorar sus perspectivas de crecimiento a medio plazo [...]».

- c) Otros de los argumentos utilizados en contra del Acuerdo de Asociación UE-CAN tienen que ver con la necesidad de que la Unión otorgue *prioridad a la negociación multilateral en el marco de la Ronda de Doha de la OMC*. Lo cierto es, sin embargo, que los argumentos de este tipo no se ajustan a la conocida política de la Unión de conciliar y no enfrentar los conceptos complementarios de multilateralismo/regionalismo, tal y como se puso ya de manifiesto cuando se debatió en su día la negociación con el Mercosur de un Acuerdo de Asociación dotado de un componente comercial de libre comercio. Además, tales argumentos restrictivos eliminan la posibilidad de establecer alianzas en el ámbito de la OMC, muy necesarias y beneficiosas para ambas partes. Por otra parte, contradicen la

práctica reciente de la Unión, en pleno proceso de desarrollo del Acuerdo de Cotonu y con la inmensa mayoría de su red de acuerdos euromediterráneos de asociación ya en vigor, casos todos ellos en los que las negociaciones simultáneas en la esfera regional y multilateral se han revelado perfectamente compatibles y complementarias. Así lo ve también, por cierto, el principal adversario comercial de la Unión, los EE.UU., que en la actualidad negocian simultáneamente en el marco de la OMC, del ALCA y de los acuerdos bilaterales TLC, negociaciones que incluyen ya la mayor parte de los capítulos que son objeto también de los acuerdos de asociación de la UE, incluida la creación de zonas de libre comercio, y en las que no consta ni mucho menos que los norteamericanos hayan objetado las carencias, reales o supuestas, de integración regional de su contraparte.

- d) Otras objeciones se refieren, en fin, a *dificultades de orden técnico* para que la Comisión Europea pueda negociar simultáneamente en los foros multilaterales y regionales. La práctica demuestra, sin embargo, precisamente lo contrario, pues dicha institución no en vano representa a la primera potencia comercial mundial y ha dado ya sobradas pruebas de su capacidad para negociar a la vez en la OMC y bilateralmente, con distintos grupos de regiones o con terceros Estados individualmente. Dicho argumento tampoco se sostiene, pues, en pie.

### 5.1. Un acuerdo de liberalización con el objetivo de llegar al libre comercio

En su vertiente comercial, el acuerdo de asociación UE - CAN que se propone en modo alguno podría ser menos ambicioso que los que se han celebrado ya con México y Chile y el que se negocia actualmente con el Mercosur, de modo que su objetivo último sería la liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de toda clase de bienes y servicios entre la UE y la CAN, de conformidad con las normas de la OMC. Esta liberalización debería ser progresiva y culminar, pues, en el establecimiento de una zona de libre comercio (ZLC) entre la UE y la CAN. Por otra parte, dado que un país de la CAN es ya asociado del Mercosur (Bolivia) y otro (Venezuela) acaba de solicitar formalmente su adhesión, y que, sobre todo, CAN y Mercosur suscribieron en Lima el día 16 de diciembre del 2003 un acuerdo de complementación económica para la conformación de una zona de libre comercio, resulta evidente que tan pronto como se alcance el objetivo último de dicho acuerdo de crear una ZLC entre CAN y Mercosur en un plazo de 10 años (15 para ciertos productos sensibles) y hayan culminado, por su parte, las negociaciones UE - Mercosur con el establecimiento de otra ZLC entre ambas partes, se llegará también por vía indirecta al resultado aquí propuesto. De hecho, resulta evidente que, una vez que Venezuela ha decidido también adherirse al Mercosur tal y como anunció en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, el citado proceso de convergencia podría acelerarse más aún. Por el momento, Mercosur y CAN tratan pues de conformar un sólido espacio sudamericano que con toda seguridad pasará a desempeñar un papel fundamental tanto en la perspectiva de las negociaciones del ALCA, como en la de las relaciones de las dos subregiones con la UE. Que ello se articule o no a través de la recién creada Comunidad Sudamericana de Naciones, solo el tiempo lo

dirá, pero cualquiera que sea la fórmula elegida, no cabe duda de que tanto Mercosur como la CAN estarán en la base de la misma. Esta es, pues, otra razón más para negociar lo antes posible la asociación directa UE - CAN, y para crear una zona propia de libre comercio. Desde una perspectiva estratégica, esta apuesta por el enfoque regional en tanto el multilateralismo no haya dado todos sus frutos nos parece la única forma posible de defender los intereses de todo tipo de ambas partes, especialmente si el proyecto ALCA se desatascas pues, como ya se dijo, el Acuerdo de Asociación UE - CAN, igual que los otros de su generación, sería en realidad preparatoria de la celebración futura de un acuerdo de asociación global interregional y del establecimiento de una zona eurolatinoamericana de libre comercio, contrapunto al ALCA, en el horizonte del año 2010.

