



SG/dt 291  
18 de mayo de 2005  
1.13.12

RELACIONES COMUNIDAD ANDINA – UNION EUROPEA:  
HACIA UNA VISION SISTEMICA

# **RELACIONES COMUNIDAD ANDINA – UNIÓN EUROPEA:**

## **Hacia una Visión Sistémica**

### **ANTECEDENTES**

En la XIV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores realizada el 18 de febrero del presente año, el Consejo encomendó a la Secretaría General elaborar un documento que presente una visión sistémica de las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, a partir de la cual se logre conformar una agenda de diálogo político y de cooperación que, junto con el proceso de valoración conjunta y la negociación de un acuerdo de libre comercio, sustente el Acuerdo de Asociación Birregional. Ello, desde la perspectiva de una relación mutuamente beneficiosa entre pares.

Dicho documento deberá propiciar la concertación de una posición andina de cara a la próxima reunión del Consejo Andino con la Troika de la Unión Europea a celebrarse en Luxemburgo el 26 de mayo del presente año.

### **RELACIONES CAN - UE**

La profundización y consolidación de los procesos de integración de la Unión Europea y de la Comunidad Andina, a lo largo de más de tres décadas, han propiciado la progresiva estructuración de relaciones birregionales que, basadas en históricos nexos políticos, económicos, sociales y culturales, apuntan hacia la conformación de una asociación estratégica de largo plazo que brinde estabilidad, transparencia y seguridad jurídica a los actores y agentes, públicos y privados, de ambas regiones.

Un factor determinante para su evolución ha sido la constatación de la creciente interdependencia e inclusive corresponsabilidad entre las naciones, en el contexto del proceso de globalización, para lograr mayores niveles de desarrollo y bienestar, en condiciones de inclusión, cohesión y equidad social, a través del crecimiento económico sustentable y de la cooperación.

Desde esta perspectiva, se podría caracterizar las tres grandes etapas de este proceso de transformación de la cooperación y, por ende, de las relaciones birregionales:

- Una primera, de índole más bien bilateral, dirigida a impulsar el desarrollo rural, la agricultura, la salud y la educación, entre otros, con base en las prioridades identificadas por cada país beneficiario a partir de su nivel de desarrollo relativo. Favoreció asimismo la puesta en marcha de iniciativas para el fortalecimiento de los sectores productivos considerados estratégicos, en congruencia con las entonces imperantes políticas nacionales o regionales de sustitución de las importaciones en el marco del proteccionismo de mercados.
- El dinámico contexto internacional de las décadas de los años ochenta y noventa se tradujo en la liberalización de los mercados y en el regionalismo abierto, dio paso a la segunda etapa en las relaciones. El acuerdo de cooperación de "tercera generación" suscrito en 1992, además de incorporar elementos

vinculados con el desarrollo político y social de nuestras sociedades, tales como el respeto de los principios democráticos, la plena vigencia de los derechos humanos y la búsqueda compartida de la gobernabilidad, abordó por vez primera el tema de la profundización y consolidación del proceso andino de integración.

- La tercera y última etapa se inició con la suscripción de la Declaración de Roma en 1996, mediante la cual se estableció un mecanismo institucional encargado de impulsar el desarrollo del diálogo político birregional, por lo que también debe incluir la suscripción del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito en Roma en diciembre de 2003. Este último acuerdo aúna, consolida y profundiza dos de los tres pilares que conformarán, junto con la creación de una zona de libre comercio entre ambos bloques, el Acuerdo de Asociación o acuerdo de “cuarta generación”.

Este mecanismo ha propiciado encuentros tanto a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en el marco de las cumbres UE, América Latina y el Caribe (Río de Janeiro en 1999, Madrid en 2002 y, Guadalajara en 2004), como a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores (Vilamoura, Santiago de Chile, Nueva York y Atenas, entre otros).

