

ESTRATEGIA REGIONAL PARA LA COMUNIDAD ANDINA 2002-2006

Acrónimos¹

AEC	Proyecto andino de apoyo al establecimiento de un arancel exterior común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración (Estados miembros del Mercosur + Comunidad Andina + México, Chile y Cuba)
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, sustituida por la ALADI en 1980
ALC	América Latina y Caribe
ALCA ²	Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA)
ALFA	Programa horizontal de fomento de los intercambios universitarios en América Latina
ALINVEST	Programa horizontal de fomento de las relaciones entre PYME en América Latina
@LIS	Programa horizontal sobre la sociedad de la información en América Latina
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Cooperación Económica Asia-Pacífico. 21 miembros ³ .
APIR	Aceleración del Proceso de Integración Regional (andino)
ATPA	Acuerdo de Preferencias Andinas (Andean Trade Preference Act)
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CA	Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y SAI)
CAD	Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALIDAD	Proyecto regional andino sobre las normas de calidad
CAPI	Proyecto regional andino de estudios en los sectores agrario e industrial
CARICOM ⁴	Comunidad del Caribe (Caribbean Community)
CE	Comunidad Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DG	Dirección General
DIPECHO	Programa de la ECHO de preparación a las catástrofes naturales
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria (de la Comunidad Europea)
ELN	Ejército de Liberación Nacional, Colombia
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFISUR	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (emanación del GAFI)
GRANADUA	Proyecto regional andino en el ámbito de las aduanas
G3	Grupo de los Tres (Group of Three): Colombia, México y Venezuela
HIPC/PPME	Iniciativa del BM para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados (Debt initiative for the heavily indebted poor countries)
IDE	Inversión directa extranjera
IDH	Índice de desarrollo humano del PNUD
MCCA	Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua)
Mercosur	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)
MRE	Ministros/Ministerios de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PIERANDINO	Proyecto regional andino sobre distribución de energía
PIR	Programa Indicativo Regional (andino)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

¹ Acrónimos más usuales, aunque no sean necesariamente españoles.

² Países miembros.

³ Australia, Brunéi, Canadá, Chile, República Popular de China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa-Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam.

⁴ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Regl. ALA	Reglamento (CEE) n°443/92 del Consejo, de 25 febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia
SAI	Sistema Andino de Integración (conjunto de las instituciones regionales andinas)
SGCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina
SPG	Sistema de preferencias generalizadas
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica (organismo regional y nombre de un proyecto andino que lo ha apoyado)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, México y Estados Unidos) (NAFTA)
Triángulo Septentrional	Honduras, Guatemala y El Salvador
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
URBAL	Programa horizontal que pone en red las entidades locales en distintos ámbitos en América Latina
VECEP	Proyecto pesquero andino (terminado)

ÍNDICE

RESUMEN	5
PRESENTACIÓN DE LA REGIÓN.....	7
➤ <i>Geografía y población.....</i>	7
➤ <i>La Comunidad Andina (CA) y el Sistema Andino de Integración (SAI).....</i>	7
➤ <i>Marco económico.....</i>	8
1. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN DE LA UE/CE CON LA REGIÓN ANDINA	8
1.1. <i>Objetivos generales</i>	8
1.2. <i>Objetivos relativos a América Latina</i>	9
1.3. <i>Instrumentos de la cooperación UE/CE con la región andina.....</i>	9
2. PROGRAMA REGIONAL ANDINO	10
2.1. <i>Programa político</i>	10
2.2. <i>Programa económico comercial.....</i>	10
2.3. <i>Programa social e integración física.....</i>	11
3. ANÁLISIS DE LA REGIÓN ANDINA	12
3.1. <i>Puntos fuertes y fuerzas centrífugas de la Comunidad Andina</i>	12
3.2. <i>Sostenibilidad del proceso andino de integración</i>	14
3.3. <i>Retos regionales andinos a medio plazo.....</i>	15
4. SÍNTESIS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL PREVIA Y ACTUAL CON LA REGIÓN ANDINA	16
4.1. <i>Cooperación comunitaria regional.....</i>	16
4.2. <i>Ausencia casi total de cooperación regional de los demás donantes.....</i>	17
5. ESTRATEGIA DE RESPUESTA COMUNITARIA.....	18
5.1. <i>Principios y objetivos de la cooperación.....</i>	18
5.2. <i>Prioridades y objetivos específicos.....</i>	18
5.2.1. <i>Respaldar la integración andina conforme a tres objetivos específicos</i>	19
• <i>Apoyar a todos los actores del proceso andino de integración</i>	19
• <i>Mejorar los instrumentos y acciones necesarios para la realización del mercado común andino en 2005</i>	19
• <i>Fomentar la proyección internacional de la CA en la economía mundial.....</i>	19
5.2.2. <i>Propiciar el objetivo de una "zona andina de paz"</i>	19
• <i>Gestión de los recursos y las catástrofes naturales</i>	20
• <i>Lucha contra las drogas.....</i>	20
5.3. <i>Coherencia con las demás políticas comunitarias</i>	20
5.4. <i>Complementariedad con los demás donantes y las otras acciones comunitarias nacionales andinas y regionales en América Latina</i>	22
5.4.1. <i>Complementariedad con los demás donantes</i>	22
5.4.2. <i>Complementariedad con las demás acciones comunitarias nacionales andinas y regionales en América Latina.....</i>	23
6. PROGRAMA INDICATIVO REGIONAL ANDINO 2002-2006 (PIR)	24
6.1. <i>Acciones propuestas.....</i>	24
6.2. <i>Aspectos transversales</i>	30

Anexos

1. Mapa de la región andina
2. Principales indicadores regionales de integración y desarrollo en la CA
3. Principales indicadores nacionales de los países andinos
4. Comercio
5. Inversión directa extranjera
6. Ayuda oficial al desarrollo para los países andinos
7. Compromisos comunitarios regionales por línea presupuestaria 1992-2000
8. Proyectos andinos regionales en curso (todos los donantes)

RESUMEN

Esta estrategia comunitaria regional se refiere a la Comunidad Andina (CA), que abarca los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el sistema de instituciones regionales andinas (SAI). El objetivo inicial del Acuerdo de Cartagena (antigua CA) cuando se celebró en 1969 consistía en fomentar la aceleración de la integración subregional del continente sudamericano. La CA representa 1,5 veces el territorio de la UE y el 40% del de América Latina y su población equivale a la tercera parte de la población de la UE y a una cuarta parte de la latinoamericana. La lengua común es el español. El PIB medio per cápita varía de 1 000\$ (Bolivia) a 3 500\$ (Venezuela) y refleja una de las disparidades entre estos países. El volumen comercial UE-CA asciende a 15 000 millones de euros. La UE representa el 15% del comercio de la CA y ésta representa el 0,7% del de la UE. Con un promedio de 2 500 \$/hab en los cinco últimos años, la UE es la primera fuente de IDE en la región.

El programa regional es muy rico: posiciones comunes, política exterior común, plan regional de lucha contra las drogas, "zona andina de paz", mayor participación de la sociedad civil en el proceso andino de integración, mercado común en 2005, negociaciones comerciales CA-Mercosur que han de concluir en 2002 y negociaciones del ALCA, aplicación de un Programa social y de una política de desarrollo sostenible. Sin embargo, una serie de fuerzas centrífugas frenan la evolución de esta integración: prioridades divergentes de los países miembros, reticencias a ceder algunas competencias nacionales, etc..

Los retos de esta región son pues de dos tipos. Se trata, en primer lugar, de intensificar la integración andina mediante la participación de todos los actores de la sociedad, la adopción de un arancel exterior común, la construcción del mercado común y el perfeccionamiento de la proyección internacional de la CA como un solo bloque. Se trata, a continuación, de atajar las causas de los conflictos actuales o potenciales con el fin de crear una zona de paz. Es indudable el valor añadido que supone abordar a escala regional numerosas problemáticas transversales, transfronterizas y comunes a los cinco países (drogas, catástrofes naturales, refugiados, etc.). La sostenibilidad del proceso de integración, que tiene más de treinta años, presenta numerosas ventajas habida cuenta de los progresos realizados. No obstante, la concreción del programa presidencial regional confirmará o no esta evolución.

La cooperación comunitaria viene apoyando a la CA desde su creación en los años setenta. El importe asignado varía entre 5 y 10 millones de euros anuales, es decir, el 6% de la ayuda comunitaria destinada a la región (ayuda nacional y regional) y menos del 2% de la asignación a América Latina. La cooperación comunitaria andina abarca numerosas iniciativas en diversos sectores (pesca, agricultura, etc.) y se ha concentrado en actividades de cooperación económica en el ámbito de la construcción del mercado común (aduana, normas y modelos, normas de competencia), el fomento de los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la lucha contra las drogas. La CE es el principal proveedor de fondos que sigue un enfoque regional andino, mientras que los demás proveedores de fondos favorecen los enfoques nacionales.

La estrategia de respuesta comunitaria se centrará en dos prioridades. La primera tendrá por objeto apoyar el proceso andino de integración a través de sus distintos actores y la construcción del mercado interior como su proyección internacional. La segunda prioridad consiste en respaldar la construcción de una zona andina de paz atajando las diversas fuentes de conflictos potenciales, en particular la lucha contra las drogas y la gestión de los recursos naturales. El Programa indicativo regional para el período 2002-2006 cuenta con un importe aproximado de 27 millones de euros y, habida cuenta de los compromisos ya realizados,

propone acciones en los ámbitos siguientes: participación de la sociedad civil, asistencia técnica relativa al comercio, prevención de catástrofes naturales y seguridad aérea.

Presentación de la región

➤ *Geografía y población*

La región andina incluye cinco Estados: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Extensa región de transición entre Centroamérica y los países del Cono Sur, la región andina (4,7 millones de km² y 111 millones de habitantes) está integrada por un mosaico de extensiones geográficas, algunas comunes a los cinco países (cordillera andina y cuenca amazónica) y otras de menor dimensión (cuenca del Caribe, cuenca del Pacífico, corredor Atlántico-Pacífico), que contribuyen a la importante diversificación de intereses políticos y comerciales dentro de la Comunidad Andina.

La población andina está compuesta por una gran diversidad de pueblos⁵, que hablan una misma lengua oficial, tienen culturas similares y una historia común, puesto que hace dos siglos, en la época de Bolívar, vivían en un mismo país. En la actualidad, estos países poseen un denominador común, que corresponde a algunas tendencias comunes al resto del subcontinente latinoamericano como son el crecimiento demográfico globalmente controlado (un promedio del 2% anual), la importancia del fenómeno de urbanización (el 70% de la población vive en ciudades) y una densidad media de población relativamente baja (23 hab/km²).

Los países andinos comparten abundantes recursos naturales que, en buena medida, aún están sin explotar, como, por ejemplo, el potencial de biodiversidad (25% de la diversidad biológica mundial⁶), especialmente en la cuenca amazónica (un 30% de la superficie de los países), los recursos hídricos (el 40% del agua dulce del subcontinente) y los recursos oceánicos. En el mismo orden de ideas, los recursos del subsuelo son enormes: el 55% de los recursos de petróleo, gas y carbón de América Latina y el 10% de los recursos mundiales de cobre.

➤ *La Comunidad Andina (CA) y el Sistema Andino de Integración (SAI)*

La expresión "**Comunidad Andina**" se refiere a los **cinco países andinos** que la integran y al **SAI**, que reúne las distintas instituciones regionales andinas creadas a raíz del proceso de reforma de Trujillo de 1996, que tenía por objeto dar un impulso político al original Pacto Andino de 1969. En efecto, la motivación que dio lugar al Pacto Andino era ante todo de carácter económico y comercial: dado que el proceso de construcción de una zona de libre comercio en Sudamérica mediante la liberalización arancelaria multilateral negociada producto por producto progresaba lentamente, la integración subregional gracias a la creación de un mercado común andino constituía el medio de acelerar este proceso y, por ende, el desarrollo económico y social de cada uno de los Estados y de sus habitantes. El proceso no careció de avatares (entrada de Venezuela en 1973, retirada de Chile en 1977 y estatuto especial para Perú por lo que respecta al arancel exterior común). Sin embargo, desde el 1 de octubre de 1992, existe una zona de libre comercio entre los cuatro países (Perú se integrará, en principio, en 2005) y una unión aduanera parcial entre tres de ellos (Colombia, Ecuador y Venezuela⁷).

