

¿HACIA DÓNDE VAN LAS RELACIONES ENTRE
AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA?
COHESIÓN SOCIAL Y ACUERDOS DE ASOCIACIÓN



ALOP

ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE ORGANIZACIONES DE
PROMOCION AL DESARROLLO A.C.

Los artículos incluidos en esta publicación, no pueden ser reproducidos, ni copiados en su totalidad ni parcialmente sin la autorización de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C.

Marzo 2008

ALOP, A.C.

Teléfono: (52 55) 5273 3400

Fax: (52 55) 5273 3449

Benjamín Franklin #186, Col. Escandón

Miguel Hidalgo

México, D.F., CP 11800

info@alop.org.mx

www.alop.org.mx

www.observatorioucal-alop.eu/wcm/

Impreso en México, D. F.

*Por: **Impretei***

*Diseño Editorial: **Martha Delia Gómez Dueñas***

contenido

PRESENTACIÓN.....	5
LA COHESIÓN SOCIAL DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	11
Presentación	
1. Sobre el concepto de cohesión social	
2. Sobre la cohesión social europea	
3. Sobre la matriz de cohesión social en América Latina	
4. Una nota sobre cohesión social, construcción de democracia y ciudadanía	
5. ¿Una agenda para el diálogo?	
DÉFICIT COMERCIAL CONTRA AVANCE DE CAPITALS EUROPEOS EN SECTORES CLAVES DE LA ECONOMÍA MEXICANA.....	27
1. Introducción	
2. Comercio e Inversiones	
3. Diálogo Político	
4. Cooperación	
5. Consideraciones finales	
Bibliografía	
A CINCO AÑOS DE VIGENCIA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA. La ciudadanía exige la palabra.....	43
Introducción	
1. Los objetivos del Acuerdo Chile-UE y su componente de diálogo político	
2. La cooperación en el marco del Acuerdo Chile-UE	
3. El Acuerdo y la liberación comercial recíproca	
Bibliografía	
ESTADO DE SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA.....	57
Introducción	
I. Contexto Político del MERCOSUR	
1. El MERCOSUR entre el 2003 y el 2006	
2. El MERCOSUR en el 2007	

- II. Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea
 - 1. Marco de introducción
 - 2. La negociación comercial: principal componente del acuerdo
 - 3. Estado actual de las negociaciones
 - 4. Síntesis
- III. Situación general de la Cooperación UE-MERCOSUR
 - 1. Introducción
 - 2. La Cooperación de la UE al proceso de integración y consolidación del MERCOSUR
- Bibliografía
- Anexos

CONDICIONES REGIONALES PARA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.....	89
1. Leer el posible Acuerdo desde una nueva óptica	
2. Breve reseña de las relaciones históricas entre CA y la UE	
3. Contexto y condiciones de Centroamérica ante la negociación de un AdA con la UE	
4. La negociación del AdA CA-UE	
5. Los componentes del AdA: Una por una, las partes del triduo	
6. Integración Regional ¿Qué espera la UE? ¿Qué necesita CA? ¿Otra integración es posible?	
7. Participación de la Sociedad Civil en las negociaciones del AdA	
8. Posición de la ALOP ante la negociación de un AdA entre CA y la UE	
PRINCIPIOS Y PROPUESTAS ANTE LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.....	109
1. Propósito del documento	
2. Contexto	
3. Principios de la negociación	
4. Diálogo Político	
5. Cooperación	
6. Comercio	
7. Mecanismos de participación de la sociedad civil en las negociaciones del AdA	
ALOP Y LAS NEGOCIACIONES ENTRE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA UNIÓN EUROPEA.....	125
Introducción	
I. Globalización, hegemonía, integración y libre comercio	
II. Flujos de Comercio. Inversión y Cooperación	
III. Aspectos económicos de la relación	
IV. Aspectos no económicos de la relación	
V. Posicionamiento de ALOP	
Anexo	

presentación

¿Hacia dónde van las relaciones entre América Latina y la Unión Europea? Cohesión social y Acuerdos de Asociación

Presentación

A casi diez años de lanzado el ambicioso proyecto de crear una Asociación Estratégica entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE), los gobernantes de ambas regiones se aprestan a reunirse por quinta vez en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE que tendrá lugar en la capital de Perú a mediados del próximo mes de mayo.¹

En cada una de las Cumbres ALC-UE que han tenido lugar hasta la fecha se han abordado temas centrales de la agenda común de los Estados y se han concertado declaraciones que, siendo relevantes, no han pasado aún a orientar la acción interna de los gobiernos ni las formas de relación entre las dos regiones. Sin embargo en este tiempo ha habido logros interesantes en el plano de la consolidación de la democracia, el comercio, los derechos humanos y la cooperación solidaria entre ambas regiones. Al mismo tiempo se han negociado y suscrito Acuerdos de Asociación con Chile y México; mientras están en proceso de negociación otros similares con bloques regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y América Central. Independientemente de la necesaria valoración y el análisis crítico que requiere este proceso, debe reconocerse que se están produciendo cambios significativos en las formas de relación entre estas dos regiones al cabo de los últimos diez años.

Es por ello que más allá de las expectativas más o menos ambiciosas que puedan abrigarse respecto de los resultados que puedan derivarse del nuevo encuentro oficial a celebrarse en Lima, el próximo mes de mayo, no hay duda que un evento de tal magnitud no puede dejar indiferente a un importante número de organizaciones sociales interesadas en el seguimiento y promoción de unas relaciones ALC-UE más justas y solidarias, entre las que por cierto figura la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. - ALOP.

En relación con este proceso intergubernamental, distintos sectores de la sociedad civil se han movilizado desde larga data y reunido en varias ocasiones para evaluar la marcha de las relaciones entre la UE y ALC, discutir propuestas y articular acciones, construyendo puentes de diálogo con las autoridades de ambas regiones. La participación de la sociedad civil está llamada a devenir uno de los componentes básicos de las relaciones entre la UE y ALC. Más aún, en la construcción de la anunciada Asociación Estratégica birregional es indispensable una participación

¹ El objetivo de lograr la creación de una Asociación Estratégica Birregional entre ALC y la UE para el año 2010 fue el principal resultado de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1999. Desde entonces, los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones se han reunido en otras tres oportunidades: Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006). El encuentro de Lima en mayo del 2008, será la quinta oportunidad en que se reúna la Cumbre ALC-UE, a casi una década de la reunión inicial en Río de Janeiro.

estructurada y sistemática de las organizaciones sociales para lograr relaciones más equitativas y solidarias entre ambas regiones. Sin embargo, los puntos de agenda expresados en los distintos foros y manifestaciones de la sociedad civil, tanto europea como latinoamericana, han sido incorporados de manera muy parcial en las declaraciones y en las acciones acordadas en las Cumbres hasta ahora celebradas.

Es por ello que al aproximarse la celebración de la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE a tener lugar en Lima, Perú, en mayo del presente año, y más allá de las moderadas expectativas de resultados trascendentes que se puedan abrigar respecto de los resultados de esta nueva reunión oficial, ALOP quiere valorar el momento político que ella genera para dar a conocer una serie de planteos institucionales sobre dos aspectos centrales de las relaciones birregionales: la cohesión social y los Acuerdos de Asociación (AdA) -vigentes y/o en negociación- entre distintos países y bloques regionales de América Latina (AL) con la UE. Estos temas constituyen una parte muy importante, aunque no completa, de la agenda actual de las relaciones entre ambas regiones y en buena medida también estarán presentes en la reunión de Lima.²

Las relaciones entre la UE y ALC integran en su agenda general el diálogo político, la cohesión social, la cooperación y las relaciones comerciales, todos ellos aspectos relevantes para AL y para una eventual asociación con la UE. En ese sentido, el diálogo entre los gobiernos de ambas regiones es una oportunidad para poner en debate algunos puntos críticos del desarrollo de nuestros países y de su relación con los términos del sistema político y económico internacional. Son temas que se incluyen en la agenda de la Cumbre pero que la trascienden.

Sobre ellos trabajan desde hace mucho tiempo y desde muy diversas perspectivas, un amplio y diverso conjunto de actores sociales latinoamericanos y europeos, entre los que también se encuentra ALOP, para la que el seguimiento y la incidencia sobre las relaciones de AL con la UE constituyen una prioridad estratégica de su labor, desarrollada tanto desde la propia región como desde Bruselas a través de su oficina (o “Antena”) que ya cumplió diez años de funcionamiento.

Para ello, la Asociación ha desarrollado un conjunto de instrumentos de trabajo a partir de la ejecución de una serie de proyectos cuyos inicios se remontan también a una década atrás. Más recientemente, entre ellos se cuentan el proyecto sobre “Promoción y Participación de la Sociedad Civil en las relaciones AL-UE” que la Asociación ejecutara entre los años 2001 y 2004, y del cual derivara la iniciativa actualmente en curso denominada “Observatorio Social de las Relaciones UE-AL” en el marco de la cual se inscribe la presente publicación. Gracias a estos proyectos, y al apoyo recibido de organizaciones sociales solidarias europeas y de algunas entidades públicas –tanto latinoamericanas como europeas- ALOP ha podido desarrollar una capacidad de análisis y formulación de propuestas sobre distintos aspectos de las relaciones birregionales; así como ha sido capaz de organizar tres foros euro-latinoamericano-caribeños de sociedad civil en relación con tres de las Cumbres oficiales anteriores;³ fortalecido una serie de articulaciones con otras organiza-

² La agenda de la V Cumbre ALC-UE incluye las siguientes materias centrales: “Pobreza, desigualdad e inclusión” y “Desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y energía”. El lema definido para la reunión es: “Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”.

³ Foros Euro-latinoamericano-caribeños de Sociedad Civil celebrados en Alcobendas (Madrid), España, en el año 2002; Pátzcuaro (Michoacán), México, en el 2004 y Viena, Austria, en el 2006. Para la Cumbre de Lima, con el interés de ampliar la base social que convoque a un nuevo foro en una línea similar a los anteriores, ALOP ha propuesto a la MESA de

ciones y redes sociales preocupadas por las mismas cuestiones; establecido vínculos con autoridades europeas y latinoamericanas encargadas de dichas relaciones, al tiempo de poder crear instrumentos para la difusión y acceso a la información como paso previo e indispensable para una mayor apropiación de estos temas por parte de la organizaciones sociales.

En este sentido, la Cumbre de Lima constituye un momento importante respecto del trabajo de incidencia política que ALOP pretende desarrollar respecto de las relaciones ALC-UE. Y en esa dirección se inscribe la presente publicación, sobre cuyos contenidos es necesario realizar algunas precisiones iniciales.

En primer lugar, y como ya ha sido mencionado, esta publicación se inscribe en el marco del Proyecto “Observatorio Social de las Relaciones UE-AL” que la Asociación ejecuta con el apoyo solidario de un conjunto de agencias europeas: La Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11 de Bélgica, e ICCO, Oxfam Novib, Cordaid e Hivos de Holanda. Gracias a este apoyo han podido realizarse la casi totalidad de los estudios que se incluyen en este libro, así como su publicación. Además han contribuido también con apoyos puntuales para ciertos temas o actividades del proyecto otras organizaciones amigas, cuya solidaridad ha contribuido a aumentar la capacidad de trabajo de la Asociación y cuyos resultados también nutren esta publicación. Nos referimos a Secours Catholique – Caritas France (para el seguimiento de las relaciones CAN-UE) y a Oxfam Internacional (respecto de las negociaciones entre los países de América Central y la UE de un AdA). A todos ellos ALOP expresa su reconocimiento y gratitud por la confianza depositada en sus capacidades y, sobre todo, por la solidaridad que hemos podido construir juntos, no sólo en términos de ejecución de un proyecto, sino de articulación de posiciones comunes e iniciativas conjuntas para la incidencia política.

En segundo término, los textos que se incluyen en el presente libro, constituyen sólo una parte de todos los análisis, reflexiones, propuestas, etc. que ALOP ha desarrollado en los últimos años sobre los temas de la cohesión social y de los diferentes AdA vigentes o en negociación entre diferentes países y bloques regionales de AL con la UE. Se trata tanto de iniciativas propias de la Asociación, como de acciones desarrolladas a través de varias alianzas estratégicas con otras organizaciones amigas, a nivel latinoamericano como ante autoridades europeas (Parlamento, Consejo y Comisión Europeos). La presente publicación no puede dar cuenta de todo ello, pero la Asociación ha creado un canal para facilitar el acceso a la totalidad de esa acumulación, tanto producto del actual proyecto “Observatorio Social de las Relaciones UE-AL” (POS), como de los anteriores. Se trata del sitio Web del POS, en el cual se reúne información diversa y actualizada sobre las relaciones ALC-UE: <http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/>

Por otra parte, el proceso de producción de los seis textos que estamos presentando en este libro merece un poco de detenimiento para poder precisar el alcance institucional de sus contenidos. Como se anunciara, esta publicación contiene textos referidos a dos cuestiones centrales de las relaciones ALC-UE: la cohesión social y los AdA. Los mismos son el resultado de largos procesos de análisis y discusión entre las asociadas de

Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina hacerse cargo de la organización del IV Foro Euro-latinoamericano-caribeño de Sociedad Civil. El mismo tendrá lugar en Lima a fines del mes de marzo de 2008 y ALOP participará activamente en su preparación (como miembro de la coordinación de la MESA) y con una presencia significativa de representantes institucionales en el evento.

ALOP, o de reflexiones desarrolladas a partir de la participación institucional de la Asociación en eventos específicos. En el caso de los posicionamientos respecto de la vigencia o negociación de los AdA (con Chile y MERCOSUR, CAN y los países de América Central) son el resultado de un ejercicio de reflexión a nivel de las asociadas de cada una de las sub-regiones en las que ALOP organiza su trabajo (Centro América, México y Caribe – CAMEXCA; Andina y Cono Sur y Brasil), y se trata de textos acordados por la membresía de la asociación en cada sub-región a partir de estudios iniciales preparados por reconocidos expertos en cada caso. En las tres sub-regiones, los textos acordados por la respectiva membresía de ALOP fueron luego presentados y discutidos en tres talleres organizados en el marco del POS con la participación de una importante número de organizaciones y movimientos sociales de cada una de ellas.⁴

En el caso del texto sobre cohesión social, ha sido elaborado por Eduardo Ballón, ex-presidente de la Asociación, por pedido de su Comité Ejecutivo. El texto que hoy presentamos recoge una serie de reflexiones que fueron desarrolladas por el autor inicialmente a partir de su participación en el seminario *Cohesión Social en Iberoamérica* que tuviera lugar los días 18 y 19 de junio del 2007 en Madrid, Organizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el auspicio del Gobierno de Chile (organizador de la XVII Cumbre Iberoamericana, de noviembre del 2007), la CEPAL, el PNUD, la OIT y la Agencia Española de Cooperación Internacional. A estas reflexiones iniciales, se sumaron luego aportes de integrantes de la Asociación que participaron en el Foro UE-ALC sobre Cohesión Social, organizado por la Comisión Europea y el Gobierno de Chile en Santiago de Chile en el mes de octubre del 2007.

Finalmente respecto del contenido de los textos publicados, los dos restantes responden a otras circunstancias u objetivos. El texto sobre los siete años de vigencia del Acuerdo Global entre México y la UE, ha sido escrito por Norma Castañeda, reconocida experta en el tema y actualmente funcionaria de la Asociación, y ha sido preparado con un doble propósito: completar la lectura sobre todos los AdA vigentes y/o en negociación y, en especial, constituir la base del planteo que la Asociación llevará ante el –postergado, pero a punto de ser finalmente convocado- III Foro de Sociedad Civil México-UE que se anuncia para la segunda mitad del año en curso.

Por último, el texto sobre “Principios y propuestas ante las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea”, responde a otra lógica de trabajo y es el resultado de un esfuerzo conjunto entre ALOP y la Iniciativa Mesoamericana sobre Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (Iniciativa CID). Se trata de un conjunto de recomendaciones sobre los contenidos de las negociaciones de un AdA entre los países de América Central y la UE que fueron preparados ante el inicio de la negociación y que luego ambas organizaciones retomaron y desarrollaron hasta lograr la versión que ahora se presenta y que ya ha sido ampliamente difundida en América Central y Europa. Creemos que su publicación ejemplifica los esfuerzos que la Asociación desarrolla para articular posiciones y acciones con otras redes y organizaciones amigas,

⁴ Talleres sub-regionales del POS celebrados hasta la fecha: Primer Taller Sub-regional CAMEXCA, realizado los días 5 y 6 de octubre de 2006, en Antigua, Guatemala; Primer Taller Sub-regional Andino, celebrado en Lima, Perú, 24 y 25 de octubre de 2006; Primer Taller sub-regional Cono Sur y Brasil (“MERCOSUR y Chile y la agenda ciudadana de relaciones con la Unión Europea”), celebrado en Santiago de Chile los días 23 y 24 de noviembre de 2006. Durante el año 2007 han tenido lugar otras actividades a nivel sub-regional, como ser: el seminario “*América Latina y los retos de su nueva inserción internacional*”, celebrado en Montevideo, Uruguay, los días 21 y 22 de noviembre de 2007 y el Seminario-Taller Andino: “*Las relaciones CAN-UE: una mirada desde la sociedad civil*” convocado nuevamente en Lima, los días 3 y 4 de diciembre.

así como completa el análisis que sobre el mismo tema ofrece el posicionamiento de las asociadas de ALOP en la sub-región CAMEXCA respecto de dichas negociaciones.

Para terminar, es claro que los temas abordados por los textos que ahora se presentan, no abarcan la totalidad de aspectos en los que ALOP trabaja respecto de las relaciones UE-AL (y ni qué decirlo en cuanto a la amplia agenda de dichas relaciones). Por otra parte, mismo al divulgar los contenidos de la presente publicación, somos conscientes de que varios de ellos necesitan retomarse y profundizarse (lo que es claro por ejemplo respecto del texto sobre cohesión social, que constituye una primera aproximación conceptual y política a la cuestión desde la perspectiva de la Asociación, pero que debe ser traducido en estrategias de acción y con contenidos a precisar a nivel de cada sub-región); al igual que la dinámica de las negociaciones de los AdA demandará seguimiento y vigilancia y, de seguro, nuevos planteos que atiendan a su desarrollo. Además, la Asociación se encuentra realizando el monitoreo y evaluación de tres casos de la cooperación de la UE con AL (Dimensión Socio Laboral del MERCOSUR, Laboratorios de Paz en Colombia y el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible –PRODEISIS, ejecutándose en Chiapas, México) con cuyos resultados se espera contar en los meses venideros. Todo ello justifica una segunda publicación que ALOP ya se dispone a preparar en el marco del POS y cuya difusión se espera poder lograr durante el año 2009.

De la misma forma, el lector podrá observar que si los textos presentados en este libro refieren a los dos temas enunciados en su título, muchas otras cuestiones afloran en su desarrollo, como ser: integración regional, participación de sociedad civil, desarrollo sostenible, comercio justo, democratización y derechos humanos, recursos naturales y medio ambiente, derechos económicos, sociales y culturales, etc. Todas ellas deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar y, sobre todo, imaginar otras relaciones posibles entre ALC y la UE. Y si bien en la presente publicación se incluyen algunos desarrollos parciales sobre las mismas, a varias de ellas también habrá que prestar atención más detenida y profunda en la siguiente publicación, en la que desde ya la ALOP está trabajando.

Jorge Balbis

*Coordinador General del POS
Secretario Ejecutivo de ALOP, A.C.
Ciudad de México, Marzo de 2008*

LA COHESIÓN SOCIAL DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Eduardo Ballón E.*

Presentación

La noción de cohesión social ha devenido en materia de debate, en los últimos tiempos. Puesta nuevamente en boga por la Unión Europea, que la contempla como uno de los pilares de su proceso de integración y la define, instrumentalmente, en función al mismo, llegó a nuestras tierras por avión e internet como nos llegaron antes por barco, conceptos, categorías y formas de pensamiento más densas y con sentido más amplio. Asociada, inevitablemente, en su versión de uso más común y tradicional a la idea de integración social, viene generado ya posiciones polarizadas entre quienes la argumentan como simple defensa del orden establecido y sus políticas, que es considerado como legítimo y conveniente, y quienes la rechazan por considerar que aquél es todo lo contrario, es decir, injusto e ilegítimo.

A estas alturas, siendo innegable que se trata de un terreno en disputa en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y nuestra región, se necesita darle contenido propio a la noción, si deseamos la interlocución desde América Latina, y en nuestros términos, con el viejo continente, promotor de una noción de cohesión social de sentido conservador y restringida por sus intereses, que no contempla la erradicación de la desigualdad y la pobreza, no asume con claridad las enormes asimetrías internacionales que la globalización y la mayoría de acuerdos internacionales profundizan y perpetúan en contra de nuestro continente y sus pueblos; no se preocupa por el tema de los recursos naturales y el ambiente, no defiende irreductiblemente, ni menos se compromete con la afirmación y ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

* Investigador Principal de DESCO, Lima, Perú.

El tema reviste la mayor importancia si asumimos que la asociación estratégica que Europa le viene proponiendo a la región, agrava muchos de los efectos del modelo de desarrollo predominante y de la inserción subordinada del continente a la economía y la política internacional, aumentando la concentración de la riqueza, la desigualdad y la exclusión, perpetuando la pobreza y protegiendo la presencia y la acción de las transnacionales como parte del orden que se nos propone. En este contexto, la reciente propuesta de CEPAL,¹ a partir de su aproximación a la noción, busca afirmarse como la lectura latinoamericana de un tema que resultaría prioritario en un momento de cambio profundo de época en la historia de la humanidad, alentando incluso un nuevo contrato social en nuestros países, que se sumaría a los ya planteados por ese organismo sobre fiscalidad y protección social.²

El texto que sigue se inscribe en ese debate ya abierto, haciéndolo desde la práctica y la reflexión de distintas ONG de América Latina y el Caribe, agrupadas en la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. - ALOP, sin que por ello pretenda representarlas. Asume en consecuencia la necesidad de abrir el intercambio que se viene produciendo, de incorporarle a distintos actores de la sociedad civil y de los movimientos sociales, buscando incidir en el diálogo entre Europa y América Latina que no puede ni debe circunscribirse a los Estados y sus gobiernos.

¹ CEPAL: Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL-Agencia Española de Cooperación Internacional-Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile, mayo del 2007.

² CEPAL: El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos, CEPAL, Santiago de Chile, 1998; CEPAL: Globalización y desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 2002; CEPAL: La protección social de cara al futuro, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

Para facilitar su comprensión, el texto está organizado en cinco momentos. En el primero, se revisa la propia noción de cohesión social, desde la tradición sociológica hasta las propuestas de la Unión Europea y CEPAL, afirmando una propuesta tentativa distinta; la segunda sección analiza algunos de los límites que se observan en la materia, en la realidad europea y el sentido que se le asigna al concepto. La tercera sección, se refiere a la matriz de cohesión social que caracterizó a nuestra región en parte importante del siglo XX y la pérdida de sentido que impusieron las políticas del neoliberalismo y el denominado “consenso de Washington”. El cuarto punto intenta el indispensable puente entre la noción y los procesos de construcción de democracia y ciudadanía, en un escenario en el que es evidente que se profundizan las asimetrías y las inequidades entre Norte y Sur como resultado directo de la globalización. Finalmente, la quinta sección se refiere a una agenda de temas que forman la cohesión social, que necesariamente deben ser contempladas ante los Acuerdos de Asociación entre Europa y América Latina.

1. Sobre el concepto de cohesión social

El devenir de un concepto en la tradición sociológica

A pesar del uso reciente, por demás extendido, la definición del término cohesión social sigue siendo difusa; aunque cada vez con mayor frecuencia distintos actores sociales y políticos e incluso diversos agentes económicos, apuntan a identificarla como un proyecto orientado a generar las condiciones institucionales que se requieren para lograr la igualdad de derechos y oportunidades, especialmente de los sectores de la población que han sido excluidos tradicionalmente del acceso a los recursos colectivos, es decir, como integración social. Resumen, así, las múltiples aproximaciones parciales de políticos y funcionarios internacionales que usan la noción como sinónimo de políticas sociales; lucha contra la pobreza y la desigualdad, e incluso, los menos, diálogo y hasta pactos sociales.³

³ Christian Freres / José Antonio Sanahuja: *La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina*, en Julio Cotler (ed.): *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, diciembre del 2006.

Tal noción, que coexiste con otras que identifican distintos elementos constitutivos en la cohesión social –orden y control social, valores comunes y cultura cívica, solidaridad y sentido de pertenencia definido por un territorio o una cultura, reducción de disparidades en la distribución de la riqueza, redes sociales de integración, etc.⁴ – lleva inevitablemente a plantearse la necesidad de políticas de inclusión social que apunten a reducir las desigualdades y las brechas que generan, impulsando una participación de la población en los bienes públicos, alentando el desarrollo de la autonomía individual pero promoviendo, también, la acción de redes sociales que contribuyan a fortalecer tanto los valores como las relaciones democráticas. De ese carácter difuso y polisémico de la noción, se deriva la necesidad de un rápido y arbitrario recuento de su recorrido.

En cualquier caso, se puede afirmar, sin riesgo a equivocarse, que el tema de la cohesión social está presente en toda teoría social, puesto que una de sus preguntas fundamentales, es por el orden social y por los elementos que los individuos permanezcan unidos en sociedades más o menos estables. El fortalecimiento de tales elementos o “vínculos” aparece casi siempre asociada a esa cuestión.

En la sociología clásica europea, la cohesión social se refiere antes a las percepciones de pertenencia que a los mecanismos de integración social.⁵ La noción, por lo general se asociaba a la idea de “comunidad”;⁶ es decir: la unidad social que permite que las personas estén vinculadas por valores comunes y por la lealtad entre ellas, que resultaba incondicional. Como lo precisa Hopenhayn,⁷ esa mirada que recaía en la subjetividad, alude a un compartido imaginario colectivo que permite la vida en común –qué somos, a dónde vamos–, por lo que guarda relación directa con la intensidad de la interacción social en una sociedad y con alguna orientación

⁴ Para una revisión bibliográfica amplia de las nociones en circulación, véase Carolina Beauvais / Jane Jenson: *Social Cohesion. Updating the State of Research*, Discussion Paper No.F/22, Canadian Policy Research Network (CPRN), Ottawa, 2002.

⁵ M. Savage / B. Gaynor / B. Longhurst.: *Globalization and Belonging*, Sage, Londres, 2005.

⁶ Ferdinand Toennies: *Comunidad y asociación*, Península Ediciones, Barcelona, 1980.

⁷ Martín Hopenhayn: *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, en Ana Sojo y Andras Uthoff (ed.): *Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

compartida respecto de su futuro. Esas formas de relación propias de la comunidad, más primarias y directas (“cara a cara”), se fueron transformando (como consecuencia de distintos procesos de modernización) en relaciones más complejas y racionales para armonizar, mediante la asociación, los intereses individuales y las necesidades sociales.

Durkheim, quien fue de los primeros científicos sociales en preocuparse por la noción de cohesión social y por los cambios que suponía la modernización que resultaba de la industrialización, sostenía que cuanto menor era la división social del trabajo en la sociedad, la vinculación de los individuos resultaba mayor por lo que él denominó, la “solidaridad mecánica”. Por el contrario, en las sociedades modernas, con tecnologías avanzadas y gran división del trabajo, los individuos dependían aún más, unos de otros, para satisfacer sus necesidades básicas, lo que requiera de algún tipo de conciencia colectiva, de varias visiones o valores que formaran un “pegamento social”, el que permitía moderar sus aspiraciones egoístas, manteniéndolos unidos por encima de sus intereses particulares. La cohesión social, así entendida, devenía en parte de lo que el sociólogo francés también denominó la “solidaridad orgánica”,⁸ que permite establecer obligaciones individuales, crea presiones funcionales para morigerar el egoísmo y permite que los individuos acepten su dependencia de la sociedad.

Los valores de la solidaridad y la cohesión social se trasladaron, por esa vía de la comunidad a la nación-Estado, definiéndose la educación pública como el principal vehículo de vinculación de las sociedades modernas. Los problemas de solidaridad e inclusión social, en esa aproximación, se resuelven por la división social del trabajo que generaría una solidaridad por interdependencia que implicaría la construcción de un marco normativo, convirtiéndose en la fuente básica de la cohesión social que, como “hecho social” surgiría como factor de integración social y horizonte tanto normativo como valorativo de la necesidad de interdependencia funcional de los grupos distintos que producen en la sociedad.

Esa aproximación, de claro corte institucionalista, fue absorbida por el funcionalismo

norteamericano que lo empató, posteriormente, con la tradición más claramente liberal y toqueviliana. En este proceso, Parsons definió a la sociedad como un “sistema de roles”, en el que el factor cultural (cohesión social) socializaba a los individuos en los valores que garantizaban las funciones globales de la reproducción social,⁹ como parte de los vínculos de los sistemas social, cultural y de personalidad, mediante los procesos de socialización, institucionalización e internalización de pautas de valor, que se pueden medir no sólo por la adaptación del individuo a la norma sino también por su lealtad a la misma.

En esa aproximación y en sus derivados, la cohesión social termina siendo un resultado de formas privadas de interacción en las que cada individuo desarrolla acciones racionales y contractuales orientadas a aumentar la utilidad individual, en la que la integración social es un hecho privado y básicamente subjetivo; en el que el asociativismo contractual de individuos soberanos que establecen lazos de cooperación para mejorar su posición, tiene por función el dotar al mercado de una comunidad moral basada en la libertad individual máxima.

Ese discurso, cada vez más dominante tras el triunfo del neoliberalismo y el llamado “consenso de Washington”, definía como central para la cohesión social el funcionamiento de un mercado que se regula solo, que se halla en el corazón de la sociedad y que es capaz de generar la mayor riqueza posible, garantizando simultáneamente la mayor libertad individual conocida hasta ese momento. Esa imagen, que ya había sido criticada por economistas como Polanyi,¹⁰ sumada a la tradición toquevilliana sobre el potencial asociativo de la democracia, recreó recientemente el concepto del capital social, entendido como los valores y las identidades sociales compartidas, que se necesitan para el desarrollo y reproducción de las instituciones empresariales modernas, es decir, como un recurso particular para la acción y la cohesión social, basado en la estructura de relaciones de un individuo y entre las personas, entendiendo a la sociedad desde la perspectiva de los individuos.¹¹

⁹ Talcott Parsons: *El sistema social*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

¹⁰ Karl Polanyi: *La gran transformación*, La Piqueta Editores, Madrid, 1989.

¹¹ Francis Fukuyama / Instituto del Fondo Monetario Internacional: *Social capital and civil society*, Instituto del Fondo Monetario Internacional, FMI, Washington D.C., 2000.

⁸ Émile Durkheim: *La división del trabajo social*, Ediciones Colofón, México D.F., 2007.

Fukuyama, que es quien avanza más en ello, desecha así la intervención del Estado en la economía y afirma a la “sociedad civil” (fundada a su vez sobre la familia) como el espacio básico de socialización de la cultura y los valores de una sociedad.

Por esa vía se afirma la “matriz” histórica norteamericana sobre la cohesión social, que es vista como algo “natural” y que surge automáticamente de un Estado cuya función básica es garantizar la propiedad privada y promover la libertad y la ética individuales, a lo que se suma una sociedad civil autónoma y el cultivo de un relato nacional, sustentado en la expectativa de movilidad social basada en el mérito y el esfuerzo individual,¹² y en la articulación invisible que realiza el mercado.

Mientras tanto, en el caso europeo, marcado poderosamente por una tradición solidarista e institucionalista, se insiste en la promesa básica de la igualdad, por lo que la función del Estado es mantener la cohesión social, asegurando que una nación siga siendo un conjunto de grupos y sujetos que se mantienen unidos por razones de interdependencia, definiéndose un eje doble de integración: por el trabajo y la inscripción en redes relacionales y de sociabilidad, que definen a su vez zonas de integración, vulnerabilidad y desafiación.¹³

Esa aproximación, por su parte, se entiende en la “matriz” histórica europea de la cohesión social, que asimismo la entiende como una construcción que se renueva y tiene en la base una cultura de derechos sociales, que supone el acceso asegurado a los distintos servicios y recursos que provee el Estado a los distintos ciudadanos por igual, independientemente de sus niveles de ingreso.¹⁴ En consecuencia, se trata de dos miradas muy distintas a la misma noción, a pesar de las “raíces” compartidas que tienen las formulaciones que se hacen de aquella.

Las definiciones de la Unión Europea y la CEPAL

En ese contexto, como señala muy certeramente Sanahuja en un texto de lectura obligada para

los interesados, el concepto precisado como “cohesión social y económica” remite al modelo social europeo arriba mencionado, que en los últimos años intenta combinar la eficiencia económica, procedente de la liberalización de los mercados, con políticas redistributivas basadas en el principio de solidaridad, para que unas y otras se refuercen en un círculo virtuoso de crecimiento y generación de empleo.¹⁵ El concepto se introduce inicialmente en 1986, al definirlo como política comunitaria conducente a reducir las disparidades entre distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas, incluyendo las rurales.

Centrado en la redistribución y la solidaridad, responde a un doble esfuerzo: en tanto fin, la cohesión como objetivo de la acción comunitaria; en cuanto medio, como un instrumento para promover un desarrollo armónico y equilibrado de la UE, “para alcanzar mayor igualdad en las disparidades económicas y sociales entre Estados miembros, regiones y grupos sociales”,¹⁶ especialmente, la desigualdad en la renta y el acceso al empleo.

A partir de ese acercamiento, la definición europea que ha circulado más profusamente es la que precisa la cohesión social como “la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos”.¹⁷ Como constata el mismo autor, se trata de un concepto de fuerte carácter programático que es fundamentalmente flexible en tanto construcción de la Unión, que la promueve a través de una variedad importante de instrumentos y herramientas que forman parte del núcleo central de políticas de la UE y que van desde la política económica en su conjunto hasta las contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto comunitario, pasando por la política de empleo mediante

¹² Eugenio Tironi: *La cohesión social o el retorno de Europa en América Latina*, comentario al texto de Ernesto Ottone, *Bienestar y estar bien*, Barcelona, 26-27 de octubre del 2007.

¹³ Robert Castel: *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós Ediciones, Buenos Aires, 1997.

¹⁴ Eugenio Tironi, *Ibíd.*

¹⁵ José Antonio Sanahuja: *La cohesión social en las relaciones Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa*, ponencia presentada al taller “Exclusión y fragmentación social en América Latina: una visión desde Europa. Informe de Progreso Económico y Social 2008”, organizado por la Oficina Europea del Banco Interamericano de Desarrollo en la Casa de América, Madrid, 23 de febrero del 2007.

¹⁶ Comisión Europea: *First Report on Economic and Social Cohesion*, Comisión Europea, Bruselas, 1996.

¹⁷ Comisión Europea: *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*, Comisión Europea, Bruselas, 2005.

una economía basada en el conocimiento y la política social, a través de la vigencia del principio de igualdad en el acceso, entre otras cosas, que hacen de la cohesión económica y social un enfoque global que se orienta a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad y que, simultáneamente, alienta la gobernanza multinivel, al implicar una distribución de competencias y medios de acción entre los gobiernos locales, regionales y nacionales y la propia UE.

Aunque las definiciones de las políticas y objetivos de la cohesión económica y social europea están plagadas de resistencias y desencuentros, especialmente en las políticas de protección social y de empleo, habiéndose bloqueado distintas iniciativas para ampliar la “Europa Social” de manera que se armonicen aquellas, la UE, a través de la estrategia de Lisboa (2005) avanzó en definir distintos objetivos en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, buscando asegurar la inclusión social activa de todos, promoviendo la participación en el mercado laboral, garantizando el acceso de todos a los recursos, derechos y servicios sociales básicos para su participación en la sociedad y asegurando, también, la coordinación de las políticas de inclusión, implicando a todos, incluidos los pobres, incorporando la perspectiva de género y afirmando la lucha contra toda forma de exclusión y discriminación.