## 5.2. El mantenimiento a corto y mediano plazo del nuevo SPG +

En el ámbito comercial, las relaciones actuales de la UE con la CAN han venido estando basadas en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), al que se añadió una cláusula de «lucha contra la droga», que desde 1990 prevé la concesión de preferencias suplementarias a los países andinos por colaborar en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (SPG andino), como manifestación concreta del principio de corresponsabilidad. Gracias a dicho sistema y a la cláusula de la nación más favorecida, un 90 % de las exportaciones andinas hacia la UE han venido estando exentas de derechos de aduana. Por desgracia, este sistema fue rechazado por la OMC arguyendo que no está basado en criterios objetivos y que, por lo tanto, infringe las reglas de dicha organización. Como consecuencia, el SPG Drogas ha sido sustituido por el nuevo SPG + el cual, a diferencia del sistema general —aplicable a partir de 1 de enero de 2001— está ya en vigor desde el 1 de julio de 2005.

A diferencia del anterior SPG Drogas, para poder beneficiarse del nuevo SGP + los países andinos interesados deben suscribir 27 convenios internacionales en materia de derechos humanos, medio ambiente y gobernabilidad democrática y satisfacer a la vez diversos criterios económicos, tales como la escasa diversificación de sus productos. En la actualidad, todos los países de la región menos Venezuela (al que le queda por ratificar un Convenio) han cumplido los diferentes requisitos y están entregando a la Comisión la documentación pertinente, con el objetivo de beneficiarse del nuevo sistema cuanto antes. Existen casos concretos de países andinos, como el Perú, que se han mostrado satisfechos con el nuevo sistema, que le permitirá, de hecho, incorporar una mayor canasta de productos para su exportación a la UE exentos de derecho de aduanas. De hecho, esta renovación del SPG andino ha sido en general bien acogida por la CAN, que se queja, sin embargo, de la pérdida de especificidad que entraña el nuevo SGP +, al no incluir el principio de corresponsabilidad compartida que estaba en la base del anterior sistema y que la Unión aceptó hace ya tres décadas. Por su parte, la Comisión Europea arguye que el principio de corresponsabilidad compartida no está en juego, y que, de hecho, sigue siendo canalizado a través del mecanismo único que constituye el diálogo de alto nivel sobre drogas, sin parangón en ninguna otra región. Por otra parte, la Unión adoptó en diciembre de



2004 una estrategia en materia de drogas hasta el 2012, en la que dicho principio aparece también consagrado. Precisamente, a finales de junio siguiente se adoptó un Plan de acción para implementar esta estrategia (2005-2008). Mientras tanto, la UE apoya proyectos relacionados con las drogas por importe de unos € 140 millones en la región andina, los cuales se centran no solo en el cultivo alternativo, sino también en temas como la reducción de la demanda y precursores químicos.