La reforma de Trujillo amplió el programa de la CA a ámbitos políticos y sociales y creó el **SAI** según un modelo fuertemente inspirado en el de la CE. Consiguientemente, la Comunidad Andina posee el esquema institucional más completo de América Latina. El Consejo Presidencial andino se encarga de definir las directrices políticas de la región. Cada país andino ejerce la presidencia durante un año. No obstante, el funcionamiento de estas instituciones y sus competencias difieren

⁵ La población indígena es mayoritaria en Bolivia y Perú y representa alrededor del 25% de la población total de Ecuador. Unas dos terceras partes de la población ecuatoriana y alrededor de un tercio de las poblaciones bolivianas y peruanas es mestiza. En Venezuela y Colombia la situación difiere considerablemente. En la actualidad, solamente del 1 al 2% de la población venezolana y colombiana es americana nativa, mientras que el 50% y el 80%, respectivamente, de los habitantes son mestizos. Sin embargo, las sociedades de ambos países son multiétnicas. Las poblaciones negra y mulata se hallan concentradas a lo largo del Caribe y de las costas del Pacífico.

⁶ Según los documentos de la CA, en concreto, la Declaración presidencial de Cartagena de 1999.

⁷ Bolivia dispone de un arancel exterior comunitario, aunque no corresponda al de los demás países, puesto que toda modificación de su arancel exterior ha de ser autorizada por los mecanismos regionales.

de las comunitarias en algunos aspectos. El órgano ejecutivo, la SGCAN, no tiene derecho de iniciativa legislativa, pero puede poner en práctica las acciones decididas a nivel político. El Parlamento Andino solo tiene carácter consultivo y ni el Tribunal de Justicia ni la "Comisión" - equivalente del Consejo de la UE - tienen aún la autoridad de las instituciones comunitarias europeas. El consenso es el método de voto más frecuente. Las lagunas o deficiencias del SAI de deben a la voluntad de los países andinos en cuanto a este proceso. Su conciencia de las fuerzas de la integración no corresponde necesariamente para cada uno de ellos a la integración andina y no todos están dispuestos a pagar el precio de una verdadera integración⁸.

➤ *Marco económico*

Si se excluye el TLCAN, la CA representa el segundo bloque económico del subcontinente después del Mercosur (la mitad de la población y una tercera parte del PIB), muy por delante del Mercado Común Centroamericano (3,5 veces su población y 6 veces su PIB). El 70% del valor del comercio de la región andina procede de los intercambios con los Estados Unidos, la UE y la propia Comunidad Andina (45%, 15% y 10%, respectivamente). En 10 años, el comercio UE-CA ha aumentado en un 70% y en la actualidad alcanza un volumen de 15 000 millones de euros, si bien sigue siendo asimétrico: la UE es el segundo socio comercial de la CA (16% de las exportaciones andinas), mientras que el grupo andino es su vigesimonoveno socio, lo que representa un 0,7% de las exportaciones de la UE. La balanza comercial arroja un excedente ligeramente favorable para los países andinos. Las exportaciones andinas siguen estando escasamente diversificadas y se componen principalmente de materias primas y productos de primera transformación, mientras que la UE exporta productos de alto valor añadido. Por último, cabe señalar que en 2000 la UE era el primer inversor directo en la región y había cuadruplicado sus inversiones desde 1990⁹.

Esta presentación regional no debe ocultar las importantes diferencias entre países. Los cinco países andinos pertenecen a la categoría de "ingresos medios" del Banco Mundial y tienen un índice de desarrollo "medio". El PIB/hab regional es de 2 400\$, si bien en 1999 oscilaba entre 1 000 USD/hab y 3500USD/hab, según el país¹⁰. Los perfiles comerciales también difieren. Las exportaciones de Venezuela se concentran en el petróleo y otros recursos mineros. Su industria representa dos terceras partes del PIB y su economía está muy expuesta a las fluctuaciones de las cotizaciones mundiales del petróleo. Los servicios representan el 55% del PIB colombiano, si bien este país exporta carbón, minerales, café y flores cortadas. Es un país industrializado, que transforma productos agrícolas y minerales. Responde a una importante demanda interna de bienes de valor añadido. Perú exporta principalmente productos primarios y es el único país andino importador de petróleo. La industria y los servicios representan alrededor del 40 % de su PIB. Ecuador y Bolivia poseen economías menos diversificadas. Bolivia exporta principalmente minerales y cada vez más gas. Por último, Ecuador exporta productos primarios, como plátanos, petróleo y camarones. La importancia relativa del comercio con Europa o del atractivo de inversiones extranjeras presenta divergencias similares.

1. Objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE/CE con la región andina

A continuación se mencionan los documentos en los que se establecen los objetivos de la cooperación UE/CE, desde los más generales, pasando por los específicos de América Latina hasta los relativos a la región andina.

1.1. Objetivos generales

⁸ Por ejemplo, ausencia de recursos propios y de políticas comunes, escaso recurso a la mayoría, etc..

⁹ La IDE pasó de unos 800 millones de USD a 3000 millones de USD (véase el anexo 5).

¹⁰ En efecto, Venezuela emerge en términos de PIB/hab y Bolivia, uno de los países latinoamericanos más pobres - seguido de cerca por Ecuador -, ha sido el primer país beneficiario de la iniciativa de reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (HIPC/PPME) del Banco Mundial.

El artículo 177 del Tratado de la UE establece tres objetivos de la cooperación de la Comunidad Europea al desarrollo: el desarrollo económico y social sostenible de los países en vías de desarrollo, la inserción armoniosa de éstos en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. Esta cooperación complementa la de los Estados miembros y contribuye al objetivo general de desarrollo, a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos objetivos y los medios que deben aplicarse para alcanzarlos se concretan en diversos documentos recientes¹¹.

La Declaración del Consejo y la Comisión de 20 de noviembre de 2000 sobre la política de desarrollo de la CE define la **cooperación regional** como uno de los seis ámbitos prioritarios de la política de desarrollo de la CE¹².

1.2. Objetivos relativos a América Latina

El Reglamento (CEE) n°443/92 del Consejo, de 25 febrero 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia se aplica a la cooperación con la Comunidad Andina. Este Reglamento establece que "la cooperación regional entre los países en vías de desarrollo deberá considerarse un sector prioritario" de esos dos tipos de ayuda y de cooperación y en un extenso abanico de sectores.

Desde 1995, la **Comisión ha aprobado tres comunicaciones sobre las relaciones entre la UE y América Latina en las que se precisan los objetivos específicos en esta región**¹³. La UE es consciente de la heterogeneidad del subcontinente y decide adaptar el diálogo y la cooperación a las distintas realidades subregionales y apoyar la integración regional como factor de desarrollo económico y social. La Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de ALC recoge el apoyo a los procesos de integración en América Latina, según un principio de regionalismo abierto¹⁴.

Además de ello, los tres objetivos principales de la Comisión en América Latina son¹⁵:

- desarrollar una alianza estratégica basada en la definición de temas y posiciones convergentes, así como la capacidad de alianza entre los socios en los foros internacionales;
- fomentar modelos diversificados de desarrollo sostenible;
- facilitar el diálogo político entre las instancias representativas de las sociedades civiles de ambas regiones.

1.3. Instrumentos de la cooperación UE/CE con la región andina

Esos objetivos en la región andina se persiguen mediante **cuatro instrumentos**:

- **Un diálogo político a nivel ministerial**¹⁶, que en la actualidad tiene lugar paralelamente a las reuniones ministeriales con el Grupo de Río y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- La región andina es la única región del mundo que participa en uno **diálogo político específico con la UE sobre la lucha contra las drogas**¹⁷.
- El segundo **Acuerdo marco de cooperación entre la CE y el Acuerdo de Cartagena y sus Estados miembros**, que se basa en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos y tiene por objeto dar un nuevo impulso a la cooperación entre ambas regiones y reforzar y consolidar el proceso andino de integración regional. Abarca todos los tipos de

¹¹ Comunicación sobre la política de desarrollo de la CE (COM/2000/212) de 26 de abril de 2000, Declaración del Consejo y la Comisión de 10 de noviembre de 2000 y documento de trabajo de la Comisión sobre las medidas adoptadas y por adoptar para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza de la política de desarrollo de la CE (SEC/2001/1317).

¹² La relación entre comercio y desarrollo, la integración y la cooperación regionales, el apoyo a las políticas macroeconómicas y el fomento del acceso equitativo a los servicios sociales, los transportes, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, y el refuerzo de las capacidades institucionales.

¹³ COM (95) 495, de 23 de octubre de 1995; COM (99) 105, de 9 de marzo de 1999; COM (2000) 670, de 31 de octubre de 2000.

¹⁴ En relación con el concepto de regionalismo abierto, véase el apartado 4.1.

¹⁵ A raíz de la Cumbre de Río y con el fin de alcanzar estos tres objetivos principales, la Comisión propuso concentrar su cooperación con América Latina en tres ámbitos prioritarios: fomento y protección de los derechos humanos, fomento de la sociedad de la información y reducción de los desequilibrios sociales [COM (2000) 670].

¹⁶ Declaración de Roma de 30 de junio de 1996.

¹⁷ Diálogo resultante de una troica de los Ministros de Justicia UE-CA en 1995 y primera reunión en Roma en 1996.

cooperación (económica, comercial, al desarrollo y sectorial), recoge ejemplos de acciones y no excluye a priori ningún ámbito.

- **Preferencias comerciales especiales** destinadas a respaldar los esfuerzos de los países andinos en la lucha contra las drogas. Gracias a estas preferencias y a la cláusula de la nación más favorecida, alrededor del 80 % de las exportaciones andinas a la UE están exentas de derechos de aduana.

2. Programa regional andino

El programa regional andino se deriva esencialmente de las Cumbres presidenciales andinas. Las prioridades y su orden varían según la Presidencia rotatoria, si bien se desprende una continuidad, pese a que esta voz única en apariencia se ve desmentida en ocasiones por prioridades nacionales divergentes o, cuando menos, paralelas. Puede resumirse este programa en tres categorías principales: aspectos políticos, económico-comerciales y sociales.

2.1. Programa político

El objetivo principal del programa político consiste en construir una política exterior común. Este concepto apareció en 1998 y fue el resultado de la toma de conciencia de la importancia de las relaciones externas regionales. Sin embargo, en 2001 desembocó en un concepto más amplio de "**cooperación política en el marco de la integración andina**", que incluye aspectos de justicia e interior poco mencionados hasta entonces. Así pues, tanto a nivel interno como internacional, la CA intenta aproximar las posiciones entre países con el fin de adoptar **posiciones comunes** y de concertar o armonizar políticas según los ámbitos de que se trate¹⁸.

Gracias a un acuerdo sobre el refuerzo de los principios democráticos se adoptaron **diversos protocolos del Acuerdo de Cartagena**, que están pendientes de ratificación por cada uno de los Estados: Protocolo relativo al **compromiso de la CA sobre la democracia**¹⁹ y Protocolo relativo a las **elecciones directas universales al Parlamento Andino**²⁰. En caso de ruptura del orden democrático en un país, el Consejo de los MRE puede aprobar, previa consulta, sanciones que varían desde la exclusión del SAI, pasando por la suspensión de proyectos o préstamos andinos, hasta otras medidas conformes al derecho internacional.

El programa andino pasó de un deseo de aplicar la "**Política exterior común**" ya adoptada al diseñar una "**política común de seguridad y de desarrollo de la confianza**" con objeto de establecer una zona andina de paz, además de las acciones habitualmente emprendidas sobre este tema en el marco de la OEA²¹.