Hecho este rápido recorrido, conviene preguntarse el porqué de la importancia de ese concepto en las relaciones de la UE y América Latina. En la respuesta, es inevitable coincidir con Freres y Sanahuja¹⁸ quienes encuentran dos grandes razones: de un lado, la aparición de una “agenda social” de la globalización que se expresa inicialmente en la Cumbre de Copenhague (1995) y en la Cumbre del Milenio (2000), que ponen el tema del desarrollo humano en el centro del debate público internacional; del otro, el cuestionamiento de las reformas del “consenso de Washington” que no resolvieron la desigualdad y la exclusión social que caracterizan, secularmente, a América Latina y el Caribe, ni la incapacidad de sus Estados para responder a las demandas sociales, consecuencia de las enormes brechas que caracterizan a la región. A ellas, hay que

añadirles una tercera razón ligada al interés europeo de afirmarse como un actor global internacional, capaz de promover valores y políticas que diferencian al viejo mundo de los Estados Unidos, construyendo una identidad propia que es una de las funciones del interregionalismo.¹⁹

Sean esas u otras las razones, es claro que el tema forma parte hoy día de la agenda entre Europa y América Latina y el Caribe, suscitando entusiasmos y resistencias en gobiernos y movimientos sociales. Muchos gobiernos e importantes sectores empresariales, por temor se resisten a que el modelo europeo sea impuesto como condicionalidad para el libre comercio y las inversiones europeas, además de ayudar al cuestionamiento de su discurso más alineado con Estados Unidos y sus actuales posiciones de poder, que perciben afectadas por el llamado a un pacto fiscal y tributario distinto al que predomina en sus países. Otros gobiernos de la región, que postulan distintas reformas, así como varios movimientos y articulaciones sociales que buscan una integración independiente y una vía autónoma y alternativa de desarrollo, la rechazan entendiendo que los temas estructurales de la dependencia, el endeudamiento, los conflictos sociales y ambientales, la marginalización y precarización de las relaciones de trabajo, son blindados en una propuesta que finalmente “naturaliza” el modelo neoliberal.

En ese contexto y en el marco de la preparación de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en Santiago de Chile en 2007, la CEPAL recibió el encargo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de preparar uno de los documentos base que dio lugar a una propuesta de posicionamiento de la región. En ese texto, se define la cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan.”²⁰

¹⁸ Christian Freres / José Antonio Sanahuja, *ibid.*

¹⁹ Sobre el particular: Heiner Hanggi: *Interregionalism and International Relations*, Routledge, Londres, 2006. Véase también el agudo texto de José Antonio Sanahuja: *Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana*, ponencia presentada en el seminario “¿Para qué sirve el diálogo político entre Europa y América Latina”, Casa de América, Madrid, 10 de marzo del 2006.

²⁰ CEPAL (2007), *ibid.*

Los mecanismos contemplados incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social, entre otros. Los comportamientos y las valoraciones de los sujetos agregan ámbitos muy diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Sobre la base de ambos, a semejanza de la Unión Europea, la CEPAL propone un paquete de indicadores de brecha (distancia) y pertenencia, para monitorear los avances a partir de tres tipos de políticas que se proponen interrelacionadas: el incremento de las actividades productivas (enfrentar la informalidad laboral, desarrollar una estrategia de flexiseguridad laboral y certificación de competencias y empleos de emergencia); el fomento del desarrollo de capacidades individuales a partir de la educación (mayor igualdad de oportunidades, eslabonamiento entre educación y empleo y educación para la igualdad y con la diferencia), así como la conformación de redes más inclusivas de protección ante las vulnerabilidades y riesgos.

Tales políticas que, como ya fue dicho, se consagrarían en un contrato de cohesión social, urgido por el carácter erosivo de la globalización –sustentado en las finanzas públicas que deben resolver la baja presión tributaria y en el gasto público que debe brindar cobertura de protección social y brindar servicios básicos a los ciudadanos– e intentarían responder a la separación entre crecimiento y equidad que se observa en la región, así como a los dramáticos indicadores de pobreza, desigualdad, precariedad de los mercados de trabajo y exclusión social que la caracterizan, además de la consecuente fragilidad de sus democracias y de la crisis de confianza que se ha instalado. La CEPAL incluye en su diagnóstico la disociación entre activos materiales y simbólicos, la negación del otro como marca secular de una ciudadanía incompleta, el individualismo que alienta la globalización y que dificulta la recreación de los vínculos sociales, entre otras cosas.

La propuesta cepalina, inscrita en la tradición de sus grandes discursos en momentos de importantes transformaciones mundiales –recordemos desde la Teoría de la dependencia y la industrialización por sustitución de

importaciones hasta la Transformación productiva con equidad– carece de la densidad de la primera y de la complejidad de la segunda. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones y de los aspectos que obvia, es innegable su interés. En principio, se trata de una aproximación que evita los sesgos más funcionalistas en boga, planteados por lo general, básicamente, en términos de adaptación sistémica, desarrollando una visión más amplia que incorpora un enfoque de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía para reflejar su grado de confianza y adhesión al sistema político y al ordenamiento socioeconómico, aunque es cierto que no incorpora la lógica de la acción social, propiamente dicha.

En segundo lugar, se trata de un concepto que intenta vincular distintas dimensiones de la realidad que aparecen desvinculadas en la reciente historia latinoamericana: equidad social y legitimidad política, los cambios socioeconómicos y su vinculación con la subjetividad colectiva, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia, la promoción de mayor igualdad y el reconocimiento de la diversidad, entre otras, estableciendo una relación directa entre la cohesión social y el desarrollo.

En tercer lugar, es un esfuerzo que intenta responder explícitamente, con sentido propio, a los cambios acelerados, veloces y profundos por la globalización y el paradigma de la sociedad de información,²¹ que se afirma (lo que es particularmente importante) asumiendo un enfoque de derechos que aparece como contrapartida del respeto a la institucionalidad democrática, proponiendo umbrales de satisfacción de los derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles, que no podrán limitarse a las simples dinámicas del mercado ni a la voluntad individual en su aplicación, recuperando principios elementales de universalidad y solidaridad.

Es evidente, empero, que muchos temas sustantivos, ligados ineludiblemente a la noción propuesta, son orillados de la misma manera que se elude la lógica central del

²¹ Manuel Castells: “La era de la información: economía, sociedad y cultura”. *La sociedad real*, volumen 1, Alianza Editorial, Madrid, 1999. Del mismo autor, véase también: “Panorama de la era de la información en América Latina. ¿Es sostenible la globalización?”, en Fernando Calderón (comp.): *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Volumen 1. La globalización y América Latina: asignaturas pendientes*, PNUD-Bolivia/Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2003.

conflicto social y sus distintos actores, y del modelo económico en la región. El cruce de los temas del modelo de desarrollo y el crecimiento con la pobreza y la desigualdad, es inescapable. En los recientes años, como lo muestran las cifras de CEPAL, hay una mejoría estadística en los indicadores de pobreza, pero no una situación sociológica nueva porque los que aparecen en un año por encima de la línea de pobreza, pueden caer por debajo de ella al siguiente (el vaso medio lleno o medio vacío, al que se alude cuando se habla del desarrollo económico y social de América Latina), lo que obliga a pensar en un sistema de protección permanente para todos a través de sus vidas. En consecuencia, lo que se impone es una revisión y una expansión del papel del Estado, que no está explícitamente presente en la propuesta y mucho menos desarrollada, lo que es serio, porque a diferencia del Estado desarrollista, la modernización, en tanto adaptación a la economía global, ha consistido hasta hoy en pasar al mercado lo que tradicionalmente era responsabilidad de aquél.

Respecto a la extrema concentración de riqueza y las desigualdades que genera, es clara la imposibilidad de modificarla sin una reforma tributaria que afecte su distribución (y no sólo la del ingreso); lo que nos retorna, también, al tema de la intervención del Estado y sus características. Las pocas medidas (orientaciones) propuestas en esa materia son tímidas, se limitan al ingreso y están a la zaga de propuestas “oficiosas” europeas que plantean, por ejemplo, “potenciar los aspectos heterodoxos de la imposición y reforzar en su caso las exacciones selectivas sobre empresas mineras, productoras de hidrocarburos, etc”,²² por lo general vinculadas a inversiones transnacionales en el continente.

En general, al hablar de equidad e igualdad de oportunidades, se corre el riesgo de sacrificar el principio y la demanda de mayor igualdad porque la equidad está orientada a una base de situaciones individuales, pero no disminuye necesariamente las distancias que afectan radicalmente la cohesión y la integración de nuestras sociedades. Finalmente, pensar la exclusión de manera funcional para

la gobernabilidad y la estabilidad institucional, como parece la tentación, termina por convertir la desigualdad en un objeto meramente técnico-político.

En el fondo, la incapacidad que muestran nuestras democracias políticas en los últimos años, para convertirse en democracias sociales, radica, en buena medida, en la fuerte presencia neoliberal en el Estado, en el comportamiento y la acción de muchos actores empresariales y en las estructuras económicas heredadas por aquellas y que están aún lejos de transformarse, incluso en el caso de varios de los gobiernos considerados progresistas en la región. Ese es un dato que no puede obviarse al preguntarse por la cohesión social en la región.

La necesidad de una definición propia de cohesión social

Los procesos de desigualdad que caracterizan la historia de nuestros países son estructurales y están referidos por lo menos a cuatro dimensiones: la clase, el género, la etnia (o la raza) y el territorio. Como es obvio, las cuatro se articulan con el poder y, en consecuencia, con la política. De allí que sea indispensable incorporar el conflicto social como un aspecto neurálgico de una noción de cohesión social, porque el poder en la región es mayoritariamente financiero, masculino, heterosexual, blanco y centralizado.

Cualquier noción de cohesión social, como lo recuerda también la propuesta de CEPAL, tiene que incluir distintas dimensiones de análisis que resultan indispensables para el diálogo que se pretende entre Europa y América Latina. De ellas, por sus implicancias para la propia noción, destacamos algunas que configuran el escenario regional actual.²³ Si la cohesión implica la capacidad de la sociedad de permitir la satisfacción de las necesidades básicas de todos sus miembros, garantizando la igualdad de oportunidades mediante el acceso a la salud, la educación, el trabajo decente y la seguridad, es indispensable referirla a la dialéctica inclusión/exclusión.

Entre los individuos, el ejercicio de la igualdad es indisoluble del ejercicio pleno de la

²² Santos Ruesga Benito / Domingo Carbajo Vasco: *Retos para la reforma fiscal en América Latina. Notas para el análisis de la situación actual y algunas propuestas de actuación*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)-Oficina de Coordinación Europe Aid Eurosocietal, CYAN Proyectos y Producciones Editoriales, Madrid, 2007.

²³ Sorj, Bernardo e Isabel Yépez: *La cohesión social: una dimensión clave del desarrollo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina*, Conferencia Inaugural del Seminario sobre el tema organizado por el Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL-EULARO), Barcelona, 3-4 de febrero del 2005.

ciudadanía, en su acepción más amplia. De allí, la necesidad de la importancia de la participación activa en la gestión de los asuntos públicos y de la esfera pública, por oposición al desencanto, el individualismo y la apatía política, lo que hace que la cohesión social estimule la acción en la construcción de la democracia en la tensión entre participación/pasividad.

Si la cohesión social es entendida como el conjunto de procesos sociales que afirman el sentido de pertenencia de un individuo a una comunidad y contribuyen a su identidad, es evidente que la desigualdad en la distribución de los recursos la imposibilita y excluye/aísla a distintos sectores sociales. En esa perspectiva, se hace evidente que la cohesión supone del reconocimiento del otro, lo que exige de tolerancia y reconocimiento de las diferencias.

En suma, resulta evidente que la cohesión social necesita de instituciones, tanto públicas como privadas, que la garanticen y medien en los conflictos, en un escenario en el que el Estado y los partidos políticos han perdido legitimidad y la sociedad civil, por dinámica que sea, no puede ni debe reemplazarlos.²⁴

Con tales elementos, es claro que una noción sobre cohesión social en el escenario de la globalización, desde los pueblos latinoamericanos y sus intereses, tiene que estar referida a la capacidad permanente de la sociedad para construir una estructura legítima de distribución de sus recursos, tanto materiales como simbólicos, garantizando bienestar y solidaridad (nivel socioeconómico), derechos y ciudadanía (nivel sociopolítico) y reconocimiento e identidad (nivel sociocultural), mediante la interacción entre sus distintos miembros y los mecanismos de asignación del Estado democrático, el mercado y la sociedad/comunidad. Ello no supone otra cosa que procesos conflictivos de lucha por la ciudadanía, conformada de manera significativa por una posición laboral cierta, que trata de ser bloqueada en su acceso por los grupos dominantes y que produce la acción de los grupos dominados por medio de estrategias de adaptación tanto individuales como solidarias o de confrontación y acción colectiva.²⁵

²⁴ Bernardo Sorj, *La democracia inesperada*, Prometeo y Bononiae editores, Buenos Aires, 2004.

²⁵ Pierre Bourdieu (comp.), *La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1999.

En esa aproximación, conviene resaltar tres elementos que nos parecen neurálgicos y que le dan sentido a una noción que caso contrario, termina siendo funcional y en última instancia adaptativa al contexto, máxime cuando tiene un cierto carácter normativo en cuanto al ideal de sociedad y la eventual inspiración de políticas públicas. Su carácter conflictivo, porque está referida a un momento concreto y a una estructura de poder dada; el papel que cumple el Estado en relación a ella en tanto que es parte de su función central y hasta ahora irremplazable. Finalmente, la importancia del trabajo/posición laboral definido como central para la cohesión social que resulta del fortalecimiento de las configuraciones sociales y de las redes de interdependencia simbólica así como de la reducción de las distancias, procesos que en la historia reciente de la humanidad muestran que los derechos universales laborales han facilitado siempre la vinculación entre los establecidos y los *outsiders*.²⁶

La noción que proponemos, en consecuencia, tiene tres dimensiones: la primera es ética y alude a consensos básicos alrededor de la memoria histórica, la convivencia y el futuro, implicando tanto el sentido de pertenencia como el reconocimiento de la diversidad; la segunda es estructural y se refiere a la igualdad, mientras que la tercera es institucional y su terreno es la política que es el campo en el que se confrontan los distintos proyectos de orden social y organización de la sociedad, lo que implica participación y pluralismo.

2. Sobre la cohesión social europea

El concepto y los problemas de cohesión social europeos

Habiendo precisado en el punto anterior la noción de cohesión social desarrollada por la Unión Europea y reconociendo que aunque con grandes dificultades se ha abierto campo en la discusión de las relaciones entre Europa y América Latina, siendo con la integración regional uno de los ejes prioritarios y de los objetivos estratégicos de la agenda birregional,

²⁶ Norbert Elias / J. Scotson, *The Established and the Outsiders*, Sage Publications, Londres, 1994. Véase también Norbert Elias / J. Scotson (comp.), *Youth, Underclass and Social Exclusion*, Routledge, Londres, 1994. Ambos autores profundizan el tema en *Logiques de l'exclusion*, Fayard, París, 1997.

es importante constatar que es poco lo que se ha avanzado en la práctica y mucho lo que queda por definir y precisar sobre el concepto mismo, y sobre la manera en que está siendo asumido por los gobiernos de ambas regiones.

En esa perspectiva, conviene mirar tanto la propia experiencia europea cuanto lo que se ha avanzado en la estrategia de cohesión social en las relaciones de los dos continentes. Por lo que corresponde a la experiencia europea, recordemos que se trata de una noción que apunta, casi explícitamente, a salvaguardar las ideas y las instituciones que originaron el “modelo social europeo”, afectado por la globalización y los procesos de deslocalización de la producción, inmigración intra y extra europea y erosión de la familia, por un lado; pero por el otro, pensado instrumentalmente como herramienta para construir un horizonte atractivo para los países que se incorporan a la Unión, disminuyendo las ostensibles distancias que existen ante ellos.

Se trata en consecuencia de un concepto antes normativo que académico, en el que se reúnen las grandes tradiciones políticas que continúan dominando esa región: la social cristiana, que pone su acento en la familia y la comunidad y la social demócrata que enfatiza en el Estado y los derechos, lo que en alguna medida explica algunas de las ambigüedades del concepto, que a diferencia de la propuesta cepalina, tiene como referencia fundamental las disparidades entre los países y las regiones antes que las desigualdades sociales.²⁷

Más allá del concepto, en cualquier caso, los problemas de cohesión social en Europa, resultan innegables. Distintas imágenes así lo atestiguan. El rechazo de la Constitución europea en distintos países de la Unión y el poco fervor ciudadano que ésta despierta, la revuelta de distintos barrios de la periferia parisina de octubre del 2005, la movilización de los jóvenes franceses contra la precarización del empleo en el 2006, las malas condiciones de empleo y de trabajo de los inmigrantes en varios países de la Unión, algunas de las tensiones autonómicas en España y la creciente privatización de servicios públicos que ha alentado la creación de la Convención Internacional de las Colectividades Locales para la Promoción de los Servicios Públicos, son algunas de ellas.

²⁷ Edmundo Jarquim, “¿De qué cohesión social hablamos?”, en *Quórum*, núm. 18, Alcalá de Henares, 2007.

Más profundamente, la incorporación de inmigrantes y de sus descendientes en Europa continúa siendo un problema sin solución y alimenta frecuentes manifestaciones racistas y xenófobas²⁸, mientras se observan nuevas disparidades por la incorporación a la Unión de otros países de Europa Central y Oriental, al extremo que el 18% del espacio europeo que se ubica entre Nork Yorkshire y Milán, concentra la mitad de la riqueza y tres cuartas partes de los recursos de investigación, lo que ha llevado a la reforma de los fondos de cohesión en el marco de la ampliación de la UE.

Contra los deseos implícitos en la Estrategia de Lisboa, la desigualdad no ha disminuido sino que se ha incrementado, aunque levemente según Eurostat, aunque crece bastante más si se usan otros indicadores, a la par que se observa una disociación notoria entre la productividad y los salarios,²⁹ a la vez que se evidencia que el trabajo no llega a eliminar el riesgo de la pobreza.³⁰

En este contexto, cabe señalar que la cohesión social de la Unión Europea, tiene al frente tres nuevos riesgos que la interpelarán y pueden suponer nuevas sombras.³¹ De una parte, la penetración del mercado europeo por el auge de las economías de China y la India, que se sumarán a la deslocalización de la producción y la inversión y a la eventual pérdida de mercados en otras regiones. En segundo término, la importante migración de trabajadores de los nuevos países miembros y en tercer lugar, la disminución del gasto social y la presión por el incremento de la desregulación laboral.

La cohesión social en las relaciones UE-ALC

En lo que hace a la estrategia de cohesión social en la relación de los dos continentes, el programa Eurosocietal, los foros de alto nivel,

²⁸ Isabel Yepes/José Mauricio Ángel Morales, “Social cohesion in the Andean regional process and EU-CAN relations”, en *Studia Diplomatica*, núm. 3, Bruselas, 2005. Véase también Christian Freres/José Antonio Sanhahuja (2006), *ibid.*

²⁹ Juan Bossio, *Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea. Resultados contradictorios, perspectivas inquietantes*, versión electrónica, 2007. El texto hace un análisis bastante exhaustivo y cuidadoso de los distintos indicadores de cohesión social en la Unión Europea, tomando como referencia a la llamada UE 15, revisando los 8 indicadores publicados por Eurostat, que muestran las luces y sombras de un proceso, que más allá de sus innegables logros, muestra también límites significativos.

³⁰ Comisión Europea: *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale. Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance*, Comisión Europea, Luxembourg, 2007.

³¹ Juan Bossio, *ibid.*

una mayor coordinación con las organizaciones internacionales y la cooperación al desarrollo constituyen la oferta principal de la UE. De momento, la primera iniciativa que tiene un presupuesto de más de 36 millones de euros para el período 2005-2009, que apunta a fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones de justicia, educación, fiscalidad y empleo, es el principal compromiso con la región en esta materia, lo que habla de su “baja intensidad”.

Los distintos foros y diálogos sectoriales implementados para el tema, han tenido poco espacio para la discusión y menos resultados concretos, mientras el grupo de trabajo sobre cohesión social constituido el 2006 con la banca multilateral (BM y BID) y el FMI, es poco conocido aunque en base a experiencias anteriores, genera desconfianza y preocupación por las eventuales recetas resultantes.³²

La importancia de la cohesión social en el programa de cooperación de la UE con América Latina 2007-2013, aunque el tema aparece definido como prioritario, se desdibuja entre la vaguedad del concepto y la diversidad de actividades que se considera se pueden implementar en su nombre y probablemente tendrá que esperar hasta la revisión de las estrategias de cooperación el 2010. En cualquier caso, la cooperación previa a esa fecha no permite mayor evidencia sobre la contribución europea a la disminución de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social, apreciación que aparece en la evaluación de su estrategia regional, donde se dice que “la falta de precisión y adecuación del concepto y de los instrumentos a la realidad local han incidido muy poco en los avances esperados a nivel de la cohesión social, la equidad y de la mejor distribución de los beneficios y de la riqueza en AL”.³³

Por su parte, los Acuerdos de Asociación (AdA) negociados con México y Chile y en negociación con MERCOSUR, Centro América y la CAN, aparecen en la lógica de la inserción subordinada de América Latina al escenario internacional y obvian la prioridad de la cohesión social en el diálogo político y la cooperación, dos de los pilares de la UE, lo que representa una incoherencia básica y elude la cuestión central de un modelo de desarrollo

económico en América Latina, que agudiza la exclusión y el conflicto social. Para peor, en el terreno comercial, el tercero de los pilares de los AdA, se insiste en tratados de libre comercio, que a la luz de otras experiencias en la región, influyen apenas en el empleo y el crecimiento y ensanchan las diferencias sociales y territoriales como lo muestra nítidamente el caso mexicano.³⁴

La pregunta que surge en consecuencia es por la voluntad y coherencia política de la UE y de los gobiernos de ALC para atender el vínculo entre cohesión social, libre comercio y desarrollo sostenible, en un marco de negociación marcado por la estrategia de competitividad exterior de la UE, donde se incluyen temas centrales para la cohesión social como los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual, entre otros. Para que el diálogo resulte fructífero, como precisa Sanahuja,³⁵ es indispensable que la Unión Europea acepte que no tiene resuelta la cuestión de la cohesión social, que admita que esta cuestión está vinculada indisolublemente con temas como el comercio y las finanzas que afectan el desarrollo de América Latina y que los gobiernos latinoamericanos acepten que la ausencia de cohesión social en sus países es un obstáculo central para crear una asociación estratégica con Europa. ¿Es esto posible? Lo ignoramos, pero es una de las cuestiones que hacen a la disputa sobre el contenido del concepto de cohesión social y sus implicancias prácticas.

3. Sobre la matriz de cohesión social en América Latina

La crisis actual de la cohesión social en América Latina prácticamente no admite discusión. Ella, sin embargo, tiene una historia reciente que conviene tener presente. A lo largo del siglo XX, los países de la región tuvieron una matriz básica de cohesión social que mal que bien permitió formas de integración social segmentadas y un determinado orden social. El fracaso del modelo económico y del Estado que sustentaron ese patrón, la posterior generalización de las políticas de ajuste económico y estabilización

³² Camilo Tovar, *La UE y la cohesión social en América Latina: una prioridad sin profundidad*, ALOP, versión electrónica, 2007.

³³ Camilo Tovar, *ibid.*

³⁴ Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén: *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, World Bank, Washington D.C. 2003.

³⁵ José Antonio Sanahuja, (2008), *ibid.*

promovidas desde las multilaterales, la consiguiente privatización del Estado y la desregulación de los mercados como receta para entrar a la globalización, liquidaron ese patrón.

El modelo neoliberal que finalmente se impuso en la mayoría de países de la región fue incapaz de producir una matriz alternativa, alentando por el contrario un enorme individualismo y generando una gran incertidumbre porque el mercado como único ordenador social no genera integración. Constatar la crisis de cohesión e integración social que hoy vive buena parte del continente obliga a poner en el centro de la discusión un modelo de desarrollo y de incorporación subordinada a la globalización.

El último patrón de cohesión social que tuvo América Latina

Durante buena parte del siglo XX, como tendencia general, el Estado fue el garante de la cohesión social en la región. Históricamente débil, desde los años cincuenta definió su permanencia a partir de un equilibrio de alianzas entre sectores populares organizados (sindicatos), clases medias burocráticas y grupos económicos dominantes que operaban como capitalistas y no como actores sociales, estableciendo un pacto corporativo alrededor del desarrollismo, que se constituyó en el proyecto de modernización de la región, a partir de la planificación y el aliento estatal a una industrialización tardía que carecía de una clase hegemónica para conducirla.

Resultado de un pacto entre clases y sectores heterogéneos, el desarrollismo no rompió con los sectores tradicionales, restableciéndose así el ejercicio autoritario del poder que siempre caracterizó a aquellos. En este proceso se construyó un Estado populista (priísmo, justicialismo, odriísmo, varguismo) o democrático (Chile, Colombia, Uruguay) pero permanentemente clientelista.

La política económica cepalina fue el modelo adoptado por los requerimientos de ese Estado nacional-popular, que fue compatible tanto con democracias formales como con dictaduras, construyendo un imaginario social del progreso donde “el Estado construye la nación y la identidad nacional aparece como la fuente central de identidad colectiva, que se articula en lo privado a la identidad religiosa y en lo

público a la identidad política directamente inspirada por aquél”.³⁶

La versión latinoamericana del keynesianismo europeo³⁷ desarrolló un sistema de protección social de ciudadanía regulada desde el Estado a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo y de ciudadanía inversa³⁸ desde las acciones asistenciales para los excluidos por el mercado y por la institucionalización de determinadas políticas sociales.

La cooptación fue el mecanismo de integración social y política de los sectores populares, controlados por las clases dominantes a través del Estado, convirtiéndose los beneficios sociales en prebendas y privilegios. En este contexto, los beneficios sociales se distribuyeron a través de redes de intercambios que tenían un claro tinte clientelista y que hacían que la ciudadanía estuviera atravesada por un ejercicio del poder político con claro tono personalista y particularista.

La incapacidad redistributiva de este modelo y su carácter excluyente –incorporación fragmentada fundamentalmente de trabajadores urbanos– terminaron con su promesa de progreso social y por esa vía con el acuerdo corporativo que era condición de su gobernabilidad. Con el fin del desarrollismo populista, creemos que terminó la última matriz de cohesión social en la región. El populismo en tanto expresión de los requerimientos de participación de distintos grupos que no estaban constituidos como clase social fue en este período la forma recurrente de conformación de la comunidad política, alrededor de las ideas de pueblo y nación, que resultaban fácilmente aceptables.³⁹

América Latina en la globalización y su crisis de cohesión social

Tras la crisis del Estado de fines de los setenta y la primera mitad de los ochenta, el desarrollismo le cedió el paso a una nueva modernización, como adaptación en esta ocasión, a la nueva economía global que aparecía. En ese proceso, la separación del

³⁶ Manuel Castells (2003), *ibid.*

³⁷ Sonia Fleury, “Ciudadanías, exclusión y democracia”, en *Nueva Sociedad*, núm. 193, Caracas, setiembre-octubre del 2004.

³⁸ Sonia Fleury, *Estados sin ciudadanos*, Lugar Ediciones, Buenos Aires, 1997.

³⁹ Enzo Faletto / Germán Rama: “Cambio social en América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, núm. 6, Madrid, 1984.

Estado y la nación provocó una crisis de la identidad nacional como principio básico de la cohesión social que se observó hasta unos años antes. El Estado agente de la globalización, no encontró en el individualismo del mercado un principio equivalente. Por lo demás su propio debilitamiento le restó legitimidad.

La región enfrentó entonces la globalización con un conjunto de temas pendientes asociados a las transformaciones de claro signo neoliberal de las décadas del ochenta y el noventa, al peso no superado por muchos de nuestros países de la crisis de la deuda a pesar del tiempo transcurrido, así como a problemas estructurales totalmente enraizados en su historia. El crecimiento negativo y el aumento de productividad fueron frustrantes durante las últimas dos décadas del siglo XX –sólo tres países alcanzaron en ambas variables promedios iguales o superiores a los de los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda– mientras la precariedad del crecimiento económico y las crisis financieras mostraron que algunas de las causas de nuestra inestabilidad se acentuaban y la heterogeneidad de los sectores productivos se incrementaba. Estos hechos afectaron aún más la desigual distribución del ingreso que nos caracteriza históricamente, que en su conjunto mostraba un deterioro de largo plazo.

En lo que se refiere al Estado latinoamericano, conviene precisar que las características que históricamente marcaron su relación con la sociedad –patrimonialismo, autoritarismo, clientelismo y exclusión– y que explican su crisis estructural, hoy día agravada por la globalización, permanecieron muy visibles. El uso privado de la cosa pública, la negación de ciudadanía, democracias de muy baja intensidad y calidad y la fragilidad de nuestra soberanía, dada nuestra dependencia del capital financiero y de las multilaterales, hicieron que el Estado fuera durante las décadas pasadas, uno de “crisis permanente”.⁴⁰ La ética de la convivencia social se debilitó en ese escenario aún más con los consiguientes problemas de inseguridad y violencia.

Los cambios que se operaron en la sociedad civil regional –el paso de sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos

claramente definidos a sociedades organizadas por procesos económicos muy diluidos, de intereses organizados alrededor de ejes clasistas a formas de representación menos claras y más micro sociales– aunque incrementaron su diversidad y su expresividad, no aumentaron necesariamente su fuerza para vigilar, influir y transformar el Estado.

Simultáneamente, no se pueden negar avances importantes que se dieron entonces en la corrección de los desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del incremento de las exportaciones, en un crecimiento económico muy modesto y en la precaria puesta en marcha de distintos procesos de integración regional. En ese escenario, aunque con dificultades y turbulencias, en los últimos años se consolidó la *democracia electoral* (elecciones periódicas y libres, libertades políticas, libertad de expresión y extensión relativa de los sistemas democráticos), configurándose un triángulo perverso: I) difusión de la democracia electoral; II) elevada pobreza; III) la desigualdad más alta del planeta (0.552 el 2003, en base al coeficiente de Gini).⁴¹

La propia globalización, la mundialización de la economía y los procesos políticos alrededor del sistema democrático formal en la región, supusieron en los últimos veinte años del siglo XX, un renacimiento y florecimiento de la vida local, la conquista de derechos, la visibilidad y reconocimiento de la contribución de las mujeres a la sociedad y una lenta incorporación gradual de algunos temas de la agenda del desarrollo sostenible. A pesar de ellos, resultaba evidente la pobreza y desigualdad de las democracias regionales en las que los ciudadanos, a la vez que asumían el desafío de consolidar sus derechos políticos, debían también completar sus ciudadanías civil y social.

Una foto de la situación regional actual, mostraría una imagen desalentadora. Aunque gracias al crecimiento económico alcanzado por la región en los últimos cinco años y estimado en 5.6% para el 2007 –sostenido entre otras cosas por los altos precios internacionales de nuestras materias primas– las tasas de pobreza e indigencia alcanzaron el 2006, el 36.5% y el 13.4% respectivamente, disminuyendo el número de personas pobres a 194

⁴⁰ El concepto es de Heinz Sonntag: *Hacia una teoría del capitalismo periférico*; en Heinz Sonntag y H. Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México 1977.

⁴¹ Al respecto véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Lima, 2004.

millones y el de indigentes a 71 millones,⁴² lo que como dijéramos antes, constituye un dato estadístico antes que sociológico. A pesar de esa disminución relativa es evidente que seguimos siendo el paraíso de la desigualdad.

La mejora en la distribución del ingreso se limitó a unos cuantos países (Argentina, Brasil, Chile y Venezuela) manteniéndose sin cambios significativos en el resto o incrementándose en algunos (República Dominicana). La desigualdad socio económica permanece como la más alta del mundo: el decil más rico recibe el 48% del ingreso, mientras el decil más pobre, apenas el 1.6%, situación que se agrava en países como Guatemala, donde el decil más alto tiene 59 veces más ingreso que el más bajo.

La desigualdad en el terreno del desarrollo humano es también muy alta; por ejemplo, en México el 20% más pobre tiene 3.5 años de escolaridad en promedio, mientras que éste es de 11.6 años para el quintil más rico; en Perú, en el municipio más pobre, el grado de escolaridad llega apenas al 1.3% de la población, mientras que en los más ricos, alcanza el 100%; en Brasil, los niños que nacen en hogares que se encuentran en el quintil más bajo tienen una probabilidad tres veces mayor de morir antes de los cinco años que los que se encuentran en el quintil más bajo. Situación similar se observa en lo que hace al acceso a servicios.

A pesar de su lento descenso, la pobreza se resiste a las políticas que la enfrentan, mientras el desempleo, la violencia y la exclusión social continúan afirmándose como nuestros principales problemas, en un escenario en el que el costo de las políticas neoliberales se mide por la informalidad en el trabajo, la depreciación de los salarios, la inviabilidad frecuente de los pequeños productores y la desindustrialización, la destrucción del medio ambiente y la depredación de la naturaleza, además de la migración de más de 25 millones de latinoamericanos desperdigados por el mundo.

El funcionamiento de nuestras democracias, por su parte, no cambió significativamente, predominando los gobiernos orientados por el modelo tecnocrático de mercado, alentado por las multilaterales, aunque distintos procesos

de cambio se van afirmando en la región como parte de la disputa por la democracia,⁴³ intentando responder a los desafíos centrales que vienen desde los noventa: la democratización social (superación de la pobreza y las desigualdades así como participación ciudadana), la construcción de sistemas políticos democráticos, la formulación de un modelo económico propio y la definición de un proyecto de modernidad.

Tales procesos, que han dado lugar a diferentes intentos desde la movilización política sin mediaciones (Venezuela), el sistema de partidos reconstruyendo la sociedad (Chile y Uruguay), la base social reconstruyendo la sociedad (Bolivia) o desde una articulación inicial de distintos movimientos sociales (Brasil),⁴⁴ demuestran felizmente la posibilidad de respuestas variadas.

Distintas movilizaciones en defensa de derechos –el plebiscito uruguayo por el agua o la movilización de Costa Rica contra el TLC con Estados Unidos– diversas prácticas de resistencia popular y varios movimientos sociales activos –los Sin Tierra de Brasil o los estudiantes de Chile, por ejemplo– a pesar de algunos éxitos, no logran disimular la fragmentación y las debilidades de sociedades severamente afectadas por su historia reciente y por la globalización.

En este escenario complejo en el que las transnacionales afirman su poder mediante sus inversiones y se fortalecen las diferencias entre los países y sus intereses particulares al extremo de debilitar significativamente los procesos de integración que venían desde atrás, la crisis de la cohesión social en nuestras sociedades, resulta innegable y se concentra en las distintas carencias en la función del Estado, la enorme desigualdad y exclusión social que afecta más fuertemente a las mujeres y los indígenas, la precariedad de la sociedad civil organizada, la vulnerabilidad de nuestras economías en la globalización y los efectos de las políticas estructurales que se implementaron en la región.⁴⁵

Crisis de cohesión que, finalmente, se puede leer también en las percepciones de la gente

⁴² CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

⁴³ Silvio Caccia Bava, "A democracia em disputa", en *Le Monde Diplomatique Brasil*, año I, núm. 1, São Paulo, agosto del 2007.

⁴⁴ Manuel Garretón, "Modelos y liderazgos en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 205, Caracas, setiembre/octubre del 2006.

⁴⁵ Comité Económico y Social Europeo: *Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*, CESE, Bruselas, 2004.

sobre su presente y futuro como lo muestra una encuesta reciente,⁴⁶ que grafica las incertidumbres y los temores que tienen (30% considera que es muy probable o bastante probable que pierdan su empleo y 60% piensa que a las autoridades no les interesa lo que les pase y que se aprovechan de ellos), la desconfianza en sus instituciones (59% no confía en su gobierno, 77% en su Congreso, 72% en la justicia, 80% en los partidos políticos) y el propio quiebre de las relaciones interpersonales (sólo 13% acepta que se puede confiar en la mayoría de las personas).

A pesar de tales valoraciones y del tiempo transcurrido, es importante resaltar el peso que conserva el componente de lo nacional, que fuera central en el patrón de cohesión social de la región: 83% de los encuestados se siente orgulloso de la historia de su país, 77% piensa que su país debería defender sus intereses como nación, así ello suponga conflictos, 73% cree que se debería limitar la importación de productos extranjeros y proteger la economía nacional.