El tema de la lucha contra el problema mundial de las drogas constituye, sin duda, uno de los ejes centrales del diálogo y la concertación política birregional. De hecho, en reconocimiento de los principios de la responsabilidad compartida y del carácter integral de la lucha contra este flagelo, se instituyó en 1995 un mecanismo de diálogo especializado de alto nivel sobre la materia, incluidos el control de precursores químicos y de asistencia técnica, y se renovó y amplió el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP Droga) otorgado a los países andinos desde el primer quinquenio de los años noventa.

A partir de esta institucionalidad renovada, resulta imprescindible definir las prioridades para la intensificación del diálogo y de la cooperación que reforzarán, desde la perspectiva andina, el carácter sistémico de las relaciones birregionales.

## **UNA PRIMERA APROXIMACIÓN**

Las agendas interna y externa de la Comunidad Andina reflejan la visión compartida con la Unión Europea sobre la necesidad impulsar la consolidación de la integración subregional para contribuir desde esta plataforma, a la reducción de la pobreza y a la generación mayores niveles de inclusión, cohesión y justicia sociales, que promuevan mayores niveles de desarrollo integral de nuestras sociedades, sostenible en el largo plazo.

De hecho, el nuevo Acuerdo suscrito en Roma amplía los ámbitos del diálogo y de la cooperación birregional con miras a dinamizar las iniciativas y acciones para alcanzar dichos objetivos, al mismo tiempo que pretende robustecer la capacidad de los Estados para garantizar la plena vigencia de los valores, prácticas e instituciones democráticas, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y los derechos humanos, requisitos indispensables para generar la estabilidad y la convivencia pacífica en nuestras sociedades.

Por ello, brinda especial atención a la creación o el afianzamiento de los mecanismos institucionales especializados encargados de profundizar la cooperación birregional.

En este orden de ideas, las relaciones birregionales parecerían adquirir innegables matices de un proceso de maduración cuyo fin último es el de contribuir al desarrollo integral de nuestras sociedades, aún cuando pueda señalarse con justicia que la cooperación no siempre ha obedecido a una concertación real de las prioridades entre ambos bloques.

Radica allí entonces su mayor debilidad, habida cuenta que si bien percibimos en la mayoría de los casos las mismas necesidades, las comprendemos y enfrentamos desde realidades divergentes. Bastaría con evaluar las estrategias regionales de la Unión Europea con los distintos bloques de integración para darnos cuenta que las acciones de cooperación pretenden alcanzar resultados incrementales a través de ejercicios empíricos acumulativos con enfoque regional.

Podríamos afirmar entonces que el futuro de la Comunidad Andina, como bloque de integración, también adquiere relevancia para la Unión Europea en la medida en que comparte con ella la misión de contribuir a establecer términos de inserción en el escenario mundial que generen mayores equilibrios en las relaciones internacionales y, en consecuencia, fortalezcan el multilateralismo.

En conclusión, la progresiva incorporación de la temática política en la cooperación birregional, tradicionalmente dirigida hacia la diversificación de la oferta exportable y el crecimiento económico como motor del cambio y el desarrollo, corrobora la necesidad de fortalecer la acción de nuestros Estados hacia ámbitos vinculados con su propia institucionalidad, así como con su capacidad para satisfacer las demandas y expectativas de sus pueblos.

## **PERSPECTIVAS**

Se desprende de todo lo anterior que la ecuación social -inclusión, cohesión y equidad-, a partir de la generación de capital social para el desarrollo integral y sustentable de nuestros pueblos, debe constituirse en el eje articulador de las relaciones CAN-UE.

Aún cuando resulte prácticamente un lugar común hablar de lo social como punto de partida del desarrollo, es incontrovertible que su tratamiento como eje ordenador de las relaciones birregionales es novedoso y que la complejidad de los retos que ello plantea para la construcción de un lenguaje y acciones comunes demandan, a su vez, el diseño e implementación de propuestas y soluciones altamente complejas.