Se contemplan asimismo los aspectos de **cooperación policial y judicial**, en particular para luchar contra la delincuencia organizada. La adopción en 2001 del plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilegales y los delitos conexos y la creación de un Comité ejecutivo compuesto por representantes nacionales para encargarse de su seguimiento constituye un resultado de posición común en un ámbito de la lucha contra las **drogas**. La creación de **un pasaporte andino** para 2005 es otro resultado de esta concertación y de los objetivos de la región.

2.2. Programa económico comercial

¹⁸ Por ejemplo, la Declaración de los cinco Ministros de Asuntos Exteriores andinos de condena de los atentados a los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, el mismo día en que se produjeron.

¹⁹ Firmado en Porto el 17 de octubre de 1998.

²⁰ Firmado en Sucre el 23 de abril de 1997. Antes de que entrara en vigor este Protocolo, Venezuela fue el único país andino en proceder a la votación universal directa de los parlamentarios andinos.

²¹ Véase, entre otras cosas, el Acta Presidencial de Carabobo, "Directrices, 1. Cooperación en el ámbito de la integración", junio de 2001.

Este programa se refiere principalmente, a nivel interno, a la realización del mercado interior andino y, a nivel externo, a las negociaciones comerciales.

La realización del mercado interior andino debería concluir antes del 31 de diciembre de 2005. Este objetivo incluye la adopción de un arancel exterior común, por el momento imperfecto, el establecimiento de una política agrícola común, la armonización de determinadas legislaciones (competencia, protección de las inversiones, doble imposición), la armonización de algunos datos como la información estadística y el cumplimiento de criterios de convergencia en las políticas macroeconómicas (inflación de una cifra en diciembre de 2002, déficit fiscal anual máximo del 3% del PIB y, de aquí a 2015, una deuda pública, externa e interna, del 50% del PIB como máximo). Además de la libre circulación de bienes, se contempla la circulación de personas y, por ejemplo, la adopción de una Decisión sobre la armonización y la simplificación de los trámites de convalidación de títulos de aquí a diciembre de 2001, así como una serie de propuestas sobre la armonización de las legislaciones migratorias.

A escala internacional, el programa está repleto de plazos de **negociaciones comerciales internacionales**. La región se manifiesta **unánimemente** en distintos ámbitos: en la mayoría de los foros internacionales, las **negociaciones comerciales** de la ALCA y con el Mercosur²² y la renovación de preferencias comerciales de los Estados Unidos y de la UE²³. La CA expresó asimismo su deseo de entablar negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la UE, en un primer momento considerado un contrapeso del ALCA. Al igual que México, el Mercosur y Chile, los países andinos desean mantener un régimen negociado de relaciones comerciales sin límite temporal y que tenga carácter asimétrico²⁴.

Para las negociaciones de la nueva ronda de la OMC, hay una posición común ministerial, pero no una política comercial común defendida por una institución comunitaria andina. Si bien es cierto que los países andinos sostienen la **nueva ronda de la OMC**, para ellos uno de los temas más importantes es un **Trato Especial y Diferenciado**, "que vaya más allá del otorgamiento de plazos más amplios" para los países en desarrollo que para los países desarrollados. Este Trato debe permitir "mantener por tiempo indefinido algunos instrumentos de política productiva vigentes en cada país. La cooperación técnica es un elemento esencial del Trato Especial y Diferenciado. Asimismo, es necesario que se vinculen los temas de la apertura comercial con el financiamiento del desarrollo, en particular para favorecer la modernización del aparato productivo y la capacitación del recurso humano, para lograr el incremento de la oferta exportable de los países en desarrollo"²⁵.

2.3. Programa social e integración física

El "**Programa social**" es una expresión acuñada en el vocabulario comunitario andino, que apareció en 1995 y abarca numerosos ámbitos como la educación y la cultura, los aspectos socioprofesionales incluidas la sanidad, la ciencia y la tecnología, el desarrollo sostenible, incluido el medio ambiente, la prevención de catástrofes y la participación de la sociedad civil. Esta última ya se encuentra representada por los Consejos consultivos de trabajo y empresarial²⁶, órganos no gubernamentales que participan en el SAI. Además de ello, la Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos del pueblo indígena y la lucha contra la pobreza²⁷ contempla la creación de una mesa redonda de concertación social para aumentar la participación de la sociedad civil en el

²² Sin que ello impida otras iniciativas nacionales, véase el apartado 4.1.

²³ Las preferencias comunitarias en favor de los países andinos se renovaron el 10 de diciembre de 2001 para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004. Reglamento (CE) n° 2501/2001 del Consejo de 10 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, DOCE L 346 de 31 de diciembre de 2001.

²⁴ Cuando menos al principio, sin que se contemple una duración particular.

²⁵ Extractos de la Declaración de los Ministros de Comercio de la Comunidad andina, de 9 de febrero de 2001.

²⁶ Ambos Consejos consultivos fueron creados el 26 de julio de 1998 mediante las Decisiones 441 y 442.

²⁷ Adoptada el 29 de julio de 2001 por los cinco Presidentes andinos.

proceso andino de integración. El objetivo consiste en elaborar un "Plan integral de desarrollo social"²⁸ para atajar los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social en esta región. Es una de las primeras veces en que se aborda la problemática indígena, mientras que esas poblaciones forman parte de los grupos sociales más pobres y marginalizados de la región andina. Están menos informados de sus derechos y se benefician menos de los servicios públicos. Sin embargo, no cabe duda de que los recientes levantamientos en Bolivia y Ecuador constituyen uno de los factores que han dado lugar a esta consideración del problema a alto nivel político. La declaración menciona asimismo la necesidad de contemplar los derechos de la mujer en la futura Carta andina de los derechos humanos. La atención a los aspectos relacionados con las diferencias entre sexos es nueva también. Aunque las mujeres ya ocupen un lugar importante en la vida activa en Colombia y Venezuela, una mayor consideración no puede sino apoyar su importancia y la constitución de redes a nivel regional.

La integración física y el desarrollo fronterizo se encuentran a medio camino entre un programa comercial y social, y es justo que representen, como es el caso, otra prioridad regional, puesto que constituyen una de las condiciones del estrechamiento de la integración de estos países y su población y del funcionamiento de la unión aduanera. Esta integración se refiere a los ámbitos del transporte por carretera, ferroviario y fluvial, así como de la energía. Este tema se integra en un plan de acción de infraestructura regional en Sudamérica. No obstante, ya existe una política comunitaria de desarrollo fronterizo, que ha dado lugar a la creación de zonas de integración fronteriza y de centros binacionales de atención en frontera para facilitar el paso de estas fronteras. Se han esbozado algunos proyectos de cooperación de integración física andina, que cuentan con el apoyo de instituciones financieras como la CAF y el BID.

3. Análisis de la región andina

Para proceder al análisis de esta región, de la CA y de sus Estados miembros, es preciso tener presente ante todo **la ideología de integración "abierta", consustancial a América Latina**, según la cual la integración entre algunos países no es un obstáculo a las negociaciones del bloque creado ni de sus miembros con terceros países u organismos para poder hacer frente a la liberalización comercial en general. En el caso de la CA y de esos países miembros, se ha traducido en una red de cerca de treinta acuerdos preferenciales, comerciales y/o de asociación, vigentes o en fase de negociación. Algunos consideran esta integración andina "abierta" una posible ampliación de la CA a escala latinoamericana, tal como pretendía la ALALC. Sin embargo, el hecho de que Perú "mire" hacia Asia (APEC), Bolivia y Venezuela hacia el Mercosur, y Colombia y Venezuela hacia México (G3) es sintomático de otras divergencias entre los países andinos que forman parte de las fuerzas centrífugas que cuestionan la sostenibilidad de su integración.

Este concepto de integración abierta se incluye entre las fuerzas y las debilidades cuyo análisis permite valorar la sostenibilidad del proceso de integración. Los interrogantes sobre esta sostenibilidad permitirán hacer frente a los principales retos de la CA a medio plazo.

3.1. Puntos fuertes y fuerzas centrífugas de la Comunidad Andina

Algunos **puntos fuertes** favorecen el proceso de integración. Resulta más fructífero para los países andinos abordar determinados aspectos comunes y transfronterizos a escala subregional y no nacional, como en el caso de las poblaciones indígenas y los recursos forestales. Tal como se ha mencionado, esta región cuenta con importantes recursos naturales²⁹. No obstante, su explotación sigue siendo limitada respecto a los recursos existentes, que las autoridades declaran querer

²⁸ Instrucción del XIII Consejo Presidencial Andino de junio de 2001.

²⁹ Véase el anexo 3.

preservar³⁰. Los países andinos han terminado prácticamente de ratificar los tratados internacionales sobre este tema³¹ y participan activamente en las instituciones internacionales y regionales especializadas³². En términos de producción energética, las numerosas privatizaciones han incrementado la eficiencia de este sector, mejorado el acceso de la población a la electricidad y establecido flujos de electricidad entre algunos Estados andinos, como Colombia y Venezuela y Colombia y Ecuador.

El hecho de que la **Comunidad Andina negocie en bloque** con el Mercosur, como en el marco del ALCA, es la prueba de que los países andinos son conscientes de las ventajas de negociar a cinco en lugar de hacerlo por separado. Además de ello, la posición geopolítica de la Comunidad Andina, entre el Norte y el Sur de América Latina, puede darle un peso evidente en el proceso de integración del continente americano si su política frente a terceros países permanece coherente. Desde el punto de vista geopolítico, los países andinos son conscientes de las ventajas que entraña presentarse como región. En 1999, por diversos motivos (fomento de los derechos humanos, lucha contra las drogas y/o el terrorismo), los Estados Unidos les asignaron el 90% de su ayuda militar y policial destinada al hemisferio oeste y el 50% de la ayuda a la formación. Además de la ayuda norteamericana al "Plan Colombia", la región fue beneficiaria de la "Iniciativa andina regional" para evitar las posibles consecuencias del conflicto colombiano en el conjunto de la región. Los países andinos se benefician asimismo del peso estratégico de Venezuela, el único país productor de petróleo y único miembro latinoamericano de la OPEP, en la que desempeña un papel indudable de líder³³.

Desde el **punto de vista económico y comercial**, hay una serie de elementos positivos que relativizan algunas deficiencias:

- la región andina representa menos del 1% de las exportaciones europeas. Sin embargo, desde hace diez años, las exportaciones europeas a la CA han aumentado a un ritmo doble respecto a las exportaciones de la CA a la UE³⁴. Este crecimiento supera el índice de progresión de las exportaciones europeas al mundo durante el mismo período³⁵.
- si bien es cierto que hay un desequilibrio en el tipo de productos exportados de una región a la otra, pues la CA exporta sobre todo productos primarios a la UE, cabe señalar que los productos manufacturados de valor añadido se intercambian principalmente entre los países andinos³⁶. El comercio intraandino está más diversificado que el comercio con la UE³⁷. La proporción de exportaciones intrarregionales ha aumentado, mientras que la de las exportaciones extrarregionales disminuyó entre 1990 y 1999³⁸.
- el valor del comercio subregional sigue siendo escaso³⁹, pese a haberse duplicado en 10 años⁴⁰, tendencia que se confirmó en 2001⁴¹.

Estos puntos fuertes no deben ocultar las **fuerzas centrífugas** de la región, que debilitan la integración de estos países. Las debilidades se refieren en primer lugar a un cierto "déficit democrático" y a una falta de imagen de la CA. **La relativa identidad de los pueblos no parece**

³⁰ Declaración de las Altas Autoridades andinas responsables del medio ambiente y líneas de actuación para la gestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible, Quito, 3 de julio de 2001.

³¹ Véase el anexo 3.

³² Tratado de cooperación amazónica y Parlamento amazónico, creados en 1978 y 1985, respectivamente, que incluyen asimismo Brasil, Surinam y Guyana.

³³ En efecto, el nuevo consenso en la OPEP sobre una política de mantenimiento de los precios mediante el control de la cantidad se debe a Venezuela.