4. Una nota sobre cohesión social, construcción de democracia y ciudadanía

De lo dicho hasta acá es claro que la vinculación entre cohesión social, ciudadanía y democracia es neurálgica. Es claro que cualquier propuesta de desarrollo humano nos pone directamente frente al tema de la democracia y coloca en primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, resaltando la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos.

Desde esta perspectiva debemos entender la democracia, además de como un método para elegir gobernantes, como una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando los conflictos y las tensiones que generan las luchas por el poder.⁴⁷ En este terreno, se trata

de entender la ciudadanía como fundamento de la democracia, por lo que ésta debe evaluarse por su capacidad de garantizar y expandir aquella en sus esferas civil, social y política.

Recordemos que a lo largo de los siglos, los contenidos y concepciones de la ciudadanía se han ido ampliando y haciendo más complejos por la visibilización de distintas formas de exclusión y por la ampliación de los derechos existentes, que se han ido conquistando, por lo general, a partir de las luchas de los excluidos por su inclusión, así como por los intentos legitimadores y modernizantes de los Estados Nación.⁴⁸ La ciudadanía, como lo afirma un conocido científico social latinoamericano, es una construcción sociocultural nunca acabada y siempre renovada.⁴⁹ Por extensión, se puede decir lo propio de la democracia.

En tanto tal, los procesos de construcción de ciudadanía han ido de la mano de las luchas por la autonomía frente a las distintas restricciones impuestas o asumidas⁵⁰. La desigualdad ha estado a la base del desarrollo de éstas se dio en condiciones de marcada exclusión. De allí que la ciudadanía, como concepto y como práctica social aparezca siempre con un gran potencial transformador. Su contenido ambivalente y muchas veces contradictorio está definido por su carácter parcial y excluyente, tanto como por los intentos permanentes de los excluidos por negociar y presionar su ampliación y su propia inclusión. El resultado es el principio movilizador de la ciudadanía que se define en la dinámica exclusión/inclusión en relación a la sociedad y sus poderes.

Recordemos que las formas de expansión de la ciudadanía, históricamente han respondido a un doble movimiento: I) desde abajo, a partir de las luchas de los grupos no

⁴⁶ Survey de ECOSOCIAL, aplicada a 10,000 personas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú. Ver en www.ecosocialsurvey.org

⁴⁷ Guillermo O'Donnell, *Notes on the State of Democracy in Latin America*, documento preparado para el proyecto "El estado de la democracia en América Latina", patrocinado por la División regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

⁴⁸ Recordemos que en un texto clásico, Marshall distingue tres tipos de derechos (civiles, políticos y sociales) que en un proceso histórico originan diversas dimensiones ciudadanas. La ciudadanía civil se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual, la de expresión, pensamiento y acción, la libertad de propiedad y contrato y el derecho a la justicia y corresponde al siglo XVIII. La ciudadanía política supone el derecho a participar en el ejercicio del poder a través del sufragio universal y apareció en el siglo XIX. La ciudadanía social implica los derechos al bienestar, la seguridad y la vida civilizada de acuerdo a los niveles de cada sociedad. Al respecto véase T.H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*, Greenwood Press, Westport, 1973.

⁴⁹ Calderón, Fernando: *Lo político y lo social: bifurcación o síntesis de una crisis*, en IEP-CLACSO (editores): *Socialismo, Autoritarismo y Democracia*, Lima, 1989.

⁵⁰ David Held, "Between State and Civil Society: Citizenship", en Geoff Andrews (ed.): *Citizenship*, Lawrence & Wishart, London, 1991.

hegemónicos que han impulsado procesos democratizadores buscando ampliar sus derechos ciudadanos; II) desde arriba, como respuesta a la presión de los excluidos o como parte de las lógicas de legitimación y modernización del Estado.⁵¹ Por lo general, los derechos ciudadanos impulsados desde arriba, han significado una continuidad del orden prevaleciente y han sido frecuentemente utilizados como mecanismos de cooptación y clientelismo, aunque han ampliado el horizonte social de referencia- Por el contrario, los derechos ciudadanos generados desde abajo han significado la ampliación real de los derechos ciudadanos así como la expansión del propio espacio de ejercicio ciudadano. La historia de América Latina así lo ratifica y expresa la relación intrínseca entre democracia y ciudadanía.

Ahora bien, en el contexto de la globalización y de las distintas asimetrías que ésta profundiza,⁵² resulta evidente que en el continente tenemos mayoritariamente democracias sin inclusión, con aparatos estatales débiles y subordinados a lógicas externas en donde paradójicamente encuentran muchas veces su fuente de legitimidad, sin política y por lo tanto carentes de mecanismos que promuevan la igualdad y la cohesión social que implica la capacidad de la sociedad para construir una ciudadanía activa, capaz de enfrentar las barreras del mercado y afirmar una cultura de solidaridad. Por esta vía, se impone el regreso del ciudadano como sustento del poder político y de la democracia, que en la región se constituye en actor en la demanda de derechos sociales, que son históricos, y que nos remiten al rol central del Estado en la cuestión social. En este proceso conflictivo, en la región, la autoorganización de la sociedad alrededor de sus intereses viene generando una esfera pública no estatal que demanda cambios radicales en el Estado para incorporar sus intereses en la agenda pública.

En esta lógica, discutir el futuro de la cohesión social en los países de la región sólo será posible

⁵¹ Los diversos caminos de las sociedades tradicionales a la modernidad y la ciudadanía pueden ser agrupados en tres grandes vías: las revoluciones, las modernizaciones evolutivas y los cambios estructurales. Tocqueville y Barrington Moore jr. analizaron la primera de ellas, Huntington la segunda, mientras que Hirschman y James están entre los que han estudiado la tercera. Sobre el particular véase Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, IDS editores, Lima, 1997.

⁵² Eduardo Ballón, «ONGs: valores e paradigmas do desenvolvimento», en ABONG editores: *Desenvolvimento e direitos humanos: diálogos no Fórum Social Mundial*, Editorial Peirópolis, Sao Paulo (2003)

precisando el alcance, la profundidad y la densidad de la democracia y la ciudadanía, el sentido del trabajo decente que supone trabajo productivo con utilidad social y en condiciones de libertad y reconocimiento de derechos y la organización de nuestra economía.

5. ¿Una agenda para el diálogo?

Planteadas así las cosas, cabe preguntarse por las condiciones y los contenidos de una agenda para el diálogo sobre cohesión social entre Europa y América Latina. La respuesta a la primera cuestión, como ya hemos dicho, está ligada a tres cuestiones. En principio, el reconocimiento europeo de la vinculación que existe entre temas como el comercio, las finanzas y las inversiones y la cohesión social; sin claridad en tales relaciones será imposible discutir la coherencia de políticas que afectan directamente las posibilidades del desarrollo y la democracia en América Latina. En segundo término, desde América Latina, la necesidad de reconocer en la práctica, la importancia de la cohesión social como condición y resultado de sus políticas de desarrollo y de los términos de su construcción de ciudadanía. Finalmente, desde ambas partes, entender que para ser tal, el diálogo debe incorporar a las sociedades civiles y los movimientos sociales de ambas partes, así como el reconocimiento de su naturaleza conflictiva y por lo tanto larga.

Resueltas esas tres condiciones, la utilidad del diálogo se garantizaría si se logran algunas cuestiones básicas⁵³:

- Impulsar el tema en la agenda internacional más allá de la discusión de los Objetivos del Milenio, concentrándose en los efectos de la globalización en la desigualdad y las asimetrías que profundiza, así como en la vigencia y exigibilidad de los DESCA;
- Incorporar efectivamente el tema en el diálogo ente ambas partes, asumiendo compromisos que tengan implicancias políticas y financieras, que lo vinculen con el comercio, las finanzas y las inversiones, que supon-

⁵³ Esta mirada busca dialogar con la reflexión que hacen distintos sectores desde Europa y que expresa Sanahuja (2008), *ibid.*

gan la participación de organizaciones y movimientos sociales y presten atención particular a temas como el trabajo decente y los flujos migratorios entre ambas partes;

- Darle contenido a la cohesión social en la cooperación europea alentando la institucionalización de mecanismos de construcción de acuerdos económicos y sociales en América Latina orientados a la generación de cohesión social, que impliquen la participación de la sociedad civil y los movimientos sociales;
- Hacer de la cohesión social –contemplando los puntos anteriores– parte de los Acuerdos de Asociación, especialmente en relación a los temas de comercio, financiamiento, inversiones y propiedad intelectual.

En este marco, entendemos que es posible desarrollar una agenda de diálogo sobre la cohesión social, alrededor de cuatro grandes campos, que necesariamente debían desagregarse: I) desarrollo humano, trabajo decente, distribución de la riqueza y justicia, que supone la vigencia de los DESCA y que debe incorporar la manera en la que se integra la región al mundo, basándose en la equidad y la justicia⁵⁴; II) democratización de la democracia, ciudadanía y participación; III) la redefinición del rol del Estado y sus responsabilidades, políticas públicas y protección social; IV) la sostenibilidad ambiental y el cambio climático.

⁵⁴ Sobre este proceso, que es neurálgico, distintas redes de movimientos latinoamericanos tienen un posicionamiento muy claro que compartimos: *¿Cómo se integra América Latina en el mundo de hoy?*, en www.alop.or.cr

DÉFICIT COMERCIAL CONTRA AVANCE DE CAPITALES EUROPEOS EN SECTORES CLAVES DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Norma Castañeda Bustamante*

1. Introducción

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que México firmó en 1994 (TLCAN) fue un parteaguas para el país, en especial respecto a cómo el resto del mundo empezó a vislumbrar a México como una economía fuerte y capaz de competir con otras naciones.

Paradójicamente, a partir de ello, la Unión Europea (UE) empezó a considerar más a México como una oportunidad y plataforma para ingresar al mercado norteamericano que para establecer un comercio real entre ambas entidades, y con ello utilizar los mecanismos de acceso preferencial que le permitieran acceder a otros países. No hay que olvidar que la UE es considerada el mayor bloque comercial del planeta.

Es decir, se visualiza a México como un puente entre esas potencias comerciales, “que se han caracterizado por la instrumentación de políticas económicas contrarias, ante el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas; los Estados Unidos han asumido el multilateralismo, la UE promueve el regionalismo mediante el fortalecimiento de un proceso de integración.”¹

A partir de ello fue que México y la UE iniciaron y concluyeron, en 1999, las negociaciones para establecer el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global). Aparentemente se trató de una negociación distinta a la de un TLC tradicional (de allí el nombre

de Acuerdo y no Tratado, al incluir otros componentes y no sólo el comercial). Sin embargo, los alcances, prerrogativas y privilegios comerciales que tiene la UE respecto de México por el Acuerdo Global son completamente iguales a los que gozan Estados Unidos y Canadá como resultado del TLCAN.

El discurso utilizado durante el proceso de negociación, es que la UE deseaba avanzar en sus relaciones con México y no centrarse sólo en lo económico; de hecho, el suscrito con México, ha sido el primer Acuerdo en que la UE incluye como artículo primero el componente de la Cláusula Democrática, que señala el respeto a los derechos humanos por parte de los Estados Partes.

Hoy, a siete años de la puesta en marcha del Acuerdo, sus tres componentes no han tenido un desarrollo significativo ni para la UE ni en México. Asimismo, la UE ha ignorado las violaciones repetidas a los derechos humanos por parte del gobierno mexicano, dejando a la Cláusula Democrática como letra muerta en el Acuerdo.

2. Comercio e Inversiones

Al igual que con Estados Unidos y Canadá, México negoció en forma asimétrica con la UE, con poca protección para la industria nacional al no garantizar sus cadenas productivas con componente local y sin una política de inversión consolidada. Ahora bien, aunque hay un proceso de desgravación arancelaria en curso, tarde o temprano al igual que con el TLCAN la liberalización del comercio será total, causando impactos en los sectores más vulnerables de la economía

* Asistente de la Secretaría Ejecutiva de Alop, A. C.

¹ Berenice Ramírez, “El Tratado de Libre Comercio México, Unión Europea”, www.redem.buap.mx/acrobat/berc3.pdf

nacional como el campo y la pequeña y mediana empresas o industrias.

Hasta la fecha, a pesar de la puesta en marcha del Acuerdo Global con la UE en términos de comercio, mantenemos un déficit en constante crecimiento, y es indudable que el principal socio para México sigue siendo, y

por mucho, Estados Unidos, principal destino de las exportaciones e importaciones para el país.

Y si bien México ha recuperado su participación en el mercado de Estados Unidos, su déficit comercial con la UE se ha incrementado constantemente, a pesar del Acuerdo Global.

Cuadro 1. BALANZA COMERCIAL REGIONAL DE MÉXICO

(Millones de dólares)

	2004	2005	2006	Exportaciones		Importaciones	
				2005	2006	2005	2006
TOTAL	-8,811	-7,587	-6,133	14.0	16.7	12.7	15.5
Zona TLC	51,659	63,081	79,288	11.9	15.6	7.4	10.5
Estados Unidos	53,695	65,016	81,488	11.6	15.4	7.0	10.0
Canadá	-2,036	-1,935	-2,200	28.6	22.0	15.8	19.6
Resto del mundo	-60,470	-70,667	-85,422	31.0	24.6	20.4	21.9
Resto de América	-2,556	-1,827	-1,228	32.1	24.7	18.3	16.8
Europa	-16,784	-18,952	-20,585	34.1	19.7	19.2	12.3
Asia	-40,459	-48,875	-62,508	21.2	33.6	20.8	28.4
Otros	-671	-1,013	-1,100	42.8	28.7	47.3	17.3

Fuente: Informe Anual 2006, Banco de México

El escenario actual, comparado con el de antes del TLCAN (1994), representa un crecimiento global del comercio de México en 98 por ciento, a causa del aumento de las importaciones y de la diversificación comercial de los vínculos comerciales del país. Pero, en el caso de los intercambios con la UE, si antes del Acuerdo Global representaba el 10.63 por ciento del total del comercio mexicano, en el 2006 desciende al 7.6 por

ciento. Comparado con Estados unidos, que representa más del 66 por ciento de su comercio, las relaciones de México con la UE no son aparentemente de gran magnitud, aunque no hay que soslayar que con el Acuerdo Global han aumentado considerablemente las inversiones europeas, las que se han inscrito en sectores clave de la economía del país y que les ha otorgado grandes ventajas fiscales.

Cuadro 2. BALANZA COMERCIAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA 2000-2006
(Miles de millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2000 (antes del AG)	5.593.367	15.032.673	-9.439.306
2001	5.350.896	16.313.866	-10.962.970
2002	5.528.237	16.627.829	-11.099.592
2003	6.121.058	18.005.441	-11.884.383
2004	6.705.587	20.908.124	-14.202.537
2005	9.008.609	25.008.143	-15.999.534
2006 (con el AG)	10.890.288	27.847.488	-16.957.200

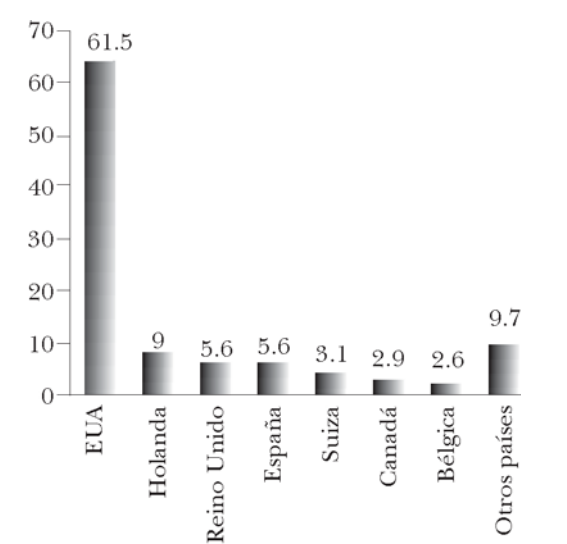
Pero a pesar de ello, y como se ha observado en los cuadros anteriores, la UE es el segundo socio comercial para México. Actualmente, según la Secretaría de Economía mexicana, hay aproximadamente 6.722 empresas con capital europeo destinadas a los sectores de servicios (48.5%), manufacturero (43.9%) y comercio (9.8%). Asimismo, los principales productos exportados por México a la UE son: aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso, vehículos con motor de émbolo, circuitos modulares, juguetes de ruedas; mientras que los principales productos que importamos son: vehículos con motor, partes y accesorios de carrocería, cajas de cambio para vehículos automotrices, manufacturas de plástico.

A siete años del Acuerdo Global, en términos comerciales ha evolucionado de la siguiente manera:

- ✓ En 2003 concluye la desgravación arancelaria para los productos industriales nacionales;
- ✓ En 2007 concluye la desgravación arancelaria para los productos industriales europeos;
- ✓ En 2007 todos los bienes europeos importados ingresan a México libres de arancel;
- ✓ Los productos agrícolas procedentes de México tienen un plazo de desgravación de 10 años, para concluir su liberalización total en el 2010;
- ✓ Los productos procedentes de la Unión Europea se liberalizarán totalmente en este año (2008)

Por otra parte, en el aspecto macroeconómico, México en los recientes años ha experimentado un crecimiento de la inversión derivado de inversiones privadas nacionales y de inversión extranjera directa, y su aumento, por ejemplo en el 2006, fue de 11.5 por ciento, no obstante que el aumento de la inversión pública sólo fue de 2.9 por ciento. El flujo de Inversión Extranjera Directa (IED), en ese mismo año, fue de 18 938 millones de dólares, aplicada en los sectores manufacturero; servicios financiero, transportes y comunicaciones, y principalmente provenientes de Estados Unidos, Holanda, Francia y Reino Unido.

Cuadro 3. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO
Porcentaje por país en 2006



Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la IED 2006, Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx

Cuadro 4. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO

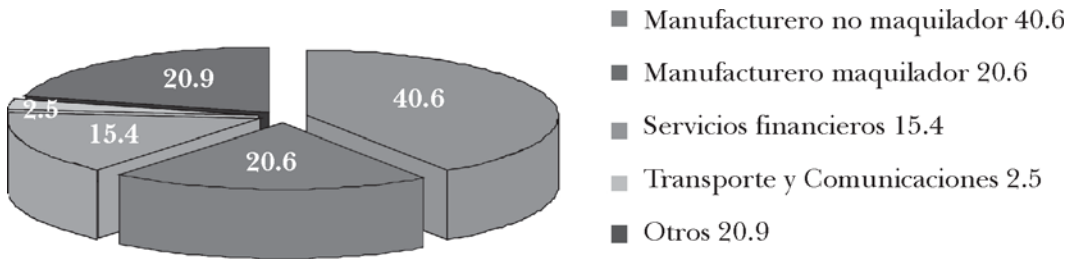
Porcentaje por país 2006 y 2007

País	2006	2007
Estados Unidos	61.5	50.4
Holanda	9.0	12.6
España	5.6	9.8
Francia	-	9.3
Reino Unido	5.6	-
Suiza	3.1	-
Bélgica	2.6	-
Bermudas	-	4.6
Islas Vírgenes	-	2.5
Canadá	2.9	2.4
Otros países	9.7	8.4

Fuente: Informe Estadístico sobre el comportamiento de la IED (2006 y 2007), Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx

Cuadro 5. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO

Por sector



Fuente: Banco de México, Informe Anual 2006

Estos datos son muy similares a años anteriores, y los porcentajes y países que mantienen inversión en el país son los mismos o parecidos. Uno, muy importante, es que si bien la Inversión Extranjera Directa supera en 62.9 por ciento a la del sexenio anterior (1994-2000), el 22 por ciento de las inversiones corresponde a adquirir empresas mexicanas y no a la creación de nuevas.

Aunque los datos que reporta el Registro Nacional de Inversión Extranjera Directa (RNIED) no indican de qué origen son las inversiones extranjeras que adquieren las empresas mexicanas, sí observamos que a sólo

un año de la aplicación del Acuerdo con la UE se registraron inversiones por concepto de fusiones y adquisiciones, por un monto de 14 244.9 millones de dólares (2001).²

Pero eso no tuvo ningún impacto en la generación de empleos, ya que según datos del Banco de México en su Informe Anual 2006, la tasa de desocupación nacional se mantuvo en promedio en un nivel muy cercano al registrado en los años anteriores,

² Informe Estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa 2006, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, www.economia.gob.mx

es decir: entre 3.59 y 3.58 por ciento de la Población Económicamente Activa. Si realmente se hubieran creado nuevas compañías con la llegada de nuevas inversiones extranjeras, su desarrollo se hubiera visto reflejado en un descenso en la tasa de desocupación, lo cual no ha ocurrido.

Es importante señalar que no todas las inversiones europeas se circunscriben en su totalidad a los beneficios del Acuerdo, pues no hay que olvidar que dentro de él no hay facultades expresas para que la Comisión Europea pueda negociar de manera uniforme los aspectos de inversión a nombre de todos los países que integran la UE, sino que tienen las facultades de hacerlo de manera unilateral, mediante los Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones (APRIS).

Esos acuerdos tienen como objetivo facilitar y promover las inversiones, e incluyen el trato nacional y de Nación más favorecida, y mecanismos para la solución de controversias, pero lo más delicado de ello **es que contemplan la cesión de cualquier derecho o reclamación que realiza un inversionista a favor del Estado (del cual es nacional para que puedan cobrar al Estado), en el cual el inversionista colocó su inversión.**

México mantiene actualmente 14 APRIS con países de la UE,³ razón por la cual no hay un capítulo como tal de inversiones dentro del Acuerdo Global. Sin embargo, los APRIS en lo general se basan en el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y brindan seguridad jurídica a las inversiones de los países europeos.

En otro sentido, la UE se ha beneficiado por una serie de cambios legislativos que México ha hecho en los últimos años: por ejemplo, la Ley de Inversión Extranjera Directa fue reformada en 1996 con el objeto de que si la proporción de la IED es mayor al 49 por ciento y supera al capital nacional en la conformación de una empresa, sólo se debe pedir autorización a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera; es decir, el proceso para que se constituya una empresa transnacional es inmediato, prácticamente.

“En 1989 dicha ley preveía restricciones a la inversión extranjera en 142 clases económicas

según la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, que eran reservadas solamente al Estado [...] La legislación actual permite la IED en prácticamente todas las actividades: de las 704 actividades listadas en el Catálogo de Actividades Económicas y Productivas, aproximadamente 606 están 100 por ciento abiertas a la IED, 35 actividades permiten una participación de la IED hasta en un 49%, 37% actividades una IED hasta en un 100% con previa aprobación de la CNIE y sólo 16 se excluye la propiedad o control de la IED”.⁴

2.1 La Unión Europea y los servicios financieros

Como ya se dijo, la participación de la UE en sectores económicos estratégicos mexicanos es cada vez más evidente. Por ejemplo, en 1999 fueron derogados varios artículos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, lo que significa la mayor participación de la IED en los servicios financieros, en la banca múltiple, casas de bolsas, uniones de crédito, arrendadoras financieras, y demás. Actualmente, la participación de la IED oscila desde el 49 al 100 por ciento; como es el caso de instituciones de crédito de banca múltiple.

Antes del Acuerdo con la UE la mayor presencia extranjera en el sector financiero del país era protagonizada por inversionistas estadounidenses y canadienses: Citibank, Bankers Trust, J.E. Roberts y JP Morgan, que se establecieron hacia finales de los años noventa.

Hoy, los capitales mencionados anteriormente han sido desplazados por los europeos, que se han expandido no sólo en el país sino en toda América Latina, con una presencia importante. Ello ha ocurrido en el marco del Acuerdo y de los APRIS. Al respecto, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) afirma que “ambos mecanismos han sido todo un éxito para el capital europeo”, permitiéndoles adquirir el control mayoritario de los activos bancarios (52.3%), de la captación de ahorro (53.9%) y de la cartera de créditos (52%). Tan sólo ahora, cuatro de las cinco mayores entidades financieras del país están en manos de capitales extranjeros; dos de ellos españoles: Banco Bilbao Viscaya (Bancomer) y Santander (Serfin).

³ Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, República Checa, Suecia y Unión Belgo-Luxemburgo.

⁴ Enrique Dussel Peters, “La inversión extranjera en México”, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000, mimeo.

Cuadro 6. CONCENTRACIÓN BANCARIA DE CAPITAL EUROPEO 2000-2004⁵

Año	Activos	Cartera Total	Pasivos	Captación
2000 Banca Extranjera	85.1%	81.5%	85.4%	81.59%
2000 Banca Europea	33.7%	34.3%	34.3%	28.5%
2004 Banca Extranjera	86.5%	82.1%	85.7%	84.34%
2004 Banca Europea	52.3%	50.4%	53.2%	53.9%

Las ganancias que han obtenido los inversionistas de la UE por la compra de activos ya existentes en México son altas, sumamente, pero no necesariamente provienen del otorgamiento de créditos para financiar la actividad productiva, sino por consumo y “los recursos que recibe del Estado mexicano como pago de los intereses del rescate bancario [...] Así, en los pasados años el sistema financiero recibió 28 mil millones de dólares sólo por intereses, pues según el Banco de México, los bancos extranjeros instalados en el país cobran comisiones por servicios hasta 10 veces superiores a las transacciones similares que efectúan en los países donde radica su casa matriz.”⁶

En una evaluación que realizaron los investigadores Rodolfo Aguirre y Manuel Pérez Rocha,⁷ a siete años del Acuerdo, señalan que la tasa de aumento anual de los ingresos de los bancos por cobro de comisiones es del 19 por ciento, para BBVA Bancomer; 30, para Santander y 28 por ciento, para HSBC, sólo entre 2000-2005. Los ingresos de la banca por cobro de comisiones netas representan, actualmente, su segunda fuente de ingresos, sólo después del margen financiero.

Entre 1998 y 2005 los principales bancos aumentaron escandalosamente sus ingresos por cobro de comisiones y tarifas netas: BBVA 214 y Santander, 158 por ciento. Agregan que los bancos europeos presentan el mayor índice de comisiones cobradas contra ingresos totales: Santander-Serfin con el 38.5, BBVA 36 y HSBC 35.7 por ciento que, en conjunto, representan 51.8 por ciento de los ingresos

totales del sistema de cobros de comisiones. Los tres bancos europeos concentran más del 50 por ciento del total de la banca mexicana y obtuvieron ingresos brutos por alrededor de 12 500 millones de dólares, en 2005.

El estudio muestra datos alarmantes que reflejan el negocio realizado en nuestro país, a costa de los cuentahabientes. Por ejemplo, el BBVA en el primer semestre de 2006 obtuvo utilidades por 10 575 millones de pesos, equivalente a 729 millones de euros, cifra superior a las utilidades que el grupo obtuvo en España y Portugal. Mientras en España crecieron a una tasa anual de 11 por ciento, en México su aumento fue del 90 por ciento.

2.2 Inversión energética, petroquímica y agua⁸

La Inversión Extranjera Directa europea, también encabezada por la española en este caso, no sólo se ha concentrado en servicios financieros, sino también en el sector energético y petroquímico, a pesar de que la Ley actual no permite la participación privada al 100 por ciento en actividades del sector (aunque sí en otras modalidades). Para ello, a fines de 1992 se modificó el marco jurídico en ese rubro, de tal manera, que permitiera la participación de capitales privados en la generación de electricidad.

Esas reformas aceptan que la inversión nacional y extranjera privada puedan realizarse en actividades vinculadas a la generación de electricidad, tales como autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación, e incluso se acepta que los particulares

⁵ Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha, “Siete años del Tratado de la Unión Europea-México, TLCUEM: una alerta para el sur global”, *Transnational Institute*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ICCO, julio 2007, p. www.rmalc.org.mx

⁶ W. Chislett -2004- *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*, Real Instituto Elcano, Madrid. Citado en Alfonso Moro, “Los intereses de las transnacionales europeas en América Latina”, mimeo.

⁷ Aguirre, Reveles, *op cit*

⁸ Parte de esta sección fue retomada de Norma Castañeda / Lydia Van der Fleirt, “Estudio del Impacto Social y medio ambiental de las inversiones europeas en México y Europa en el sector agua y electricidad”, CIFCA, RMALC, www.rmalc.org.mx/libros.htm

construyan sus propias líneas de transmisión o conjuntamente con la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El discurso oficial sustenta esas acciones en el hecho de que las inversiones privadas sustituirán a las inversiones públicas, las que podrán concentrarse en las áreas de transmisión y distribución de la electricidad, “promoviendo” así la eficiencia, productividad y calidad en el suministro.

Ya se sabe que por medio de sus gobiernos las grandes transnacionales europeas han presionado e insistido ante México para la liberalización total del sector energético, y son las más ambiciosas por competir en ese terreno. Por ejemplo, la empresa holandesa Shell ha manifestado su intención de competir en la generación de energía y distribución de gas natural, en la que en los últimos años la IED ha tenido aumentos considerables, pues las modificaciones legales permiten que capital privado distribuya, transporte, almacene y comercialice gas. En ese sector, se destacan las empresas Gas Natural México y Repsol, ambas de origen español. Basta decir que en un periodo de 2000 a 2005, en ese rubro la IED ha superado los 1 582.2 millones de dólares.

2.2.1 Corredores Eólicos

Hay varios focos rojos en el proceso de privatización silenciosa del sector eléctrico en México. Un ejemplo de ello se ubica en la zona del Istmo de Tehuantepec, en donde hay un proyecto de inversión privada en la generación de energía eólica, que ya está originando inconformidades en las comunidades. El problema no radica en que la gente esté en contra de ese tipo de energía renovable, sino la forma de negociación de las transnacionales para arrendar la tierra e instalar los aerogeneradores, a un precio bajo, y en donde las comunidades no tendrán ningún beneficio, pues la energía renovable no será utilizada por ellos.

Cabe señalar que las empresas generadoras de energía renovable pueden operar de dos maneras: en una primera modalidad, actúan como Productor Externo de Energía (PEE); modalidad en la que, previa licitación, la CFE contrata la construcción y operación de una central eólica con el compromiso de adquirir la energía eléctrica generada en contratos de largo plazo; la inversión es realizada por el

licitante ganador al 100 por ciento, y se requiere un subsidio en el precio de la energía, debido a que el costo nivelado de generación de energía es superior al de las fuentes convencionales.

Por otro lado, la modalidad de Autoabastecimiento, un esquema estipulado en la Ley de Servicio Público y Energía Eléctrica (LSPEE), y en el que la sociedad de autoabastecimiento genera la energía eléctrica exclusivamente para el consumo de sus socios, y no requiere subsidio gracias al esquema de tarifas existente.

La demanda de esas y otras compañías induce a modificar la legislación actual para “facilitar el aprovechamiento de otras fuentes de energía renovables”, ya que el problema fundamental “es que las fuentes de energía renovable no están descritas en forma explícita en la LSPEE.”⁹ Asimismo, demandan al Estado la exención de impuestos fiscales, inversión pública para promover proyectos y firmar contratos con ellos por un plazo mínimo de 20 años, y liberar a las empresas energéticas del estado de sobre-regulación y carga fiscal excesiva siempre y cuando produzcan energía renovable.

El primer conflicto con que se toparon los inversionistas fue que los “individuos” de los ejidos no eran dueños de la tierra, en la que establecerían los corredores eólicos. Justamente ahí se detectó uno de los problemas que pueden trastocar la vida de las comunidades y violentar derechos humanos. Hay que considerar que anteriormente los terrenos en las localidades eran ejidales y pertenecían a la comunidad, pero hoy, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), se busca “dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derecho común, ambos, según sea el caso, así como de los títulos de solares a favor de los individuos, con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben o lo soliciten.”¹⁰

La crítica a ese programa federal ha revelado que el PROCEDE provoca enajenar la tierra, ya que al tiempo que reconoce derechos a los

⁹ *Ídem.*

¹⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/16/oja97-procede.html>

propietarios, la convierte en propiedad privada. Es decir, al patrimonio del ejidatario o comunero se le expulsa del régimen de propiedad social. Una vez que las comunidades ya cuentan con el PROCEDE, los empresarios empiezan a negociar los contratos de arrendamiento. La forma de funcionar varía; no hay uniformidad de negociación, cada empresa es libre de ofrecer al ejidatario lo que considere conveniente mediante un contrato de renta entre el que posee la tierra y el que la quiere rentar (socio privado), y con una duración de entre 20 o 25 años.

Eso es para permitir a la empresa usar los terrenos en donde se instalarán los aerogeneradores, a cambio de un pago por concepto de renta. El contrato se divide en dos etapas, la primera consiste en asegurar la tierra por parte del inversionista y pagar un costo bajo, aproximadamente de 125 pesos por hectárea; y la segunda, una vez que estén ya operando los aerogeneradores los propietarios recibirán el 1.5 por ciento de los ingresos que genere el parque por vender la energía producida, y aunque ese porcentaje puede variar, esos son los datos que arrojaron algunas entrevistas con ejidatarios de La Venta y San Ignacio, ante la posibilidad de arrendar sus propiedades. Ese pago, como porcentaje de las ganancias, convierte a los campesinos en socios con riesgos compartidos, lo que no deja de ser un riesgo preocupante para ellos.

En estos momentos ejidos como La Venta ya han iniciado negociaciones con los inversionistas y se han firmado algunos contratos, y aunque hay poca información sobre el monto que están recibiendo los ejidatarios, hay quienes dicen que los pagos mensuales son equivalentes a 183 (dólares americanos).

Lo que si se sabe con certeza es que ya son varias transnacionales las que están firmando contratos de arrendamiento; el gobierno de Oaxaca, en su Plan Estratégico menciona por ejemplo que en ese solo estado ya son 14 empresas, en su mayoría de capital español, las que están en negociaciones para reservas territoriales:

- Endesa
- Iberdrola
- General
- Eólico
- Eoliatic
- Soluciones

- EDF
- Gamesa
- Expansión
- Soluciones
- Vestas
- Cableados
- Preneal
- Fuerza del Istmo

Resulta preocupante, desde la perspectiva de derechos humanos, que la puesta en marcha de programas gubernamentales como el PROCEDE (que aparentemente no tiene relación directa con el Acuerdo Global México-UE), pues es parte de una política pública mexicana, sea un instrumento que se utilice para facilitar la entrada de las inversiones extranjeras y resulte un instrumento que conduzca a la individualización de la propiedad de la tierra y a la falta de seguridad jurídica: “A quien da seguridad y certeza jurídica no es al campesino, sino al que va a comprar, al que le van a ceder o el que va a invertir [...] El PROCEDE es la pavimentación de la propiedad social hacia la propiedad privada; es decir a la privatización de la tierra ejidal o comunal.”¹¹

Con ello, se está desconociendo una parte esencial del Convenio 169 de la OIT, referida a “la relación especial que tienen los pueblos indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación. Se reconoce el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, se deberán tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente, comprendiendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.”¹²

Es difícil evaluar los impactos de ese proceso en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, ya que no se puede demostrar que se haya privado a alguna población por el momento e inten-

¹¹ Ídem.

¹² Artículos 14 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual México ratificó, <http://www.indigenas.oit.or.cr/intro169.htm>

cionalmente, de energía eléctrica. Y en materia de derechos de los trabajadores, la reestructuración laboral de la industria eléctrica ha sido paulatina y discreta, lo que dificulta la identificación de violaciones a los derechos humanos laborales en los que se pudiera haber incurrido.¹³

El problema de fondo, es que las comunidades rurales no tendrán mayor beneficio con la construcción de los parques eólicos, pero, de acuerdo con la Secretaría de Energía (SENER),

el acceso al servicio público de electricidad ha ido en constante aumento, sobre todo en las dos últimas décadas. Por ejemplo, a finales del año 2000 se alcanzó el 94.7 por ciento de la población nacional conectada a la red eléctrica. No obstante, se reconoce que se está dejando fuera del servicio de conexión a más de cinco millones de mexicanos, que en su mayoría habitan en comunidades rurales y aisladas, lo que podría incrementarse a 12 millones por el aumento poblacional.¹⁴

2.2.3 Inversión Europea en los servicios de Agua¹⁵

EMPRESAS EXTRANJERAS QUE TIENEN INVERSIONES EN SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA EN MÉXICO

EMPRESA	CAPITAL
Ondeo	Francés
Suez	Francés
Desarrollos Hidráulicos	Argentino
Aquamex S.A. de C.V.	Alemán
Eisenmann S.A. de C.V.	Alemán
Luwa México, S.A. de C.V.	Alemán
Tecnología Intercontinental S.A. de C.V.	Alemán
Uhde Jacobs México S.A. de C.V.	Alemán
Veolia Environnement	Francés
Anglian Water	Reino Unido
Kelda Group	Reino Unido
Severn Trent Water	Reino Unido
Aguas de Barcelona	Español
Azurix	Francés

¹³ Areli Sandoval, “El ajuste estructural: marco de la iniciativa presidencial para privatizar la industria eléctrica mexicana”, 27 de septiembre de 1999, mimeo.