En la práctica, esta caracterización de la ecuación social implica que las iniciativas acordadas deberán incidir simultáneamente sobre múltiples factores y vectores estructurales y coyunturales, de forma tal que se maximicen los beneficios derivados de la acción y se mitiguen los efectos no deseados.

Implica también su cabal articulación con las políticas económicas y, por consiguiente, con las expectativas de proyección individual y colectiva de los ciudadanos, así como con las percepciones de bienestar que se generan al interior de las sociedades.

## HACIA UNA NUEVA AGENDA CAN-UE

En virtud de lo anterior, cabría imaginarse la estructuración de una agenda sistémica CAN-UE, bajo un enfoque de “Partenariado” y alianza estratégica de los dos bloques regionales, alrededor de los siguientes pilares:

- *Hacia un Acuerdo de Asociación*

En la reunión birregional Unión Europea – Comunidad Andina celebrada en Quito, Ecuador el 28 de Abril de 2004, ambas delegaciones ratificaron la importancia de fortalecer y profundizar las relaciones entre los dos bloques económicos a través de la negociación de un Acuerdo de Asociación que incluye un Tratado de Libre Comercio, todo ello con el fin de dar impulso a los objetivos del Acuerdo de Madrid suscrito en el 2002. En la Cumbre de Guadalajara, celebrada en esa ciudad en mayo del 2004, los mandatarios de la Comunidad Andina y la Unión Europea acordaron que la primera fase del proceso consistiría en “una fase de valoración conjunta del proceso de integración andino”, para luego continuar con las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, que incluye un Tratado de Libre Comercio.

La fase de valoración conjunta, iniciada con éxito en abril de 2005, permitirá medir el grado de integración que posee el proceso andino e impulsar las áreas en las que se requiera una mayor profundización, para avanzar en la negociación de un Tratado de Libre Comercio. El proceso avanza bajo tres criterios centrales:

- Unión aduanera compatible con el artículo XXIV del GATT
- Reducción de los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional.
- Marco institucional plenamente operativo.

La Comisión de la Comunidad Andina aprobó el 29 de marzo un programa de trabajo para la profundización del proceso de integración, que se articula con el proceso de valoración y busca ser compatible con los criterios arriba indicados.

- *Estado, democracia y gobernabilidad*

Los Países Miembros de la Comunidad Andina se encuentran comprometidos a redefinir y fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad. Para ello, se han propuesto contribuir a la creación de un entorno institucional que apunte a la consolidación de los sistemas políticos -incluido el robustecimiento de los partidos políticos-, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la generación de amplios consensos que propicien un nuevo pacto social para el desarrollo, la inserción internacional y la gobernabilidad democrática de los países de la subregión.

El diálogo político con la Unión Europea en esta materia podría privilegiar la implementación de acciones de cooperación dirigidas a promover los principios, valores y prácticas democráticas, el buen gobierno y la plena vigencia de los derechos humanos.

Un posible punto de partida sería el apoyo a la aplicación y difusión de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Podría también presentarse una iniciativa para respaldar los esfuerzos de los Países Miembros en materia de transparencia y responsabilidad en la gestión pública (“accountability”), incluida la rendición de cuentas, que fortalezca la lucha contra la corrupción. Sería igualmente

conveniente acordar acciones que contribuyan a lograr una mayor eficiencia de los sistemas judiciales y de la administración de justicia.

Cabe señalar que la Unión Europea aún debe presentar a consideración de la Comunidad Andina el proyecto que permitirá robustecer las dinámicas de participación de la sociedad civil en el proceso andino de integración.

- *Inclusión, equidad y cohesión social*

La promoción de la inclusión, la equidad y la cohesión social mediante la superación de las históricas brechas económicas y sociales, requiere propiciar una mayor articulación entre las políticas económicas y las políticas sociales que impulse la igualdad en las oportunidades de acceso y disfrute de los beneficios del crecimiento económico, a partir de políticas de empleo de calidad, de educación y salud para todos y de sostenibilidad ambiental. Dicha articulación podría promoverse, desde la plataforma de la integración, mediante la creación de fondos para el financiamiento de la reconversión productiva, la competitividad y la cohesión social, en el ámbito de las instituciones financieras subregionales.