De todos modos, la idea misma de un SPG + que tiene un carácter unilateral y temporal (hasta el 31 de diciembre de 2008), que impide realizar previsiones comerciales a largo plazo, que no es negociable de hecho, que no elimina las barreras no arancelarias, que se ve obstaculizado por obstáculos fitosanitarios y que está referido únicamente al sector de bienes y mercancías pero no, por ejemplo, al de servicios, sigue sin complacer a los socios andinos. Además, las preferencias del SPG andino han venido diluyéndose paulatinamente tras los resultados de la Ronda de Uruguay, los últimos acuerdos comerciales firmados por la Unión, la concesión de diversas preferencias a otros países y la apertura de contingentes con arancel preferente a ciertos productos. Y ello con independencia de que los países andinos no hayan utilizado al máximo el sistema. Sin embargo, arguyendo que, como se dijo, gracias al SPG Drogas y a la cláusula de la nación más favorecida, un 90% de las exportaciones andinas hacia la UE han venido estando exentas de derechos de aduana, los adversarios al Acuerdo de Asociación entre la UE y la CAN suelen argüir que la creación de una ZLC no les aventajaría en nada, ya que el 10% restante incluye precisamente los productos más sensibles para la Unión, que probablemente entrarían dentro del porcentaje de exclusiones admitidas en el marco de la OMC o, en todo caso, implicaría largos periodos transitorios. Además, se dice, un acuerdo de libre comercio operaría en ambas direcciones, hecho que podría perjudicar igualmente a la CAN. Ahora bien, quienes así argumentan olvidan, en primer lugar, que no corresponde a sus interlocutores sino a la propia CAN determinar por sí misma lo que mejor conviene a sus propios intereses, y esta ya lo ha hecho reiterando antes y durante las Cumbres de Madrid y Guadalajara lo mismo que para la de Viena su interés por negociar un acuerdo de asociación con la UE. Por otra parte, no hay que perder de vista el carácter global que presenta un acuerdo como el que se pide, que incluye, no solo la creación de un área de libre comercio, sino también otros importantes ámbitos en materia política, educativa, de salud y de cooperación al desarrollo. Pero, sobre todo, el sistema SPG se ha mostrado absolutamente incapaz hasta la fecha de invertir la desfavorable evolución de los intercambios comerciales entre la UE y la CAN, especialmente si se les compara con la predominante posición que siguen ocupando los intercambios andinos con los EE.UU.

## **6. La contribución del futuro acuerdo a la cohesión social y a la ayuda al desarrollo**

La asociación euroandina que se propone exige también un salto cualitativo decisivo en su vertiente social, educativa y de ayuda al desarrollo. Ha llegado la hora de lanzar

en la región una decidida y generosa política de ayuda, centrada en especial en la lucha contra la pobreza, en la seguridad humana y en la creación de un área de conocimiento euroandina. Sobre todo, se trata de incorporar las enseñanzas acumuladas tras los primeros años de vigencia de los acuerdos de la Unión con México y Chile, que muestran claramente que la mera liberación y apertura de mercados no garantiza por sí sola, ni mucho menos, el desarrollo sostenible, la consolidación de la democracia, la reducción de la pobreza ni la reforma del Estado.<sup>18</sup> Para que el nuevo Acuerdo de Asociación UE-CAN sea un instrumento de desarrollo, será necesario pues que incluya una vertiente de desarrollo bien planificada y negociada, que vaya acompañada además de la adopción de políticas internas de reforma institucional y de apoyo a la cohesión social, la educación, la infraestructura y la innovación tecnológica.

### **6.1. La cooperación de la Unión al logro de los objetivos del milenio en la región andina: la puesta en marcha de un fondo de solidaridad birregional**

La cooperación de la UE con la CAN tiende a reducirse paulatinamente, a medida que nuevas áreas y necesidades ocupan la atención de la Unión y de sus Estados Miembros. Sobre todo se está produciendo una redistribución de los fondos asignados a la región. Con todo, la UE —Comisión más Estados miembros— sigue siendo el primer donante de AOD en favor del continente latinoamericano y también de la CAN, que fue la primera región de AL en recibir ayuda al desarrollo por parte de la Comunidad en los años setenta y recibió unos 692 millones de dólares en el 2002.<sup>19</sup> Todo ello es relativo, sin embargo, en un contexto en el que, según el Informe de Desarrollo Humano 2003 del PNUD, los niveles de pobreza extrema y de pobreza en los diversos países andinos en el período 1990-2001 eran, respectivamente, del 14,4% y 34,3% en Bolivia; del 20,2% y 52,3% en Ecuador; del 15,5% y 41,4% en Perú; del 15% y 32% en Venezuela y del 14,4% y 26,5% en Colombia. De hecho, en países como Colombia, Ecuador y Venezuela los niveles de pobreza extrema en el año 2000 excedían a los de 1990. Ha llegado, pues, el momento de dar un nuevo y generoso impulso a la política de cooperación al desarrollo de la UE hacia la CAN, dentro de la cual la lucha contra la pobreza y la desigualdad social se conviertan en elementos clave. Aun reconociendo la responsabilidad primera que corresponde a los países andinos para resolver tales carencias, es evidente que solo un decidido apoyo exterior —y muy especialmente de la UE— permitirá a sus sociedades superar atrasos seculares que lastran de forma decisiva su desarrollo. En este sentido, la mejor ayuda al desarrollo que podría prestar la UE a la CAN sería la resultante de la apertura de sus mercados y una generosa revisión de su política agrícola común y de su

---

<sup>18</sup> Véase SANAHUJA, José Antonio. «Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (AGMUE)». *Policy Paper preparado para la Dirección General de Estudios por encargo de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del PE*. Madrid, 15 de diciembre de 2003.