³⁴ Índice de crecimiento medio anual del 6,9% frente al 3,49%. Fuente: Eurostat. Representación comercial de Colombia en Bruselas *Comercio UE y CA. Efecto de las preferencias del SPG andino 1990-1999*.

³⁵ Índice anual de aumento de las exportaciones europeas entre 1990 y 1999 del 5,1%, mientras que el de las exportaciones europeas a los países andinos era del 6,9%. Fuente: Eurostat

³⁶ El 90% de sus intercambios intrarregionales.

³⁷ 1800 partidas arancelarias de más.

³⁸ Véase el anexo 4.

³⁹ El 10% actual del comercio de la CA.

⁴⁰ BID, *Periodic note on integration and trade in the Americas*, 2000, p.118, reproducido en el anexo 4.

⁴¹ SGCAN, Avances estadísticos, "Continúa el crecimiento del comercio entre los países andinos" (junio de 2001), Internet.

coincidir con el concepto de "Comunidad Andina"". La última reforma del proceso regional, en 1995, no aumentó la visibilidad de la CA. La población, que indudablemente se siente "andina", tiene escasa conciencia de los progresos del proceso, pese a las necesarias ratificaciones de los Tratados por los Parlamentos nacionales⁴². **La convicción de los propios países hacia el SAI parece asimismo insuficiente.** Las instituciones andinas siguen dependiendo de las contribuciones voluntarias y sus competencias son limitadas e incluso ignoradas. Hay claras reticencias a transferir competencias nacionales a un nivel supranacional. Las instituciones están ahí, como una normativa muy desarrollada, pero su utilidad y eficacia son relativas.

Este desfase se debe probablemente a **dificultades y prioridades internas de cada país.** Pese a haber sufrido menos dictaduras que algunos países vecinos y aunque la tradición democrática esté más afianzada en algunos países andinos, persiste la inestabilidad política. La corrupción, a menudo denunciada, y la escasa implicación de la sociedad civil debilitan a todos los países andinos. Surgen iniciativas nacionales, legítimamente en nombre de la soberanía de cada uno de los países: dolarización en Ecuador, posible control de las importaciones en Venezuela, etc., que no reflejan una visión comunitaria, a pesar de los objetivos declarados de armonización macroeconómica. Los países vecinos temen que la preocupante situación de Colombia se extienda a su territorio. Sin embargo, este consenso andino podría concretarse positivamente si se sentara su objetivo de diseñar una política de seguridad común para que la región andina se convierta en una zona de paz.

Desde el **punto de vista económico y social**, las debilidades son también numerosas. Los países andinos dependen escasamente de la liquidez exterior, pero la caída de los precios de las materias primas, así como su dependencia comercial de los Estados Unidos precarizan sus ingresos comerciales. En porcentaje del PIB, el servicio de la deuda supera los demás gastos sociales y representa entre el 20 y el 40% de las exportaciones. La inflación, pese a ser ciertamente inferior a la década anterior, perdura. El trabajo sumergido no basta para absorber un desempleo aún de dos cifras. En general, no se ha dado una respuesta satisfactoria al problema de la distribución equitativa de la riqueza en ningún lugar. No hay ningún mecanismo adecuado, nacional ni regional, de distribución de la riqueza: el 20% de la población más rica de cada país andino posee entre el 50 y el 60% de los ingresos nacionales. De ahí que la inestabilidad social crezca con frecuencia, como las numerosas manifestaciones de la población por el aumento del precio de determinados productos básicos. Así sucedió, en concreto, con los levantamientos indígenas en Bolivia y Ecuador, pues se trata de una de las poblaciones más marginalizadas de los países andinos. La población, mayoritariamente urbana, tiene pocos ingresos y carece de un hábitat resistente. La población rural depende de los ingresos de la agricultura. Las inundaciones, terremotos u otros fenómenos como el de "El Niño" tienen graves consecuencias para estas poblaciones. La inestabilidad económica favorece la delincuencia y la violencia social, según los países, y la emigración hacia países donde pueda obtenerse una fuente de ingresos decente en un entorno más favorable. Por último, pese a los esfuerzos de estos países para luchar contra la producción, el tráfico y el consumo de drogas, sigue siendo una realidad muy presente en la región, lo cual supone un obstáculo al desarrollo sostenible de estos países, mina su economía legal y su estabilidad en general.

3.2. Sostenibilidad del proceso andino de integración

A la luz del análisis anterior, el objetivo inicial del proceso andino de integración ha sido ante todo consolidar un espacio económico y comercial andino en el espacio latinoamericano, y los elementos políticos (política exterior común), sociales y medioambientales no han aparecido hasta estos últimos años.

⁴² En efecto, limitándose a la población que tiene conocimiento de la existencia de un proceso de integración regional, ésta sigue conociéndolo únicamente por sus antiguos nombres "Acuerdo de Cartagena" o "Pacto Andino".

Por ello, en términos **económicos y comerciales**, la integración andina ha realizado claros progresos, pero se requieren aún muchos esfuerzos antes de desembocar en una unión aduanera y un mercado común. Los países intentan armonizar sus políticas para favorecer la circulación de bienes, servicios y personas. A largo plazo, se han fijado objetivos macroeconómicos que los obligan a coordinar su política en este ámbito. Conscientes también de los obstáculos físicos a su integración, los países han puesto en marcha iniciativas andinas de desarrollo fronterizo y participan en la iniciativa sudamericana a este respecto. Del mismo modo, las numerosas posiciones comunes de los Presidentes o Ministros andinos sobre temas muy variados muestran que algunos mecanismos de concertación funcionan. Ante el problema de la droga, los países han acordado un "Plan de acción regional", conscientes de que aunque la naturaleza del asunto no es uniforme, sus consecuencias resultan muy perjudiciales para todos. Estos avances favorecen la integración⁴³.

Asimismo, el hecho de que los **aspectos sociales y medioambientales** ya se tengan presentes en el proceso de integración constituye otro factor esencial en favor de la sostenibilidad del proceso de integración. La consideración creciente de la sociedad civil en el proceso andino de integración es un factor de sostenibilidad que debe perseguirse. Se trata de un elemento que favorece la difusión de una cultura andina de integración y la sociedad civil puede impulsar a los Gobiernos, en ocasiones reticentes, a profundizar este proceso. El propio concepto de "desarrollo sostenible" es reciente en el vocabulario y las políticas de la CA. Los países se comprometieron a perseguir este objetivo después de la Cumbre de Río en 1992, al considerar que este objetivo incide necesariamente en el proceso de integración y en sus economías. La "estrategia comunitaria (andina) de desarrollo sostenible" está en fase de elaboración. Sin embargo, la falta de perspectiva para valorar los resultados de esta política hace necesario considerar este aspecto ampliado a otros problemas transversales uno de los principales retos de la CA a medio plazo.

Por último, la voluntad de los países andinos de proseguir la construcción andina es un factor fundamental de la sostenibilidad del proceso de integración. Si bien cada país está pendiente de sus prioridades internas, la conciencia de la necesaria alianza para participar en la mundialización constituye una presión externa favorable a la sostenibilidad del proceso.

3.3. Retos regionales andinos a medio plazo

Los retos regionales andinos a medio plazo son la integración económica y comercial y la construcción de una zona andina de paz.

La profundización de la integración regional ya debería centrarse en estos tres temas para que puedan alcanzarse los objetivos declarados de los Presidentes andinos:

- implicar a todos los actores, institucionales, políticos, de la sociedad civil, regionales, nacionales o locales en la construcción andina para contar con su apoyo en esta tarea. Deberían proseguirse iniciativas en este sentido (Consejo empresarial andino, cátedra andina en la universidad, etc.), mediante seminarios de difusión de la integración andina destinados a la sociedad civil, etc.. La posible ratificación del Protocolo de elecciones directas de los parlamentarios andinos acompañado de un aumento del poder del Parlamento Andino y/o de la creación de un mecanismo de recursos propios para las instituciones supranacionales constituyen otras vías posibles. Tras un análisis de la adecuación entre los objetivos perseguidos y los medios proporcionados podría tomarse una decisión de este tipo en un plazo de tiempo que reflejará las prioridades nacionales de los países andinos hacia la integración regional;
- mejorar los instrumentos, incluido el proceso de toma de decisiones y la aplicación efectiva de éstas, como son las políticas encaminadas a la consecución de la unión aduanera y el mercado común en 2005. Para alcanzar estos dos objetivos se requiere la adopción de un arancel exterior común, la prosecución de la armonización de las normas y las normativas de competencia, la

⁴³ En junio de 2001, la CA había adoptado 498 Decisiones y 370 Decretos. Véase "Comunidad andina: desarrollo y perspectivas", SGCAN (junio de 2001), Internet.

armonización de las políticas y las demás medidas necesarias para la libre circulación de los factores de producción;

- intensificar la proyección internacional del bloque andino gracias a las posiciones comunes, las negociaciones unánimes, en particular para las negociaciones a raíz de Doha, el aumento de las exportaciones, la aplicación de los acuerdos de la OMC y el incremento de su competitividad internacional.

La construcción de una "zona andina de paz" es el otro reto fundamental de la CA. Las repercusiones humanas y económicas de los conflictos hacen necesaria su prevención. Para ello, es preciso hacer frente a las múltiples causas de los conflictos integrando, en una perspectiva a medio y largo plazo, algunas cuestiones transversales, transfronterizas y comunes a los cinco países, con el fin de obtener el valor añadido que supone tratar estos aspectos a escala regional. Los más importantes para la región andina son los siguientes: la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, la gestión sostenible de los recursos naturales y la prevención de las catástrofes naturales, los refugiados y desplazados internos, el respeto de los derechos humanos y la democracia, la consideración de la problemática indígena y los aspectos relacionados con las diferencias entre los sexos, la seguridad alimentaria, el tráfico de armas ligeras, etc.. En cuanto al medio ambiente, por ejemplo, los países andinos se enfrentan actualmente a problemas graves de degradación medioambiental. Todos los países sufren la deforestación, aunque las causas principales difieran de un país a otro (empobrecimiento de la tierra por razones agrícolas, demanda internacional de madera tropical, tala ilegal, etc.). La erosión del suelo y los demás problemas de degradación de la tierra, así como la contaminación del aire y el agua son también problemas comunes. Es preciso tener presentes estos factores para prevenir las consecuencias de las futuras catástrofes naturales. Todos estos elementos amenazan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y ponen en peligro las bases de un desarrollo sostenible y la consolidación de democracias estables.

4. Síntesis de la cooperación regional previa y actual con la región andina

4. 1. Cooperación comunitaria regional

La última evaluación externa de los proyectos de cooperación regional en América Latina, entre los que figuran los proyectos andinos financiados entre **1979 y 1996**⁴⁴ (67 proyectos por importe de 78 millones de ecus), pone de manifiesto las **siguientes conclusiones**:

1. La evaluación considera que el concepto de enfoque regional corresponde a una visión común de la UE y América Latina, si bien las condiciones de aplicación divergen en ocasiones. El apoyo a la integración regional de los países en vías de desarrollo responde a un deseo de la UE de respaldar estos procesos cuando así se le solicita. Tras una etapa de refuerzo de las instituciones regionales, debe perseguirse la consolidación del proceso de integración.

2. Por lo que se refiere a los tipos de acciones financiadas, la evaluación distingue tres períodos: de 1979 a 1985 (8 proyectos por importe de 27 millones de ecus), la CE apoyó el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la industria maderera; de 1986 a 1990 (25 proyectos por importe de 33 millones de ecus), la integración regional, la pesca, la agricultura, las exportaciones y la energía, y se iniciaron las acciones de lucha contra las drogas; de 1991 a 1996 (34 proyectos por importe de 18 millones de ecus), la unión aduanera, la energía, la integración económica y comercial, y los derechos humanos. Es difícil evaluar concretamente los resultados de proyectos que apoyan estudios sectoriales a nivel regional. Dado que los importes destinados a la cooperación regional andina disminuyen, conviene concentrarse en un número de proyectos y en ámbitos más precisos y/o técnicos, que puedan incidir en la integración de estos países.