¹⁴ Programa Sectorial de Energía 2000-2006, www.energia.gob.mx

¹⁵ Parte de esta sección fue retomada de Norma Castañeda / Lydia Van der Fleirt, “Estudio del Impacto Social ...”, *op. cit.*

La administración de Vicente Fox¹⁶ creó el **Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA)**, con el objetivo de promover la participación del sector privado mediante contratos de asociación gobierno-iniciativa privada. Cabe destacar que el PROMAGUA¹⁷ opera así: “el estado y las autoridades firman un acuerdo con la Comisión Nacional del Agua y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos [BANOBRAS, organismo gubernamental], comprometiéndose ellos mismos a modificar el marco legal para asegurar la participación del sector privado. Además, ellos aumentan las tarifas de consumo de agua para incluir los costos de la operación, dirección y recuperación de la inversión. Cuando los requisitos son cumplidos, los créditos son puestos a disposición por el Fondo de Inversión e Infraestructura, por BANOBRAS y por los recursos de las rentas anuales de la Comisión Nacional del Agua (CNA).”¹⁸

• Aguas de Saltillo *versus* Aguas de Barcelona

Un caso que ejemplifica los impactos de las inversiones europeas en los servicios de agua en el marco del Acuerdo Global UE-México, es el proceso de semiprivatización¹⁹ del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado en el municipio de Saltillo, estado de Coahuila, ya que ha sido el primer caso en el país en el que se aplica el sistema de empresa mixta que venimos de describir. Es decir, el control/propiedad del recurso hídrico está en manos del estado, pero la administración y ejecución de todo el proceso del servicio de agua potable y alcantarillado está en manos de un inversionista privado, que detenta el 49 por ciento de las acciones de la empresa respectiva, en este caso Aguas de Barcelona –en donde la controvertida transnacional Suez también tiene acciones–.

¹⁶ Perteneció al partido de derecha Acción Nacional (PAN), su periodo presidencial fue 2000-2006.

¹⁷ Marco legal y adecuación de las tarifas que se establecen en el PROMAGUA:

- Se requiere someter la iniciativa de reformas al marco jurídico estatal y municipal que sean necesarias, a fin de que se otorgue seguridad jurídica a los inversionistas privados, autoridades y usuarios de que las acciones emprendidas puedan continuarse en el tiempo de manera sustentable independientemente de cambios políticos.

- Las tarifas por los servicios de agua y saneamiento incluirán los costos de operación, administración, conservación, mantenimiento y mejoramiento así como los recursos necesarios para cubrir la rehabilitación, ampliación y mejoramiento de los sistemas requeridos para la prestación de servicios, la recuperación del valor actualizado de las inversiones del prestador de los servicios y el servicio de su deuda, tomando en cuenta explícitamente el efecto de las aportaciones estatales y federales en su caso.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ El concepto de semiprivatización es el término que técnica y jurídicamente se maneja en los documentos del SIMAS Saltillo, al argumentar que la mayoría de las acciones pertenecen al sector público.

Las irregularidades, por parte de la empresa española que dictaminó la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Coahuila fueron:

- Obras no reportadas al Consejo de Administración con un costo global de 1 880 056.87 (un millón ochocientos ochenta mil cincuenta y seis pesos con ochenta y siete centavos);
- Se detectó la adquisición de vehículos por un total de 10 353 982.26 (diez millones trescientos cincuenta y tres mil novecientos ochenta y dos pesos con veintiséis centavos), sin haber llevado a cabo el procedimiento establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado y lo relativo al Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio del 2002;
- De la revisión realizada a la empresa paramunicipal se detectó que los sueldos y prestaciones de los funcionarios de la empresa no se realizaron conforme al procedimiento que establece el Acta Constitutiva de la Sociedad, específicamente Artículo Trigésimo Sexto, Inciso b.52
- Se detectó que, de acuerdo con el Artículo II de los Estatutos Sociales del Acta Constitutiva, es objeto de la sociedad revisar y establecer modificaciones a las tarifas de agua potable, drenaje y alcantarillado, mediante incrementos iguales al incremento mensual del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Banco de México; pero existió un desfase en el cobro de esas tarifas, en un monto superior al que cobra la empresa paramunicipal.
- Al respecto, la propia Contaduría determinó que fincaría responsabilidades de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por no reportar obras realizadas al Consejo de Administración. Asimismo, por aquellas que presentaron diferencias entre lo registrado y lo pagado. En cuanto al 15% que AGSAL pretendía cobrar por concepto de cartera vencida, la Contaduría exigió la devolución del monto señalado con anterioridad, al patrimonio de SIMAS Saltillo.

- En cuanto a los salarios y prestaciones cobradas por los funcionarios de primer nivel, la Contaduría estimó que dichos ingresos son muy elevados, pues finalmente éstos son funcionarios públicos, y exhortó al Consejo a prestar mayor atención a fin de que no vuelva a pasar. No obstante, el Consejo de Administración decidió que los sueldos de los funcionarios no se tocarían, pues están fuera de su lugar de origen y requieren cubrir otros gastos.
- En lo que concierne a las tarifas de agua potable y alcantarillado, se mencionó que si bien el Artículo II, Punto 10 de los Estatutos de la Sociedad establece la facultad de la empresa de modificar las tarifas de agua potable, drenaje y alcantarillado mediante incrementos iguales al incremento mensual del INPC, de la revisión practicada a AGSAL se detectó un desfase en el cobro de las tarifas, por lo que se ordenó una investigación y se determinó que todo incremento realizado al INPC deberá ser aplicado para que, en lo sucesivo, no se cobren los incrementos a las tarifas hasta tanto se igualen ambos porcentajes. En ese sentido, la Contraloría Interna del Municipio deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a quien o quienes resulten responsables. Ante todas las irregularidades expuestas, finalmente reaccionó el cabildo del municipio al ordenar a Aguas de Saltillo disminuir las tarifas e, incluso, regresar a los usuarios los montos que les fueron cobrados indebidamente por AGSAL.

3. Diálogo Político

Desafortunadamente, el diálogo o concertación política se circunscribe en el Acuerdo Global sólo a los Estados Partes, que a través de mecanismos institucionales establecen acuerdos y profundizan en las cuestiones del tratado mediante las figuras del Consejo Conjunto y el Comité Conjunto México-UE, que reúnen las partes a nivel ministerial y de altos funcionarios. Son foros con carácter general, en los cuales se tratan todos los temas bilaterales e internacionales de interés mutuo, con miras a coordinar posturas comunes en la arena internacional.

Sin duda, el tratamiento del componente comercial es el que predomina en las reuniones de estos órganos, aunque además hay otros mecanismos para concretar las agendas bilaterales mediante los Comités Especiales, de carácter técnico y no político.

La importancia de esos mecanismos de diálogo, en cada uno de los niveles en los cuales se realizan, no debe ser en ningún caso minimizada. Las reuniones anuales del Consejo Conjunto y del Comité Conjunto México-UE no han sido sólo la ocasión de revisar, por lo que atañe a los temas comerciales, el estado de la instrumentación del Acuerdo de Libre Comercio y del impacto sobre las relaciones bilaterales, sino que también han permitido avanzar ulteriormente en la liberalización comercial.

Sin embargo, y como ya se afirmó, eso sólo se refiere a las autoridades gubernamentales, ya que la participación de la sociedad civil no es reconocida en el diálogo institucional. De hecho, su participación en el proceso de negociación del Acuerdo fue ignorada y, al igual que en las negociaciones del TLCAN se remitió a la consulta con las Cámaras empresariales, sindicatos corporativos y rectores de universidades.

No obstante, desde que se hicieron públicas las negociaciones²⁰ y ya con la firma del Acuerdo, las organizaciones sociales y civiles han desarrollado un proceso de incidencia y lobby ante autoridades de Europa y México, sobre todo a nivel parlamentario. Y ha sido por presión de la sociedad civil que los gobiernos se han sentado a dialogar y debatir con las organizaciones de la sociedad civil, para discutir los impactos y las distintas visiones que se tiene del Acuerdo Global.

Ello, ha ocurrido en dos foros de diálogo, el primero celebrado en Bruselas, Bélgica, en noviembre de 2002 y el segundo, realizado en México en febrero de 2005. Para realizar el primer foro, la negociación fue complicada, con un formato impuesto por la Comisión Europea y el gobierno mexicano; con participación de funcionarios sin capacidad de proponer ni establecer compromisos. La presencia de las organizaciones mexicanas fue leve, pero con propuestas claras y definidas; la delegación fue integrada por Equipo

²⁰ Surge el Grupo Ciudadanos de México ante los Acuerdos de Libre Comercio con la Unión Europea, conformado por Equipo Pueblo, RMALC, FAT; Redge, entre otros.

Pueblo; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Alianza Social, por citar algunas; por la parte Europea, la contraparte de sociedad civil fue la Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA).

Decir que se avanzó en torno a propuestas y acuerdos con los gobiernos, sería exagerar. Pero lo cierto es que ese primer foro fijó un precedente para establecer un mecanismo de diálogo y debate por parte de las organizaciones sociales, mas no así por los gobiernos. Prueba de ello, fue que de nueva cuenta fueron las organizaciones las que presionaron para realizar el segundo foro de diálogo, en el 2005.

Hay que reconocer que la capacidad de articulación entre las organizaciones sociales mexicanas y europeas fue mayor en el segundo foro, lo que les permitió negociar un formato distinto de contenidos y debates, con ejes temáticos claros y con la garantía de participación de funcionarios de primer nivel y con capacidad de establecer acuerdos y compromisos. Ello permitió a los actores evaluar las relaciones entre México y la UE; revisar asimismo perspectivas y prioridades de la cooperación; analizar el tema de cohesión social e intentar fijar mecanismos concretos, para establecer la institucionalización periódica, primero del foro y después de un mecanismo de diálogo orgánico, integrado por representantes de sectores sociales, económicos y civiles de México y de la UE.

Las propuestas presentadas por el grupo de organizaciones anteriormente mencionadas, fueron las mismas que en el primer foro y, hasta la fecha, prosiguen manteniendo su principal objetivo de incidencia respecto del Acuerdo Global:

- **Dimensión Positiva de la Cláusula Democrática:** disposición a tomar acciones afirmativas en torno a los derechos humanos, ya que hasta ahora su aplicación se limita a la asistencia en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y está basada en una interpretación muy limitada del Artículo 39 del Acuerdo sobre cooperación en materia de derechos humanos y democracia, pues circunscribe los derechos humanos a las libertades democráticas y la sociedad civil a ser

objeto y no sujeto, en la aplicación de medidas.²¹

- **Comité Consultivo Mixto:** se sustenta en el Artículo 49 del Acuerdo Global, y sería una instancia de carácter orgánico a éste, integrado por miembros de los sectores sociales, económico y civil de México y de los países miembros de la UE. Serviría como órgano consultor al Consejo Conjunto México-UE, además de crear espacios de participación y diálogo con las organizaciones sociales y civiles de ambas partes.²²
- **Observatorio Social:**²³ su propósito es evaluar los impactos a nivel sectorial, así como el impacto de las relaciones bilaterales en los derechos humanos, de acuerdo con indicadores y con una metodología basada en los estándares más altos de derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal y los mecanismos regionales ya existentes. El observatorio estaría vinculado al Comité Consultivo Mixto.

Hoy, después de dos años de haberse realizado ese segundo foro, no han cambiado mucho las relaciones entre sociedad civil y gobiernos en el marco del Acuerdo, y si bien el propio Consejo Conjunto en su penúltima declaración manifestó la necesidad de institucionalizar el diálogo, los avances al respecto no han sido muchos.

De nuevo las organizaciones sociales europeas y mexicanas tuvieron que presionar a los gobiernos para convocar a un Tercer Foro. Si bien desde el año pasado la Comisión Europea ha tenido ya reuniones con organizaciones para definir los temas y fechas, por parte del gobierno mexicano fue a finales del 2007, y después de diversos pedidos por parte de las organizaciones sociales, que aceptó a iniciar pláticas para intercambiar opiniones sobre el Tercer Foro.

²¹ Para conocer la propuesta completa consultar, Maureen Meyer "La implementación de la Cláusula Democrática en el Acuerdo Global México-UE: un reto a futuro" en México y la Unión Europea: sociedad civil y gobierno, segundo Foro de Diálogo Social, RMALC, CIFCA, www.rmalc.org.mx/libros.htm

²² La propuesta completa se puede encontrar en Laura Becerra, Norma Castañeda, "Mecanismos de participación de la Sociedad civil en el marco del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México, propuesta para la integración de un Comité Consultivo Mixto", *Op. Cit.*

²³ El Observatorio se sustenta en el Artículo 13 del Acuerdo, la propuesta completa se puede leer en "México y la Unión Europea: sociedad civil y gobierno", segundo Foro de Diálogo Social, RMALC, CIFCA, www.rmalc.org.mx/libros.htm

Aún no se tiene con exactitud la fecha de realización de ese nuevo foro, pero es posible se realice en el segundo semestre del año en curso. Lo que sí queda claro es que urge establecer ya la institucionalización del diálogo que permita a las organizaciones sociales mexicanas proponer, debatir y discutir el tipo de integración con la UE que desean. Que los debates no se queden en simples memorias y sus recomendaciones trasciendan, y al tener un carácter vinculante puedan incidir en la aplicación del Acuerdo. Eso no es fácil, ya que claramente las autoridades han afirmado que el contenido del Acuerdo Global está fuera de discusión y que no será modificado, y por otro lado, intentar una visión común sobre lo que debe ser un desarrollo económico-social sustentable como referente para evaluar los impactos del Acuerdo Global, entre organizaciones sociales y autoridades, es una tarea muy difícil y casi imposible de lograr.

Sin embargo, no es posible llegar a un Tercer Foro sin un trabajo previo entre sociedad civil y gobiernos, que permita arribar a acuerdos precisos y tal vez mínimos, sobre la institucionalización del diálogo. De no ser así, el Tercer Foro puede convertirse en una simulación de diálogo y servir, exclusivamente, para legitimación de las políticas gubernamentales respecto de la aplicación del Acuerdo Global, de todo lo cual ya se ha tenido suficiente.

4. Cooperación

Si bien es cierto que la Cooperación de la UE con México procede de la firma del Acuerdo Global, después de firmado se estableció la normatividad y términos de cómo será la cooperación. Por ejemplo, en el Título VI del Acuerdo Global se mencionan los sectores y acciones prioritarios para la cooperación, en todas su vertientes: industrial, energética, ciencia y tecnología, pesquera, protección al medio ambiente y recursos naturales, entre otras, siendo un actor destinado a beneficiarse con los programas de cooperación las pequeñas y medianas empresas, como eje de punta para el desarrollo.

Por otro lado, el Acuerdo establece también aspectos de cooperación de carácter social y lucha contra la pobreza, y *“se reconoce la importancia de armonizar el desarrollo económico y social preservando los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables,”* así como se apunta hacia *“la promoción de un crecimiento que genere*

*empleos y asegure mejores niveles de vida a la población menos favorecida.”*²⁴

La Comisión Europea también dispone para México de un “Informe Estratégico Nacional”, en el que se definen los objetivos de su cooperación, las prioridades estratégicas y los ámbitos concretos de intervención en el país para el periodo 2007-2012, el cual fue cuestionado fuertemente por las organizaciones sociales mexicanas, ya que careció de una verdadera consulta entre todos los sectores, y antes de su aprobación no se realizó una evaluación de la cooperación del anterior documento de país.

Además, en los recientes años se ha observado una reducción en los fondos de la cooperación que recibe México de la UE y cambios importantes en su orientación, también una ausencia de balance de sus resultados, aunado a un poco aprovechamiento y difusión de los programas de cooperación de la UE por parte del gobierno mexicano. Empero, la UE sí ha avanzado en su política de cooperación empresarial y comercial en el país.

Hay que destacar que desde que México ingresó en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) dejó de ser prioridad para la UE en el ámbito de la cooperación horizontal, y se le visualizó principalmente como un socio comercial:

... Desde octubre de 1995, la misma Comisión Europea en uno de sus documentos dirigidos al Consejo Europeo subraya que ‘los destinatarios de la cooperación son en primer lugar los medios privados y los empresarios de los países beneficiarios y europeos en el respeto del principio de interés mutuo y en segundo lugar, las capas más desfavorecidas de la población’²⁵

²⁴ Acuerdo Global, Título IV

²⁵ “La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional” en *México-Unión Europea*, Claudia Berlanga, Stephan Sberro; (comp.) Alicia Lebrija; Porrúa, 2002, p. 50.

La UE basa su cooperación en los indicadores macroeconómicos que México tiene a nivel mundial (octava potencia exportadora, acuerdos comerciales suscritos, crecimiento económico), sin fijarse en los factores socioeconómicos y culturales del país, así como los problemas estructurales que se han suscitado desde que el país ingresó oficialmente con el TLCAN a los procesos de integración económica regional.

La cooperación de la UE no implica, no “las contempla”, las causas estructurales de los problemas que desea ayudar a combatir, así como fortalecer procesos de autonomía y desarrollo que muchos grupos sociales locales vienen impulsando. Al parecer, por medio de la cooperación con México prosigue apostando a las políticas de liberalización del mercado, para resolver las condiciones de pauperización del país.

5. Consideraciones finales

Después de este breve balance, queda claro que si bien en apariencia el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación no tiene gran peso para México, en la realidad la UE a través de éste y de los APRIS ha ido avanzado en la concentración de sectores clave y estratégicos de la economía nacional, como son agua, servicios financieros, energéticos, electricidad y petróleo, lo cual, por otra parte, no ha generado nuevas fuentes de empleo como se había prometido en los dos tratados más importantes (TLCAN y AG) suscritos por México, porque esas incursiones de la inversión europea en el país han sido sobre la base de adquirir activos fijos y no crear nuevas empresas.

Por otro lado y en aras de atraer la inversión Extranjera Directa, México ha modificado su legislación nacional para flexibilizar las Leyes de inversión, fiscal, ambiental y laboral. Y, por otro, está la presión latente de la UE al interior de la Organización Mundial de Comercio para que los países en desarrollo abran a la competencia todos los sectores, incluyendo los básicos y estratégicos como agua y electricidad. Así es como en el marco del Acuerdo, la propia Comisión Europea envió a su contraparte mexicana el requerimiento de liberalización de 12 ramos, entre ellos energía, servicios en telecomunicaciones, correos, servicios ambientales y sistemas de

distribución de agua potable y tratamiento.²⁶ En ese sentido, la UE ha declarado que el Acuerdo otorga una base jurídica excelente para avanzar en la construcción de una relación cada vez más fuerte, por lo que hace necesario aprovechar al máximo su potencial.

Asimismo, la UE se ha propuesto impulsar acuerdos similares al suscrito con México en otros países de América Latina –se tiene ya el de Chile, y está en negociaciones con Centroamérica, la Comunidad Andina y el MERCOSUR–. Esos son acuerdos denominados “de cuarta generación”, porque rebasan las políticas de liberación comercial e integran aspectos de cooperación y diálogo político. Pero la UE no actúa por razones altruistas a la hora de negociar dichos acuerdos, sino por la necesidad de ampliar su presencia comercial y de inversiones en la región. Si en verdad la UE hubiera buscado con el Acuerdo Global con México impulsar un modelo de desarrollo justo y sustentable, habría contemplado, por ejemplo, la inclusión de mecanismos más precisos para la aplicación de la cláusula democrática. Además, la cooperación, uno de los tres componentes del Acuerdo Global, no cuenta con estrategias de promoción al desarrollo como sería deseable, en el marco del tratado.

No obstante están sus 29 capítulos en materia de cooperación, lo que lo distingue del TLCAN, pero la conjunción de la carencia mexicana de una política de cooperación de Estado, con la ausencia de mecanismos vinculantes y de voluntad política de la parte europea, minimizan los propósitos estratégicos previstos. “Pero además, es la constatación de la trasmutación de la política europea y el abandono de los mejores principios políticos de vinculación entre Cooperación y Desarrollo hacia los países del sur.”²⁷

En los días en que redactamos este texto, los medios de comunicación y analistas económicos no se han cansado de decir que México va un paso atrás en el proceso de apertura de los sectores estratégicos como PEMEX y electricidad, e incluso ponen el ejemplo de los beneficios que le ha reportado a Cuba la apertura que ha tenido en esas áreas. Algunos se han atrevido en calificar de “nacionalismo

²⁶ Alejandro Villamar, *¿Qué significado tiene el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en el contexto de la globalización? Una perspectiva desde el Sur*. www.rmalc.org.mx

²⁷ *Op. Cit.*

ridículo a los que se oponen a la apertura”, pero la cuestión no es que las organizaciones se le resistan a la apertura comercial y económica, sino que además se debe pugnar por un modelo de desarrollo sustentable que garantice el bienestar de todos, por encima de los derechos mercantiles.

El modelo de desarrollo económico, tal como lo han concebido los últimos gobernantes mexicanos carece de cualquier enfoque y perspectiva social; y la liberalización y apertura se han hecho a destajo y sin la protección de un marco jurídico que vele por los intereses de los pueblos. Hay privilegios, concesiones y garantías para los derechos de los inversionistas, pero no para los ciudadanos de a pie.

En el marco del Acuerdo Global se han evidenciado violaciones severas a los derechos laborales como los casos de las llanteras Michelin, Continental Tire, de Grupo Gas Natural, Corredor Eólico y el de Aguas de Saltillo. Asimismo, aludiendo a la Cláusula Democrática se han detectado violaciones por parte del Estado mexicano a los derechos humanos, por citar algunos: represión a movimientos sociales en el marco de la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Guadalajara (2004), Atenco, Caso Oaxaca, Feminicidios, Mineros de Michoacán. Y la respuesta por parte de la UE, en el primer caso, ha sido de que al tratarse de inversiones privadas “no pueden hacer nada”, y en lo segundo, se limitan a enviar notas diplomáticas pero ningún pronunciamiento público sobre la situación que guardan los derechos humanos en el país.

Efectivamente, se trata de inversiones privadas, pero no hay que dejar de lado que la UE es la representante de sus inversionistas en los acuerdos comerciales, y desde el seno de la Organización Mundial de Comercio vigila sus intereses y negocia a nombre de ellos. Por ello la UE sí tiene una responsabilidad implícita en el desenvolvimiento de las inversiones europeas en países con los que pretende ahondar sus relaciones en el marco de un Acuerdo de Asociación, como lo constituye el Acuerdo Global celebrado con México.

Bibliografía

- Informe Estadístico sobre el comportamiento de la IED 2006, Secretaría de Economía, www.economia.gob.mx
- Banco de México, Informe Anual 2006.
- Dussel Peters, Enrique, “La inversión extranjera en México”, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2000, mimeo.
- Aguirre, Rodolfo y Manuel Pérez Rocha, “Siete años del Tratado de la Unión Europea-México, TLCUEM: una alerta para el sur global”; Transnational Institute, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, ICCO, julio 2007, www.rmalc.org.mx
- Chislett, W. -2004- “La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades”, Real Instituto Elcano, Madrid. Citado en Alfonso Moro, “Los intereses de las transnacionales europeas en América Latina”, mimeo.
- Castañeda, Norma / Lydia Van der Fleirt, “Estudio del impacto social y medio ambiental de las inversiones europeas en México y Europa en el sector agua y electricidad”, CIFCA, RMALC, www.rmalc.org.mx/libros.htm
- Sandoval, Areli, “El ajuste estructural: marco de la iniciativa presidencial para privatizar la industria eléctrica mexicana”, 27 de septiembre de 1999, mimeo.
- Programa Sectorial de Energía 2000-2006, www.energia.gob.mx
- “México y la Unión Europea: sociedad civil y gobierno”, segundo Foro de Diálogo Social, RMALC, CIFCA, www.rmalc.org.mx/libros.htm
- Berlanga, Claudia / Sthepan Sberro, “La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional”, en *México-Unión Europea*, Porrúa, México, 2002.
- Villamar, Alejandro, *¿Qué significado tiene el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México en el contexto de la globalización? Una perspectiva desde el Sur*. www.rmalc.org.mx

A CINCO AÑOS DE VIGENCIA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA. La ciudadanía exige la palabra

Álvaro Ramis*

Introducción

La escena transcurre en Madrid, en mayo de 2002. En medio de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina, el Caribe y Europa, se anuncia que han finalizado las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea (UE). Sin duda, se trataba del marco político y mediático propicio para instalar un hecho relevante, que se propone como un modelo que hay que imitar por las demás economías de la región. En la ocasión, el entonces comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, señaló que ese acuerdo era el más ambicioso suscrito por la UE, por la cantidad de temas cubiertos, lo que indudablemente le convertía en un marco de referencia para los próximos acuerdos que Europa busca alcanzar en América Latina y en otras regiones.

Han pasado más de cinco años de ese evento y América Latina vive un momento político diferente al del año 2002, en que se observan con mayor cautela ese tipo de iniciativas, lo que nos permite evaluar con detenimiento el grado de cumplimiento de las promesas que se anunciaron al momento de firmarse el Acuerdo Chile-UE. *Ese acuerdo no puede ser homologado a un tradicional Tratado de Libre Comercio (TLC), ya que se trata también de un proceso en el que se contempla un mecanismo de diálogo político (parte II del Acuerdo) y se explicita la voluntad de establecer lazos de cooperación económica, financiera y técnica (parte III).* Sin embargo, esas dos dimensiones aparecen bastante disminuidas en extensión, precisión y profundidad frente a la parte IV, relativa a

la liberalización recíproca del comercio de mercancías y servicios, que constituye el 75 por ciento de la extensión del Acuerdo. Si bien el texto afirma que busca abarcar los ámbitos político, comercial, económico y financiero, científico, tecnológico, social, cultural y de cooperación, es evidente que su naturaleza es principalmente comercial, lo que *refleja las prioridades políticas al momento en el que se firmó, y que enmarcan los límites de ese proceso al momento de evaluar los resultados de su vigencia.*

En este estudio se analizarán tanto las propuestas de diálogo político, la situación de la cooperación, como el proceso de liberalización comercial resultantes luego de cinco años de vigencia del Acuerdo de Asociación Chile-UE. Sin embargo, debido a que esa última dimensión es la más gravitante y desarrollada, requerirá de un análisis profundo, preciso y detenido. Ese detenimiento, en la dimensión comercial, hace necesario, además, comprender el contexto específico de ese acuerdo de asociación, dentro de las singularidades de la historia económica reciente de Chile y de su inserción internacional.

1. Los objetivos del Acuerdo Chile-UE y su componente de diálogo político

El acuerdo entre Chile y la UE declara que su objetivo fundamental es establecer una asociación política y económica entre las partes, basada en la reciprocidad, el interés común y la profundización de sus relaciones en todos los ámbitos de su aplicación. Esos objetivos se enmarcan en el respeto a los principios democráticos, los derechos humanos, la

* Licenciado en Educación de la Universidad Católica de Chile. Master en Ciencias Sociales de la Universidad ARCIS. Investigador del Centro Ecuménico Diego de Medellín y miembro de la coordinación de ATTAC-Chile.

promoción del desarrollo económico y social sostenible, y la distribución equitativa de los beneficios. Con esos objetivos el acuerdo plantea en su parte II el reforzamiento del diálogo político, bajo la premisa de la promoción, difusión, desarrollo y defensa de esos mismos principios (art. 12). Por esa razón, se esperaría que el acuerdo detallara una agenda de mecanismos coherentes con el logro de esos objetivos.

Sin embargo el marco previsto por el acuerdo, para el diálogo político entre las partes se centra, especialmente, en la coordinación en materia de política exterior, seguridad y en la cooperación contra el terrorismo. Se busca que coordinen sus posturas y adopten iniciativas conjuntas en los foros internacionales, estableciendo varios procedimientos al respecto.¹

Por ese motivo hay un desfase entre los objetivos declarados por el Acuerdo y las medidas propuestas, para desarrollar las metas del diálogo político en los términos en que el mismo tratado ha establecido en relación con la profundización de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la equidad económica. Esa falta de sincronía se evidencia al examinar los mecanismos de diálogo que se proponen en el artículo 13, centrados en exclusiva en reuniones periódicas entre jefes de Estado y de Gobierno, ministros o altos funcionarios. Ese diseño se evidencia luego en la conformación del Consejo de Asociación, también centrado en el diálogo exclusivo entre actores de la Comisión Europea y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Si bien el Acuerdo ha incorporado las figuras del Comité de Asociación Parlamentario y de un Comité Consultivo Conjunto, y declara la intención de promover reuniones periódicas de representantes de las sociedades civiles de la UE y Chile, no se detallan las funciones, especificidades y mecanismos de funcionamiento de esos espacios de diálogo. El Acuerdo contempla ese tipo de órganos, ya que deben estar presentes en todos los acuerdos que establezca la UE con terceros países. Sin embargo es evidente que los ámbitos de aplicación del Acuerdo se han centrado ante todo en sus aspectos comerciales, económicos y financieros, por lo cual se ha postergado la implementación de mecanismos sistemáticos y rigurosos de consulta y participación efectiva de las organizaciones sociales en el seguimiento de ese tratado.

¹ Cfr. Art. 14 y 15 del Acuerdo.

El Acuerdo de Asociación contempla la realización de reuniones informativas conjuntas a la sociedad civil chilena y europea. La única realizada hasta la fecha, fue organizada varios años después de firmado el Acuerdo y bajo demanda de la UE al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, y tuvo lugar el 29 noviembre de 2006. A nuestro juicio, esa reunión no contó con mecanismos de convocatoria ciudadana adecuada ni con la suficiente participación de las organizaciones de la Sociedad Civil chilena, todo ello agravado por la nula presencia de organizaciones ciudadanas europeas, tanto en el diseño de los temas a tratar como en el modelo de consulta que se implementó en esa oportunidad. Al respecto, en el acta de dicha reunión, en referencia a la evaluación del aspecto comercial, se expresa que “uno de los asistentes [al taller de comercio] hizo la observación que de entre los presentes en la sala, tan sólo 9 personas podrían ser calificadas como representantes de la sociedad civil, una evidente minoría respecto del total de asistentes. Se sostuvo además que, para entregar la información a la sociedad civil, se requieren interlocutores válidos y la sociedad civil parece no tener la capacidad suficiente de organización como para mostrar presencia en ese contexto. En términos generales se cuestionó el hecho de que hubiera que esperar una reunión obligatoria, prevista por el tratado, para crear esta oportunidad de diálogo respecto de la vigencia del Acuerdo.”²

El mismo documento refleja las dificultades de encontrar mecanismos de participación efectivos, que sobrepasen las concepciones minimalistas y formalistas de democracia. Al respecto, el acta expresa claramente esa confrontación de concepciones de la democracia: “En la discusión se hizo uso del concepto del déficit democrático, para apuntar a la falta de participación de la sociedad civil. Frente a ello, el representante de la Comisión Europea recordó que el Acuerdo fue aprobado de conformidad con los mecanismos democráticos y por poderes del Estado que representaban la mayoría de la ciudadanía. Apoyando este argumento se subrayó que Chile está en el proceso de construcción de una contraparte de sociedad civil prevista en el Acuerdo de Asociación para el diálogo con la sociedad civil europea y un encuentro como éste es un paso importante.”³

² Informe sobre la reunión de la sociedad civil acuerdo de asociación Chile – Unión Europea. Santiago, miércoles 29 de noviembre de 2006. Ministerio de relaciones exteriores de Chile. Pág. 14. <http://www.direcon.cl/pdf/INFORME%20%201%20REUNION%20SOCIEDAD%20CIVIL%20CHILE%20UNION%20EUROPEA.pdf>

³ *Ibid* Pág. 15.

Desde esa perspectiva de profundizar la participación de la sociedad civil en la aplicación del Acuerdo, y en función de lograr mayor transparencia y eficacia respecto del acceso a la información por parte de la sociedad civil, se deberían hacer públicas las actas de las reuniones del Consejo de Asociación UE-Chile, tal como ocurre con la instancia equivalente en el acuerdo UE-México. De esa forma se podrían explorar mecanismos de participación que otorguen a las organizaciones sociales un papel consultivo y de monitoreo de la implementación del acuerdo de forma permanente, y contando con amplia información respecto al proceso.

Al mismo tiempo se debería dar un estatuto específico al Comité Consultivo Conjunto, lo que exige a Chile avanzar al establecimiento de algún órgano equivalente al Comité Económico y Social de la UE, que debería estar compuesto por organizaciones de artesanos, de agricultores, de PYMEs, de profesionales, la comunidad científica y pedagógica, de consumidores y de defensores del medio ambiente, organizaciones de la economía social (cooperativistas y mutualistas), asociaciones familiares y de lucha contra las discapacidades y la exclusión, y asociaciones de interés general como las ONG. Además, esa composición no debería ser estática; sino evolucionar mediante una renovación periódica que refleje lo mejor posible la evolución de la sociedad civil organizada de Chile.

2. La cooperación en el marco del Acuerdo Chile-UE

Los objetivos declarados de la III parte del Acuerdo de Asociación definen un campo de cooperación que busca reforzar la capacidad institucional del Estado de Chile en función de consolidar la democracia y el respeto a los DDHH, promover el desarrollo social, económico y ambiental, estimular la productividad, el comercio, la inversión y promover la competitividad y la innovación, en un marco de cooperación entre pares. Además, se plantea la importancia de la cooperación en el campo científico-técnico y en materias económicas, financieras y técnicas.

En ese marco, las prioridades para la cooperación (definidas por el Consejo de Asociación para el periodo 2007-2013), son: cohesión social, educación superior e innovación y competitividad. Se ha definido

un mecanismo de programación plurianual (2006-2006) / (2007-2013), con el consenso del gobierno de Chile, con limitados mecanismos de participación ciudadana en el momento de su definición. Asimismo, se han determinado mecanismos de cofinanciación y corresponsabilidad entre las partes, para su ejecución. La duración media de los proyectos es de cuatro años, y existen mecanismos claros de accountability en la ejecución mediante monitoreos, evaluaciones, y auditorías periódicas.

La Programación de la Cooperación entre Chile y la UE para el periodo 2002-2006 alcanzó un monto de 35.35 millones de euros que se desglosa de la siguiente manera: Para la línea de cooperación económica: 22.2 millones de euros, y para la Asistencia Financiera y Técnica: 12.2 millones de euros. Además, se incluye en ese paquete el Proyecto “Evaluación Ambiental Estratégica”, que tuvo como ejecutor nacional a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) con un aporte de la UE por 950 000 euros. La cooperación del gobierno de Chile con la UE se rige por el criterio de costos compartidos y, por tanto, la contribución financiera nacional es equivalente en un 50 por ciento al aporte de la UE.

La cooperación con las ONG se efectúa a través de la financiación de proyectos individuales que se seleccionan por medio de convocatorias públicas, enfocadas a temas específicos. Uno de los mecanismos para ese fin son los programas regionales destinados a toda América Latina, en áreas de cooperación empresarial, municipal universitaria o en materia de cohesión social.

Esos fondos son los que en general se han reducido de manera considerable, en los recientes años. Ese proceso se inscribe en la tendencia de varios gobiernos europeos a reducir tanto los montos de la cooperación destinada a América Latina como el número de países de la región que reciben la ayuda bilateral. Se evidencia un proceso constante de concentración de la ayuda bilateral en algunos países de África en temáticas ligadas a seguridad, democracia y derechos humanos. Ese rediseño de la cooperación además intenta fijar un sistema de categorías de cooperación que amenaza con excluir incluso a países que tradicionalmente han recibido aportes importantes de la UE. En ese marco, la sociedad civil de Chile ha resentido la

tendencia al abandono de la cooperación europea, situación que le ha afectado desde la década del noventa al tiempo que se vislumbra un proceso de agravamiento en los años venideros.