<sup>19</sup> BID. INTEGRACIÓN Y COMERCIO EN AMÉRICA. Mayo 2004.

sistema de subvenciones, que en las circunstancias actuales penaliza decisivamente algunas de las principales exportaciones andinas, como los productos agrícolas. Además, resultaría extremadamente útil la creación y extensión al área andina de un Fondo de Solidaridad Birregional, cuyas actividades deberían estar orientadas a la gestión y financiación de programas sectoriales relacionados en una primera fase con la salud, la educación y la lucha contra la pobreza extrema, y abarcar también después el apoyo a las infraestructuras físicas y a la integración fronteriza andinas.<sup>20</sup> Además, cabe reclamar también para AL, en general, y para la CAN, en particular, la aplicación de recursos presupuestarios adecuados para cuya asignación deberá tener debidamente en cuenta el hecho de que, aunque todos ellos son considerados regularmente en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD como países de desarrollo humano «medio», las diferencias entre los países andinos son muy importantes, y los índices de desigualdad de ingresos y consumo están entre los más elevados. A menos que se reaccione pues de manera enérgica, el logro de los Objetivos del Milenio, por lo que se refiere a los países andinos, está más que en entredicho.

## **6.2. Un fuerte impulso a la cooperación en materia de seguridad humana y la creación de un área del conocimiento euroandina**

El acuerdo de asociación UE-CAN que se propone debe aportar un fuerte impulso a las relaciones euroandinas en esos dos grandes ámbitos. Seguridad humana y sociedad del conocimiento constituyen dos necesidades básicas en el área andina para afrontar el violento presente y dar a las nuevas generaciones perspectivas futuras de éxito político, económico y social. Más allá de un enfoque puramente asistencialista, por lo tanto, el nuevo acuerdo de asociación debería marcar la diferencia, privilegiando la cooperación en los *ámbitos tecnológico, de la educación superior y de la innovación*. En efecto, solo la *educación, la cultura*, y la creación de una *genuina sociedad del conocimiento* pueden sacar a los pueblos andinos de su secular atraso. Precisamente, las limitaciones actuales de la cooperación europea en materia de educación y cultura reflejan bien el fallo de la Unión a la hora de plantear unas relaciones globales

---

<sup>20</sup> Este fondo, que debería contar con un apoyo presupuestario sectorial adecuado, podría ser coordinado por la Comisión en colaboración con aquellos organismos y países que contribuyan también con sus aportaciones a dotar al mismo con recursos presupuestarios suficientes. Y al hablar de organismos nos referimos fundamentalmente al BEI, BID, Banco Mundial, etc., pero sobre todo a la CAF, que constituye actualmente la principal fuente de financiación de la CAN, doblando ella sola las aportaciones conjuntas del Banco Mundial y el BID. Así pues, las disposiciones del nuevo acuerdo deberían ser complementarias con las actividades del Fondo de Solidaridad Birregional pedido por el PE en su Resolución de 15 de noviembre de 2001, y contribuir sustancialmente al mecanismo de solidaridad financiera destinado a afianzar la gobernabilidad democrática y a la superación de la pobreza propuesto en la Declaración de Guayaquil de julio de 2002, en el marco de la II Reunión de los Presidentes de América del Sur, y reiterado en el Consenso del Cusco de mayo del 2003 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, durante la XVII Cumbre del Grupo de Río.