⁴⁴ Evaluación de la cooperación regional en América Latina, antigua DG IB, realizada entre 1997 y 1999 por la empresa *Development Researchers Network* (4 volúmenes).

3. Los proyectos de cooperación regional son complementarios de las acciones nacionales, pero son más difíciles de gestionar y su visibilidad es escasa. Debe elegirse bien el interlocutor: a escala regional, solo puede ser una de las instituciones de integración andina u otra institución regional especializada en un sector (por ejemplo, OLADE en el caso de la energía). No conviene limitarse exclusivamente a este nivel, sino integrar a las autoridades nacionales, las instituciones, los operadores y la sociedad civil e intentar implicar a los beneficiarios directos de los proyectos en la ejecución de éstos. Debe asimismo favorecerse los vínculos entre la gestión regional y la ejecución nacional y buscar el método de gestión adaptado a los objetivos perseguidos. El carácter mixto del Acuerdo marco CE-CA por lo que se refiere a la parte andina permite elegir una contraparte única o los cinco Estados miembros, según el ámbito contemplado.

Por lo que se refiere a la **cooperación desde 1996**, se siguieron las recomendaciones de la evaluación externa: racionalización del número de proyectos, sectores técnicos específicos, implicación de los distintos actores (regionales/nacionales, institucionales o no, generalistas o especializados). Incluso si es demasiado prematuro afirmarlo, y salvo el caso en que hay un organismo regional especializado en el tema, el diseño, la gestión y la ejecución de los proyectos siguen siendo a menudo más complejos que cuando se trata de un proyecto nacional.

Los tres últimos proyectos de cooperación económica destinados a reforzar la integración en este ámbito (Granadua, Calidad, Competencia) tuvieron presentes las observaciones del informe de evaluación: se encuentran más próximos de las realidades nacionales, puesto que una de las responsabilidades de la coordinación regional a cargo de la SGCAN consiste en implicar a los cinco coordinadores nacionales de las administraciones técnicas interesadas y a determinados operadores, lo cual corresponde a una parte de la contribución de los Estados miembros. Resulta demasiado prematuro evaluar los resultados de este nuevo tipo de gestión, sin duda complejo, pero más adaptado al objetivo de armonizar y crear redes y espacios de cooperación para favorecer la integración de la región. Además de ello, las reestructuraciones internas de la Comisión retrasaron la ejecución de los proyectos. Cabe señalar que estos últimos implican también a las Administraciones europeas y nacionales, lo cual garantiza una transferencia adecuada de conocimientos técnicos, una mayor visibilidad de la cooperación comunitaria y una complementariedad entre la Comisión y los Estados miembros, dentro de un proyecto más que entre proyectos, habida cuenta de la ausencia casi total de cooperación regional andina de los Estados miembros. El programa plurianual de derechos humanos combina las acciones regionales con proyectos nacionales realizados por un interlocutor nacional representativo de la sociedad civil, objeto de una coordinación regional. La ejecución del proyecto relativo a la utilización eficaz de energía está en manos de un organismo especializado en el ámbito de la energía. El proyecto regional de lucha contra las drogas (armonización de las legislaciones, lucha contra el blanqueo y el desvío de los precursores) fue firmado por los cinco Estados y su aplicación se encomendó a organismos europeos especializados.

4.2. Ausencia casi total de cooperación regional de los demás donantes

Es difícil evaluar la coherencia y la complementariedad entre la cooperación regional andina y la de los demás donantes, al ser ésta muy limitada, e incluso puntual, puesto que no se deriva de una estrategia previamente establecida⁴⁵. Por lo general, la ayuda oficial al desarrollo y los préstamos tienen carácter bilateral. Para el conjunto de la región, la AOD ascendió en 1999 a 1 881 millones de USD (el importe más elevado desde 1995), mientras que el total de la AOD de la UE entre 1995 y 1999 triplicó prácticamente la de los Estados Unidos. Esta ayuda se concentra ante todo en las

⁴⁵ El BID publicó el "Regional programming paper for the Andean countries" en 1995 y tiene previsto elaborar, en la medida de lo posible, una nueva estrategia. El anexo relativo a los proyectos regionales de otros proveedores de fondos mencionaba únicamente la UE y la OEA. La iniciativa andina regional de los Estados Unidos destinada a proporcionar asistencia a los países de la región consiste en apoyos nacionales, cuyas acciones e importes varían en función del país, y no en un proyecto regional tal como se ha definido más arriba.

infraestructuras y los servicios sociales, las infraestructuras y los servicios económicos y, por último, el apoyo a la producción⁴⁶.

Diversos organismos que habían desarrollado proyectos regionales andinos los abandonaron en favor de proyectos nacionales (pues, al parecer, los beneficiarios se implicaban más en éstos) u optaron por proyectos regionales a escala continental, por ser más fáciles de gestionar y proporcionar economías de escala⁴⁷, mientras que algunos Estados miembros de la UE siguen planteándose si adoptar o no un enfoque regional andino. Los proyectos y préstamos anteriores tenían por objeto apoyar al sector industrial, la competitividad regional e internacional, las pequeñas y medianas empresas, los encuentros sectoriales, la gestión de los recursos naturales y las infraestructuras de transporte como medio de integración transfronteriza.

La información obtenida sobre la cooperación regional en curso es muy dispar en cuanto a la forma (abundante financiación de estudios, apoyo a desplazamientos internacionales y muy pocos proyectos operativos)⁴⁸. Las financiaciones varían entre 5 000 € y 700 000 €. Solo un proyecto es comparable a las financiaciones comunitarias, por lo que se refiere a su dotación económica. Se trata de un proyecto conjunto CAF-Universidad de Harvard, que tiene por objeto incrementar la competitividad de los países andinos (4 millones de USD). La mayoría de los demás proyectos consisten en estudios de las condiciones de armonización de las distintas políticas andinas (CAF, BID, OEA), el respeto del medio ambiente (biodiversidad, biocomercio con el BID y la UNCTAD) o han de desembocar en proyectos de infraestructuras (BID). Dos préstamos regionales del BEI a la CAF y de la CAF a la CA se refieren respectivamente al saneamiento del agua y al apoyo de infraestructuras transfronterizas.

Esta presentación de la ayuda de los demás donantes, limitada a escala regional andina, confirma que, al igual que anteriormente, la futura estrategia regional de la CE debe perseguir, además de la coordinación entre donantes, la complementariedad entre la ayuda comunitaria regional andina y la ayuda destinada a cada uno de los países andinos.

5. Estrategia de respuesta comunitaria

5.1. Principios y objetivos de la cooperación

Con el fin de definir mejor las condiciones de aplicación adecuadas a las medidas de cooperación regional, es fundamental tener en cuenta **los criterios siguientes desde la formulación de un proyecto regional**:

- Responder a problemas comunes a una región.
- Figurar efectivamente entre las prioridades suscritas por los países beneficiarios, con "obligación de resultado", en forma de compromiso por parte de los países interesados de poner en práctica a escala nacional las experiencias adquiridas en un contexto más amplio.
- Identificar al socio más adecuado para llevar a cabo una acción: institución regional andina, institución regional especializada, institución nacional, ONG, etc..
- Aportar un valor añadido respecto a acciones similares realizadas a escala nacional.
- Contribuir a coordinar las intervenciones regionales y realizar **economías de escala** y/o poner en sinergia los medios de intervención presentes a nivel nacional.
- Permitir un verdadero impacto en la dinámica de integración evitando una división de los proyectos regionales en distintas acciones de carácter nacional.

5.2. Prioridades y objetivos específicos

⁴⁶ Véase el anexo 6.

⁴⁷ Caso de la ONUDI, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

⁴⁸ Véase el anexo 8.

A la luz de los análisis anteriores, se propone concentrar la estrategia comunitaria regional andina en dos prioridades fundamentales, que constan, cada una de ellas, de dos o tres objetivos específicos.

5.2.1. Respaldo a la integración andina conforme a tres objetivos específicos

- **Apoyar a todos los actores del proceso andino de integración**

Se trata de las instituciones regionales, nacionales y la sociedad civil en su conjunto, a través de sus representantes, estructurados en forma de ONG, sindicatos, cámaras de comercio, etc.. Uno de los objetivos principales consiste en favorecer la aproximación de los actores institucionales y los beneficiarios finales de la integración. El apoyo europeo podrá consistir asimismo en transferir métodos, formación del personal, etc., desde las instituciones europeas hacia sus homólogas andinas, sin por ello hacerse cargo de las obligaciones, en particular, financieras y políticas, que competen a los países andinos.

- **Mejorar los instrumentos y acciones necesarios para la realización del mercado común andino en 2005**

Se trata en primer lugar de perfeccionar el "Arancel exterior aduanero" con el fin de lograr una unión aduanera. A continuación, deberán seguir respaldándose los distintos instrumentos de la política comercial (aduana, normas de calidad, competencia) y las demás políticas sectoriales. Este apoyo debería favorecer la armonización progresiva. El mercado andino requiere también un refuerzo de las infraestructuras regionales de transporte, de los diversos medios de comunicación, de la energía, etc., sin lo cual la libre circulación de productos y factores de producción se verá limitada y obstaculizará la integración. Podrá concederse particular importancia a las iniciativas que acaben con los obstáculos recurrentes o favorezcan de manera efectiva la circulación en la región. La ayuda comunitaria podrá aportarse en forma de financiación directa de determinadas intervenciones o de apoyo a la realización de estudios fundamentales, que vayan a presentarse a los proveedores de fondos.

- **Fomentar la proyección internacional de la CA en la economía mundial**

El apoyo comunitario se centrará en particular en la capacidad de los países andinos beneficiarios de preferencias comunitarias para exportar a la UE. La iniciativa estará destinada esencialmente a difundir los beneficios de este sistema entre los operadores comerciales e incluirá, por ejemplo, el estudio de los obstáculos que impiden estas exportaciones o medidas que propicien los encuentros entre actores económicos de ambas regiones. Esta iniciativa complementará los esfuerzos de cada uno de los países andinos favorecidos por las estrategias comunitarias nacionales. Tal como se menciona en la declaración de Doha y en los acuerdos de la OMC, la ayuda comunitaria también podrá apoyar acciones en el sector comercial o en ámbitos conexos, como las normas sanitarias y fitosanitarias, las reglamentaciones y normativas técnicas, etc..

5.2.2. Propiciar el objetivo de una "zona andina de paz"

El objetivo andino de reforzar una "zona andina de paz"⁴⁹ puede respaldarse a través de medidas de cooperación regional que, además de la integración, "favorecen de manera determinante la consolidación de la paz y la prevención de conflictos"⁵⁰. Pese a estos importantes potenciales, la región andina permanece inestable por distintos motivos (conflictos internos, producción y tráfico de drogas, catástrofes naturales, etc.). Por ello, aunque cada uno de los países andinos debe emprender medidas, en particular en el ámbito de las políticas sociales, son muchos los problemas de carácter transfronterizo y transversal cuyo trato regional entrañaría un importante valor añadido.

⁴⁹ Declaración presidencial andina de Carabobo (junio de 2001).

⁵⁰ Declaración del Consejo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la CE (noviembre de 2000), a la que cabe añadir la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos (COM/2001/211). Según esta Comunicación, el concepto de prevención de conflictos debe tenerse en cuenta en la identificación de los proyectos.

Además de un apoyo a los mecanismos regionales andinos de prevención de conflictos, la región andina podrá beneficiarse de los distintos instrumentos horizontales de la política comunitaria - medio ambiente y bosques tropicales, ayuda a los refugiados y desplazados internos, derechos de los indígenas, aspectos relacionados con las diferencias entre los sexos, lucha contra las drogas, tráfico de armas ligeras, derechos humanos y democracia, apoyo a las ONG, seguridad alimentaria, etc. -, como instrumentos específicos para América Latina. Se distinguen dos ejes especialmente importantes.