Por esa razón, si bien la cooperación representa un aspecto importante en la letra del Acuerdo y se esperaría que se desarrollaran todas sus potencialidades, la experiencia revela ambigüedades. Por un lado a los aportes europeos a los programas estatales se les ha dado gran notoriedad en los discursos públicos de las autoridades. Pero no se ha debatido de la misma forma la reducción de los aportes a la sociedad civil organizada. Tampoco se ha analizado la manera en que se han fijado las prioridades de la cooperación en el Consejo de Asociación, que parecen estar cada vez más centradas en áreas de interés del Estado y del sector empresarial, pero no necesariamente de la ciudadanía.

Y, sobre todo, no se ha establecido una relación entre los aportes europeos y las utilidades que el Acuerdo le ha abierto a las empresas europeas en Chile a través de su participación en sectores estratégicos, la explotación de mano de obra barata y el acceso a los recursos naturales no renovables.

Desde nuestra mirada la cooperación debería estar fuertemente anclada a los objetivos generales fijados por el mismo Acuerdo de Asociación, entendidos como democracia profunda, promoción de los derechos humanos, del desarrollo sostenible y de la equidad económica. Junto con ser una herramienta fundamental para el logro de esos objetivos, debería ser un instrumento privilegiado para monitorear de modo permanente la vigencia del Acuerdo en su conjunto, desde la perspectiva del logro de los objetivos que él mismo se plantea alcanzar.

3. El Acuerdo y la liberación comercial recíproca

3.1. El contexto comercial al momento de la firma del Acuerdo

Desde mediados de los años ochenta, la mayoría de los países de América Latina comenzaron a adoptar profundas reformas neoliberales que incluían, casi sin excepción, políticas unilaterales de liberalización del comercio exterior. Eso ocurrió en el contexto de las presiones de los grandes centros financieros

por liberalizar el comercio de bienes y privatizar los servicios en todo el mundo. Esas políticas culminaron en los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1994 y en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1995. Por ese motivo, los efectos de los programas de liberalización comercial en América Latina comenzaron a sentirse de forma gradual, y recién se hicieron evidentes a fines de los ochenta.

Bolivia y México comenzaron los procesos de liberalización en 1985, Costa Rica en 1986, Brasil en 1988, Argentina y Venezuela en 1989, y Perú y Colombia en 1990. Sin embargo, Chile inició esas políticas mucho antes, de manera más radical y profunda. En 1973, antes del golpe militar de Augusto Pinochet, los aranceles nominales promediaban el 94 por ciento y tenían una dispersión que iba del 0 al 750 por ciento (French Davis; 2005). A la vez, operaban una serie de restricciones no arancelarias y un sistema de cambios múltiples que aseguraban la protección de la producción nacional. Durante el primer año del régimen dictatorial se eliminaron todas las restricciones no arancelarias, se bajaron de forma abrupta los aranceles y se unificó el tipo de cambio. Ese proceso culminó en 1979, cuando se fijó de forma unilateral un arancel uniforme del 10 por ciento. Ese nuevo escenario, junto a un tipo de cambio muy desfavorable, ya que el precio del dólar se fijó a 39 pesos en julio de 1979, terminó por arrasar con la competitividad de la producción interna, mientras varios productos importados, jamás vistos, aparecieron en las estanterías de los supermercados. Los chilenos se endeudaban y viajaban, y todo parecía encaminado a un *boom* duradero.

Pero todo se detuvo tres años después. La brusca devaluación del 14 de junio de 1982 marcó el fin del “milagro económico” chileno, que dio paso a la peor crisis de nuestra economía en los últimos 50 años. La caída del precio del cobre, el aumento de las tasas de interés y la suspensión del crédito externo contribuyeron a que el proceso de desindustrialización se volviera irreversible. En ese año la industria y la construcción registraron tasas de crecimiento negativo de 21.1 y 23.4 por ciento, mientras el desempleo efectivo (que incluía programas de empleo de emergencia denominados PEM y POJH, en los que los beneficiados recibían entre US\$

20 y US\$ 40 por mes como indemnización de cesantía) superó el 30 por ciento en 1983. El Banco Central registró pérdida del 46.4 por ciento de sus reservas internacionales, ya que el Estado socializó las pérdidas de los Bancos Privados en Chile, afectando seriamente el patrimonio del instituto emisor chileno. En cuanto a la deuda externa, a fines de 1977 ascendía a 5.200 millones de dólares; a fines de 1982, había alcanzado la suma de 17.100 millones de dólares. En 1983 su monto era, aproximadamente, un 13 por ciento superior al PGB.⁴

Ese brusco colapso de la primera ola de la liberalización comercial, es fundamental a la hora de entender la evolución posterior de la política comercial chilena. El triple shock de 1982/1983 generó efectos que de una u otra forma permanecen en la memoria económica del país hasta hoy. La primera consecuencia de la crisis fue un descenso abrupto de las importaciones, mientras el nuevo tipo de cambio permitió que las exportaciones, teóricamente, fueran nuevamente competitivas. Sin embargo, la quiebra masiva de industrias y la falta de voluntad política para recomponer la productividad de las “sobrevivientes” obligó a buscar un modelo de inserción en el mercado mundial, basado en la exportación de productos primarios mediante la sobreexplotación de la mano de obra pauperizada por la crisis y disciplinada por el contexto político de la dictadura. No existía, por lo tanto, una “capacidad ociosa industrial” que pudiera ser reutilizada en un nuevo ciclo productivo.

Se recurrió en ese momento a la teoría de las “ventajas comparativas” de David Ricardo, que legitimó la idea de especializarse en la producción de bienes primarios basados en sus recursos naturales y renunciar a producir bienes manufacturados, ya que se asumía que en ellos, se carecía de las “ventajas comparativas” necesarias para su producción. Ese enfoque ha sido criticado ampliamente por los especialistas, ya que es una teoría estática que presupone la inexistencia de imperfecciones del mercado, y la ausencia de cuestiones de poder entre los países. Sin embargo, ese débil sustento teórico ha sido el fundamento de la orientación de la política libremercadista de Chile.

⁴ Patricio Meller. “El colapso económico y financiero de 1982-1983”. Universidad de Chile. Departamento de Pregrado. Cursos de Formación General. Curso: *La economía Chilena: visiones alternativas y problemas*. www.cfg.uchile.cl.

De esa manera, en los años siguientes a la crisis, se crearon las bases del nuevo modelo exportador chileno, partiendo de la fruticultura, el sector forestal, la pesca y otros commodities, a los que se sumó en los noventa el “nuevo” sector minero, en manos privadas. Ese cambio fue acompañado de una segunda fase liberalizadora más moderada, y en la que se elevaron los aranceles del 10 al 20 por ciento en el periodo 1983-1989, junto a mecanismos antidumping, basados en bandas de precio que beneficiaron a los exportadores.

La destrucción casi irreversible de la industria sustitutiva de importaciones y la dependencia de los sectores extractivos y de bajo valor agregado, explican que los gobiernos democráticos que asumen en 1990 decidan mantener estable la situación y busquen alternativas para morigerar sus efectos más dañinos y potenciar las posibilidades de ese modelo exportador basado en las “ventajas comparativas”. En los últimos 17 años se han instalado en el mercado algunos productos con mayor valor agregado, las llamadas “exportaciones no tradicionales”, que han logrado un espacio que no se puede dejar de reconocer.

Además, el término del aislamiento político internacional de Chile, permitido por el fin de la dictadura militar, ayudó a que los nuevos gobiernos democráticos lograran atraer grandes inversiones extranjeras a partir de los noventa. Ese nuevo aire en las relaciones internacionales hizo pensar al gobierno de Chile en formas de “convertir la necesidad en virtud” mediante una estrategia de negociación de tratados de libre comercio, basados en los ya bajos aranceles del país, política que serviría de “llave” para abrir nuevos mercados a las exportaciones chilenas. Ese diseño se ha traducido en la firma de múltiples tratados de libre comercio con países y asociaciones que representan el 86 por ciento de la población mundial como Estados Unidos (2004), el grupo EFTA⁵ (2003), Corea del Sur (2003), China (2005), Japón (2007) y varios países latinoamericanos.

El Acuerdo de Asociación con la UE se inscribe en ese proceso, ya que fundamentalmente se trata de un acuerdo de rebajas arancelarias, acompañadas de ciertas compensaciones que se canalizan mediante políticas de cooperación.

⁵ Liechtenstein, Noruega, Suiza, Islandia.

En concreto se acordó la liberalización de arancel para el 90 por ciento del intercambio de productos, servicios e inversiones en un plazo máximo de ocho años.

3.2. Los Tratados de Libre Comercio en el contexto general de la economía chilena

Para los círculos empresariales y gubernamentales la política de extender los acuerdos de libre comercio con el máximo número de países es presentada, con frecuencia, como la variable más determinante que ha permitido que la balanza comercial del país sea positiva. Efectivamente, las cifras del Banco Central de Chile nos muestran que durante el año 2006 las exportaciones totalizaron los 58.116 millones de dólares y las importaciones alcanzaron los 35.903 millones de dólares. Entre enero y junio de 2007 la balanza comercial chilena acumuló un saldo positivo de 14.886,7 millones de dólares, frente a los 11.578,8 millones de dólares de los primeros seis meses del año anterior. En lo que va de este mismo año, las exportaciones tuvieron un alza de 10.6 por ciento, llegando a 5.321,9 millones de dólares, mientras que las importaciones crecieron el 15 por ciento alcanzando los 3.486,6 millones de dólares.

Sin embargo, no es claro que esas cifras se expliquen exclusivamente sobre la base de los Tratados de Libre Comercio. En 2005 los incrementos de las ventas chilenas a la UE fueron muy inferiores al crecimiento general que experimentaron las exportaciones durante ese año. Mientras las exportaciones totales aumentaron en 23.5 por ciento, las efectuadas a la UE sólo lo hicieron en 13 por ciento. En cambio, las ventas a China, nación con la que en ese momento no existía TLC, experimentaron un incremento del 34 por ciento, aunque ese intercambio comercial se basa centralmente en la minería, debido a que la industria china está demandando cobre de una forma expansiva.

Por ese motivo no es posible analizar el comercio internacional chileno sobre la base exclusiva de los TLC, sin advertir el extraordinario momento por el que ha atravesado el precio del cobre y sus derivados, que en los últimos años ha llegado a US\$ 3,173 la libra. La Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) aportó al Estado 9.215 millones de dólares durante el año 2006, y en los nueve primeros meses de 2007 logró excedentes por

6.736 millones de dólares, lo que permitirá que el superávit, para el ejercicio presupuestario fiscal de 2007 llegue al 8.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Por eso es necesario insistir en que los acuerdos de libre comercio no son el único factor que incide sobre el curso del intercambio comercial chileno. Las exportaciones mineras, que siguen representando más de un tercio de las exportaciones chilenas y que muestran en este momento una situación extraordinariamente favorable, son un factor mucho más gravitante en ese proceso.

Es necesario reconocer que el acuerdo con la UE ha significado un incentivo comercial a favor de Chile en comparación a otros países de América Latina. Chile se ha convertido en el segundo exportador a la UE en América del Sur. Pero lo que no ha cambiado es la composición de las exportaciones chilenas basadas, fundamentalmente, en recursos primarios. En 2005 las ventas efectuadas a la UE siguieron concentrándose prioritariamente en productos mineros, ante todo el cobre, que representó más del 50 por ciento del total.

3.3. Las aporías de los aspectos comerciales del Acuerdo

En julio de 2007, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile pidió a Bruselas ampliar las cláusulas de Libre Comercio contenidas en el Acuerdo de Asociación con nuestro país. En el marco del III Consejo de Asociación Chile-UE, el canciller Alejandro Foxley afirmó: “Tenemos un buen acuerdo comercial con la Unión Europea, pero queremos ampliarlo. Quisiéramos ver a los países de la UE abriéndose más en algunos rubros que para Chile son importantes.”⁶ En particular, se refería al sector servicios y a los productos agroalimentarios.

Esa petición refleja que la UE ha mantenido a buen recaudo ciertos sectores clave y sensibles. Por ese motivo, a pesar del Acuerdo de Asociación existen cuotas muy limitadas para los agroalimentos chilenos. La petición del gobierno de Chile apunta a aumentar la cuota de los envíos de la carne de 1.500 a 3 mil toneladas e ingresar el aceite de oliva y los productos del mar en el acuerdo comercial, que no los incluyó. La Sociedad Nacional de

⁶ *El Mercurio*, 26 de julio de 2007.

Agricultura (SNA) se lamentó, además, que la demanda no haya incluido a los lácteos. Enrique Figueroa, presidente de los productores de leche (Fedeleche), subrayó que el aumento de la cuota de los lácteos es absolutamente indispensable en estos momentos, en que el precio de la leche ha aumentado extraordinariamente en el primer trimestre de este año (8.7%). Se espera que esa demanda chilena encuentre mucha resistencia en la Comisión Europea, ya que el Acuerdo de Asociación se ha basado en no tocar los intereses sensibles de sectores agrícolas y de servicios en la UE.

La economía europea, 25 veces más grande que la economía chilena, ha negociado ese acuerdo de manera estratégica, abriendo espacios exclusivamente en los sectores en que la producción de un país pequeño y distante no represente una amenaza. Además, junto a esa apertura “selectiva”, la UE aplica mecanismos de protección no arancelarios que mantienen la protección a su producción y, por ende, persisten las inequidades comerciales que el acuerdo debería haber superado.

Un ejemplo de ese tipo de asimetrías se pudo observar en el caso de las salvaguardias que la UE impuso a las ventas de salmón, en 2004. Esa medida consistió en establecer cuotas arancelarias, además de un precio mínimo de 2.7 euros por kilogramo, de manera que las importaciones de salmón que se vendan por debajo de ese índice quedan gravadas con un impuesto, situación que deja en mal pie a los envíos chilenos del producto. Esa medida fue solicitada por el Reino Unido e Irlanda, a requerimiento de los pescadores artesanales escoceses. Otro ejemplo lo da la producción lechera, ya que los productos lácteos europeos son los más protegidos y con los subsidios más altos del mundo.

Ese tipo de salvaguardias nos muestra las falacias que se esconden tras los compromisos de “libre comercio”. Chile aceptó, tanto en el TLC con la UE como con Estados Unidos suscribir convenios basados en una supuesta reciprocidad comercial, que no se ha cumplido, debido a que las contrapartes se reservaron el derecho de mantener vigentes sus mecanismos antidumping, a los que pueden recurrir en cualquier momento. Como el mismo gobierno chileno ha reconocido, las grandes potencias firmantes de los TLC disponen de recursos para reducir la promesa de libre comercio a simples palabras.

Al respecto, es interesante recordar que el Comité de Representantes de Comercio de Estados Unidos realizó una investigación al momento de suscribir el TLC con Chile en que calculó que, luego de unos años en los que la balanza comercial sería favorable a Chile, a largo plazo esa situación tenderá a revertirse, y para el 2016 las exportaciones estadounidenses a Chile aumentarían del 18 al 52 por ciento, en tanto las provenientes de Chile crecerían sólo del 6 al 14 por ciento. No sería muy extraño que ese proceso y esas cifras puedan manifestarse de modo similar en el acuerdo con la UE, ya que la liberalización completa de los aranceles recién se implementará en su totalidad en 2010.

3.4. La protección a las transnacionales

Por otra parte, el Acuerdo de Asociación Chile-UE tiene un efecto no explicitado a la hora de ser firmado. Sabemos que estamos en un tiempo en el que se registran inusitadas tensiones sociales en América Latina, que tienen como protagonistas involuntarias a las transnacionales europeas. Los conflictos más sonados se han dado en relación con la privatización del agua, los recursos energéticos y las externalidades ambientales que son traspasadas a la población local. Por ello, proteger las inversiones europeas en Chile constituyó un objetivo no publicitado, pero que constituye un elemento central tras la firma de ese acuerdo.

Durante la última década, la UE ha superado a Estados Unidos como el principal inversionista en Sudamérica. Esos capitales se han instalado especialmente en sectores sensibles, en términos laborales y ambientales, como la energía, el agua, telecomunicaciones, seguros sociales y médicos, servicios Financieros y previsionales. En Chile, el monto de las inversiones europeas llegó, entre 1974 y 2001, a 17.697 millones de dólares. Los principales sectores a los que se dirigieron las inversiones fueron electricidad, agua, gas, servicios, transporte y telecomunicaciones. La gran mayoría de esas inversiones le permitieron a las transnacionales hacerse del control de empresas ya existentes, en su mayoría de propiedad estatal, que fueron privatizadas durante la dictadura, pero no han creado nuevos empleos. Al contrario, en la mayoría de los casos han procedido a disminuir drásticamente la planta laboral.

La firma del Acuerdo incluye cláusulas de protección de inversiones que permiten a las transnacionales contar con instrumentos jurídicos extraordinariamente efectivos para proteger sus intereses, lo que cercena la soberanía nacional de Chile. Ese hecho lo celebró el gran sector empresarial de la UE. Por ejemplo, debido a ese acuerdo no es posible revertir los procesos de privatización puestos en marcha por la dictadura de Pinochet a 725 empresas estatales, que tuvieron como consecuencia que el Estado chileno perdiera seis mil millones de dólares, tal como lo demostró una investigación del parlamento chileno en 2005. Muchas de esas empresas, están ahora en manos de capitales europeos, como Endesa (energía eléctrica), Telefónica española o Suez (Aguas Andinas).

Especialmente preocupante es la participación de capitales europeos en los fondos de pensiones, en un momento en que se discute una reforma al sistema de capitalización individual (sin fondo de solidaridad) impuesto por Pinochet (las famosas AFPs). Empresas como BBVA, Banco Santander o ING han presionado fuertemente al gobierno en contra de esa reforma, y se teme que ese Acuerdo de Asociación actúe como un factor inhibidor de cualquier cambio profundo en ese impopular sistema de pensiones.

Por otra parte, el Acuerdo de Asociación incluyó una verdadera liberalización del sector servicios, de los contratos de infraestructura pública y de las inversiones. Eso ha significado que cualquier gran empresa europea puede presentarse hoy a una licitación pública en Chile, en las mismas condiciones que lo haría una empresa local. También puede ser una empresa del área de la salud o de la educación. Cualquier exclusión u omisión puede ser reclamada por las empresas y solicitar al Estado chileno una indemnización por daños y perjuicios. Por ser un tratado recíproco, las empresas chilenas también podrían hacer lo mismo en Europa, sin embargo, eso no pasa de ser una ficción teórica, debido a que la escala financiera de las empresas nacionales no les permitiría en muchos casos ni siquiera cubrir una parte de los bonos de garantía de buena ejecución, que se exigen en ese tipo de obras en Europa. Una mediana empresa chilena no alcanza a ser, por su volumen de ventas, una empresa pequeña en la UE. En los hechos se trata de una de las materias más delicadas de este TLC, pues la tendencia

dominante es la transnacionalización de los servicios básicos de agua, salud, educación escolar y superior, etcétera.

Al respecto, es interesante observar que el periódico *El Mercurio* de Santiago de Chile publicó el 30 de diciembre de 2007 un artículo titulado “Tras cuatro años de vigencia, se desaprovecha TLC con EE.UU.”⁷ En la nota, el presidente de la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio, Mateo Budinich, señaló: “Gracias al TLC, Chile puede participar en los concursos públicos del Estado Federal de Estados Unidos y en más de 30 estados. Sin embargo, este beneficio no está siendo utilizado por los empresarios nacionales, los que hasta el momento no han realizado ninguna venta.” Además, indica que Chile tampoco aprovecha en su totalidad las cuotas de exportación de ciertos productos lácteos: “El tratado nos autoriza a vender hasta cierta cuota de queso y leche en polvo. Nosotros vendemos muy por debajo de esa cifra, y viendo la historia del TLC, nunca han sido completos [7% y 50% en 2007, respectivamente].” La misma situación se da respecto al acuerdo que establece el derecho para las empresas chilenas de enviar a trabajar a Estados Unidos a ciudadanos chilenos, con cargo a la propia empresa que los manda: “Hay un cupo de 1.400 visas, y en el año fiscal 2007 sólo se ocuparon 213.” Estos ejemplos pueden ser ilustrativos de los mismos desfases que se pueden notar en relación con cláusulas similares contenidas en el acuerdo con la UE.

3.5. El Libre Comercio en un contexto de concentración económica

Las importaciones efectuadas desde la UE crecieron en 40 por ciento, en 2005, lo que constituye un porcentaje superior al incremento general. Ese mismo año, las exportaciones chilenas llegaron, en total, a casi 40.000 millones de dólares, pero de esa cifra sólo el 7 por ciento correspondió a ventas al exterior de pequeñas y medianas empresas. La prometida expansión en las exportaciones de las PYMES, producto de los Acuerdos y tratados de libre comercio no se ha cumplido.

Entre 1999-2003 las ventas de las pequeñas y medianas empresas descendieron 3.8 por ciento, en promedio; sin embargo, en el mismo periodo las ventas de la gran empresa

⁷ <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=39395>

aumentaron 27.9 por ciento. En los recientes años esas cifras se han radicalizado todavía más.

Si bien las PYMES generan el 77 por ciento de los empleos productivos, su capacidad de competir está severamente restringida debido a un proceso creciente de concentración y monopolización del mercado, que somete a una gran presión a los pequeños y medianos productores y comerciantes, que ya no pueden competir.

En Chile, entre empresas se permite la discriminación de precios y condiciones, en las transacciones. Dentro de las discriminaciones más “normales” están los descuentos por volumen, que obviamente favorecen a las grandes cadenas. Esa situación también presiona a los pequeños y medianos empresarios industriales y comerciales que proveen a las grandes cadenas comerciales. Al monopolizar el mercado, los grandes grupos del Retail limitan las alternativas de las pequeñas y medianas empresas para llegar al consumidor final, por lo que pueden imponer arbitrariamente sus condiciones. Esa asimetría estructural provoca el debilitamiento de los medianos y pequeños empresarios, y les incapacita para generar nuevos empleos, precarizando los ya existentes, lo que atenta directamente en contra de la distribución de la renta.

En general, los diversos tratados de libre comercio harán sentir sus efectos negativos de manera progresiva. Poco a poco se están visibilizando, por ejemplo, los costos aparejados al TLC con China, que ha supuesto una verdadera invasión de productos importados de bajo costo por las cadenas de Retail. A medida que se implemente totalmente ese tratado, se tenderá a radicalizar el escenario de concentración económica. Algo similar acontecerá en relación con Estados Unidos, ya que en 2011 el 75 por ciento, aproximadamente, de los envíos agrícolas del país del norte entrarán a Chile sin impuestos. Al menos de momento Chile mantiene un complejo sistema de bandas de precio para trigo, harina y azúcar, que será eliminado para importaciones desde Estados Unidos en 2016. Además, conserva algunas barreras no arancelarias. Es fácil prever los efectos que tendrá la eliminación de esas barreras: los agricultores chilenos ya no podrán contar con el sistema de bandas de

precios para protegerse de la invasión de productos subsidiados. Unas 150 mil hectáreas de trigo dejarán de cultivarse, lo que representa el 40 por ciento del total de la producción de 2006. La importación de edulcorantes sustituirá al cultivo de remolacha, afectando a muchos pequeños agricultores. Similares problemas enfrentarán los cultivadores de maíz, avena, arroz y otros productos ligados a la agricultura familiar campesina.

Y es que los Tratados de Libre Comercio no han logrado paliar los efectos negativos ligados al bajo precio del dólar, que afecta especialmente a los exportadores de frutas, afectados de una fuerte contracción. La actitud del Banco Central de Chile, que simplemente busca controlar la inflación, prescindiendo de medidas a favor del crecimiento y el empleo, coopera a cerrar un cuadro en el que uno de los sectores estrella de la economía chilena, en los noventa, parece ingresar a una etapa de mayor riesgo.

3.6. Inversión europea: ¿un aporte al desarrollo sustentable?

Para muchas de las organizaciones sociales del país, el Acuerdo de Asociación UE- Chile fomenta y beneficia las actividades comerciales de las empresas multinacionales, cuyo efecto inmediato es el aumento de la explotación indiscriminada de los recursos naturales. Esa situación es fácilmente previsible como consecuencia que Chile carece de una legislación efectiva que regule e incentive el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

El Acuerdo de Asociación, como los demás TLC firmados por Chile, concede amplias facilidades a la inversión extranjera, lo que ha beneficiado a las transnacionales europeas que han incursionado crecientemente en los recursos naturales y genéticos de Chile. En la práctica, los TLC dificultan cualquier reforma en el Código de Aguas, la Ley de Pesca, la Ley de Bosque, el Código Minero y la Ley Laboral. Lejos de preservar los recursos naturales, esos acuerdos pueden impedir el cumplimiento de estándares ambientales, haciendo imposible su mejoramiento, tal como lo ha hecho el famoso capítulo 11 sobre inversiones, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por su siglas en inglés), que ha permitido a las

corporaciones demandar directamente gobiernos si consideran que sus intereses están siendo dañados debido a la legislación interna del país.⁸

Los casos más alarmantes radican en las inversiones europeas, en sectores con alto grado de impacto ambiental y social: por ejemplo en la industria forestal. El régimen militar, mediante la publicación de la ley 701 de 1974 liberó a ese sector del pago de impuestos y dotó de subsidio estatal a las plantaciones forestales. Por eso las empresas forestales controlan hoy más de 2 millones de hectáreas de plantaciones de monocultivo ubicadas, principalmente, en tierras reclamadas por el pueblo mapuche, que sindica como usurpadores de sus tierras a los propietarios de empresas forestales establecidos en dichas regiones.

Otro sector emblemático, es la industria salmonera. En ese sector existe inversión europea y, lamentablemente, no establece un estándar diferenciado respecto de las empresas salmoneras chilenas. Por ello, ha sido fuente de crítica por parte de organizaciones ambientalistas y sindicales. La más conocida de las campañas impulsadas por las ONG, es la “salmón a toda costa”; a costa de los derechos de los trabajadores, a costa del daño ambiental; etcétera. Al respecto, Cosme Caracciolo, presidente de los pescadores artesanales de Chile, afirmó que “la industria salmonera chilena más que una actividad económica es una industria de destrucción masiva, puesto que sus daños sólo se pueden comparar con los que provocaría una guerra.”⁹ Podríamos seguir enumerando opiniones similares sobre los efectos de la industria de la celulosa, la minería, la energía hidroeléctrica, la pesca y muchos otros sectores en los que las inversiones europeas enfrentan crecientes críticas de la ciudadanía chilena.

3.7. Patentes y derechos de propiedad intelectual: pateando la escalera del desarrollo

Otro aspecto altamente preocupante, en relación con los acuerdos y tratados de libre

comercio tiene relación con las patentes y derechos de propiedad intelectual, ya que se definen condiciones claramente desfavorables para el país, especialmente en cuanto impiden el acceso a tecnología e incrementan el precio de bienes de utilidad pública, como los medicamentos. Los acuerdos y tratados de libre comercio tienden a ampliar el periodo de gracia de las patentes y los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, en el TLC con Estados Unidos se llegó a fijar en 20 años el libre acceso a producir o importar medicamentos genéricos, procedentes de fórmulas patentadas en ese país. De acuerdo con el ritmo de desarrollo de la industria farmacéutica, ese plazo es claramente una restricción absoluta.

Estados Unidos ha sido especialmente agresivo a la hora de presionar a Chile en ese aspecto. El último reporte de la Estimación Nacional de Comercio en Barreras Arancelarias 2006 (NTE) de la Oficina de Comercio de la Casa Blanca, indicó: “La falta de una protección adecuada para la propiedad intelectual es la irritante de intercambio que más impresiona en Chile, en un clima de negocios que de otra manera sería excelente.” Esta sutil amenaza es parte de las tramas que tejen los acuerdos de liberalización arancelaria. En 2006 esa oficina elevó a Chile desde país de la “lista de vigilancia” a la “lista de vigilancia prioritaria”, ya que nuestro país seguiría, a su juicio, sin mostrar voluntad para encarar las preocupaciones de los dueños de patentes, que sostienen que el país ha autorizado la venta de productos farmacéuticos que violan los derechos de propiedad intelectual. El informe señala que el gobierno chileno ha “confiado de sobremanera en la aprobación de medicamentos innovadores, certificando versiones genéricas de esas medicinas, afectando los derechos de propiedad intelectual”. Además, se señaló que la persecución de robos de propiedad intelectual de productos con marca registrada parece ser poca en nuestro país, revelando un aumento en las tasas de grabaciones *piratas* de audio, programas de computación y películas, entre otros.

Es necesario reconocer que la UE no ha procedido públicamente tan agresivamente como Estados Unidos a la hora de salvaguardar los derechos y patentes de su procedencia. Sin embargo, la lógica del acuerdo con la UE es la misma que la contemplada en el TLC con Estados Unidos, y las presiones, siendo más sutiles, también existen.

⁸ Respecto al TLC entre Chile y EEUU, Gretchen Gordon, Director de “the Citizens Trade Campaign” afirmó: “The U.S. Chile FTA contains provisions in many major policy areas including non-enforceable labor and environmental provisions, expansive rights for foreign investors, limits on sustainable development tools, and restricted access to medicines which are significantly worse than previously established minimum standards”.

⁹ “Salmoneras asquerosas”. En *El Ciudadano*. núm. 50, octubre 2007.

3.8. El Acuerdo como soporte al capital especulativo

Con la firma del TLC con la UE y posteriormente con Estados Unidos, el gobierno chileno ha perdido sus atribuciones en la regulación de los capitales financieros especulativos. De modo explícito, los gobiernos que instrumentan políticas neoliberales conciben ese tipo de acuerdos como una estrategia alternativa al inminente fracaso de la Ronda de Doha. Por ello se puede afirmar que lo que no se ha logrado de forma multilateral, por la oposición de los países en desarrollo y de la presión de los movimientos de la sociedad civil, se convierte en realidad por medio de acuerdos bilaterales, que permiten liberalizar los flujos de capital.

El TLC con los Estados Unidos eliminó expresamente mecanismos altamente eficaces en esa tarea, como el encaje que se puso en marcha en Chile durante los años noventa. Esa medida resistió las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el G-8, que permanentemente habían impulsado el término a las restricciones al capital. El acuerdo de Chile con la UE se inscribe, de un modo cómplice, en esa misma dinámica, ya que las presiones de los inversionistas tendieron hacia la misma dirección.

El encaje fue una medida adoptada por el Banco Central en 1991, que tenía como objetivo evitar el ingreso al país de capitales especulativos que, aprovechando las mayores tasas de interés, podían provocar fuertes caídas en el tipo de cambio. Así, el Estado chileno exigió a los inversionistas (ya con créditos externos; ya con depósitos e inversiones de cartera) mantener depositado durante un año el 20 por ciento del capital ingresado al país, porcentaje que luego subió al 30 por ciento. En 1998 lo bajó el 10 por ciento, y en septiembre de ese mismo año lo llevó a cero. En 2001 el Banco Central eliminó formalmente la existencia del encaje en el país, y durante la negociación del TLC con Estados Unidos el gobierno chileno cedió a la petición norteamericana de eliminar definitivamente ese mecanismo.

“Fue un enfrentamiento de titanes,” dijo al respecto en diciembre de 2002, el ministro chileno de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre. Al juzgar por los resultados, el “Titán” chileno fue bastante débil. Los efectos macroeconómicos de esa apertura indiscriminada al capital

financiero especulativo han sido ampliamente documentados en muchos contextos. Chile los sintió en carne propia durante la “crisis asiática” que, entre 1998 y 2002, contrajo el crecimiento y diezmó a miles de PYMES.

3.9. ¿A quién beneficia y a quién perjudica el Acuerdo de Asociación Chile-UE?

En definitiva, debemos intentar responder esta pregunta. Los defensores del libre comercio afirman que el bienestar material promedio del consumidor chileno ha mejorado, dado el crecimiento del producto nacional. Además, afirman que la concentración económica y las importaciones han contribuido a bajar el precio de los bienes de consumo masivo: “La reforma comercial conduce a una redistribución del ingreso favorable a los grupos de menores ingresos, ya que baja los precios de los bienes de consumo popular y reduce los beneficios que los productores nacionales obtienen del proteccionismo.”(BID, 1997:33.)

Sin embargo, ese análisis oculta costos que se han traspasado a las PYMES y a los consumidores, en general. Tal como lo ha dicho J. Stiglitz: “El hecho es que demasiado a menudo la liberación comercial fracasa en cumplir lo prometido, pero en su lugar simplemente genera más desempleo, y ese es el porqué ella provoca fuerte oposición.” (Stiglitz 2002:60.)

Ese argumento lo ha defendido desde hace tiempo el economista Rafael Correa, quien hoy es presidente de Ecuador: “Mientras que en teoría con esta clase de esquemas los consumidores se benefician en el corto plazo, en el futuro tanto consumidores y productores nacionales se perjudican, ya que, sencillamente, sin producción nacional tampoco puede haber consumo. Pocas personas niegan estos peligros, pero lamentablemente muchos, en un sui géneris razonamiento económico, manifiestan que hay que ver las ‘oportunidades’, no los problemas. Sin embargo, en toma de decisiones con riesgo, todo es cuestión de probabilidades, y aferrarnos a la existencia de ‘oportunidades’, independientemente de las escasas probabilidades de éstas, es simplemente un absurdo económico.” (Correa, 2003.)

El gobierno de Chile tuvo que reconocer a inicios de 2006 que el déficit aduanero, producto de los diversos TLC que ha firmado el país, ascendería a 435 millones de dólares. Por ello, durante el gobierno de Ricardo

Lagos se aumentó el impuesto al valor agregado (IVA) transitoriamente, de 18 a 19 por ciento, con el objeto de financiar los menores ingresos aduaneros que acarrearían los Tratados de Libre Comercio. Se argumentó que, posteriormente, a medida que los efectos positivos de los TLC se fueran haciendo realidad, expandirían nuestro intercambio comercial, recuperándose o incluso aumentando la entrada aduanera. Entonces bajaría el IVA. Sin embargo, el actual gobierno decidió mantener por un año más el IVA en 19 por ciento. Esta es una muestra evidente de que los costos del libre comercio se están transfiriendo de forma directa a la población, por medio de políticas tributarias regresivas. Particularmente a los más pobres, que son quienes destinan el 100 por ciento de sus ingresos al consumo, y que disminuyen de esa forma su poder adquisitivo y calidad de vida.

Esa situación es mucho más alarmante si recordamos que, en la actualidad Chile es uno de los países más desiguales de la región. Así, si analizamos el mejoramiento del consumo al que hace referencia el enfoque neoliberal, segmentando a la población por quintiles veríamos que el quintil superior ha mejorado sustancialmente su bienestar, mientras el inferior lo ha deteriorado.

Este diagnóstico no se puede aplicar en exclusiva a Chile. El investigador del Banco Mundial, Branko Milanovic demostró, en oposición a las teorías de su propia institución, que el aperturismo fomenta la desigualdad en países con un ingreso per cápita menor a 5 mil dólares, ajustados para paridad de compra, es decir, prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos. Su investigación partió de encuestas nacionales de ingresos de hogares, en 88 países en desarrollo, y concluyó que sólo los ricos se benefician del aperturismo en los países pobres, perjudicando a los más pobres entre los pobres. (Milanovic, 2002.)

Por su parte, el informe de la CEPAL, “Globalización y Desarrollo” mostró que las desigualdades entre países, y al interior de los países, están aumentando, lo que tiene relación con la tendencia a la desindustrialización de la región.¹⁰ Las importaciones provenientes de países que subvencionan las importaciones por medio de tipos de cambio subvalorados y otros mecanismos de dumping,

junto a las barreras de entradas que generan esas discriminaciones, evitan la entrada al mercado de nuevos competidores. Así, mientras que en 1973 la relación porcentual entre el PIB por habitante de América Latina y los países más desarrollados es de 28 por ciento, en 1998 se reduce al 22.2 por ciento. (CEPAL, 2002:79.)