con la CAN y con los países latinoamericanos en general. El resultado obvio ha sido la penetración de las pautas educativas y culturales norteamericanas en las élites políticas y financieras andinas con las correspondientes consecuencias negativas para los intereses de la Unión. La necesidad de una verdadera asociación educativa y cultural que contemple, además, y, muy en particular, a las minorías étnicas y a los grupos indígenas se hace, pues, más evidente que nunca. Asimismo, resulta fundamental también desarrollar y promover la diversidad cultural, campo en el que se echan especialmente en falta propuestas concretas e imaginativas. En todo caso, es de desear la apertura inmediata a los países andinos de los programas Sócrates, Leonardo y Raphaël relativos a la enseñanza, el aprendizaje, la formación profesional, la enseñanza sobre nuevas tecnologías, y al patrimonio cultural. Además, el reforzamiento del programa Alfa para la cooperación institucional en el ámbito de la educación superior; un decisivo impulso al programa ALIS para el desarrollo de la Sociedad de la Información, así como al Programa de Becas de la UE con América Latina (ALBAN), de tan decepcionante inicio, y la extensión a América Latina del programa Erasmus Mundus y de los intercambios de jóvenes resultan fundamentales. En fin, una cooperación decidida en materia de ciencia y tecnología ayudaría a los países andinos a incorporarse al mundo globalizado de hoy con esperanzas razonables de un desarrollo endógeno suficiente para que los beneficios macroeconómicos de unas sociedades andinas más competitivas reviertan realmente en sus ciudadanos y mejoren sustancialmente sus condiciones de vida.

322

Además, nos parece fundamental también que el nuevo acuerdo contenga disposiciones e instrumentos que ayuden a paliar la desastrosa situación de la *salud* en los países andinos, garantizando en particular el acceso a los medicamentos genéricos y a los sistemas públicos de salud. Sin duda, podrían resultar de extraordinaria utilidad también en este ámbito las actividades del Fondo de Solidaridad Birregional, una vez creado.

En el ámbito *social*, nos parece fundamental que las disposiciones del futuro acuerdo de asociación promuevan una cooperación amplia y eficaz dirigida a cubrir las necesidades básicas que incluya, además, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el refuerzo del diálogo social. Pero, sobre todo, el nuevo acuerdo debe, imperiosamente, reflejar el apoyo conjunto y compartido al excelente trabajo iniciado por la propia CAN en materia de *cohesión social* e impulsar de forma decisiva su desarrollo. Dicho acuerdo deberá pues, no solo poner en marcha, como se dijo, un diálogo político y social especializado, sino también aunar esfuerzos para el desarrollo del PIDS y facilitar la adopción de una estrategia común por parte de los países andinos en materia de cohesión social. En este sentido, el nuevo acuerdo debe reflejar, también en su articulado y en las acciones propuestas la prioridad que ya en sus actuales estrategias de cooperación bilateral y regional la Comisión viene otorgando al tema de la cohesión social. La Unión podría ayudar, además, mediante un decidido apoyo al uso de los recursos naturales andinos y al desarrollo energético.

Del mismo modo, el nuevo acuerdo debe imperiosamente contribuir a una *inserción completa y efectiva de la población indígena* en la vida política, económica y social de cada país, algo que constituye una asignatura pendiente en la mayor parte de los socios andinos desde los días de la independencia. Naturalmente, la responsabilidad de llevar a cabo dicha inserción política, legal y social corresponde, en primer lugar, a dichos socios, que en caso contrario seguirán viendo amputadas muy notablemente sus propias posibilidades políticas, económicas y comerciales, además de correr graves riesgos de cohesión nacional y de fractura social de consecuencias extremadamente graves para su estabilidad democrática y, en los casos más graves, para la propia pervivencia del Estado. Los brotes de irredentismo y mesianismo indigenista producidos últimamente en varios países andinos constituyen buena prueba de ello. El nuevo acuerdo debe contribuir decisivamente a reconocer de modo efectivo el carácter multicultural y pluriétnico que caracteriza a las sociedades andinas y ayudar a poner fin a una situación en la que la población indígena ha sido víctima de un secular desprecio, olvido y exclusión social. Para ello, la Unión debe incluir a la población indígena entre los destinatarios primeros de la ambiciosa cooperación al desarrollo que se reclama, extendiendome de forma masiva a dicha población los instrumentos y programas propuestos, pues no en vano las minorías (o mayorías) indígenas se cuentan precisamente entre los más pobres, atrasados y desfavorecidos habitantes de los países en los que viven.