- **Gestión de los recursos y las catástrofes naturales**⁵¹

Las acciones se referirán en primer lugar a las medidas de prevención de las catástrofes naturales y de sus consecuencias sobre la población y el medio ambiente, tan frecuentes en esta región. La planificación de las actividades tendrá presentes la relación existente entre los esfuerzos de desarrollo y el desarrollo sostenible, lo cual implica asimismo el máximo aprovechamiento de los recursos forestales e hídricos de la cuenca amazónica y la gestión racional del territorio. Estas acciones podrán llevarse a cabo en forma de transferencia de conocimientos técnicos con vistas a una aproximación legislativa, de formación de las autoridades responsables en estos ámbitos, de preparación de estudios y planes de desarrollo y de la realización de proyectos piloto. A priori parece también interesante conceder especial atención al refuerzo de las instituciones regionales competentes en materia de gestión de la selva amazónica, a la conservación de la biodiversidad y a la identificación y aprovechamiento de diversos productos forestales (plantas medicinales y otros).

- **Lucha contra las drogas**

La lucha contra las drogas responde al principio de corresponsabilidad compartido entre la UE y la CA. Se añade a los demás instrumentos y acuerdos específicos de cada región, interregionales o incluso internacionales. Además de las devastadoras consecuencias de esta actividad sobre la economía de un país y su población, esta actividad ilegal, al igual que sus estructuras y beneficios, está vinculada a otros delitos conexos. Como complemento de los proyectos nacionales de desarrollo alternativo o de prevención, el apoyo regional comunitario se referirá a la aproximación de las legislaciones, el blanqueo de dinero y el control de los precursores químicos. Está previsto proseguir los estudios al respecto mediante programas de apoyo en cada uno de los tres aspectos anteriormente indicados.

5.3. Coherencia con las demás políticas comunitarias

La estrategia comunitaria de cooperación con la Comunidad Andina tiene por objeto respaldar la integración de esta región y la creación de una zona andina de paz. Ha de ajustarse a las demás políticas comunitarias y subsanar las posibles incoherencias entre éstas. Si bien es cierto que las distintas políticas comunitarias que afectan a la región suelen ser coherentes, la interpretación de algunas de ellas puede generar disfunciones.

Coherencia o ausencia de obstáculos

Por lo general, esta estrategia es coherente con las políticas comunitarias cuando éstas permiten una proyección comunitaria de apoyo a los países andinos o a la integración andina. Es el caso de **la política comunitaria de competencia**, que permitió diseñar una iniciativa de armonización de las normas de libre competencia, o de la política relativa a **Eurostat**, que está dispuesta a difundir los conocimientos técnicos de la UE a otros grupos de integración menos avanzados que la UE. En el **ámbito comercial**, hay coherencia cuando la CE apoya medidas de cooperación que favorecen la difusión de las preferencias comerciales especiales a los países andinos como concreción del principio de corresponsabilidad de ambas regiones. Del mismo modo, las medidas de cooperación regional destinadas a reforzar la integración andina y la constitución del mercado común (**política aduanera, normas y modelos, blanqueo de dinero, política de transportes**, etc.), como el respeto

⁵¹ Prioridad de acción acordada con ocasión de la reunión de la Comisión Mixta CE-CA en 1999.

de los Acuerdos de la OMC por parte de la CA, redundan en beneficio tanto de la UE como de la CA. Hay asimismo una coherencia entre la política de **prevención de catástrofes** a corto y largo plazo gracias a la complementariedad de las acciones de la ECHO y aquéllas planificadas por otros servicios con objeto de garantizar la sostenibilidad de las anteriores y de trabajar con socios complementarios. Por último, la **política de investigación** llevada a cabo con los países, por ejemplo, en las subcomisiones mixtas de ciencia y tecnología, les beneficia, puesto que pueden presentarse a las convocatorias de propuestas contempladas en los programas marco de investigación, en su capítulo internacional.

Es el caso más frecuente de las numerosas **políticas o comunicaciones horizontales** relativas, por ejemplo, a la prevención de conflictos, los derechos humanos, la gobernanza, el desarrollo sostenible, la lucha contra las drogas, la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la ayuda a los refugiados, los derechos de los indígenas y los aspectos relacionados con las diferencias entre los sexos, el apoyo a las ONG, etc.. El enfoque regional de cooperación o de diálogo político es totalmente favorable a estos planteamientos horizontales en general y, en particular, en la región andina tal como se justifica en la estrategia. En algunos casos, se produce incluso una complementariedad cuando a las acciones financiadas por estos instrumentos siguen proyectos de mayor envergadura que garantizan su sostenibilidad⁵². Puede haber asimismo una complementariedad en cuanto a la cobertura geográfica del proyecto o la autoridad beneficiaria de la acción⁵³.

Algunas políticas comunitarias carecen de proyección regional andina. Sin embargo, en caso de interés comunitario y andino, siempre cabe plantear la proyección internacional de una política comunitaria hacia esa región⁵⁴. Por último, dada la dificultad de tener en cuenta todas las políticas comunitarias a escala regional andina, deben tomarse en consideración las acciones previstas para la región de "América Latina", pues se aplican de facto a la subregión andina. Es el caso, en particular, de las acciones en los ámbitos de la información, la energía, las pequeñas y medianas empresas y la ciencia y la tecnología.

Posibles incoherencias o disfunciones

Pueden existir incoherencias o conflictos, actuales o potenciales, o simplemente percibidos como tales, entre la estrategia comunitaria respecto a la CA y sus países miembros y otras políticas comunitarias. Si bien es cierto que los problemas de percepción pueden abordarse intensificando el diálogo, la solución de los conflictos no siempre es sencilla.

En cuanto a la política comercial común, por ejemplo, al tiempo que valoran las preferencias comerciales concedidas por la Comunidad dentro del régimen SPG (y sobre todo del régimen especial de "lucha contra el tráfico de drogas"), los países andinos se preocupan por la estabilidad de estos regímenes en el tiempo, así como por su posición comparativa respecto a otros beneficiarios del régimen. No obstante, pese al marco decenal de la perspectiva política del SPG y las renovaciones periódicas (antes anuales y ahora al menos trienales) de los reglamentos comunitarios de aplicación, no cabe cuestionar el compromiso político de la Comunidad en cuanto al régimen SPG, cuya validez quedó demostrada hace ya tiempo. Además de ello, con el acuerdo relativo a las drogas, que también se funda en un compromiso político firme, los países andinos disfrutaban de un régimen comercial extremadamente favorable.

⁵² Así sucede en el ámbito de la prevención de catástrofes y los derechos humanos.

⁵³ Como en el caso de la lucha contra las drogas donde los grandes proyectos de desarrollo alternativo son bilaterales. Las demás acciones, como la armonización de las legislaciones, son regionales. Del mismo modo, según los proyectos, las contrapartes pueden ser instituciones u ONG.

⁵⁴ Un caso paradigmático es el de la política pesquera común, que no tiene impacto directo en los países andinos y sin embargo la CE tiene especial interés en el principio del multilateralismo en este ámbito. La CE consideró que el Acuerdo de Galápagos entre Chile y algunos países andinos era contrario al derecho internacional, que no debería ratificarse y que las Partes signatarias deberían colaborar para lanzar una cooperación multilateral con todos los Estados que tienen intereses pesqueros en la región, pues es la única forma de garantizar la conservación y la gestión sostenible de los recursos pesqueros.

Un ejemplo de conflicto más grave es el bien conocido caso del comercio de plátanos, ámbito en que el interés de algunos países andinos venía chocando desde hace tiempo con los compromisos asumidos por la Comunidad con los países ACP. La Comunidad intentó satisfacer a sus distintos socios y logró un acuerdo entre todas las partes interesadas. Estos conflictos solo pueden resolverse o evitarse en el marco de un vínculo más estrecho entre la estrategia de cooperación y el análisis de las perspectivas comerciales de estos países. Siguiendo con el ejemplo de los plátanos, cabría preguntarse sobre la oportunidad, para esos países, de haber intentado desarrollar la industria platanera hasta convertirla en monocultivo en algunas regiones, conociendo las dificultades que estos productos encontrarían en un mercado de la importancia del mercado comunitario.

Más grave todavía es el conflicto potencial entre las necesidades de los países andinos en términos de acceso al mercado comunitario y las políticas de protección de la salud humana y animal, el medio ambiente, los consumidores, etc., pues ya no se trata solo de aspectos económicos, sino que se refiere a exigencias esenciales del ciudadano comunitario. En estos casos, es indudable que no se puede reducir el grado de protección que la Comunidad ha establecido para esos intereses fundamentales. La única solución consiste en integrar estas consideraciones en la estrategia de desarrollo, para que estos países puedan adecuarse a dichas exigencias (lo cual entraña también la ventaja de elevar el nivel de protección del que se gozarían los ciudadanos de esos países).

5.4. Complementariedad con los demás donantes y las otras acciones comunitarias nacionales andinas y regionales en América Latina

5.4.1. Complementariedad con los demás donantes

Resulta difícil definir la cooperación futura de los demás donantes debido a la ausencia de estrategia regional futura y/o de enfoque regional andino. La información disponible es aún más escasa que la relativa a las acciones anteriores de cooperación regional andina.

En la UE, el BEI tiene previsto conceder otro préstamo a la CAF cuando venza el préstamo en curso destinado al saneamiento del agua. El ámbito de intervención aún no se ha determinado, pero el objetivo sigue siendo apoyar a una institución regional, homóloga del BEI. Los Estados miembros tampoco aplican un enfoque regional andino, salvo **España**, que realiza formaciones y seminarios sobre la lucha contra las **drogas**, si bien estas iniciativas no coinciden necesariamente con la zona andina y en ocasiones se amplían a otros países latinoamericanos⁵⁵. Estas acciones del Plan nacional de drogas, por lo general orientadas a la cooperación policial y otros aspectos de aplicación de la ley, complementan las iniciativas de la Comisión, que se concentrarán en ámbitos de competencia de la institución y consistirán en acciones regionales de armonización de las legislaciones, lucha contra el blanqueo de dinero⁵⁶ y lucha contra el desvío de precursores⁵⁷. En ninguno de los demás ámbitos de cooperación hay un enfoque regional andino con los Estados; las intervenciones tienen carácter bilateral. Según la SGCAN, en el futuro diversas instituciones españolas⁵⁸ se implicarán en mayor medida en el apoyo al Programa social y el fomento de la CA.

Al igual que hizo con Francia, la SGCAN solicitó a otros Estados miembros⁵⁹ que organizaran seminarios de difusión de la imagen de la CA e invitaran a ésta a participar. Por este motivo, el proyecto relativo a la sociedad civil que la Comisión piensa desarrollar contemplará principalmente

⁵⁵ Ayudas al GAFISUR, estructura regional latinoamericana derivada del GAFI para Sudamérica, cuyo objetivo es luchar contra el blanqueo de dinero.

⁵⁶ La Comisión financió un estudio de la adecuación del marco reglamentario de los países andinos a las recomendaciones del GAFI. Está previsto llevar a cabo un programa plurianual regional andino o de "América Latina" de adaptación a la estructura del GAFISUR con cargo a la línea presupuestaria de cooperación Norte-Sur en la lucha contra las drogas.

⁵⁷ Está previsto para 2002 un proyecto regional andino con cargo a la línea presupuestaria de cooperación Norte-Sur sobre la lucha contra las drogas. Respetando las competencias comunitarias de la Comisión, este proyecto podría apoyar acciones preventivas del desvío y la formación de diversas autoridades nacionales, así como propiciar memorandos de acuerdo entre las empresas químicas y las autoridades nacionales.

⁵⁸ Acuerdos suscritos con la Agencia Española de Cooperación Internacional, Galicia y la Generalitat Valenciana.

⁵⁹ Suecia, Finlandia, Alemania y Reino Unido.

acciones en la región andina, aunque no quepa excluir una red de sociedades civiles de ambas regiones. Francia también brindó apoyo a la SGCAN en relación con las estadísticas⁶⁰. El proyecto comunitario de armonización de estadísticas regionales andinas tiene por objeto proseguir y completar la iniciativa francesa. Algunos Estados miembros mantienen asimismo redes culturales apreciadas por la CA.