Conclusiones: hacia una nueva forma de relación entre Chile y la Unión Europea

Las políticas de liberalización comercial responden a la lógica histórica que han seguido los países desarrollados, que han alcanzado la frontera tecnológica y, en consecuencia, dada su alta competitividad, cierran las posibilidades a posibles competidores. Para ello, transforman el libre comercio en una herramienta eficaz a la hora de impedir que países rivales escalen en su proceso de desarrollo. Lo incoherente es que Europa ha utilizado, y sigue manteniendo, un fuerte proteccionismo para llegar a su actual nivel de desarrollo.

Rafael Correa ha recordado al economista decimonónico List, quien afirmó: “Cualquier nación que por medio de aranceles y restricciones sobre la navegación ha elevado su poder industrial y de navegación a tal nivel de desarrollo que ninguna otra nación puede competir con ella, no puede hacer nada más sabio que retirar la escalera de su grandeza, predicar a las otras naciones los beneficios del libre comercio, declarar en tono arrepentido que hasta ese momento ha vagado en los senderos del error, y decir que ahora por la primera vez ha logrado descubrir la verdad.” (List, 1885: Libro 4, Capítulo 33.)

Si la UE hubiese seguido el principio de las ventajas comparativas como estrategia de desarrollo y no hubiese implementado claras políticas industriales, probablemente sus principales exportaciones aún serían iguales a las del siglo XVII. Por lo tanto, Chile tiene derecho a superar el estrecho esquema de las “ventajas comparativas” por medio de políticas de desarrollo que incentiven la creación de valor agregado en condiciones de sustentabilidad social y ambiental. Lamentablemente ese objetivo hoy está amenazado, directamente por los acuerdos de libre comercio que le “amarran” al *statu quo*.

Un Acuerdo de Asociación requiere de una integración institucional, política y social con adecuados criterios de equidad y creíbles

¹⁰ Para el 83,8% de la población de América Latina la desigualdad es creciente para el periodo 1975- 1995 (Cepal 2002:84).

compensaciones, para una economía con menor desarrollo relativo, al estilo de lo que se hizo al interior de la UE con los países que se integraron a ella en los recientes años. Es una incoherencia muy grande que la política comercial implementados por la UE “hacia fuera” se aleje tanto de los criterios aplicados al interior de ella.

Para empezar a cambiar esa situación es necesario poner en marcha, urgentemente, mecanismos de evaluación del acuerdo de asociación de Chile y la UE que tengan altos niveles de participación y transparencia, y que sean coherentes con las propias determinaciones de la UE. Una manera sería establecer indicadores que contengan, entre otros aspectos que hay que evaluar, los estándares señalados en, al menos los siguientes instrumentos de la UE:

- Código de Conducta de las empresas europeas que operan en los países en desarrollo (Resolución 15/11/99)
- Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países, COM (2001) 252
- Documento de programación de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos 2002-2004, SG: E/2001/2728
- Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, marzo de 2001; reglamento (ce) no 2494/2000 por el que se establecen medidas destinadas a promover la conservación y la gestión sostenible de los bosques tropicales y de otro tipo en los países en desarrollo
- Resolución del Consejo de Desarrollo de 30 de noviembre de 1998 sobre los pueblos indígenas, en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros, 13461/98
- Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de los derechos del pueblo mapuche, en Chile, del 29 de marzo de 1999. Esta propuesta se encuentra pendiente en la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo.

Sólo en este contexto se hará posible un nuevo modelo de relaciones entre la UE y Chile, que no se base en la imposición de reglas comerciales sino en un vínculo fundado en la defensa y promoción integral de los derechos humanos (políticos, civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales), para lo que no bastará una cláusula democrática carente de instrumentos que la hagan valer. Se requiere asimismo coherencia entre discurso y práctica, memoria histórica y voluntad política, para revertir la asimetría y dependencia comercial, y poner en el centro de las relaciones entre Chile y la Unión Europea nuevos mecanismos de cooperación destinados a nivelar las crecientes desigualdades.

Bibliografía

- Aguirre Reveles, Rodolfo y Manuel Pérez Rocha, “Siete años del Tratado Unión Europea-México (TLCUEM) Una alerta para el sur global”. Transnational Institute [TNI], Amsterdam, junio de 2007.
- Calfucura, Jorge, “Mapuches cuestionan Acuerdo de Asociación Unión Europea – Chile”. Septiembre, 2002. Centro de Documentación Mapuche, Ñuke Mapu. Departamento de Sociología, Universidad de Uppsala, Suecia.
- CEPAL, 2002. “Globalización y Desarrollo”. Santiago de Chile.
- Ffrench Davis, Ricardo, “Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal”. 2005. CEPAL / Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Correa, Rafael, ponencia para el seminario: “El ALCA y el Futuro de América Latina y el Caribe”, 19, 20 y 21 de noviembre de 2003, Guayaquil, Ecuador.
- Malamud, Carlos, “Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea (ARI)”. Fundación Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
- Milanovic, Branko, “*La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*”, Editorial Sistema, Madrid, 2006.
- Stiglitz, Joseph E., “*El malestar en la globalización*”, Taurus, Madrid, 2002.

ESTADO DE SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA*

Introducción

En Viena y previo a la realización de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, un conjunto de plataformas regionales y organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y europea se reunían en lo que sería el III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil. Las organizaciones manifestaban la necesidad de que se concretara una Asociación Estratégica Birregional más justa, democrática y solidaria para ambas regiones.¹ De igual manera, se planteaba la importancia estratégica que tenía para ese objetivo la profundización y articulación de los procesos de integración subregional en América Latina y el Caribe.

A casi dos años de Viena, ahora la cita es en Lima donde se realizará la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Nuevamente un conjunto de plataformas regionales de la sociedad civil se reunirá en lo que será el IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, para revisar y realizar propuestas sobre el estado actual y perspectivas de las relaciones birregionales, teniendo en cuenta, entre otros factores, la situación en curso de los procesos de integración en la región latinoamericana.

Con grandes dificultades pero también con avances se construye, desde hace 15 años, en el Cono Sur de nuestra América, uno de los proyectos de integración regional más ambiciosos del continente: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Por lo tanto, era lógico que la Unión Europea (UE), en el marco de su política de alianzas regionales buscara establecer vínculos con el MERCOSUR.

Sin embargo, los problemas del MERCOSUR y la imposibilidad de acordar políticas supranacionales estables, los alineamientos de la Unión Europea junto a Estados Unidos en los temas comerciales que se tratan en la Ronda de Doha (reforzando paradójicamente la unipolaridad que busca combatir con esos acuerdos), las asimetrías entre ambos bloques, las diferencias en materia de comercio agrícola y servicios, y otros factores han sido algunas de las causas principales que explican la carencia de un acuerdo entre ambos bloques.

La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP) desde hace años estudia e investiga las relaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Consciente de lo que ello implica como oportunidad pero también como amenaza al desarrollo de Latinoamérica, la ALOP ha promovido un diálogo y estudio permanente sobre ese proceso.

* Este documento presenta de manera sintética la posición de las asociadas de ALOP, a.c., respecto de las negociaciones y contenidos de un eventual Acuerdo de Asociación (AdA) entre los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE). El texto original de este documento fue preparado por Gerardo Caetano, Adrián Tamber, Ignacio Arboleya y Roberto Artesiano para el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y sus contenidos fueron discutidos y aprobados por las asociadas de ALOP en la región Cono Sur y Brasil celebrada en la ciudad de Santiago, Chile, en el mes de Mayo de 2007. Luego de esa fecha, se agregaron al texto los desarrollos posteriores y recientes de las relaciones MERCOSUR-UE.

¹ Declaración de Viena. III Foro Euro - Latinoamericano - Caribeño de la Sociedad Civil. Abril 2006. Véase www.alop.or.cr

El objetivo del presente trabajo es aportar un conjunto breve de informaciones y reflexiones en torno a algunos elementos que caracterizan el estado de las relaciones entre los países del Cono Sur con Europa, especialmente desde la perspectiva del MERCOSUR “clásico” (es decir: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), ya que el ingreso de Venezuela como socio miembro aún no se ha concretado.

Al respecto, un antecedente institucional relevante lo es el ensayo intitulado “Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea-Chile; un estudio desde la sociedad civil”, realizado en 2003 por un conjunto de organizaciones socias de la ALOP y coordinado por el CLAEH, en el marco del Proyecto “Promoción y fortalecimiento de la participación de la Sociedad Civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina” (ALOP, Comisión Europea, 11.11.11 y GOM.)

A partir de esos antecedentes, analizaremos a continuación tres grandes temas referidos al MERCOSUR y a sus relaciones con la UE: el contexto actual del MERCOSUR, el proceso de negociación entre la UE y el MERCOSUR, y la cooperación entre ambos bloques regionales:

¿Qué ha pasado con el MERCOSUR desde 2003 a la fecha? ¿Se concretaron las expectativas de un mayor impulso del bloque regional, a partir del fin de la hegemonía de las políticas neoliberales y de la presencia de gobiernos de corte progresista en la región?

Analizar la situación del MERCOSUR resulta indispensable para encontrar parte de las causas que explican las dificultades de no haber alcanzado un acuerdo entre ambos bloques.

En la actualidad, el proceso de integración regional muestra facetas distintas. En temas relevantes como los vinculados al comercio; a la integración productiva y a la creación de estrategias supranacionales, sus avances han sido escasos. Pero, en contrapartida, comienza a surgir una nueva institucionalidad resultante de, al menos, dos vertientes:

- La primera es producto de la comprensión que los gobiernos actuales tienen sobre la necesidad de que la integración trascienda efectivamente la fase comercial. Aprendizaje todavía lento, pero respaldado por la realidad

- La segunda es el resultado de la acción de la sociedad civil organizada que, con insistencia, busca tener espacios crecientes de participación y que, aunque lentamente, va logrando. Contribución fundamental para que, en lo efectivo, se construya una ciudadanía regional

Así, la instalación del Parlamento del MERCOSUR (que en el 2011 será elegido por voto directo de los ciudadanos), la aplicación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR o la creación del Instituto Social del MERCOSUR, son pasos relevantes. De la misma forma, la creación de una plataforma de trabajo regional como el Programa Somos MERCOSUR brinda un espacio de coordinación entre sociedad civil y gobiernos que abarca las diferentes articulaciones y expresiones regionales de las organizaciones y movimientos sociales de la región. Las Cumbres Sociales del MERCOSUR, realizadas en Brasilia y Montevideo, son resultado de ese movimiento.

Como ya se ha afirmado, el proceso de integración está vinculado con la capacidad del MERCOSUR, para alcanzar un acuerdo razonable con la UE. Por ello, no es menor el concepto de integración que se busca, y por ende el modelo de MERCOSUR que se desea. Un MERCOSUR más institucionalizado, con objetivos supranacionales claros y mecanismos de participación y control mejores, podrá seguramente tener una política de inserción internacional acorde a los desafíos que la región tiene.

¿Qué avances se han dado a nivel del comercio de bienes y servicios entre los países del Cono Sur y la UE? ¿Cuál es el estado de las negociaciones en curso para un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques?

Si bien una de las características principales y diferenciales que ambos bloques buscan con ese acuerdo es que tenga componentes políticos y de cooperación, además de los comerciales, lo cierto es que el comercio sigue siendo, pese a los acuerdos logrados en los otros campos, la clave y traba de la negociación.

Entender lo que está en juego, comercialmente, supone analizar el flujo de comercio entre ambas regiones, visualizar dónde están las trabas y los problemas de las negociaciones.

En ese sentido, las diferentes capacidades de ambos bloques jaquean políticas nacionales o regionales de sus miembros. Los acuerdos comerciales pueden implicar producción y empleo pero demandan, a la vez, medir los costos propios y obtener contrapartidas que los justifiquen. Mas los costos no deberían pagarlos las mayorías y las contrapartidas recibirlas las minorías.

De ahí la necesidad y el reclamo de sectores vastos de la sociedad civil del MERCOSUR, por conocer el proceso de negociación UE-MERCOSUR, e incidir y proponer.

Finalmente, ¿cómo ha sido el flujo de cooperación entre ambos bloques en los últimos años? ¿De qué tipo es y qué características tiene?

Un análisis muy breve de los flujos de cooperación de la UE hacia el MERCOSUR indica que ha apostado, fundamentalmente, al fortalecimiento del proceso de integración regional. Pero también evidencia que la consideración de la sociedad civil, como factor clave de aporte a un proceso de integración, sigue siendo limitada.

El presente texto tuvo su desarrollo fundamental en 2006, pero en función de las novedades y sucesos ocurridos se actualizó en el 2007.

Como reflexión final, cabe destacar el enorme desafío que los países, sus gobiernos y sociedades enfrentarán, para lograr que los acuerdos birregionales sean comprehensivos, integradores y faciliten, en consecuencia, un desarrollo verdadero. Comprehensivos porque deberán contemplar los tres factores aludidos (el político, comercial y el de la cooperación, para afrontar en forma conjunta los derechos humanos o la cohesión social); integradores y que faciliten lo social, económico y geográfico, como elementos fundamentales para obtener lo deseado.

Ignacio Arboleya

*Presidente del Centro Cooperativista Uruguayo
Montevideo, Uruguay*

I. CONTEXTO POLÍTICO DEL MERCOSUR

1. El MERCOSUR entre el 2003 y el 2006

1.1. Correspondencia entre filosofías e instituciones integracionistas

El tiempo actual presenta contextos particularmente desafiantes para los sistemas políticos nacionales de la región conosureña, las instituciones regionales y, en general, para el MERCOSUR; todo como formato de cooperación e integración regional. A más de 15 años de su fundación, el MERCOSUR acumula problemas irresueltos: algunos de sus últimos gobiernos –en mayor o medida, según los casos– han debido enfrentar contextos de fuerte descreimiento y debilidad; los acuerdos y los compromisos ya establecidos, con frecuencia no han sido cumplidos recientemente; en particular, a partir de la devaluación brasileña en 1999 y el desplome argentino del 2001. Y aunque ha comenzado a generar resultados favorables para la recuperación de las economías y sociedades nacionales, todavía el proceso de integración no ha logrado el tantas veces invocado y esperado “relanzamiento” del bloque.

Sin embargo, inmediatamente después de su peor momento interno, el MERCOSUR aprovechó una oportunidad de revitalización, tan inusitada como discutida. Se le ha presentado y, en cierto modo, se le sigue presentando por ejemplo, una agenda externa como nunca antes tuvo, con oportunidades de acuerdos comerciales y de diversa índole con otros bloques o países como la UE, China, Japón, Rusia, Sudáfrica, en el seno de la OMC, etcétera. Así, a pesar de todos sus problemas y debilidades, en un contexto internacional amenazado por la hegemonía unipolar, el MERCOSUR mantiene el reconocimiento de su personería internacional como bloque interlocutor de otros bloques.

No obstante, aún no halla las vías más idóneas para la adopción efectiva de posiciones comunes y consistentes, para negociar en bloque con terceros. Ello configura, sin duda, una deuda muy relevante a la hora de evaluar su agenda externa, en una filosofía integracionista abierta y especialmente proclive a los acuerdos con terceros.

Todo debate en torno a filosofías integracionistas implica una confrontación de propuestas en torno a cómo pensar la institucionalidad

del bloque en formación. La opción por un modelo se corresponde con la preferencia de un determinado formato institucional.² Pensar “otro” MERCOSUR, distinto, más compacto y eficaz que el actual, capaz de asumir efectiva personería internacional en un mundo de bloques y tensiones multilaterales como el de nuestro tiempo, significa discutir a fondo los límites y alcances políticos del proceso de integración. En ese marco, los requerimientos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR despiertan polémicas en la región. El reclamo actual, por una rediscusión a fondo de la institucionalidad del MERCOSUR posee múltiples implicaciones de diversa índole: las novedades y propuestas en esa perspectiva se vinculan de modo directo con la renovación de modelos, agendas y aun de ritmos y profundidades en el proyecto integracionista, con un énfasis especial en torno al tópico de cómo actúa el bloque en relación con su frente externo.

Un MERCOSUR alternativo impone, pues, una nueva agenda de propuestas e iniciativas. ¿Cuál podría ser el listado sucinto de los titulares de esa nueva agenda? Hagamos una pequeña reseña: coordinación macroeconómica, en particular, de las políticas cambiarias; complementación productiva, a través de los Foros de Competitividad y del surgimiento de “*cadenas productivas*” mercosureñas; complementación de políticas (energéticas, educativas, culturales, de derechos humanos, etc.); complementación de infraestructuras; consolidación y aplicación efectiva de la Carta Socio Laboral; tratamiento serio de la propuesta ya acordada de libre circulación de personas; reconocimiento de asimetrías y flexibilidades, en especial, en relación con Paraguay y Uruguay; aplicación plena e incremental de los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM); negociación internacional como bloque económico-comercial y también político, ante terceros y en foros internacionales; estrategia comercial conjunta; estrategias de financiamiento intrazona; incorporación de nuevos socios; nueva institucionalidad.

² Para un muy útil y actualizado análisis comparado en torno a la dimensión parlamentaria en los procesos de integración regional en el MERCOSUR y en la Unión Europea, cfr: Mariana Vazquez, “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, núm. Especial 5-6, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2002.

En un documento de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), fechado el 13 de julio de 2006 y titulado “Desafíos de la integración regional. Iniciativas y propuestas”, se identificaba una agenda de “ejes de carácter estratégico, en la formulación de políticas públicas”, muy parecida a la antes citada: “Mecanismos para corregir las asimetrías entre los países; impulsar la articulación productiva a escala regional; ampliar la agenda externa común; desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas; profundizar la cooperación e integración energética; mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente; hacia un Consejo Regional de Políticas Sociales; definición de una estrategia comunicacional; participación ciudadana”.³

Ninguno de los temas de una nueva agenda está desprovisto de problemas y de contradicciones, todos ellos exigen mucha negociación política, y no se puede augurar un proceso de cambio sin conflictos y vertiginoso. Los obstáculos, en esa dirección, no resultan menores: el imperativo de las exigencias acrecentadas de sociedades nacionales heridas profundamente por la crisis; la tentación siempre presente de acuerdos bilaterales por parte de un país socio, con resultados coyunturales y empujado por las lentitudes cuando no las agresiones de otros socios; las diferencias de patrones de comercialización entre las economías nacionales de los Estados Partes; el esbozado debilitamiento de los gobiernos nacionales; los escasos avances obtenidos en los ámbitos de la negociación internacional del comercio; la heterogeneidad de economías y sociedades; la emergencia de conflictos bilaterales de gravedad incremental y resolución incierta (el tema de las pasteras en el río Uruguay, entre Argentina y Uruguay, resulta un ejemplo paradigmático); etcétera. Sin embargo, sin voluntarismo ni visiones ingenuas, la actual coyuntura parece perfilarse, una vez más, como una oportunidad que no hay que desperdiciar. Pero su no aprovechamiento, más que otras veces, parece perfilar consecuencias mucho más negativas y profundas que en el pasado, en relación con la solidez de la apuesta estratégica al futuro del bloque.

³ Cfr. Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, “Desafíos de la integración regional. Iniciativas y Propuestas”. Montevideo, 13 de julio de 2006.

1.2. De la crisis a los programas integracionistas del 2003 y las frustraciones (relativas) del 2004

En la XII Reunión Plenaria del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES), celebrada el 7 de octubre de 1999 en Montevideo, ese organismo convocaba a *“Fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR, ya que la presente crisis ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los actuales instrumentos del proceso de integración ...”*⁴

Por múltiples razones, luego del colapso político y financiero de la Argentina durante los años 2001 y 2002, con su fortísimo impacto en toda la región, esa voluntad institucionalista no sólo se consolidó sino que comenzó a producir impactos y resultados importantes. El 18 de febrero del 2001, reunidos en la Quinta Presidencial de Olivos y teniendo como anfitrión al entonces novel presidente argentino, Eduardo Duhalde, los presidentes y ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países del MERCOSUR firmaban el largamente esperado “Protocolo para la solución de controversias en el MERCOSUR”.⁵ Ese paso fundamental en la consolidación institucional del bloque, demanda largamente postergada en particular por los recelos y vetos del Brasil en la materia, implicaba sin duda un avance sustantivo y revelaba que, tal vez, la situación de críticas dificultades económicas y sociales de la región podía configurar un escenario propicio, para darle un mayor ritmo al proceso integracionista.

Lo ocurrido durante la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en julio de 2002 en Buenos Aires, confirmó ciertas hipótesis y percepciones: la crisis económica y financiera, con sus múltiples consecuencias, coadyuvaban a que, la mayoría de los países de la región apostaran al MERCOSUR como alternativa cierta en la coyuntura crítica.

Todo parecía conducir a que quien debiera asumir el liderazgo de ese nuevo giro fuera

sin duda Brasil, no sólo por su condición de potencia mayor en la región, sino también porque en el pasado había sido el socio menos dispuesto a comprometerse en instituciones de bloque, que restringieran sus posibilidades de acción autónoma. A mediados del “fatídico” 2002, la coyuntura era bien distinta y ello podía traducirse a las claras en el cambio de agenda de la Cumbre. En ese sentido, como parte de una decisión global, se acordó dar comienzo “al proceso necesario para transformar la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica”,⁶ lo que implicaba también la confirmación de una voluntad política distinta a la que había empantanado en años anteriores el reiterado proyecto de “relanzar el MERCOSUR”.

Esa tónica general, de un Brasil más proMERCOSUR que de costumbre, se consolidó y profundizó durante la campaña electoral del 2002, de la que surgió electo como presidente el candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva. Quien se distinguió, entre cosas respecto de sus adversarios, por un discurso mercosureño decidido; eje programático que en particular confrontó en el ballottage con el candidato “oficialista” José Serra, mucho más escéptico que su mentor, el entonces presidente Cardoso, en la promoción del MERCOSUR como núcleo de una nueva propuesta de gobierno para el Brasil.

Tanto antes como después de ser electo, Lula insistió en el imperativo de consolidar al MERCOSUR como un “proyecto político”; en tanto instrumento insustituible no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de una verdadera identidad, para comparecer y negociar en el conflictivo escenario internacional actual.

Más allá de discrepancias y matices, las señales del 2003, con la disonancia del gobierno uruguayo de la época presidido por el doctor Jorge Batlle, distante de una apuesta estratégica al MERCOSUR y mucho más proclive a impulsar el entonces todavía vigente proyecto ALCA, parecieron converger en un avance manifiesto de las opiniones favorables que habría que profundizar, de un modo u otro, en las dimensiones política e institucional del MERCOSUR.

⁴ Cfr. “MERCOSUR/fces/Recomendación Nº 3/99.

⁵ Cfr. “Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR”, Olivos, Provincia de Buenos Aires, 18 de febrero de 2002. El mismo constaba de 56 artículos, insertos en 14 capítulos, en los cuales se definía con precisión las pautas, ámbitos y procedimientos del sistema de solución de controversias, acordándose aspectos como las negociaciones directas entre las partes, la posibilidad de intervención del Grupo Mercado Común, el procedimientos arbitral ad hoc, los procedimientos de revisión, los alcances de los laudos arbitrales, etc. De hecho, este Protocolo ya estaba acordado y pronto para firmarse en diciembre del 2001, pero la caída del entonces Presidente argentino Fernando De la Rúa, coincidente con la Cumbre de Montevideo, obligó a su postergación.

⁶ Cfr. MERCOSUR/CMC/Dec. núm 16/02, fechada el 5 de julio de 2002 en Buenos Aires.

En ese marco, Brasil presentó a la cumbre un “Programa para a consolidação da Uniao Aduaneira e para o lançamento do Mercado Comun” titulado “Objetivo 2006”.⁷ En ese documento, presentado muy poco antes de la cumbre, no había grandes innovaciones de contenido pero sí un énfasis tal vez inédito en la expresión de voluntad política por avanzar, a paso renovado en el proceso de integración política. Se establecía, por ejemplo, el objetivo de caminar hacia la creación de un “Parlamento del MERCOSUR electo por voto directo” e instalarlo a finales del 2006; la creación de un “Instituto Social” para conducir una reflexión común sobre los temas sociales compartidos; la continuidad y profundización de los acuerdos en las áreas de migración, trámites legales y cooperación judicial; un reforzamiento de la institucionalidad, con el objetivo de “implantar antes del 2006 una nueva serie de perfeccionamientos institucionales, que prepare al bloque para el funcionamiento de la Unión Aduanera completa”; entre otras propuestas.⁸

Por su parte, la delegación argentina presentó a la cumbre una “Propuesta para la creación del Instituto de Cooperación Monetaria del MERCOSUR”,⁹ en la que se reseñaba un plan para comenzar a “implementar mecanismos supranacionales de cooperación monetaria” de manera gradual, pero firme. También, presentó la iniciativa de generar un “Instituto Monetario del MERCOSUR”, como paso indispensable en la perspectiva de avanzar en la concreción gradual de políticas monetarias convergentes y hasta comunes, mencionándose por ejemplo la posibilidad de la “creación y administración de una primera emisión de una moneda común”.¹⁰

Asimismo, Paraguay presentaba una propuesta acerca de otro de los problemas centrales del bloque: el “tratamiento de asimetrías”. En dicho documento, a partir de un diagnóstico crítico sobre la No consideración de las asimetrías económicas y sociales de los países pequeños y sobre el impacto negativo de la “Zona de Libre Comercio”, se realizaban propuestas compensatorias en varios rubros: arancelario, desarrollo fronterizo, negociaciones externas, infraestructura, capacitación de

mano de obra, etcétera. La única delegación que asistió sin propuesta a la cumbre, fue la de Uruguay, quien paradójicamente era el país que asumía su turno en la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR.

A partir de entonces pareció abrirse una nueva dinámica en el proceso, que muchos orientaron en la perspectiva de grandes concreciones y logros que habría de efectivizarse en la Cumbre de Ouro Preto, con la que en diciembre de 2004 se daría fin al semestre con la primera Presidencia Pro Témpore, a cargo del gobierno presidido por Lula. Lo cierto es que las expectativas generadas, una vez más no se cumplirían.

El reconocido experto argentino sobre temas de integración, Félix Peña, sintetizó de la siguiente manera su comentario respecto a lo acontecido en ocasión de la Cumbre de Ouro Preto, realizada un decenio después de la cumbre de la que emanó el Protocolo de Ouro Preto que configuró un avance institucional de relevancia en el proceso: “Después de Ouro Preto, el MERCOSUR sigue en pie. Sus principales problemas también. No hubo la fiesta esperada. Tampoco la muerte anunciada”.¹¹

Durante la mayor parte del 2004 y, en particular, durante su segundo semestre, cuando se acercaba el tiempo culminante de las negociaciones y sobre todo de las decisiones, comenzaron a emerger señales contradictorias y hasta adversas. Lo más preocupante, fue la reemergencia de los ya conocidos “lobbies antimercosur”. El fracaso del acuerdo con la UE comenzó a ser esgrimido, con error e intencionalidad manifiestos, como la confirmación de que la negociación del bloque en su conjunto ante terceros era lenta, pesada y que no arrojaba resultados favorables. Por cierto que el paso siguiente de esas voces era una acendrada defensa de la vía de los acuerdos bilaterales, de acuerdo con el formato preferido de los TLC firmados por Estados Unidos con varios países del hemisferio (toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Colombia y Perú).

Contra el mucho escepticismo y anuncios agoreros, pese a la militante acción que siguió después de la cumbre por parte de los

⁷ Cfr. MERCOSUL/XXIV CMC/DT N° 3/03.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Cfr. MERCOSUR/XXIV CMC/DT N° 02/03.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Félix Peña, “Hay vida después de la Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto”, en *La Nación*, 21 de diciembre de 2004, p. 3.

representantes de intereses contrarios a la consolidación del MERCOSUR, la Cumbre de Ouro Preto arrojó varios acuerdos y concreciones de importancia. Pasemos revista a algunos de los más importantes:

- I) eliminación del doble cobro del arancel externo común, para lo que se concretaría la interconexión *on line* de las aduanas de los países socios
- II) autorización a la Comisión Parlamentaria para que realizara todas las acciones necesarias para que el Parlamento del MERCOSUR se pusiera en funciones antes del 31 de diciembre de 2006
- III) autorización para la conformación de “Fondos para la convergencia estructural del MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración”, dotados en un principio de 100 millones de dólares y orientados a reducir los desequilibrios regionales y a mejorar en forma balanceada la competitividad de todos los socios del bloque
- IV) reglamentación de las compras gubernamentales, armonizándose requerimientos de diversa índole y avanzándose en su liberalización intrazona
- V) creación de un “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”, sustitutivo de la anterior Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), orientada a impulsar la coordinación de políticas integracionistas de nivel local y subregional
- VI) establecimiento de grupos de alto nivel en temas como derechos humanos, crecimiento del empleo, facilitación de actividades empresariales, a los efectos de la proposición a los gobiernos de los Estados Parte de políticas e iniciativas coordinadas en dichas materias
- VII) confirmación del ingreso como Estados asociados de Venezuela y Ecuador, y formalización por parte de Colombia de su solicitud de entrada al bloque comercial

VIII) concreción de acuerdos de libre comercio con los países integrantes de la Unión Aduanera de África Austral (Sudáfrica, Namibia, Botswana, Suazilandia y Lesoto)

IX) confirmación del acuerdo comercial con la India

Más allá de los gestos y de los chisporroteos en las declaraciones y actitudes enfrentadas, lo cierto es que lo ocurrido y, sobre todo, lo resuelto en Ouro Preto nos deja un balance muy cercano al que sintetizara tan bien Félix Peña.

1.3. El bienio 2004-2006 y algunas de sus claves problemáticas

Durante los últimos dos años, luego de esa inflexión de expectativas que significó la Cumbre de Ouro Preto, la trayectoria global del MERCOSUR no ha resultado auspiciosa ni invita ciertamente al optimismo.

Los giros del MERCOSUR como proceso de integración no pueden descontextualizarse de lo acontecido recientemente, el panorama político regional y la situación de otros procesos de integración hemisféricos. Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos en la región ha promovido (directa o indirectamente) o, al menos, ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas y sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco discutible es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan desde las “afinidades ideológicas” de los gobiernos, sino que requieren la solidez de construcciones institucionales entre diferentes.

Otra nota insoslayable del panorama político regional se relaciona con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y formas de representación; con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales, con la permanencia de antiguos y nuevos problemas en democracias “de baja intensidad”.

A ese cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo el más desigual

del planeta, pero que desde hace por lo menos tres años ostenta un crecimiento económico fuerte, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de commodities.

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración hemisféricos provoca expresiones de desencanto o al menos de incertidumbre. Obsérvese la enumeración de algunos procesos que se orientan, al menos, en una de esas dos direcciones: luego del estridente retiro de Venezuela, la CAN parece oscilar entre una lenta agonía o en posicionarse, con el impulso del reintegro pleno de Chile, como la usina del proyecto de una “Liga del Pacífico” con proyección privilegiada hacia Asia y Estados Unidos; más allá de algunos cambios eventuales en algunas elecciones próximas, la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) y el CARICOM (Comunidad del Caribe) parecen consolidar su inserción plena en la órbita estadounidense, al igual que México luego de su reciente proceso electoral; con el advenimiento acelerado de Venezuela como socio pleno, el MERCOSUR se expande pero sin una profundización consistente; tras el fracaso del proyecto ALCA a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela durante la Cumbre de Mar del Plata a fines del 2005, la presencia de Estados Unidos en la región parece consolidarse, con los TLC bilaterales; el proyecto de la Comunidad Sudamericana no parece terminar de arraigar ni política ni económicamente; prolifera en la región una puja sorda entre posicionamientos de liderazgo y articulación de “ejes” (Brasil vs. México, el “factor” Venezuela y su proyecto bolivariano personalizado en la figura de Chávez, el “eje” Bolivia-Cuba-Venezuela, el “eje” Brasilia-Buenos Aires-Caracas, la proyectada e incierta “Liga del Pacífico”, etc.); la presencia de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el G 20 plus, no termina de resignificar su función de contestación en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (¿puede “resucitar” la “Ronda de Doha” y el escenario de la OMC?). En suma, desencanto o incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes, más allá de las apuestas activas en juego.

Y en ese contexto, ¿hacia dónde parece orientarse el MERCOSUR? Apuntemos en esa

dirección algunos problemas que consideramos centrales:

- I) Se evidencia cada vez con mayor claridad la crisis y la infertilidad de apostar a determinados “modelos integracionistas”, pese a lo cual crece la evidencia del carácter indispensable del bloque MERCOSUR como plataforma de inserción internacional de todos sus Estados Parte, grandes o pequeños
- II) Tal como se demandaba luego de las crisis de 1999 y del 2001-2002, la política (expresada en una mayor atención de los gobiernos, de los partidos, de los actores sociales de la región hacia la agenda de la integración), ha retornado a la conducción del bloque, pero los réditos esperados de esa operación no han sido, por lo menos hasta ahora, los esperados
- III) Ante el agotamiento de los proyectos “nacional desarrollistas” y de las políticas emanadas del llamado “Consenso de Washington”, en su versión más dogmática y ortodoxa (esta última con una suerte de sobrevida relativa en la región ante la ausencia de coraje y decisión en la apuesta a alternativas diferentes, serias y responsables), los gobiernos del bloque no aciertan en sentar las bases de una mayor y real complementariedad de sus políticas económicas y, mucho menos, en diseñar los perfiles de un “neodesarrollismo regionalista”
- IV) Pese a los avances obtenidos en la materia, persisten varios rasgos de “déficit democrático” en el funcionamiento cotidiano del bloque, con impactos negativos no sólo en la legitimidad del proceso, sino en su eficacia en los planos económico-comerciales y de articulación de políticas
- V) Como ya vimos, ha quedado comprobado que las supuestas o reales “afinidades ideológicas” de los gobiernos de los Estados Parte no son un factor que determine, por sí, una predisposición clara a los efectos de profundizar el proceso de integración en sus distintos niveles

- VI) Ha retornado una relación buena y privilegiada entre Argentina y Brasil, lo que constituye una base indispensable para el avance del MERCOSUR, pero puede devenir un obstáculo en esa perspectiva si el acercamiento entre los dos grandes se convierte en un “bilateralismo excluyente”, que se salte la consulta a los otros Estados Parte en la adopción de decisiones que comprometen a todo el bloque y que no termina de acertar en la asunción impostergable de políticas de atención y flexibilidad, ante el ya referido problema de las asimetrías
- VII) En esta reseña de problemas reconocibles, en el último bienio de la trayectoria del MERCOSUR, resulta importante no omitir un sinceramiento cabal y valiente respecto a los problemas derivados de una expansión apresurada y poco clara en sus procedimientos y alcances (como ha sido la compleja incorporación de Venezuela como socio pleno), anterior a una profundización efectiva del bloque
- VIII) La emergencia y la irresolución de muy preocupantes conflictos binacionales en el interior del MERCOSUR (entre Argentina y Uruguay, en torno a la instalación de las pasteras en el río Uruguay, es un ejemplo paradigmático) afecta muy severamente el escenario de lo que podríamos denominar como “la batalla cultural por el MERCOSUR” (esa construcción indispensable de una cultura de la integración, de una cultura “ñandé”,¹² totalmente contraria al avasallamiento y a la asimilación), al tiempo que refuerza mucho el renovado accionar de los lobbies antimercosur y de los proyectos de “salvaciones en solitario”
- IX) La situación de los países asociados al MERCOSUR presenta una divergencia fuerte de rumbos en lo que hace a un hipotético reforzamiento (consistente,

no retórico) de una ampliación efectiva del enfoque integracionista al conjunto del subcontinente sudamericano.

No se trata, pues, de problemas sin solución, pero tampoco de problemas triviales. Constituyen, sí, una agenda de circunstancias complejas, cuya resolución satisfactoria requiere sinceramiento, voluntad política y mucho sentido estratégico.

2. El MERCOSUR en el 2007

2.1. La evolución reciente

Durante 2007 el bloque regional sigue conservando gran parte de sus problemas y limitantes ya reseñados, pero no es menos cierto que se han producido ciertos avances institucionales de relevancia en otros campos.