Por último, el nuevo acuerdo de asociación debería incluir disposiciones claras y generosas sobre *migración e intercambios humanos*, en línea con las que actualmente se discuten en el contexto iberoamericano tras la Cumbre de Salamanca. Tales disposiciones deben resultar de un debate abierto y serio en materia de organización de los flujos migratorios, (incluida la lucha contra la emigración irregular y las mafias que se aprovechan de ella), la gestión común de estos, la definición de políticas de inmigración temporales, la creación de un visado de circulación específico para los hombres y mujeres empresarios, universitarios, investigadores, estudiantes, periodistas y sindicalistas que participen en la asociación euroandina, la movilización de la inmigración al servicio del desarrollo del país de origen (ayuda a proyectos de los inmigrantes en sus países de origen) y la puesta en marcha de una política de integración claramente afirmada en los países de acogida para los inmigrantes establecidos legalmente.

### **6.3. Aplicación estricta de un plan global de lucha contra la droga**

Desde hace años, la región andina es la única región en el mundo que viene manteniendo un diálogo especializado de alto nivel sobre drogas con la Unión. Este diálogo, que se inició con una reunión ministerial celebrada en Bruselas el 26 de septiembre de 1995 y que introdujo el novedoso concepto de responsabilidad compartida, funciona a base de reuniones de alto nivel, y produjo como frutos inmediatos la firma, con posterioridad al acuerdo marco de 1993, de diversos *acuerdos sectoriales* con cada uno de los cinco países miembros de la CAN en materia de precursores y sustancias químicas utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de drogas y

sustancias psicotrópicas, todos ellos de fecha 18 de diciembre de 1995, similares al firmado más tarde con México el 13 de diciembre de 1997. Este diálogo especializado UE-CAN se complementa, además, con el diálogo conjunto UE-AL en materia de droga, que adquirió una nueva dimensión con la adopción del Plan de Acción Global sobre Drogas para la UE-AL y Caribe en la I Cumbre de Río, que estableció el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE, AL y el Caribe, del que forman parte los Planes de Acción de Barbados y Panamá. Posteriormente, la II Cumbre de Madrid adoptó el compromiso de fortalecer la cooperación para luchar contra las drogas ilícitas y sus delitos conexos, la corrupción y la delincuencia organizada, mediante el reforzamiento de los mecanismos de coordinación, el combate contra las fuentes de financiación de la producción y el tráfico de drogas, y la prevención de su utilización para financiar el terrorismo y las actividades delictivas a escala mundial. En este contexto, las disposiciones del futuro acuerdo de asociación UE-CAN deben incorporar cuanto resulta del rico acervo existente e incluir medidas novedosas y eficaces que permitan combatir adecuadamente esta lacra, ofreciendo alternativas económicas reales a la población implicada. En el terreno práctico, es importante que dichas disposiciones refuercen la generación e intercambio de información técnica a nivel birregional, incluida la creación de redes comunes de inteligencia; que incorporen los últimos avances aplicables en materia de precursores; que impliquen un apoyo real a la puesta en práctica de las estrategias nacionales en materia de desarrollo alternativo previstas en el Plan Andino contra la Droga; y que prevean, a fin de cuentas, un intercambio de experiencias en materia de incautaciones. Podrían incluirse, además, programas específicos para la formación de jueces y policías y también sobre el marco jurídico necesario para el enjuiciamiento efectivo de los delitos de narcotráfico y conexos.

## 7. Conclusiones

La IV Cumbre UE-ALC de Viena debe finalmente dar luz verde al inicio de negociaciones para la firma de un ambicioso acuerdo de asociación UE-CAN. Como en casos anteriores, no cabe duda de que la sola perspectiva de negociar dicho acuerdo primero, y la entrada en vigor del mismo después, contribuirá decisivamente a reforzar la CAN y, por ende, al proceso de integración en América Latina, cualquiera que sea la arquitectura final que dicho proceso vaya tomando. En el caso de América del Sur, por ejemplo, resulta evidente que los actuales intentos por asentar la recién creada Comunidad Sudamericana de Naciones no solo no restan, sino que ven incrementadas sus posibilidades de éxito en la medida en que se apoyen en los logros y realizaciones concretas de procesos regionales como Mercosur y la CAN. Esta última constituye hoy en día el único mecanismo político, económico e institucional capaz de vertebrar una región tan convulsionada como la andina, de servir de contrapeso democrático a las tendencias y veleidades autoritarias siempre presentes en ella, y de asegurar un lugar a la subregión en la política, la economía y el comercio en un mundo globalizado. Desde nuestro punto de vista, ninguna fórmula podría combinar mejor los intereses de todo tipo de una Unión ampliada y de la propia CAN que la

celebración de un amplio *Acuerdo de Asociación política, comercial y de desarrollo* dotado, cuando menos, de las siguientes características específicas:

1. En el ámbito político, el acuerdo debe sentar las bases de una *asociación política y de seguridad euro-andina* efectiva basada en instrumentos como los siguientes:
  - la firma y aplicación de una carta euroandina para la paz y la seguridad, vinculante política y jurídicamente;
  - la realización de un diálogo político general basado en una agenda política concentrada en temas candentes y actuales, como la cohesión social, el apoyo a la gobernabilidad, la reducción de la pobreza, los intercambios humanos, la lucha contra el terrorismo, la prevención de conflictos, la acción coordinada en el sistema de las Naciones Unidas y, en especial, su Consejo de Seguridad, y las operaciones de gestión civil y militar de crisis;
  - la puesta en marcha de un diálogo especializado en materia de cohesión social;
  - la mejora significativa de la presencia y visibilidad de la Unión en la región, mediante visitas mucho más frecuentes por parte del Alto Representante/futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión; del Presidente de la Comisión Europea, de la Comisaria responsable, y del Presidente del PE; y
  - formulación de iniciativas y previsión de planes de contingencia conjuntos para hacer frente a situaciones de crisis en los distintos países antes de que estallen, a elaborar conjuntamente por un Centro Eurolatinoamericano de prevención de conflictos a establecer en la región andina.
2. En su vertiente comercial, el nuevo acuerdo de asociación debe tener como objetivo último la liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de toda clase de bienes y servicios entre ambas regiones, de acuerdo con las normas de la OMC. En tanto entra en vigor el Acuerdo, resulta fundamental que todos los países andinos mantengan las facilidades del nuevo SPG + comunitario.
3. Más allá de un enfoque puramente asistencialista, el nuevo acuerdo de asociación debe privilegiar la cooperación en los ámbitos tecnológico, de la educación superior y de la innovación, y poner las bases de una sociedad del conocimiento euroandina que contribuya a poner los cimientos de una economía abierta y competitiva cuyos beneficios contribuyan decisivamente a sacar las sociedades andinas de su secular atraso. Todo ello debe constituir además la base de una nueva y generosa política de desarrollo de la UE hacia la CAN, resultante de:
  - la apertura de sus mercados y la revisión de su política agrícola común y de su sistema de subvenciones por parte de la Unión;
  - la creación del propuesto Fondo de Solidaridad Birregional;
  - la inserción completa y efectiva de la población indígena en la vida política, económica y social de cada país en igualdad de derechos con el resto de los ciudadanos;

- la adopción de medidas y programas nuevos y generosos en los ámbitos de la educación, la cultura, la salud y la migración; y
  - la asignación a los países andinos de recursos presupuestarios a la altura de las necesidades existentes.
4. Sobre la base del acuerdo de complementación económica que Mercosur y CAN suscribieron el 16 de diciembre de 2003 en Lima, ambos socios tratan de conformar un sólido espacio sudamericano y de crear una zona de libre comercio, estando llamados a desempeñar un papel fundamental tanto en la perspectiva de las negociaciones del ALCA, como de las relaciones de las dos subregiones y del conjunto de América de Sur con la UE. Que ello termine por articularse o no en la recién creada Comunidad Sudamericana de Naciones a través del proceso de convergencia de Mercosur y la CAN, solo el tiempo lo dirá, pero cualquiera que sea la fórmula final, no cabe duda de que tanto Mercosur como la CAN estarán en la base de toda futura reorganización del espacio político, económico e institucional sudamericano y de toda posible zona de libre comercio a crear dentro del mismo.
  5. Resulta fundamental, pues, que la IV Cumbre decida finalmente el inicio de negociaciones de un Acuerdo de Asociación UE-CAN que elimine en particular toda subordinación expresa o tácita a la finalización de la ronda de la OMC, y que sea similar mutatis mutandis a los celebrados con México y Chile y al que está a punto de concluir con Mercosur. Este futuro Acuerdo UE-CAN debería ser, por otra parte, el preludeo a la firma posterior de un Acuerdo Global Interregional que permita la creación de una zona eurolatinoamericana de libre comercio, contrapunto al ALCA, a más tardar en el año 2010.