Entre los donantes al margen de la UE⁶¹, el BID y la CAF tienen previsto conceder ayuda en forma de préstamos para proyectos regionales y/o transfronterizos de infraestructura física regional, que están identificando en la actualidad. A pesar del interés estratégico que revisten estos proyectos, la Comisión tiene dificultades en apoyar este tipo de iniciativas regionales debido a la escasa dotación presupuestaria regional andina. Sin embargo, la reciente creación de un departamento de cooperación técnica por parte de la CAF tiene por objeto intensificar la cooperación regional con los países andinos en el futuro, mientras que hasta la fecha el principal apoyo de la CAF se llevaba a cabo en forma de préstamos. Por último, los países andinos figuran entre los beneficiarios de ayudas concedidas en el marco del ALCA a los grupos de negociaciones, la aplicación de medidas que faciliten el comercio y la formación de negociadores nacionales⁶². Por este motivo el presente PIR no recoge acciones específicas en este ámbito.

5.4.2. Complementariedad con las demás acciones comunitarias nacionales andinas y regionales en América Latina

La Comisión favorece los proyectos sociales (sanidad, saneamiento del agua) y de desarrollo rural y alternativo a escala nacional en los países andinos para lograr un impacto seguro y la apropiación y el control de la ejecución del proyecto por parte de las autoridades nacionales. Las medidas de cooperación económica tienen por objeto respaldar determinados sectores, mientras que las acciones regionales pretenden apoyar principalmente el proceso andino de integración. El proyecto de prevención de catástrofes en Venezuela se centrará en un área geográfica precisa y debería permitir construir infraestructuras. El proyecto de protección del medio ambiente en Ecuador respaldará la gestión sostenible de los recursos naturales. El valor añadido del proyecto regional andino de prevención de catástrofes naturales tendrá por objeto estrechar la coordinación regional necesaria entre las autoridades nacionales de estos países, todos ellos afectados por las catástrofes. Además de ello, el proyecto regional andino complementará las iniciativas de prevención de catástrofes previstas en América Latina, puesto que éstas tendrán más bien por objeto conectar a las autoridades locales en redes y crear un fondo destinado a futuras catástrofes.

La cooperación regional andina es limitada y voluntariamente no abarca los ámbitos de actuación prioritarios a escala regional latinoamericana que se abordan mediante programas horizontales relativos a la sociedad de la información, las redes de PYME de ambas regiones, los intercambios universitarios, las redes de municipios, etc.. Estos proyectos favorecerán sin duda alguna la creación de redes en la región andina.

⁶⁰ Misión de expertos franceses sobre la mejora de las estadísticas comunitarias andinas en cuanto a los sondeos regionales andinos, la contabilidad nacional trimestral y las estadísticas migratorias.

⁶¹ No se mencionan las acciones de los Estados Unidos, pues tienen carácter bilateral y no regional andino, sobre todo en el ámbito de la lucha contra las drogas: por ejemplo, la "iniciativa regional andina", pese a su denominación, agrupa acciones bilaterales, pero no contempla un apoyo regional, tal como se considera en la presente estrategia.

⁶² Según los casos, se trata de financiaciones del BID, solo o junto con la OEA, la CEPAL y/o la OMC.

6. Programa indicativo regional andino 2002-2006 (PIR)

Según las perspectivas financieras plurianuales establecidas en 1999, el programa indicativo regional andino dispondrá de una dotación comprendida entre 23 y 31 millones de euros para el período 2000-2006: de 12 a 16 millones de euros con cargo a la línea presupuestaria B7-310 y de 11 a 15 millones con cargo a la línea B7-311. Habida cuenta de los compromisos adquiridos en 2000 y 2001⁶³, quedarían de **21 a 29 millones de euros para el período 2002-2006**.

El PIR está sujeto a una posible revisión destinada a determinar las medidas y adaptaciones necesarias para su correcta realización. La selección final de los proyectos y los importes correspondientes se hará a la luz de los resultados de los trabajos de identificación y de preparación detallada, gestionada por la Comisión. El programa indicativo de trabajo está supeditado a las disponibilidades presupuestarias anuales de la Comisión.

6.1. Acciones propuestas

• Acción regional en materia de estadísticas

Contexto: En 1977, la CA implantó un sistema regional de estadísticas y creó el Comité andino de estadística⁶⁴, con objeto de facilitar la coordinación y la armonización de los Institutos Nacionales de Estadística. Pese a numerosos proyectos y estadísticas regionales, las estadísticas oficiales elaboradas por cada país andino no son comparables entre sí, tanto por su cobertura como por las metodologías empleadas. Con el fin de paliar esta situación y de construir un mercado común antes de 2005, la CA adoptó un programa de estadísticas para el período 2000-2004. Por otra parte, la Eurostat, que ya ha participado en las reuniones del Comité andino de estadística, incluyó el apoyo a la CA en su programa de trabajo de 2002. Este tema ya se abordó en la última reunión de la Comisión Mixta CE-CA celebrada en 1999. La experiencia europea pone de manifiesto que las estadísticas regionales armonizadas constituyen un elemento fundamental de medida de la integración de varios países. El apoyo en este sector forma parte, por tanto, de la primera prioridad de la estrategia de cooperación regional andina.

Objetivos: La mejora del sistema regional andino de estadísticas se incluye en la prioridad de reforzar la constitución del mercado común andino como su proyección internacional⁶⁵. Los objetivos específicos son los siguientes: mejorar las estadísticas regionales en los ámbitos principales de la construcción del mercado interior, reforzar y mejorar las instituciones de los sistemas estadísticos nacionales y regional y la calidad de su trabajo, y armonizar las metodologías estadísticas entre los países miembros de la CA y, en la medida de lo posible, entre la CA y la UE.

Resultados esperados

- Estadísticas regionales armonizadas en los ámbitos prioritarios para la construcción del mercado andino y las relaciones CE-CA⁶⁶.
- Adopción de metodologías estadísticas armonizadas en los ámbitos prioritarios.
- Mejora de la calidad e incremento de la fiabilidad y la pertinencia de la producción estadística de los Institutos Nacionales de Estadística y los demás organismos que forman parte de los sistemas estadísticos nacionales (bancos centrales, ministerios, aduanas, etc.).
- Formación de la coordinación regional andina de estadística en los métodos europeos de la Eurostat.

⁶³ Proyecto de armonización de las normas de competencia: 2 millones de euros; estudio de la situación y las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre la UE y la CA: 500.000 euros.

⁶⁴ Los miembros son los Directores Generales de los Institutos Nacionales de Estadística.

⁶⁵ Las estadísticas regionales armonizadas resultan indispensables para calibrar la progresión del mercado interior y alcanzar los objetivos de las políticas macroeconómicas establecidos por los países.

⁶⁶ Comercio intercomunitario andino de bienes y servicios, desarrollo de indicadores macroeconómicos armonizados, contabilidad nacional, balanza de pagos, inversiones extranjeras, transportes, producción industrial y manufacturera y nomenclatura de las unidades territoriales andinas, mejora de las estadísticas sobre la pobreza, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, etc..

- Evaluación de los intercambios CE-CA, gracias a unas cifras basadas en metodologías similares.
- Mejora de la difusión de las estadísticas regionales.

Aplicación (actividad, gestión, localización, duración): Las actividades se llevarán a cabo principalmente mediante asistencia técnica europea para formar al personal de los Institutos Nacionales y del Instituto Regional, favorecer el desarrollo de metodologías armonizadas y difundir estadísticas regionales comparables y de calidad. Se hará un esfuerzo particular en los Institutos más atrasados. Estas actividades podrán consistir en seminarios, cursos, grupos de trabajo, estudios metodológicos, subproyectos nacionales, etc. Podrá contemplarse el suministro de equipo, en particular, en caso de que los programas informáticos resulten insuficientes. La SGCAN podría encargarse de la codirección andina y un especialista europeo en el proceso de armonización estadística comunitaria, de la dirección europea. Si la SGCAN asumiera la codirección andina, la sede del proyecto estaría en Lima. La codirección andina trabajará en estrecha colaboración con los sistemas estadísticos nacionales, de los que procederán los cinco coordinadores nacionales. El proyecto durará 3 años.

Indicadores

- Obtención de estadísticas armonizadas (no comparables por el momento).
- Estadísticas regionales andinas adecuadas accesibles en línea en el sitio de la CA (cuantificación antes, durante y después del proyecto).
- Plan de difusión de estadísticas andinas básicas a una lista de usuarios principales: Administraciones nacionales y SGCAN, organizaciones profesionales y cámaras de comercio, centros de investigación y de enseñanza (difusión inexistente en la actualidad).
- Utilización de programas informáticos de la Eurostat en ámbitos específicos.

Condiciones: las condiciones principales serán la contribución económica de los países, garantizada por la codirección andina (método de los proyectos Calidad y Granada), la designación de los coordinadores nacionales procedentes de los Institutos Nacionales de Estadística y su participación efectiva en las actividades del proyecto. La ausencia de un Instituto Nacional dará lugar a la suspensión del proyecto.

Dotación financiera 2002-2006: 15%, con cargo a la línea presupuestaria B7-311.

• *Seguridad aérea*

Contexto: El transporte aéreo constituye un medio de comunicación fundamental en la región andina debido a su morfología, las grandes distancias y la necesidad de hacer uso del avión para transportar los principales productos de exportación perecederos (flores cortadas, camarones) y a los turistas. Además de ello, es preciso intervenir en este ámbito habida cuenta del número elevado de accidentes y de las dificultades que encuentran estos países para cumplir las normas mínimas de seguridad aérea. A raíz del interés mostrado por los países andinos, la CE considera que un apoyo comunitario en este ámbito sería una aplicación concreta de la Comunicación de la Comisión sobre la contribución de la Comunidad Europea a la mejora de la seguridad aérea mundial⁶⁷. Ya se ha realizado una primera misión de identificación y hay un proyecto piloto en curso en Centroamérica. Cabe plantear una actuación conjunta de las dos regiones.

Objetivos: Esta acción tiene por objeto crear los cimientos de una industria aeronáutica correctamente regulada y controlada para los servicios de transporte aéreo en la región andina y/o centroamericana y ayudar a los países a aplicar las normas internacionales. A más largo plazo,

⁶⁷ COM (2001) 390 final, de 16 de julio de 2001.

mediante esta iniciativa, se pretende crear una asociación entre esos países y la UE en los ámbitos de la reglamentación y la seguridad aéreas.

Resultados esperados: Los países beneficiarios respetan las normas internacionales de seguridad establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (comparación de la situación antes y después de las actividades del proyecto).

Aplicación (actividad, gestión, localización, duración): Las actividades podrían ser las siguientes: apoyo institucional y jurídico, gestión del tráfico aéreo, formación de inspectores y del personal de las compañías aéreas y auditorías en materia de seguridad, asistencia técnica para incrementar la seguridad operativa y control internacional por la Organización de Aviación Civil Internacional. En una nueva misión de identificación se determinará el lugar más adecuado para establecer la sede del proyecto y la contraparte operativa en la región, sobre todo si el proyecto cubre subregiones. El proyecto durará de 4 a 5 años. Los proyectos similares realizados anteriormente por la CE y evaluados positivamente servirán de referencia para la definición de éste.

Indicadores

- Simplificación y revisión de la legislación.
- Reforma de las autoridades reguladoras y formación del personal.
- Disminución del índice de accidentes aéreos.
- Mejora del acceso a los mercados.

Condiciones: Los países beneficiarios aplican las normativas adecuadas y/o efectúan las adaptaciones administrativas correspondientes. Los países beneficiarios y los operadores del sector privado se hacen cargo de los costes de participación de sus empleados con arreglo a lo establecido en el Acuerdo de financiación. Los países beneficiarios se comprometen a informar al Comité de gestión del proyecto de los avances del mismo en su país.

Dotación financiera 2002-2006: 35%, con cargo a la línea presupuestaria B7-311, a lo que se añadirá una parte de la dotación financiera de la región centroamericana si el proyecto abarca las dos regiones.