Habida cuenta de la exitosa experiencia de la Unión Europea en esta materia, sería conveniente explorar su voluntad política para apoyar la ejecución del Plan Integrado de Desarrollo Social y eventualmente comprometerse a contribuir en la iniciativa de crear un Fondo para la Integración y la Cohesión Social en la Comunidad Andina.

En este sentido, cabe recordar que el numeral 4 del Artículo 42 del Acuerdo suscrito en diciembre de 2003 en Roma, estipula que la cooperación en el ámbito social podrá tener en cuenta el desarrollo de mecanismos para propiciar la reducción de la pobreza y la cohesión regional.

- *Paz y Seguridad*

La adopción de la Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina” y de la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, en julio de 2004 -esta última reconocida mediante Resolución 59/54 de la Asamblea General de las Naciones Unidas-, constituyen importantes avances para el desarrollo de la cooperación política en la subregión. La elaboración de ambos instrumentos contó con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina”.

Además de continuar desarrollando estas líneas de cooperación, se debería enfatizar el propósito común de impulsar acciones para luchar concertadamente contra las nuevas amenazas, tanto a nivel regional como internacional.

De particular relevancia en este contexto resultan la lucha contra el terrorismo, el crimen transnacional organizado y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, problemáticas estrechamente vinculadas entre sí y susceptibles de socavar la gobernabilidad e institucionalidad democráticas de los Estados.

Cabe destacar que en la reunión de la Troika Europea con los Jefes de Estado andinos, realizada en el marco de la Cumbre de Guadalajara en 2004, ambas partes condenaron con firmeza todos los actos de terrorismo y su financiación, a la vez que expresaron su compromiso de cooperar para combatir el terrorismo en todas sus formas o manifestaciones.

- *Lucha contra el problema mundial de las drogas*

Los Países Miembros han fortalecido sus esfuerzos en la lucha contra el problema mundial de las drogas mediante el desarrollo de la cooperación y la coordinación en el ámbito comunitario, en el marco del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos -Decisión 505-. Cabe destacar, en ese contexto, la adopción de una norma andina para el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas -Decisión 602- y los avances logrados en la concertación de una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo.

Si bien existe un amplio consenso entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en torno a la visión del problema mundial de las drogas como un problema de desarrollo, y a la necesidad de implementar políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión para combatirlo, la pérdida de la especificidad del SGP Droga brinda una señal contradictoria que debilita la aplicación del principio de responsabilidad compartida en este ámbito. Ello evidencia la importancia de que los Países Miembros planteen alternativas viables para revalorizar este principio en las relaciones birregionales.

El mecanismo de Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas podría constituirse en la herramienta idónea para potenciar y relanzar la cooperación birregional en la materia, a través de la concertación de una agenda de alto contenido político que permita alcanzar compromisos compartidos y acciones concretas en la lucha contra este flagelo. Habida cuenta de las actuales prioridades andinas, los temas que podrían sustentar, en un primer momento, la nueva agenda serían la adopción e implementación de una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, y el fortalecimiento de las acciones comunitarias de control y fiscalización de sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas.

Sobre el particular, cabe recordar que en la Cumbre de Guadalajara, los mandatarios de América Latina, el Caribe y la Unión Europea renovaron su compromiso de reforzar el diálogo y la cooperación para enfrentar eficazmente la problemática suscitada por la producción y el tráfico ilícito de droga, para lo cual señalaron la necesidad de aprovechar plenamente los mecanismos de diálogo especializado existentes.

- *Alianza Energética*

Los países andinos cuentan con ventajas comparativas en el contexto internacional, que pueden permitir ampliar los alcances de cooperación con la Unión Europea. Por ello, el Plan de Acción en marcha para la integración contempla la conformación de una Alianza Energética Andina, que puede constituirse en un factor relevante para el desarrollo y capacidad de negociación internacional de los países miembros.