La constitución del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) es uno de los sucesos institucionales más importantes de ese periodo. Si bien fue constituido formalmente en diciembre de 2005, su primera sesión inaugural se realizó el 7 de mayo de 2007 en Montevideo (que será su ciudad sede). La creación del PARLASUR es un punto de inflexión en el proceso de integración del MERCOSUR. Rescata el valor de la política en el proceso de integración, amplía el protagonismo de otros actores y genera un ámbito de confrontación de ideas y de participación de la ciudadanía, en los asuntos regionales. A partir del 2011 todos los parlamentarios serán electos por sufragio directo de la ciudadanía, en elecciones coincidentes con las nacionales. A partir del 2014 los parlamentarios serán electos por sufragio universal, directo y secreto en elecciones convocadas especialmente por ello, en forma simultánea en todos los países del MERCOSUR.

La implementación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) es otro de los puntos destacables de ese periodo. Con un monto previsto para 2008 de 214 millones de dólares, fondo aportado en forma mayoritaria por Brasil y Argentina pero utilizado en forma prioritaria por Paraguay y Uruguay, es una primera respuesta al problema de las asimetrías regionales. El FOCEM ya ha aprobado 13 proyectos para Paraguay por un monto aproximado a los 51 millones de dólares, y ocho proyectos para Uruguay por un monto cercano a los 15 millones de dólares.

¹² Como ha señalado en varios de sus trabajos sobre cultura en el MERCOSUR el gran intelectual paraguayo Ticio Escobar, en el idioma guaraní existen dos vocablos que refieren el concepto de nosotros: “oré” que tiene connotaciones excluyentes y que significaría “nosotros contra los otros”, y “ñandé”, que contiene una significación incluyente y que proyectaría el concepto de “nosotros con los otros”. En forma obvia, con Ticio Escobar aspiramos a la construcción de una “cultura Mercosur” con significación “ñandé”.

El Instituto Social del MERCOSUR (ISM) es una iniciativa de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Su creación responde a la necesidad del bloque de articular políticas regionales en lo social y productivo. Sus objetivos están vinculados a la contribución al establecimiento de la dimensión social como un eje fundamental en el proceso de integración regional, a la construcción de políticas sociales regionales, así como aportar a la superación de las asimetrías regionales. La creación del ISM está en proceso a través del trabajo de un grupo regional conformado por los ministerios de desarrollo social de la región. Su sede será Asunción, Paraguay.

En el plano de la integración económica y comercial los avances no han sido tan notables. En la última Cumbre de Montevideo (diciembre de 2007) no se pudieron lograr los acuerdos necesarios respecto a dos temas centrales: la constitución de un Plan para la superación de las Asimetrías y la negociación de un Código Aduanero Común. Si bien ambos temas fueron definidos como prioritarios, los avances alcanzados por los grupos de alto nivel fueron casi nulos. Se espera que en las Presidencias Pro Témpore de Argentina y Brasil (en el 2008) se puedan finalmente alcanzar acuerdos.

Sin embargo, a la par de mantener hasta el año 2015 un conjunto de exenciones al Arancel Externo Común para la importación de bienes de capital, informáticos y telecomunicaciones de países fuera del bloque para Paraguay y Uruguay (medida que busca disminuir las asimetrías en la región), se creó un grupo ad hoc cuya principal función será la de elaborar, en un plazo de seis meses, un programa de integración productiva.

Ello busca brindar un marco institucional a los proyectos de complementación productiva que actualmente están en curso, como en el caso de las cadenas automotriz y audiovisual, a las que se sumarán algunas áreas sobre las que hay propuestas concretas, como en el caso de la biotecnológica y aeronáutica. El grupo creado recientemente, definirá una metodología para el abordaje de esos temas y los que se presenten, e incorporará al sector privado en la toma de decisiones.

2.2. La agenda social. Hacia la construcción de una ciudadanía regional

Se tendría una visión muy parcial del proceso del MERCOSUR si se omitiera el papel que diferentes organizaciones y movimientos de la sociedad civil han tenido en el intento de construcción de un modelo de integración más comprehensivo e incluyente. La sociedad civil, organizada en redes regionales, ha dado una auténtica batalla para reivindicar la integración y reclamar su democratización y profundización.

Si bien esos esfuerzos de la sociedad civil organizada prácticamente se iniciaron desde el nacimiento del MERCOSUR, es posible observar un creciente protagonismo en los últimos años.

Como dijo el saliente presidente del PARLASUR, el legislador uruguayo Roberto Conde: “En los aspectos colectivos de nuestros pueblos está más viva, más arraigada y es más motivadora la conciencia de integración que en nuestras instituciones. Nuestras instituciones hoy están detrás de nuestros pueblos en materia de construcción comunitaria y nuestros pueblos tienen que movilizarse para exigir a las instituciones que se pongan a la altura de este momento histórico, para consolidar las construcciones comunitaria.”

En ese sentido, el surgimiento del Programa Somos MERCOSUR como una iniciativa pública, lanzada en 2005 por la presidencia Pro Témpore de Uruguay en el MERCOSUR, es un hito importante. Se trata de un programa de acciones sociales, políticas y culturales, acordado entre los gobiernos y la sociedad civil organizada de los países miembros del MERCOSUR.

En diciembre de 2006, a instancias de la PPT de Brasil se realiza la primera Cumbre Social del MERCOSUR, en Brasilia. Organizada por una treintena de organizaciones sociales, culturales, sindicales y estudiantiles de la región y coordinada por la Secretaría General de la Presidencia de la República de Brasil, esa cumbre convocó a ciudadanos de los más diversos ámbitos culturales, económicos, políticos y sociales del bloque. La misma ratificó la Agenda Social surgida del I Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Solidario, realizado en julio de 2006 en Córdoba, Argentina.

Durante 2007 las actividades coordinadas de las diferentes redes regionales fueron aumentando hasta llegar al Encuentro con la Sociedad Civil que se realizó en diciembre de ese año, bajo la PPT de Uruguay y donde ante las autoridades del MERCOSUR, ocho redes y plataformas regionales de la sociedad civil expusieron su visión y balance, así como propuestas vinculadas al proceso de integración.

En resumen, si bien los déficit en la construcción y participación de la ciudadanía regional siguen siendo más importantes que los logros, son notorios los avances hacia la construcción de un nuevo modelo de integración; modelo que requiere una nueva institucionalización y el reconocimiento del papel protagónico de la sociedad civil y el ciudadano en su construcción; modelo que todavía está en disputa pero que es necesario concretar para que, efectivamente, el MERCOSUR cumpla con su finalidad; a saber: “Recolocar la región en el mundo, mejorando su inserción y permitiendo su desarrollo.”¹³

II. NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

1. Marco de introducción

1.1. Relaciones entre el Cono Sur y Europa: nuevos contextos, nuevos problemas y oportunidades

Como punto original de análisis habría que partir de la nueva estrategia de la UE aprobada en la Cumbre de Essen (1994), de la que ya han pasado más de 10 años sin resultados. Esas pautas que se orientaban a la concreción de un nuevo tipo de alianza más profundo, estrategia luego refrendada en la I Cumbre Unión Europea-América Latina, realizada en Río de Janeiro en 1999, se definían en un nuevo concepto de posibilidades birregionales en un contexto internacional multipolar, que ambos reconocían como “contexto auspicioso” para la profundización de sus relaciones, como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Debe advertirse que esa base ya no existe y el nuevo contexto, dominado por la pretensión de la hegemonía unipolar presidida por Estados Unidos, no facilita las relaciones.

¹³ Álvaro Padrón. “MERCOSUR, nuevos actores, nuevas agendas”. En *América Latina, desafíos de su inserción internacional*. CLAEH, Montevideo, 2007.

Las tres lógicas originarias de aquel acuerdo estratégico, que buscaba una auténtica profundización de las relaciones parecen haberse debilitado en forma convergente: I) la **lógica de integración** ha debido enfrentar obstáculos, uno de los más negativos es la falta de voluntad política real de los bloques latinoamericanos y del MERCOSUR, en especial, por avanzar en pautas de supranacionalidad que facilitarían los acuerdos; II) la **lógica económica** tampoco ha mantenido sus avances, ya que si entre 1992 y 1997 llegó más capital europeo a América que en cualquier otro quinquenio del siglo XX, la situación varió en los años siguientes, en algunos casos dramáticamente, de la mano también de la fuerte crisis económica y financiera de los países del MERCOSUR; III) la **lógica política** también se ha deteriorado, entre una Europa que no quiere interpelar o provocar la hegemonía estadounidense y que, a lo sumo –como es el caso típico de sus iniciativas de cara al MERCOSUR– actúa reactivamente (cuando avanza EE UU hacia la región, lo mismo hace un poco más tarde la UE), pero que en los foros multilaterales como la OMC no abandona un formato rígido de alianza Europa-Estados Unidos.

Sin embargo, pese a la persistencia y en algunos casos a la profundización de esos y otros problemas, siguen pesando favorablemente factores cuyo influjo no debe menoscabarse: I) la singularidad de los vínculos históricos entre Europa y América Latina; II) la UE sigue siendo un socio comercial y una fuente de inversiones muy importante, para el continente en general y para la región en particular; III) si bien la UE es más importante para América Latina que viceversa, también pesan las amenazas de la no cooperación (incremento exponencial de la inmigración, narcotráfico, giro hacia los EE UU en política internacional de la mano de los TLC, etc.); IV) el objetivo común e histórico de contestar el hegemonismo norteamericano y de apostar a un multilateralismo y a una Comunidad Internacional fortalecidos, es un objetivo común y estratégico, diríase que hoy más que nunca. A ello se suma una suerte de “ruptura” o de renovación de agendas que, con una buena base de interlocución y pese a lo ocurrido recientemente en Foros Internacionales (Cumbre de Viena, Ronda de Doha en la OMC), podría configurar un escenario de un nuevo tipo de alianzas sustentado en apuestas audaces: ante el

rechazo norteamericano convertido casi en dogma de aceptar compromisos multilaterales, la UE y América Latina con el MERCOSUR a la cabeza, podrían (tal vez “deberían” hacerlo en términos de costo-oportunidad) intentar alianzas inéditas de cara a los nuevos temas globales (ecología, derechos humanos, cohesión social, etc.), ante problemas siempre conflictivos como el de los subsidios agrícolas, el tratamiento de la deuda, la modificación de la arquitectura financiera internacional, propiedad intelectual, etcétera, en escenarios multilaterales. En principio, puede parecer una apuesta poco realista, pero un examen riguroso de los contextos internacionales produce argumentos sólidos a su favor, en términos de estrategia compartida.

Con el gran proyecto de una globalización menos excluyente y unipolar, Europa y América Latina, con el Cono Sur como único liderazgo viable (¿cuál otro puede ser efectivamente posible?) de esta última, podrían encontrar factores de estímulo en diversos aspectos:

- I) una mayor confianza en lo que puede surgir de esa emergente “sociedad global total” y sus redes (en las que la cultura y sus vectores desempeñan un papel favorable en la profundización de los vínculos) sin abandonar, por cierto, la primacía de las articulaciones intergubernamentales
- II) la constatación común, por procesos muy diversos y contrastantes pero vividos *in situ* por ambos bloques, de los crecientes problemas de viabilidad del “nuevo capitalismo” y sus soportes ideológicos
- III) la relevancia histórica y estratégica que hoy contiene un acuerdo central en defensa del multilateralismo y de la plena vigencia del Derecho Internacional
- IV) la posibilidad, también estratégica y viable, de articular en clave alternativa a Estados Unidos políticas integrales de seguridad, de lucha contra el terrorismo sin la militarización excluyente y catastrófica (con los resultados bien a la vista para Europa) de las opciones dominantes en la actualidad

V) la trascendencia de acuerdos fuertes en apostar a objetivos comunes o por lo menos negociables, en la impostergable reformulación de las instituciones del orden internacional

VI) construir bases firmes de apoyo para acciones proactivas contra los avances cada vez más dramáticos y peligrosos de la marginación de sociedades y culturas menguadas y asediadas; entre otros

No cabe duda que lo ocurrido en las últimas cumbres no permite apostar con fuerza al optimismo.¹⁴ Sin embargo, persisten procesos y factores que “empujan” en la perspectiva necesaria de acercar al MERCOSUR con la UE. En esa perspectiva, la situación de Chile es sin duda mucho más avanzada que la que presenta los países del MERCOSUR, puesto que ya tiene un gran acuerdo de Libre Comercio y otros vínculos permanentes y auspiciosos con la UE.

El MERCOSUR debería retomar con vigor la búsqueda afanosa de acuerdos. El escaso dinamismo y la falta de logros en su agenda exterior impulsa a sus socios (en especial a los más pequeños) a intentar los acuerdos ante terceros por la vía bilateral. La UE puede en clave de realismo hallar razones para retomar con más fuerza y audacia la iniciativa en el campo de las relaciones Interbloques, más allá incluso que su ampliación reciente con la incorporación de 10 nuevos socios, que reorienta sin duda las prioridades. Para apostar a la oportunidad de relaciones más fuertes y renovadas, pesan con especial vigor los factores políticos. Hay un peligro común a ambos bloques en la consolidación del unipolarismo estadounidense y del nuevo capitalismo, cada vez más excluyente e imprevisible en sus consecuencias. Como vimos, pueden visibilizarse temas globales de agenda compartida y, en algunos casos, inmediatos.

¹⁴ Cfr: por ejemplo CELARE, “De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre nueva”. Santiago de Chile, CELARE, 2006; CELARE, “Documentación de base América Latina – Unión Europea”. Santiago de Chile, CELARE, 2006; todos los textos y publicaciones de análisis en torno a la frustrada Cumbre de Viena, realizada en mayo de 2006; los últimos giros a nivel de las negociaciones de la OMC que han promovido que muchos analistas –cuya opinión no compartimos pero comprendemos– hablen ya de “la muerte de la Ronda de Doha”; entre otros.

1.2. Las negociaciones recientes entre el MERCOSUR y la UE

Luego de las frustradas rondas de negociación del 2006 y el 2007, durante la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada a fines del año pasado en Montevideo, se firmó un nuevo acuerdo de cooperación entre el MERCOSUR y la UE (que se verá más adelante) y se reafirmó la voluntad de ambos bloques de reiniciar las negociaciones en abril o mayo de 2008.

Ese nuevo impulso estuvo precedido de un acercamiento de Brasil con la Unión Europea, que se entiende facilitó la flexibilización de posiciones.

Sin embargo, la posibilidad de alcanzar rápidamente un acuerdo se ha visto bloqueada por nuevos problemas comerciales. La decisión de la UE de no importar carne vacuna brasileña, por considerar que ese país no cumple con los requisitos sanitarios exigidos, ha sido una señal de “desestímulo” para que Brasil impulse el acuerdo. Ciertamente, eso será un factor de negociación.

Por otra parte, si bien ambos bloques manifiestan que el acuerdo no debería estar influenciado por la suerte de la Ronda de Doha, lo cierto es que el paréntesis impuesto por la no resolución de la misma aleja la posibilidad de un acuerdo en el corto plazo.

2. La negociación comercial: principal componente del acuerdo

Este capítulo pretende aportar algunos conceptos vinculados con el acuerdo comercial, referido al intercambio de bienes, servicios e inversiones. En primer lugar se evalúa la situación reciente del intercambio, su importancia para cada bloque, identificando los conflictos que se podrían generar para avanzar en un eventual acuerdo. También, se presenta la situación del estado actual de las negociaciones, las ofertas en juego, etcétera.

2.1. El comercio de bienes

2.1.1. Importancia para MERCOSUR + Chile

Para los países del MERCOSUR y también para Chile, el comercio de bienes con la UE es muy importante y ya muestra un comportamiento creciente en los recientes años. Tanto para el caso de las importaciones como de las exporta-

ciones, el intercambio comercial prácticamente se ha duplicado en valor desde el año 2001/2002 hasta la fecha, en la medida en que los países han ido superando la crisis financiera de principios de este último siglo.

De esa manera, para los países que integran el MERCOSUR la obtención de un buen acuerdo en el área comercial sería una condición clave e indispensable de cualquier eventual acuerdo, hecho que no se observa como posible en la situación actual de las negociaciones. El acuerdo comercial exhibe una buena parte de los conflictos en la negociación y, probablemente, uno de los principales motivos de su actual estancamiento se debe a los escasos avances previstos para la mejora de ese intercambio.

En el cuadro 1 se puede observar que en 2002 la región exportaba hacia la UE unos 25 mil millones de dólares, y en 2005 ya exportaba poco más de 43 mil, un aumento del 72 por ciento. Las exportaciones hacia el mercado europeo crecieron menos que las exportaciones totales, que lo hicieron en 89 por ciento, de manera que fue perdiendo levemente importancia relativa, pasando de representar 24 por ciento del total de las exportaciones en 2002, a 21 por ciento en 2005. A pesar de ello, los países europeos siguen siendo el principal mercado para las exportaciones de esos países latinoamericanos.

Lo mismo ocurre con las importaciones. En 2005, el 21 por ciento de las importaciones totales del MERCOSUR tuvieron origen en algunos de los países de la UE, constituyéndose también en el principal mercado de origen de las importaciones.

Para ese caso, las importaciones de Europa crecieron 52 por ciento en valor, entre 2002 y 2005, cuando las totales lo hicieron en casi 88 por ciento, ello implicó una menor importancia relativa, pero manteniendo igualmente una importancia clave y el primer lugar.

Cuadro 1. COMERCIO DE BIENES ENTRE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR Y CHILE, CON LOS PAÍSES DE UE (25)								
MERCOSUR + CHILE								
	Exportaciones a UE		Importaciones de UE		Saldo Com.	Exp. Totales	Imp. Totales	SBC
	Miles U\$S	%	Miles U\$S	%	Miles U\$S	Miles U\$S	Miles U\$S	Miles U\$S
2002	25.007.885	24%	18.631.336	25%	6.376.549	106.369.022	74.986.661	31.382.360
2003	30.014.972	24%	19.682.866	23%	10.332.106	126.085.102	83.970.166	42.114.936
2004	38.751.733	23%	24.320.799	21%	14.430.934	166.040.058	113.701.640	52.338.417
2005	43.030.012	21%	28.607.813	21%	14.422.199	201.995.499	139.443.293	62.552.206
2006 (*)	25.012.000	23%	14.936.000	19%	10.076.000	111.035.000	78.223.000	32.812.000

(*) Para el 2006, solamente el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), cerraron el año con una exportación de 40.5 millones de euros, lo que representó un aumento de 17 por ciento, con relación al año anterior. Las importaciones también crecieron, pero en menor magnitud (15 %), ampliándose por lo tanto la Balanza comercial positiva para el MERCOSUR. Fuente: elaborado en base a ALADI

A nivel global, el saldo de la balanza comercial de bienes es positivo para el MERCOSUR, y más que se ha duplicado en los últimos cuatro años, pasando de poco más de seis a más de 14 mil millones de dólares.

Cuadro 2. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES HACIA U DESDE LA UE (25) Y TOTALES
(En miles de dólares)

	Exportaciones a UE		Importaciones de UE		Saldo Com.	Exp. Totales	Imp. Totales	SBC
	Miles U\$S	%	Miles U\$S	%	Miles U\$S	Miles U\$S	Miles U\$S	Miles U\$S
Argentina								
2002	5.132.115	20,0%	2.028.574	22,6%	3.103.541	25.660.575	8.975.991	16.684.584
2003	6.042.981	20,4%	2.882.941	20,8%	3.160.040	29.622.456	13.860.293	15.762.163
2004	6.190.436	18,0%	4.240.341	18,9%	1.950.095	34.391.311	22.435.667	11.955.644
2005	6.792.189	16,9%	4.833.394	16,8%	1.958.795	40.190.467	28.770.202	11.420.265
2006 (*)	3.869.000	18,0%	2.637.000	16,9%	1.232.000	21.541.000	15.606.000	5.935.000
Brasil								
2002	15.113.391	25,0%	13.135.742	27,9%	1.977.649	60.453.564	47.081.513	13.372.051
2003	18.461.013	25,3%	13.021.805	26,9%	5.439.208	72.968.431	48.408.197	24.560.234
2004	24.160.225	25,1%	15.923.138	25,4%	8.237.087	96.255.876	62.689.520	33.566.357
2005	26.463.366	22,4%	18.141.179	24,6%	8.322.187	118.140.027	73.744.630	44.395.397
2006 (*)	13.510.000	22,2%	9.416.000	22,8%	4.094.000	60.900.000	41.368.000	19.532.000
Chile								
2002	4.238.300	24,3%	2.982.000	19,3%	1.256.300	17.441.564	15.450.777	1.990.787
2003	4.909.665	24,5%	3.285.705	19,0%	1.623.960	20.039.449	17.293.184	2.746.265
2004	7.715.427	25,0%	3.579.751	16,0%	4.135.676	30.861.708	22.373.444	8.488.264
2005	9.069.757	23,5%	5.011.939	16,8%	4.057.818	38.594.711	29.832.970	8.761.740
2006 (*)	7.263.000	28,2%	2.553.000	15,4%	4.710.000	25.792.000	16.619.000	9.173.000
Paraguay								
2002	82.753	8,7%	140.290	9,3%	57.537	951.184	1.508.495	557.311
2003	85.681	6,9%	189.464	8,5%	103.783	1.241.754	2.228.988	987.235
2004	101.438	6,3%	206.913	6,7%	105.475	1.610.127	3.088.254	1.478.127
2005	107.241	6,4%	205.271	6,4%	98.030	1.675.641	3.207.359	1.531.719
2006 (*)	67.000	7,2%	114.000	4,8%	47.000	927.000	2.370.000	1.443.000
Uruguay								
2002	441.326	23,7%	344.730	17,5%	96.596	1.862.135	1.969.886	107.751
2003	515.632	23,3%	302.951	13,9%	212.681	2.213.013	2.179.504	33.509
2004	584.207	20,0%	370.656	11,9%	213.551	2.921.035	3.114.756	193.721
2005	597.459	17,6%	416.030	10,7%	181.429	3.394.653	3.888.131	493.477
2006 (*)	303.000	16,2%	216.000	9,6%	87.000	1.875.000	2.260.000	385.000

Fuente: elaborado a partir de ALADI

Como indica el cuadro 2, a nivel de los países la situación es un poco diferente. Para Chile y Brasil, Europa representa más del 20 por ciento del destino de las exportaciones, y ese mercado se muestra en expansión. Para Argentina y Uruguay si bien el mercado es importante, las exportaciones están estancadas y pierden significación en la medida en que aumentan las exportaciones totales. Finalmente, para el caso de Paraguay, las exportaciones hacia los países de la Unión Europea no alcanzan el 10 por ciento de su total.

A nivel de las importaciones, Brasil es el más dependiente de la UE, ya que casi la cuarta parte de sus importaciones en valor (22.8 %), tienen origen en alguno de los 25 países que integran actualmente la Unión. Un poco menos dependiente es el caso de Argentina y Chile, países que importan entre el 22 y el 19 por ciento, respectivamente, desde la UE, y finalmente Uruguay y Paraguay son quienes menos dependen de la UE (en especial ese último).

Paraguay es el único de los cinco países que muestra un saldo de la balanza comercial negativo, respecto de los países de la UE.

El mercado de la UE es importante, sustancialmente, para las exportaciones del MERCOSUR, en especial para los productos en los que esos países sudamericanos han logrado ventajas comparativas, como de los alimentos. Del total de las exportaciones de productos agrícolas del MERCOSUR al mundo, casi un 19 por ciento tienen por destino alguno de los 25 países que hoy integran la UE.

2.1.2 .Importancia para la UE

► A nivel global

Para el caso de los países de la UE, la incidencia del comercio con MERCOSUR no muestra la misma significación, al menos cuando se la relaciona con la totalidad de su comercio y el conjunto de bienes.

Para la UE, el total de las importaciones que tienen origen en alguno de los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) representan entre el 2 y el 3 por ciento del total de sus importaciones. Como ya se comentó, ese intercambio crece sustancialmente en

dólares, aunque mucho menos si el análisis se realiza en euros. Para Europa, entre 2000 y 2004 las importaciones desde el MERCOSUR (medidas en su moneda) apenas han crecido el 15 por ciento.

Con respecto a las exportaciones de Europa hacia el MERCOSUR, apenas representan una proporción muy similar al de las exportaciones (2 al 3 %), y en los años de la crisis (2002 a 2004) ese porcentaje estuvo por debajo del 2 por ciento.

El MERCOSUR todo, como exportador de productos no es en absoluto un mercado importante para la UE, ya que hay nueve países que, en lo individual, exportan más que los cuatro juntos. Lo mismo ocurre como socio importador de productos europeos, ocupando en ese caso el lugar número 12.

La inminente adhesión de Rumania y Bulgaria (y posteriormente de Turquía) a la Unión Europea, incorporará socios que hoy en conjunto ya superan largamente lo que comercia todo el MERCOSUR + Chile, ya sea como importadores o exportadores a la UE.

► Importancia de algunos productos

Si se analiza la información de las exportaciones en forma individual o agrupada, puede concluirse que para algunos productos la importancia del MERCOSUR ya no es tan insignificante. Por ejemplo:

- El 35 % de las importaciones de Europa de origen MERCOSUR es de alimentos y, con ello, casi el 21 % del total de sus compras externas de alimentos tienen origen en el MERCOSUR
- El 25 % de las compras es de materias primas sin procesar, representando el 17 % de sus importaciones totales de ese conjunto de productos.

En suma, el MERCOSUR resulta un abastecedor de significación para alimentos y materias primas importadas.

Es importante advertir que los productos que exporta MERCOSUR hacia la UE son también producidos en Europa, por sus

propios productores y también por los países que se van incorporando. Por otra parte, los países sudamericanos en general son más eficientes en la producción de alimentos y materias primas, por lo que Europa percibe el ingreso de esos productos como una competencia y le genera conflictos con sus propios agricultores.

Del análisis de las importaciones, surge que el mercado de MERCOSUR no parecería muy atractivo para los europeos.

2.2. Servicios e inversiones

El **comercio de servicios** entre la UE y el MERCOSUR se mantuvo relativamente estabilizado hasta en los primeros años de la actual década, pero ya en 2005 habría comenzado a crecer y esa tendencia se ha mantenido. La superación de la crisis de principios de siglo contribuye seguramente a ese incremento. Asimismo, parecería ser que se estaría consolidando una balanza negativa para el MERCOSUR, en lo que se refiere al comercio de servicios.

COMERCIO DE SERVICIOS DE MERCOSUR CON LA UE (25)
(En millones de euros)

	Exportaciones de MERCOSUR	Importaciones de MERCOSUR	Balance
2001	4.850	5.206	-356
2002	4.314	4.283	31
2003	4.897	4.378	519
2004	4.813	5.168	-355
2005	5.440	6.255	815

Fuente: Delegación de UE en Uruguay y Paraguay, en base a información de Eurostat

Si se evalúan las posibilidades de crecimiento del comercio de servicios, se podría afirmar que el MERCOSUR parece mucho más atractivo para la UE, que lo que sería la UE para el MERCOSUR, ya que los países sudamericanos tienen un potencial de desarrollo muy importante en esa área.

Dadas las asimetrías existentes entre ambos bloques, es difícil que la mayoría de las empresas del MERCOSUR puedan crecer con servicios en Europa, mientras que si los países sudamericanos abren sus mercados de servicios (especialmente Brasil), las posibilidades de crecimiento de las empresas europeas parecen muy importantes.

Respecto de la **inversión extranjera directa**, la información disponible muestra una creciente recuperación, en la medida en que la región supera la crisis de principios de siglo. En 2003 la inversión extranjera fue mínima, ya sea de Europa en MERCOSUR como de MERCOSUR en Europa. A partir de ese año se recupera en forma importante hasta el presente. No obstante, la inversión extranjera no logra los niveles de la década de los noventa.

Es bien claro el correlato entre las inversiones y los servicios, y el MERCOSUR siempre será receptor de inversión extranjera.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA UE (25) Y MERCOSUR
(En millones de euros-flujos)

	De la UE en MERCOSUR	De MERCOSUR en la UE
2001	16.148	1.097
2002	4.147	1.742
2003	764	-341
2004	4.169	3.919
2005	4.164	5.915

Fuente: Delegación de UE en Uruguay y Paraguay, con base en información de Eurostat

3. Estado actual de las negociaciones

3.1. Las negociaciones comerciales

Desde la firma del Acuerdo Marco de 1995 hasta hoy, esos años de negociación por un acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y UE han reflejado las dificultades que se derivan de la relación entre dos bloques con posiciones divergentes en el tema del comercio agrícola, crucial para el bloque del Cono Sur. Esa situación se replica en ámbitos internacionales como el de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la que las dos posiciones más extremas corresponden al MERCOSUR y a la UE. El bloque del Mercado Común del Sur es el productor agrícola más eficiente a nivel internacional. Por su parte, la UE es el bloque que más subsidia y protege a sus mercados agrícolas. De allí que la negociación por una zona de libre comercio, que incluya el capítulo agrícola resulte tan complicada.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE para concretar finalmente un tratado de libre comercio están estancadas desde hace más de dos años, y los obstáculos actuales radican en que ni siquiera hay acuerdo sobre cómo continuar la negociación.

► La oferta de la UE

En mayo de 2004, la UE ofreció por primera vez concesiones en el sector agrícola; cuotas para las principales commodities exportadas por el MERCOSUR y disposición para negociar preferencias, para los productos agropecuarios procesados (MOA).

La oferta de la UE en materia de bienes fue bastante generosa, considerando el intercambio real cubrió el 95 por ciento. Sin embargo, el 60 por ciento de las exportaciones ya están liberadas como consecuencia de negociaciones anteriores, es decir, tienen arancel cero. Por lo tanto, esa oferta está referida al intercambio “actual” pero no “potencial”. En realidad, la oferta de la UE sólo recae sobre el 30 por ciento de los productos.

Por otro lado, uno de los problemas del intercambio de bienes está relacionado con la imposición de cuotas que impiden concretar exportaciones más allá de los volúmenes acordados. Ese problema afecta, en el caso de Argentina, a las exportaciones de trigo, maíz, lácteos y carnes.

A continuación se describen brevemente los principales elementos de la oferta de la UE, relativas al comercio de bienes:

El texto de negociaciones para la liberalización del comercio de bienes establece el marco y los principios de la negociación. Y prevé la eliminación de todas las medidas no arancelarias, desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, así como también la inclusión de acuerdos fitosanitarios, estándares de calidad, etcétera.

La oferta arancelaria de la UE no excluye ningún sector y respeta el objetivo de cubrir todo el comercio, aunque (como se verá más adelante para algunos ítem, en general, los más sensibles), la oferta es muy poco atractiva y muy dilatada en el tiempo.

El documento de la UE cubre todos los *productos agrícolas* con ofertas sustanciales, que se pueden resumir en categorías:

Categoría A: liberalización inmediata y total de los derechos. Se trata esencialmente de frutas, algunos aceites y materias grasas por un total de 270 millones de euros.

Categoría B: los derechos arancelarios se eliminarán en cuatro etapas, en un periodo de cuatro años. Se trata de la carne de caballo, frutas, legumbres, algunos aceites, flores, bulbos, etc. Volumen comercial: 600 millones de euros.

Categoría C: eliminación de los derechos arancelarios en siete años, en siete etapas, para frutas y legumbres procesadas, jugos de frutas, carne de pollo procesada, etc. Volumen comercial: 330 millones de euros.

Categoría D: eliminación de los derechos en 10 años, en 10 etapas, de carne de cerdo, jamón, miel, carne enlatada, frutas y legumbres procesadas, etc. Volumen comercial de mil millones de euros.

(Con esas cuatro categorías el desmantelamiento tarifario cubre un comercio de 2.2 mil millones, representando el 80 por ciento de todo el comercio de productos agrícolas sometidos a aranceles.)

Categoría E: incluye a los productos agrícolas procesados no contemplados en las categorías A y D, para la cual aún no se han definido claramente las modalidades de inclusión.

Además, hay otra categoría que se refiere a los productos más sensibles, protegida por

derechos *ad valorem* en el sector de los cereales, arroz, aceite de oliva, productos lácteos, carnes, huevos, tabaco, azúcar, algunas frutas y legumbres procesadas. La UE está dispuesta a negociar una mayor liberalización mediante la concesión de cuotas tarifarias preferenciales.

Finalmente, hay una mención a la eliminación progresiva de aranceles para el vino y los licores, con una negociación de por medio y acuerdos específicos. Valor comercial: 60 millones de euros.

La oferta de la UE cubre también el 100 por ciento de los *productos industriales* con la eliminación completa de los aranceles en un periodo de 10 años. Sin embargo, la casi totalidad se libera en los primeros siete: en la primera etapa se eliminan los derechos arancelarios por un valor de 780 millones de euros, en la segunda, 980 millones, en la tercera dos mil millones y, en la última, 370 millones.

La liberalización se efectuará en cuatro etapas por categoría de producto, con la inmediata eliminación de los derechos por un valor comercial de 780 millones de euros.

La oferta cubre todos los *productos de la pesca*, y las importaciones serán totalmente liberadas y sin aranceles por etapas, al final de un periodo de transición de 10 años.

► La oferta del MERCOSUR

La propuesta del Mercado Común del Sur cubrió el 88 por ciento del intercambio, en un plazo de desgravación máxima de 10 años; oferta que fue considerada insuficiente para la UE, ya que no contemplaba la totalidad del universo arancelario. La UE adopta el concepto de que, por los menos, el 90 por ciento del comercio debe estar desgravado o enmarcado en cronogramas de desgravación que no superen los 10 años.

La Oferta MERCOSUR incluye la desgravación de una alta proporción del universo arancelario (88 %), del cual el 83.5 por ciento de las importaciones provenientes de la UE se liberaliza en 10 años (lo que en términos de comercio significa 19.200 millones de dólares). El MERCOSUR propone una desgravación simple y transparente, al dismantelar el único instrumento de protección de su mercado: el Arancel Externo Común, que es un arancel *ad-valorem*. Es decir, el MERCOSUR no aplica los mecanismos

utilizados por la UE, tales como aranceles específicos o mixtos, precios de entrada, etcétera, ni tampoco aplica subsidios a sus exportaciones.

La cobertura de la oferta del MERCOSUR comprende productos industriales, agrícolas y agroindustriales. Una propuesta de esa magnitud no ha sido ofrecida en ningún otro foro negociador.

La Oferta MERCOSUR está distribuida de la siguiente manera:

Categoría A: comprende 593 posiciones que hay que desgravar totalmente desde la vigencia del Acuerdo (2.200 mdd), entre las que se destacan material de transporte, máquinas y aparatos mecánicos; productos químicos, agrícolas, minerales, etc.

Categoría B: incluye 1595 posiciones arancelarias que serán desgravadas en un plazo de ocho años (1.900 mdd). Se incluyen productos de los sectores químico, plásticos y sus manufacturas, metales comunes y sus manufacturas, farmacéuticos, y agrícolas y agrícolas procesados.

Categoría C: comprende 1 285 posiciones, que serán desgravadas en 10 años (850 millones de dólares), entre las que se destacan productos químicos, minerales, metales comunes y sus manufacturas.

Categoría D: comprende 1 919 posiciones arancelarias que serán desgravadas en 10 años, con ritmos diferentes con respecto a la categoría anterior (4 500 mdd). Se incluyen productos de los sectores máquinas y aparatos químicos; máquinas y aparatos eléctricos; instrumentos, y aparatos óptico y farmacéutico; textil e indumentaria.

Categoría E: comprende 2 650 posiciones que serán desgravadas en 10 años, con ritmos diferentes respecto de las dos anteriores (9 600 mdd). Se incluyen productos de los sectores textil e indumentaria, máquinas y aparatos mecánicos, máquinas y aparatos eléctricos, químicos, metales comunes y sus manufacturas, instrumentos y aparatos de óptica, agrícola, papel y gráfica, entre otros.

El resto del comercio, 3 800 millones de dólares, 16.5 por ciento de las importaciones del MERCOSUR procedentes de la UE, serán desgravadas en un periodo superior a los 10 años.