• *Asistencia técnica relativa al comercio*

Contexto: En enero de 2002 se inició un estudio del estado y las relaciones económicas y comerciales UE-CA, cuyos resultados estarán disponibles en principio en 2002. Además de que el estudio podrá constituir una herramienta de reflexión sobre el futuro de las relaciones de ambas regiones, es probable que sus conclusiones pongan de manifiesto ámbitos en los que la ayuda comunitaria permitiría estrechar la integración regional de la CA y, en particular, construir su mercado común. Por otra parte, de cara a la aplicación de los acuerdos de la OMC y con arreglo a la Declaración de Doha y al consiguiente programa de negociación, la ayuda comunitaria en los sectores en los que se hayan detectado lagunas sería interesante para ambas regiones con el fin impulsar en la mayor medida posible la integración de los países andinos en el sistema comercial multilateral.

Objetivos: Permitir que la CA consolide su integración, adquiera una proyección internacional en calidad de socio que posea los conocimientos necesarios para sacar el mayor partido de los acuerdos de la OMC y celebre negociaciones comerciales fructíferas.

Resultados esperados: La CA hace frente a las deficiencias identificadas de su integración gracias a los conocimientos proporcionados. La capacidad institucional y reglamentaria se ajusta a la aplicación eficaz de los acuerdos de la OMC y los negociadores de la CA se han formado

debidamente.

Aplicación (actividad, gestión, localización, duración): Se tratará principalmente de brindar asistencia técnica europea para efectuar peritajes y formaciones específicas en los sectores en que el estudio haya detectado deficiencias (comercio de bienes, licitaciones públicas, servicios, inversión extranjera directa, propiedad intelectual). Estos ámbitos se confrontarán con los de aplicación de los acuerdos de la OMC y del programa de negociaciones comerciales consiguiente a la Conferencia Ministerial de Doha con el fin de concentrar las actividades en los ámbitos que revistan interés para ambas partes. La duración de las actividades podrá ser breve, entre seis meses y dos años como máximo. La sede del proyecto podrá estar en América Latina o en Europa, si se trata de asistencia técnica específica.

Indicadores

- Adopción y aplicación efectiva de normativas regionales en sectores hasta ahora olvidados en la construcción del mercado común.
- Reducción de los obstáculos a la aplicación de los acuerdos de la OMC.
- Aumento del número y la competencia de los negociadores comerciales andinos.

Condiciones: Los países beneficiarios corren con los gastos de sus representantes (sueldos). En su caso, la CE puede contribuir a los posibles gastos de desplazamiento. Los representantes asisten a las actividades de formación y proporcionan a los expertos de la UE los locales para impartir formación.

Dotación financiera 2002-2006: 5%, con cargo a la línea presupuestaria B7-311.

• *Acción con la sociedad civil andina*

Contexto: La visibilidad de la CA es escasa⁶⁸ y su evolución es poco conocida⁶⁹. La integración será tanto más fácil si se democratiza, cuenta con el apoyo de la población y se hace necesaria para los actores económicos. La integración y la democratización reforzarán la construcción de una zona andina de paz. Esta acción se ajusta a un tiempo a los dos ejes de la estrategia propuesta. El trabajo con la sociedad civil constituye una prioridad conforme a las Declaraciones del Consejo Presidencial andino. Ya hay, o se van a crear, estructuras que agrupan a trabajadores, empresas e indígenas. Este proyecto complementará el fomento de la CA en Europa por medio de seminarios organizados en algunos Estados miembros de la UE. En la identificación deberá tenerse presente, en función de la dotación económica realmente disponible, el valor añadido de las actividades conjuntas de la sociedad civil andina y la europea, incluido el Comité Económico y Social.

Objetivos: Esta acción se inscribe en los dos ejes de la cooperación. En efecto, la consideración de la sociedad civil en el proceso de integración no puede sino favorecer la construcción de una zona andina de paz. Los objetivos específicos son los siguientes: debatir entre representantes de la sociedad civil los temas que pueden consolidar la construcción de una zona andina de paz y reforzar la integración de la región, aumentar el conocimiento de la CA entre la población civil, mejorar los mecanismos institucionales de la CA en este sentido, e incluso la política de fomento de la CA.

Resultados esperados: La población beneficiaria⁷⁰ conoce mejor la CA, entiende los beneficios de la integración, trabaja en esta dirección y se implica más en la evolución de la integración andina.

⁶⁸ Conclusiones del seminario sobre la imagen de la CA realizado en París los días 11 y 12 de octubre de 2001.

⁶⁹ La población se siente sin duda alguna "andina". Si bien algunas personas conocen la expresión original "Pacto Andino", son pocas las que han asimilado el paso político a la "CA".

⁷⁰ Universitarios, representantes de minorías (indígenas, mujeres), de responsables económicos, de los medios de comunicación y de las instituciones nacionales, y ONG que trabajen en problemáticas comunes a los cinco países.

La CA se basa en estos debates para llevar a cabo acciones destinadas a favorecer la paz social como política en la región.

Aplicación (actividad, gestión, localización, duración): La aplicación se llevará a cabo a través de dos tipos de seminarios: seminarios de difusión nacionales y regionales y de reflexión sobre la identidad andina y los medios de desarrollarla. Los primeros deberán favorecer la creación de redes de personas que asistirán a los segundos. Podrán plantearse actividades de fomento, principalmente mediante los conocimientos locales. La asistencia técnica europea consistirá en transmitir la experiencia y conocimientos comunitarios sobre participación de la sociedad civil, y en particular de las minorías tradicionalmente no representadas o amenazadas (indígenas, mujeres, sindicatos, etc.), política de información e incluso de realización. Los representantes de la sociedad civil intervendrán desde la definición del proyecto. Con una parte de la dotación económica se establecerá un programa de intercambio de estudiantes andinos (del tipo Erasmus) y a partir del segundo o tercer año podrán llevarse a cabo actividades con los representantes de las sociedades civiles de la CA y la UE (encuentros, conferencias, etc.). La SGCAN podría encargarse de la codirección andina. La sede del proyecto se encontraría en Lima y las actividades durarían de 2 a 4 años. Esta iniciativa podría comprometerse en 2003 y empezar en 2004.

Indicadores

- Intensificación de la enseñanza relativa a la integración andina (número de cátedras y de estudiantes); inclusión de este tema en los programas escolares desde la enseñanza primaria.
- Número de estudiantes que participan en los programas de intercambio.
- Refuerzo o creación de redes regionales andinas de representantes de la sociedad civil.
- Incremento de la difusión del proceso en los medios de comunicación (número de artículos publicados en los tres años anteriores a las actividades del proyecto y número anual durante los tres años del proyecto).
- Aumento de las consultas del sitio en Internet de la Comunidad Andina (número de visitantes), que recoge las actividades del proyecto.
- Encuesta sobre la integración andina realizada en el sitio de la CA (número de respuestas).
- Mismo sondeo externo sobre el conocimiento de la CA en una muestra representativa de la población andina, antes y después del proyecto.

Condiciones: La mejora de estos indicadores podría ser la condición necesaria para pasar a la segunda fase del programa, que incluye la financiación de actividades de las sociedades civiles de ambas regiones y un aumento de la dotación al programa de intercambio de estudiantes que podrá haberse iniciado en la fase 1.

Dotación económica 2002-2006: 15%, con cargo a la línea presupuestaria B7-310.

• *Prevención de catástrofes naturales*

Contexto: La región andina se caracteriza por una geodinámica, una morfología y un clima que favorecen un amplio espectro de catástrofes naturales: inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, sequía, etc.. En la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC y de la Comisión Mixta CE-CA de 1999, ambas regiones coincidieron en la importancia de emprender acciones en este ámbito. El programa DIPECHO ya ha llevado a cabo 17 proyectos al respecto a través de ONG en la región andina y a finales de 2001 se aprobó otra decisión de financiación de proyecto que se realizará en 2002. Por tanto, todo proyecto regional andino debe ser complementario de las acciones de la ECHO, del futuro proyecto regional de la Comisión relativo a América Latina destinado a establecer redes locales en el subcontinente y de las iniciativas de los demás proveedores de fondos en América Latina.

Objetivos: La actuación regional andina se concentrará en el refuerzo de la competencia y en actividades de las autoridades de seguridad civil andinas. Esta acción forma parte de la segunda prioridad de la estrategia regional destinada a consolidar una zona andina de paz. Los objetivos específicos son los siguientes: estrechar la coordinación regional de los sistemas nacionales andinos de protección civil; respaldar la reestructuración y el refuerzo de dichas autoridades; acompañar la descentralización administrativa para que las autoridades locales puedan poner en práctica las medidas adoptadas a nivel central y actuar de manera eficaz y coordinada en caso de catástrofe.

Resultados esperados

- Refuerzo de las autoridades nacionales de seguridad civil (estructuras, competencias, métodos de trabajo) y coordinación entre éstas de los medios de prevención y las acciones futuras en caso de catástrofe.
- Creación de un centro regional de coordinación.
- Elaboración en cada país, y coordinación regional, de planes de prevención de catástrofes. En efecto, numerosos factores (el medio ambiente, su utilización sostenible, las placas tectónicas, el clima, etc.) tienen carácter transfronterizo. Los planes se elaborarán con las demás autoridades competentes (medioambientales, científicas, responsables de los planes de utilización del suelo, etc.).
- Construcción de infraestructuras preventivas.
- Perfeccionamiento de los instrumentos de medición de los riesgos.
- Formación de los futuros responsables de la seguridad civil en una escuela regional.

Aplicación (actividad, gestión, localización, duración): La asistencia técnica europea, que debería incluir especialistas de las autoridades civiles de los Estados miembros⁷¹, se encargará de las actividades de formación. Se necesitarán asimismo conocimientos exhaustivos sobre gestión de recursos naturales y utilización del suelo. Se reforzará el equipo actual de las autoridades nacionales y se equiparán el centro de coordinación y la escuela. La gestión incluirá una codirección andina y europea y coordinadores nacionales. El proyecto durará 4 ó 5 años (nueva identificación y compromiso en 2002, inicio de las actividades en 2003). La sede se localizará en el país andino que vaya a acoger el centro de formación y/o la escuela regional. La voluntad política del país, la seguridad, el acceso al proyecto y la capacidad de las autoridades serán elementos determinantes⁷².

Indicadores

- Elaboración de planes de prevención de catástrofes, similares en los distintos países, que incluyan elementos de regionalidad.
- Refuerzo de las autoridades de seguridad civil (aumento del personal y del presupuesto).
- Creación y funcionamiento de los centros de formación y de coordinación.
- Construcción de infraestructuras básicas.
- La existencia de los planes de prevención de catástrofes se difunde en los medios de comunicación (número de artículos publicados, minutos de difusión en la televisión o la radio), que favorecen la cultura de la prevención de catástrofes.

Condiciones: Los Estados intervienen económicamente en el proyecto y refuerzan a sus autoridades de seguridad civil (aumento del presupuesto y del personal). El proyecto podría iniciarse tras el aumento del presupuesto de las autoridades civiles nacionales o la contratación de personal. La participación efectiva de estas autoridades constituye asimismo una condición para poder beneficiarse de las actividades del proyecto.

Dotación económica 2002-2006: 30%, con cargo a la línea presupuestaria B7-310.

⁷¹ Ya se han publicado concursos de este tipo destinados a los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra las drogas (conocimientos técnicos de los observatorios nacionales).

⁷² En la primera misión de identificación no se localizó ningún actor regional adecuado.

6.2. Aspectos transversales

Estos aspectos recogidos en la política de desarrollo de la UE se tienen debidamente presentes en la ejecución de los programas que traducen la estrategia en acciones concretas. Se trata del fomento de los derechos humanos (principalmente apoyados por las ONG a través de la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos humanos; línea presupuestaria B7-70); aspectos relacionados con las diferencias entre los sexos; derechos de los niños; dimensión medioambiental (estos tres últimos mediante el instrumento de cofinanciación de ONG anteriormente mencionado, además de su integración en los programas realizados en asociación con el Gobierno).