No debe omitirse que los países andinos poseen cuatro veces las reservas de petróleo de los Estados Unidos y ocho veces las del MERCOSUR, al tiempo que disponen del 74% de las reservas de gas de América Latina y el 75% de la producción de carbón del continente. La idea en este frente es trabajar en la promoción de “clusters” energéticos y la construcción de mercados integrados de energía -electricidad y gas- mediante la armonización del marco normativo y la construcción de redes físicas.

Asimismo, la I Reunión del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina celebrada en Quito el 30 de enero de 2004, decidió

avanzar en el tema de las energías renovables y su impacto en el desarrollo rural, buscándose para ello las vinculaciones con los avances del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) que adelanta la Secretaría General de la Comunidad Andina.

- *Alianza para el desarrollo sostenible*

Los Países Miembros de la Comunidad Andina han resaltado la necesidad de armonizar las políticas ambientales y de desarrollo, de manera de poder alcanzar un crecimiento económico sostenible, que mejore la calidad de vida de la población, respetando el medio ambiente. Esta expectativa andina es coincidente con el planteamiento de la UE al adoptar en junio del 2001 la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, con la cual se sitúa el desarrollo sostenible en el eje del debate político al plantear como principio la necesidad de conciliar el crecimiento económico, el progreso social y la conservación del medio ambiente.

La subregión andina es una de las zonas de mayor riqueza natural y cultural del mundo. Los andes tropicales son reconocidos como el epicentro global de la biodiversidad ya que concentran aproximadamente el 25% de la diversidad biológica del planeta, asociados a una valiosa diversidad cultural andina. En este contexto, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó, en el año 2002, la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, con el objetivo de contribuir a la generación de alternativas viables de desarrollo regional sostenible a partir de los recursos naturales de la subregión y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación.

Teniendo en cuenta la experiencia e interés de la UE en la implementación de su estrategia de desarrollo sostenible, sería conveniente promover la cooperación con la Comunidad Andina en los siguientes temas de la Agenda Ambiental Andina: conservación y uso sostenible de la biodiversidad, manejo integrado de los recursos hídricos, mitigación y prevención de los efectos negativos del cambio climático, incluyendo la prevención de desastres naturales.

- *Migraciones*

El acelerado crecimiento de los flujos migratorios y la necesidad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes, ha impulsado a los países andinos a implementar acciones conjuntas de protección de los migrantes, de promoción de su desarrollo humano y de combate a la trata de personas y el tráfico de migrantes. Para ello, la Comunidad Andina cuenta con un Mecanismo de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, -Decisión 548-, y se ha propuesto elaborar unos Lineamientos de Política Andina de Migraciones.

En su relación con la Unión Europea, los Países Miembros deberían abordar el diálogo desde dos perspectivas: análisis conjunto de la situación de los migrantes andinos en la Unión Europea, particularmente en materia de derechos humanos, derechos laborales y remesas; y, evaluación de las causas que originan las migraciones, principalmente la pobreza y la exclusión.

Ello resulta fundamental para prevenir que los desplazamientos ocurran en condiciones que afectan la plena vigencia de los derechos humanos, tanto durante el traslado de los migrantes -riesgo de tráfico y trata de personas- como a su arribo al país de destino -diversas formas de discriminación y de explotación-, y para que se tome plena

conciencia de que el mejoramiento de las condiciones internas de inclusión y de cohesión social es requisito indispensable para reducir los flujos migratorios.

Es importante señalar que la primera reunión sobre migración entre la Unión Europea y América Latina, realizada en Quito en marzo de 2004, sentó las bases para la puesta en marcha de un amplio diálogo dirigido a mejorar la cooperación y el mutuo conocimiento de las características de este fenómeno en ambas regiones.

\* \* \* \* \*