Por otra parte, el MERCOSUR ha planteado con insistencia que es imprescindible hallar mecanismos alternativos que neutralicen los efectos distorsivos de la Política Agrícola Común (PAC), entre los que destacan el aumento de las cuotas arancelarias y el otorgamiento de otras nuevas para los productos en los que el MERCOSUR es altamente competitivo y que resultan muy sensibles para la UE. En síntesis, las discusiones sobre la PAC se mantienen en la OMC y se espera obtener las reivindicaciones expresadas a través del Grupo Cairns,¹⁵ que agrupa a los países con intereses agrícolas.

En materia **Sanitaria y Fitosanitaria**, se enfatizó la continuación de las negociaciones bilaterales de equivalencia de productos y normativa. Entre otras cosas, se trata de facilitar el ingreso al mercado mediante el reconocimiento recíproco de certificados de productos y subproductos, que son objeto de comercio entre las Partes. MERCOSUR intenta negociar un buen acuerdo en los aspectos sanitarios y fitosanitarios que asegure la inexistencia de trabas no arancelarias, y es una clave de la negociación.

Con respecto a la negociación en **Vinos y Bebidas Espirituosas**, se plantea que el MERCOSUR contemple las denominaciones geográficas de interés, en la medida en que se alcance una apertura para los productos del MERCOSUR en la UE. A la vez, se negociarán prácticas enológicas de interés de ambas partes.

También se ha estado trabajando en la instrumentación de un Plan de Acción en materia de Facilitación de Negocios, aprobado en Madrid. Se trata de un plan que tiene en cuenta los aportes de los sectores privados de ambas regiones y que contiene un listado de casi 40 medidas para facilitar el acceso a ambos mercados. Dichas acciones enfocan la solución de problemas técnicos que entorpecen el comercio birregional en las áreas de sanidad animal y vegetal, reglamentación técnica sobre productos industriales y tramitaciones aduaneras.

¹⁵ El Grupo de Cairns fue creado en el año 1986 y agrupa en la actualidad a 17 países exportadores agrícolas. Fue formado con el objetivo de defender mejor sus intereses comerciales y fue prácticamente el responsable de incluir a la agricultura en la agenda de las negociaciones multilaterales. Esta formado por: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

3.2. Otras áreas no comerciales

Las negociaciones entorno al comercio de bienes son, seguramente, los aspectos más conocidos y centrales de la negociación, pero no son los únicos que se discuten y tampoco están exentos de conflictos. Los principales acuerdos en discusión, aparte del comercial son los siguientes:

- **Servicios.** La UE aspira a una amplia liberalización de los mercados de servicios, lo cual se ha convertido también en una traba para el avance de las negociaciones, ya que en algunos casos hay países que tienen mucho que perder. En el caso de Argentina, la apertura del mercado de servicios fue hecha en los noventa. Uruguay ha realizado una cierta apertura del mercado de servicios, pero mantiene también fuertes restricciones, monopolios y regulaciones; no obstante, es un mercado poco atractivo por su tamaño y por ello no generaría mayores conflictos y trabas en un eventual acuerdo. Pero en Brasil hay todavía restricciones en materia de comunicaciones, seguros, mercado financiero y transporte marítimo y de cabotaje; que no están muy dispuestos a entregar sin obtener beneficios equivalentes a cambio. Ello constituye una de las trabas que dificulta el acuerdo
- **Compras Gubernamentales.** Este es otro asunto conflictivo. La apertura de las compras gubernamentales, para empresas europeas es una buena concesión por parte de Argentina y Brasil, pero se entiende que en ese campo no existiría reciprocidad, ya que difícilmente el MERCOSUR puede competir con los principales proveedores del mercado europeo (Estados Unidos, Japón y Corea del Sur). Seguramente, se entregaría un mercado sin obtener mayores beneficios a cambio, sacrificando ciertas políticas de apoyo a la producción nacional y regional
- **Disciplinas:** Normas Técnicas, Reglas de Origen, Competencia, Defensa Comercial. En esas áreas no se vislumbran mayores conflictos que puedan poner en riesgo alcanzar un acuerdo

- **Solución de Controversias.** En este caso, uno de los mayores problemas se ubica en el tratamiento del draw-back. La UE aspira a su eliminación en el Acuerdo para evitar, por ejemplo, que una empresa de MERCOSUR compre piezas en Estados Unidos para ensamblar y exporte luego a Europa, con la consiguiente devolución de los aranceles de importación. La eliminación del draw-back perjudicaría principalmente al Uruguay y al sector automotriz de la Argentina y el Brasil
- **Acuerdo sobre “Standstill”.** Significa que ninguna parte podrá incrementar sus aranceles para mejorar su posición negociadora (de hacerlo deberá justificarlo); además, implica el compromiso de no aplicar medidas de defensa comercial legitimadas en el marco de la OMC más de lo estrictamente necesario
- **Acuerdo “roll back”,** con el cual la UE prevé la eliminación de todos los aumentos arancelarios introducidos desde abril del 2000 y la de los aumentos arancelarios de 1997 (adicional del AEC del 3%).

4. Síntesis

Para el MERCOSUR el Acuerdo de Asociación sólo sería aceptable comercialmente si el resultado asegura para sus exportaciones un mayor acceso efectivo al mercado de la UE. La eventual entrega de su mercado de servicios o acuerdos en compras gubernamentales, debe estar condicionada sin duda a los beneficios que puedan obtenerse de los avances en el tema comercial. El hecho es que no todos los países integrantes del MERCOSUR tienen lo mismo para ganar o para perder, con el acuerdo.

Los principales puntos que el MERCOSUR debe priorizar son los siguientes:

- Obtener un trato diferencial por parte de Europa, que si bien ambas partes han adherido a ese principio, el desafío estriba precisamente en cómo trasladarlo hacia medidas concretas a fin de reducir las disparidades regionales
- En materia de bienes, habría que obtener niveles diferenciados de cobertura con respecto al acceso al mercado, de

periodos de transición y de esquemas de reducciones arancelarias; reconocimiento del programa de trabajo del MERCOSUR orientado a la libre circulación y al perfeccionamiento del mercado interno; y aceptación de que el MERCOSUR continúe con la utilización de los regímenes de admisión temporaria y draw-back. Finalmente, lograr el reconocimiento de la necesidad de flexibilidad en las negociaciones sobre Reglas específicas de Origen

- En materia de servicios e inversiones el MERCOSUR debe lograr el reconocimiento de niveles y cobertura diferenciados para los compromisos de acceso al mercado, con especial atención a los sectores y modos de suministro para los intereses exportadores del MERCOSUR, así como el reconocimiento de que el principio de reciprocidad no se puede aplicar en lo global y en lo sectorial (“less than full reciprocity”). Finalmente, pedir reconocimiento de espacio político para que los países del MERCOSUR implementen incentivos a la inversión y subsidios; medidas para el desarrollo científico y tecnológico, relacionadas con las disciplinas actuales o futuras de la OMC
- En materia de compras gubernamentales, debe negociar para que la UE reconozca para los países del MERCOSUR el uso de las compras del sector público como instrumento de políticas públicas.

III. SITUACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN UE-MERCOSUR

1. Introducción

La cooperación de la Unión Europea con terceros países tiene por objetivo contribuir a la reducción de la pobreza, al desarrollo sostenible y a la integración de los países en desarrollo, en la economía mundial. Para lograr dichos objetivos, la Comisión Europea (CE) instrumenta dos grandes acciones en América Latina:

- a) La cooperación geográfica
 - Cooperación bilateral (con cada país en particular)

- Cooperación regional (con entidades regionales, como por ejemplo MERCOSUR)
 - Cooperación con América Latina
- b) La cooperación con la sociedad civil, llevada a cabo en conjunto con las ONG, poderes públicos locales u otros actores de la sociedad civil

Los acuerdos entre países o como bloques regionales con la Unión Europea se basan, generalmente, en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio.

Así, el objetivo primordial de la cooperación de la CE con el MERCOSUR ha sido reforzar el proceso de integración regional. Para el periodo 2002-2006, dicha cooperación está basada en el Memorando de Entendimiento firmado por ambos bloques en julio de 2001 y en el documento Estrategia Regional (DER), aprobado en 2002.

Algunos especialistas mencionan que América Latina debería centrar más su diálogo con Europa en aspectos de cooperación que faciliten procesos de innovación e investigación, de cohesión social, de formación e integración, y no tanto en el ingreso a los mercados. Otros manifiestan que la Unión Europea, al carecer de una política exterior común impregna su política comercial de contenido político, porque no tiene otros instrumentos para hacerlo en forma conjunta, y que será entonces que la UE podrá llevar a cabo, mediante los instrumentos comerciales, su interés de mostrarle al mundo que la cooperación política y económica contribuye a construir un mundo más equitativo.

Pero lo cierto es que un acuerdo entre ambos bloques será más viable si las instituciones del MERCOSUR son sólidas y están respaldadas por sus países. Desde esa perspectiva es lógico que la Unión Europea sea el principal colaborador externo del MERCOSUR como bloque. A continuación, una breve información al respecto.

2. La Cooperación de la UE al proceso de integración y consolidación del MERCOSUR¹⁶

2.1. Los acuerdos 2002 - 2006

La actual cooperación UE-MERCOSUR parte del Memorando de Acuerdo firmado por ambos bloques en julio de 2001, para el periodo 2002-2006, y también del Documento de Estrategia Regional aprobado en 2002 junto con su Programa Indicativo Regional. Ambos reflejan el principal objetivo de la cooperación CE -MERCOSUR: su consolidación en el proceso de integración institucional y de mercado en la región.

El Documento de Estrategia Regional 2002-2006 vincula expresamente la cooperación al apoyo al proceso de negociación y señala que hay que considerar la creación del Mercado Común del MERCOSUR como requisito previo para la conclusión de las negociaciones entre la Unión Europea y el bloque del MERCOSUR.

Los acuerdos se establecieron en tres áreas prioritarias de cooperación con el MERCOSUR, con un presupuesto total de 48 millones de euros,¹⁷ que son:

- Apoyo a la integración del mercado interno y la aceleración de los flujos comerciales interregionales (21 millones de euros)
- Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR (12.5 mde)
- Apoyo a la sociedad civil en el MERCOSUR (14.5 mde)

Los fondos se asignaron, fundamentalmente, a actividades de ayuda relacionadas con el comercio (44%), la integración económica y la cooperación intrarregionales (39%) y, en menor grado, a problemas institucionales (17%). En ese mismo periodo la Unión Europea desarrolló programas de cooperación bilateral con los países miembros del MERCOSUR, por un monto de 200 millones de euros. En los anexos se presenta una descripción breve de los proyectos de cooperación de la UE con el MERCOSUR, y

¹⁶ Extractado del Documento de la Unión Europea: Documento Estratégico Regional 2007/2013 del 2/08/2007 (E/2007/1640)

¹⁷ Con 48 millones de euros, la Unión Europea es, el mayor cooperante del MERCOSUR. Por otra parte, es en la práctica el único cuyo objetivo de cooperación es el fortalecer la integración regional.

de los montos y temáticas de la cooperación bilateral para el periodo 2002-2006.

Desde el inicio del MERCOSUR, al inicio de la década de los noventa, la UE prestó colaboración al proceso regional de integración con programas de cooperación técnica, centrado en tres ámbitos fundamentales:

- I) problemas institucionales
- II) problemas comerciales e integración económica
- III) cooperación intrarregional

Los países del MERCOSUR fueron receptivos a la cooperación europea, en atención a la amplia experiencia de ese bloque.

A continuación se presentan algunos ejemplos de proyectos concluidos y en curso, financiados a través de la cooperación europea y en el marco de los acuerdos firmados.

- Apoyo a la Secretaría del MERCOSUR; con la finalidad de adecuar su pasaje de unidad administrativa a oficina técnica
- Ayuda al sistema de arbitraje y resolución de conflictos del MERCOSUR; ese proyecto tendió a mejorar el funcionamiento del sistema del MERCOSUR para la resolución de conflictos
- Ayuda a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: el proyecto de seguimiento, “Apoyo a la instalación del Parlamento del MERCOSUR”, que se encuentra en la fase de arranque, aspira a ayudar a identificar e implementar las acciones políticas y logísticas necesarias para la instalación y el funcionamiento del Parlamento
- Estadísticas: ese proyecto está dirigido a ayudar a los países del MERCOSUR a desarrollar indicadores económicos y sociales armonizados, oportunos, comparables y fiables para apoyar la integración regional. También hay otro, sobre la armonización de indicadores macroeconómicos, y el que está en marcha
- Normas: algunos organismos de estandarización del MERCOSUR han recibido equipos y asistencia técnica para poner en marcha los debates sobre acuerdos mutuos de reconocimiento en la región

- Armonización aduanera: ese proyecto está dirigido a consolidar la integración aduanera del MERCOSUR (modernización y armonización de regímenes arancelarios, medidas antifraude y facilitación del despacho de aduana), particularmente pertinente para el desarrollo comercial y económico de la región y de sus relaciones con la Unión Europea
- Normas veterinarias y fitosanitarias: ese proyecto es clave, dada la gran importación que tiene para el comercio de mercancías agrícolas. La UE ha proporcionado ayuda en la ejecución de requisitos rigurosos del SFS, incluida la rastreabilidad
- Apoyo a la dimensión social del MERCOSUR vía la consolidación del Foro Económico y Social del MERCOSUR
- Biotecnología: actualmente en la fase inicial; se aspira a promover el desarrollo y la explotación de biotecnologías en el MERCOSUR para aumentar la competitividad de sus productos en los mercados internacionales

La cooperación europea con los países en desarrollo incluye líneas presupuestarias temáticas: ayuda alimenticia, apoyo a la democracia y derechos humanos, cofinanciación de los proyectos de las ONG, medio ambiente, bosques tropicales y refugiados. Debido a la naturaleza de esas líneas, la participación del MERCOSUR se limita a dos proyectos: uno cofinanciado en curso (con una dimensión clara MERCOSUR): el “Programa MERCOSUR social y solidario” con un presupuesto de 4 millones de euros cuyo objetivo es integrar la sociedad civil en el MERCOSUR a través del apoyo de una red de ONG; y el segundo, en curso y a cargo de la línea EIHDR, se llama “Participación democrática de los jóvenes del MERCOSUR”, que recientemente inició sus actividades.

Otro ámbito fundamental en que la CE tiene un papel significativo aunque indirecto, es el relativo a las operaciones de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en países del MERCOSUR. El BEI opera en el MERCOSUR mediante préstamos que totalizan, hasta ahora, casi mil millones de euros, en los últimos cinco años.

Otros objetivos políticos

Aparte de la celebración de un Acuerdo de Asociación entre las dos regiones, el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de 1995 estableció también el diálogo y la cooperación política en otros campos. Sin embargo, los retrasos en las negociaciones y especialmente la constante disminución de los recursos, han obstaculizado los esfuerzos en otros ámbitos políticos. No obstante, la UE ha emprendido algunas acciones dirigidas a consolidar el proceso regional de integración, tanto por razones estratégicas como para contribuir al éxito del futuro Acuerdo de Asociación:

- Política macroeconómica: la Comisión apoya la estabilidad macroeconómica en la región mediante su participación en el proyecto REDIMA II, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (UN). Ese proyecto se propone aumentar el diálogo entre los responsables políticos que se ocupan de sistemas de convergencia macroeconómica en América Latina, incluido el MERCOSUR
- Medio ambiente: las prioridades de la UE en política medioambiental para el MERCOSUR son promover la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales clave, especialmente el Convenio de la ONU sobre el Cambio climático y su protocolo de Kyoto, ayudando a los países del MERCOSUR en sus esfuerzos para mitigar la pérdida de biodiversidad y luchar eficazmente contra ella, así como para abordar la deforestación
- Sociedad de la información: el desarrollo de la sociedad de la información es un objetivo horizontal importante para la UE, que tendrá un impacto positivo en los problemas esenciales de desarrollo. En especial, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) pueden desempeñar un papel importante en pro de la cohesión social, mejorando la administración pública, la educación y los servicios sanitarios, consolidando la gobernanza democrática y las instituciones democráticas
- Cooperación científica: la cooperación científica europea con los países del

MERCOSUR se articula por medio de su participación en propuestas de investigación competitivas, presentadas en convocatorias de propuestas abiertas, en sucesivos programas marco de investigación (FP5 - 1998 - 2002; FP6 - 2002 - 2006). Los cuatro temas más importantes, en todos puntos de cooperación científica, son: medio ambiente, TIC, alimentación, biotecnología y sanidad

2.2. La estrategia de respuesta 2007-2013 de la Unión Europea

Según se recoge en la Declaración de noviembre de 2000 del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la UE, la ayuda a la integración regional que la UE ofrece “es una perspectiva única a socios tales como el MERCOSUR”. En ese sentido, habrían definido continuar apoyando al MERCOSUR en su progreso hacia un más alto grado de integración política y económica. Ese tipo de cooperación regional sería coherente con la cooperación bilateral de la UE con miembros individuales del MERCOSUR, que concierne fundamentalmente los problemas nacionales relacionados con la cohesión social, educación, investigación, desarrollo y competitividad económica. El diálogo político es un factor clave del aumento de la coordinación y de la complementariedad en el proceso global.

En diciembre de 2007 se suscribió una Declaración Conjunta entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comisión Europea, relativa al Programa Indicativo regional 2007-2013.

Sectores prioritarios de la cooperación

La cooperación europea durante el periodo 2007-2013 aspira a abordar los desafíos a través de una triple estrategia:

Sector prioritario 1: Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR

Sector prioritario 2: Apoyo a la profundización del MERCOSUR y a la aplicación del futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR

Sector prioritario 3: Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de

la sociedad civil; el conocimiento del proceso regional de integración; la comprensión y la visibilidad mutuas

Prioridad 1: Apoyo a la institucionalización del MERCOSUR

Uno de los desafíos clave del proceso de integración del MERCOSUR, es el retraso en la incorporación de su normativa en las legislaciones nacionales: sólo el 48 por ciento de las normas del bloque están en vigor. La implementación y ejecución de las normas constituyen otro problema.

Esos problemas pueden ser abordados, en parte, consolidando la estructura institucional del MERCOSUR. El objetivo de la cooperación europea será mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones del MERCOSUR, permitiendo que contribuyan completamente al proceso de toma de decisiones. Además, la experiencia única de la UE en los diversos campos de la integración supondría un especial valor añadido al proceso.

La cooperación europea debe invertir en formas seleccionadas de apoyo institucional, según los planes de MERCOSUR para el desarrollo institucional. El apoyo debe darse a proyectos concretos para el desarrollo institucional y no, simplemente, en proporcionar créditos operativos.

Prioridad 2: Apoyo a la profundización del MERCOSUR y a la implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE – MERCOSUR

► Apoyo a la profundización del MERCOSUR

La prioridad consistirá en ayudar a la profundización del MERCOSUR en todos los aspectos, especialmente en el comercio y en los ámbitos económicos, y en lo que se refiere a la realización de una unión aduanera. Esos son los ámbitos en los que el nivel de integración del MERCOSUR es desigual, y puede afirmarse que su integración económica y comercial no ha alcanzado la masa crítica necesaria para asegurar la durabilidad. Por ejemplo, su mercado común es incompleto y basado sobre todo en el libre comercio de mercancías, que beneficia solamente a ciertos países.

► Implementación del futuro Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR

Entre los resultados esperados del Acuerdo del Asociación está el empuje hacia una mayor integración del MERCOSUR. El acuerdo futuro –el primero entre regiones– establece que la cooperación europea aspirará a contribuir a los objetivos del Acuerdo, y que una de las principales finalidades de la cooperación birregional será facilitar su implementación, pues su buen funcionamiento será la base de esa prioridad y el centro de cualquier programa de acción, seleccionado para la misma. Instrumentar el futuro Acuerdo, especialmente su capítulo comercial, supondrá un desafío importante y debe prestarse atención particular a la promoción de las aduanas y de la facilitación comercial, y a la aceptación de normas internacionales tales como el marco de normas de la OMC, para asegurar y facilitar el comercio global.

Prioridad 3: Esfuerzos para consolidar y aumentar la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso regional de integración, la comprensión y la visibilidad mutuas

La sociedad civil y los ciudadanos del Cono Sur tienen poca conciencia del proyecto MERCOSUR aunque su interés está aumentando. Tampoco se conoce a ciencia cierta qué implicaría una asociación con la UE, viéndose con bastante recelo por el concepto que se tiene de la política proteccionista comunitaria. La UE propone en los próximos años incrementar la sensibilización entre los futuros creadores y artífices de opinión, a través de su ayuda.

Ello aspirará a fomentar la integración regional más allá de problemas institucionales y comerciales, y a incrementar la conciencia de la sociedad civil y su participación en el proceso de integración. El objetivo global de esa prioridad es legitimar más el proceso de integración y estimular un nuevo ímpetu, contratando nuevos actores y artífices de opinión, e invertir en el desarrollo a largo plazo de la conciencia de una identidad “MERCOSUR”. También, aspirará a aumentar entre los ciudadanos no especializados el conocimiento y la presencia de la UE, como socio político y ejemplo de integración regional.

Esa prioridad puede traducirse en varios proyectos en el sector de la educación y en los sectores audiovisuales. Para ese cometido

y con base en el Documento de Estrategia Regional 2007-2013, la Comisión Europea ha destinado una asignación indicativa de 50 millones de euros, conforme al Reglamento (CE) Núm. 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. En términos de plazos, está previsto comprometer 33 millones

de euros en el periodo 2007-2010 y 17 millones de euros, en el 2011-2013.

En el periodo 2007-2010, 10 millones de euros se asignarán a financiar dos proyectos del Programa Indicativo Regional 2002-2006 (sociedad de la información y de educación) que no pudieron concluirse en el periodo cubierto por dicho Programa.

Están previstas las siguientes asignaciones indicativas para cada prioridad en el periodo 2007-2010.

Prioridades de cooperación	Montos indicativos 2007-10
Prioridad 1	2 millones de euros
Prioridad 2	12 millones de euros
Prioridad 3	9 millones de euros
Resto del DER 2002-2006	10 millones de euros
Subtotal	33 millones de euros

Están previstas las siguientes asignaciones orientativas para cada prioridad en el periodo 2011-2013.

Prioridades de cooperación	Montos indicativos 2011-13
Prioridad 1	2 millones de euros
Prioridad 2	15 millones de euros
Subtotal	17 millones de euros

El Programa Indicativo Regional 2007-2013 se someterá en 2010 a una evaluación intermedia. La cual considerará los progresos del MERCOSUR, tomará nota del proceso de negociación del Acuerdo de asociación y evaluará, claro está, la ejecución de programas en el periodo 2007-2010. En función de la evaluación y del contexto, se podrán aportar las modificaciones pertinentes a las prioridades y a las asignaciones para el segundo periodo (2011-2013) del Programa Indicativo Regional.

Bibliografía

- AA VV (2007): *América Latina. Desafíos de su inserción internacional*, CLAEH.
- Azcueta, Michel (2004): “La cooperación descentralizada y los actores locales”, en Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (ed.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local. Unión Europea-América Latina*, URB-AL / Municipalidad de Valparaíso / Diputación de Barcelona, Valparaíso, Chile.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Berlinski, Julio / Francisco E. Pires de Souza / Daniel Chudnovsky / Andrés López (coord.) (2006): *15 años de Mercosur. Comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Red MERCOSUR, Montevideo.
- Bodemer, Klaus (2001): “Lagunas en el debate de la globalización”, en *La Red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URB-AL, IMM, Montevideo.
- Bodemer, Klaus y José Luis Coraggio (2001): “Intercambio entre los expertos”, en *La Red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URB-AL, IMM, Montevideo.
- Braun, Clara (2004): “Cooperación descentralizada y participación ciudadana: un balance desde la perspectiva del Programa URB-AL”, en Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (ed.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local...*; op. cit.
- Calame, Pierre y André Talmant (2001): “Con el Estado en el corazón”, en Pierre Calame, et al., *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*, Editora Vozes / Ediciones Trilce, Montevideo.
- Caetano, Gerardo (2004): *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*. FESUR, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, et al. (2004): “La democracia uruguaya, sus desafíos y descontentos”, en *Informe de Coyuntura N° 5. La política en el umbral del cambio*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Caetano, Gerardo (dir.) (2005): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*, Taurus, Montevideo.
- Carmagnani, Marcello (coord.) (1993): *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, FCE / Colegio de México, México, DF.
- CELARE (2006): *De Guadalajara a Viena: Hacia una cumbre nueva*, en CELARE, Santiago de Chile.
- CELARE: *Documentación de Base América Latina-Unión Europea 2005*. CELARE, Santiago de Chile.
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) / Asociaciones Latinoamericanas de Organizaciones de Promoción (ALOP) / Inter-American Foundation (2002): *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*, CLAEH / ALOP, Montevideo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005): “América Latina: urbanización y evolución de la población urbana 1950-2000”, en *Boletín Demográfico N° 75*, enero, CEPAL, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Panorama Social de América Latina 2004*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Coraggio, José Luis (2001): “Adiós a Margaret Thatcher y a Ronald Reagan”, en *La Red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URB-AL, IMM, Montevideo.
- De Groote, Bruno y Rómulo Caballeros (2004): “Misión de evaluación final de la Fase I del programa URB-AL. Informe de evaluación”, mimeo.
- Del Huerto Romero, María (2004): “Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada”, en Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (ed.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local...*; op.cit.
- Delegación de la Comisión Europea, Uruguay y Paraguay (2006): “Unión Europea-MERCOSUR: El desafío de una integración regional”, Montevideo, Uruguay.
- Draibe, Sonia Miriam (2004): “Virtudes y límites de la cooperación descentralizada en

- pro de la cohesión social y del combate a la pobreza: reflexiones y recomendaciones”, en Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (ed.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local...*; op. cit.
- Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, núm. 140, enero-marzo.
 - Evans, Peter (1997): “The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, en *World Politics*, Vol. 50, number 1, october.
 - Filgueira, Fernando y Jorge Rodríguez (1997): “América Latina: déficit y superávit social”, en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 77, CLAEH, Montevideo.
 - Galichio, Enrique y Alejandra Camejo (2005): *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, DIBA / CLAEH, Montevideo.
 - Godínez Zúñiga, Víctor Manuel (2004): “Economía política de la cooperación descentralizada: algunas consideraciones desde América Latina”, en Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (ed.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local...*; op. cit.
 - Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) (2005): “Programa URB-AL. Balance de la Fase I y II. Elementos para una apuesta al futuro”, mimeo, Montevideo.
 - Kaztman, Rubén (2001): “Seducción y abandono: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 75, Santiago de Chile.
 - Kliksberg, Bernardo (1999): “Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo”, en *Documento de Trabajo*, BID.
 - Lechner, Norbert (1995): “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en *Perfiles Latinoamericanos*.
 - Llop Torné, Josep María (2005): *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*, URB-AL / Ajuntament de Lleida, Lleida, España.
 - MERCOSUR: Documento Estratégico Regional, 2007 / 2013. Comisión Europea 02.08.2007 (E / 2007 / 1640).
 - Navarro, Alberto (2004): “UE-América Latina: la Cumbre de Guadalajara”, en *Política Exterior*, núm. 99, pp. 141-152.
 - O’Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
 - O’Donnell, Guillermo (1996): “Otra institucionalización”, en revista *La Política, la democratización y sus límites. Después de la Tercera Ola* (segundo semestre), Paidós, Madrid,
 - Picerno, Alfredo y Pablo Gutiérrez (1997): “MERCOSUR y Unión Europea”, en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 77, CLAEH, Montevideo.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, PNUD / Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD / Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires.
 - Putnam, Robert (1993): “The Prosperous Community”, en *The American Prospect*, Vol. 4, núm. 13.
 - Solana, Javier (2003): “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea”, en *Política Exterior*, núm. 95, pp. 37-46.
 - URB-AL (2004): “Balance y perspectiva de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas”, mimeo.
 - Virapatirin, Marie (2004): “Estado de situación de la cooperación descentralizada: análisis comparativo de la oferta y las perspectivas”, en Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero (ed.), *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local...*; op. cit.
 - Ziccardi, Alicia (2001): “La necesidad de nuevos pactos sociales”, en *La Red N° 5 en movimiento. Intercambio entre los expertos. El camino recorrido*, URB-AL/IMM, Montevideo.

1. CUADROS DE FLUJO DE COMERCIO UE – CONO SUR

European Union, Imports from ... Mercosur

Products (Sitc Sections) by order of importance	Mio euro	%	Share of total EU imports
TOTAL	28.264	100,0	2,7
Food and live animals	10.515	37,2	20,2
Crude materials inedible, except fuels	7.255	25,7	17,1
Manuf goods classif. chiefly by material	3.242	11,5	3,0
Machinery and transport equipment	3.229	11,4	0,9
Miscell. manuf. Articles	977	3,5	0,6
Chemicals and related prod., n.e.s.	930	3,3	1,1
Beverages and tobacco	536	1,9	9,5
Mineral fuels, lubricants and rel. Materials	486	1,7	0,3
Animal and vegetable oils, fats and waxes	219	0,8	6,0
Commodit. and transactions n.e.c.	156	0,6	0,5

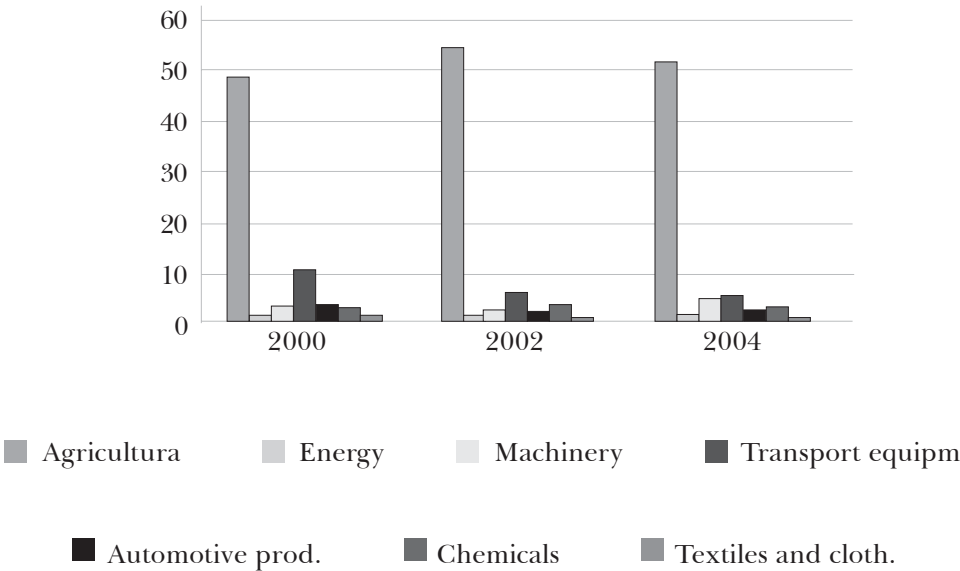
European Union, Exports to ... Mercosur

Products (Sitc Sections) by order of importance	Mio euro	%	Share of total EU imports
TOTAL	18.340	100,0	1,9
Machinery and transport equipment	9.198	50,1	2,1
Chemicals and related prod., n.e.s.	4.125	22,5	2,7
Manuf goods classif. chiefly by material	1.818	9,9	1,5
Miscell. manuf. Articles	1.293	7,0	1,1
Commodit. and transactions n.e.c.	382	2,1	1,7
Food and live animals	246	1,3	0,7
Mineral fuels, lubricants and rel. Materials	234	1,3	0,8
Crude materials inedible, except fuels	179	1,0	1,1
Beverages and tobacco	159	0,9	1,1
Animal and vegetable oils, fats and waxes	74	0,4	3,1

European Union, Imports from ... Mercosur

SITC Rev. 3 Products Groups	2000	%	2002	%	2004	%	Share of total EU imports
TOTAL	24.567	100,0	25.149	100,0	28.264	100,0	2,75
Primary Products	15.998	65,1	17.571	69,9	19.669	69,6	6,39
of which:							
Agricultural prod.	12.104	49,3	13.856	55,1	14.904	52,7	18,82
Energy	103	0,4	340	1,4	486	1,7	0,27
Manuf. Products	8.341	34,0	7.256	28,9	7.720	27,3	1,14
of which:							
Machinery	1.041	4,2	967	3,8	1.571	5,6	0,62
Transport equipm	3.046	12,4	1.699	6,8	1.658	5,9	1,69
of which:							
Automotive prod.	997	4,1	781	3,1	732	2,6	1,74
Chemicals	838	3,4	968	3,8	930	3,3	1,08
Textiles and cloth.	193	0,8	219	0,9	251	0,9	0,36

From ... Mercosur



2. RESUMEN DE PROGRAMAS DE COOPERACIÓN UE - MERCOSUR PERIODO 2002/2006

Programa	Subprograma	Objetivo	Periodo	P. Programa	P. Subprog.	Contribución
Institucionalización				12.500.000 €		
a)	Apoyo a la Secretaría administrativa del MERCOSUR	Promover eficacia en la gestión de la información administrativa y en el aumento de la productividad de RRHH, capacitación de sectores administrativos y uso de nuevas tecnologías de información.	1999-2005		900.000 €	100% CE
b)	Apoyo a Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR	Ampliar el campo de las competencias de la Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente, mejorar las posibilidades de comunicación, instalación de red informática, optimizar técnicas de clasificación difusión y archivo de documentación del MERCOSUR.	2000-2004		1.353.157 €	60% CE 40% MERCOSUR
c)	Apoyo a la instalación del Parlamento MERCOSUR	Favorecer la integración la integración regional y el reforzamiento institucional, mediante la creación y el funcionamiento de un parlamento con legitimidad democrática por la participación política y civil.	2006-2008		1.080.000 €	83% CE 17% MERCOSUR
d)	Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias	La actividad principal consistió en el análisis de las dificultades con que tropieza el “Sistema de Resolución de Controversias”, y en la elaboración de propuestas que permitan superarlas.	2002-2003		304.450 €	78% CE 22% MERCOSUR
Mercado Interno				21.000.000 €		
a)	Cooperación Aduanera	Promocionar la consolidación de la unión aduanera entre los países miembros del MERCOSUR, lo cual permita crear un Mercado Único y una Asociación Interregional entre el MERCOSUR la Unión Europea.	2004-2007		8.000.000 €	66% CE 34% MERCOSUR
b)	Armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios	Lograr la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios de estándares de elaboración de alimentos y una producción orgánica en todos los estados miembros del MERCOSUR, lo cual permitirá reforzar la capacidad exportadora del bloque.	2007-2010		7.160.000 €	84% CE 16% MERCOSUR
c)	Armonización de la Producción Estadística	Contribuir al proceso de integración del bloque y al fortalecimiento de sus instituciones nacionales y regionales, mediante el desarrollo, armonización e integración de la producción y difusión de estadísticas.	2006-2009		3.161.210 €	63% CE 37% MERCOSUR
d)	BIOTECH – Desarrollo regional de la Biotecnología	Promover un desarrollo común y coordinado de las capacidades del MERCOSUR, en el sector de alto potencial de las biotecnologías.	2006-2010		7.300.000 €	82% CE 18% MERCOSUR

Programa	Subprograma	Objetivo	Periodo	P. Programa	P. Subprog.	Contribución
e)	Monitoreo Macroeconómico	Apoyar iniciativas concretas que fomenten el desarrollo de un plan de convergencia macroeconómica como elemento de integración y de fortalecimiento Institucional del bloque.	2007-2011		13.700.000 €	52% CE 48% MERCOSUR
Apoyo a la Sociedad Civil				14.500.000 €		
a)	Dimensión Socio-Laboral del MERCOSUR	Fortalecer la dimensión socio-laboral del proceso de integración, mediante el fortalecimiento del diálogo estructurado entre los distintos actores políticos y socioeconómicos implicados en este diálogo.	2004-2007		1.250.000 €	78% CE 22% MERCOSUR
b)	Apoyo al programa de movilidad en educación superior del MERCOSUR	Contribuir a la conformación de una ciudadanía MERCOSUR con un sentimiento de pertenencia a la región particularmente entre los miembros de la comunidad universitaria, a través del apoyo a la consolidación y expansión del programa de movilidad de estudiantes universitarios de grado del MERCOSUR.	2004-2011		4.000.000 €	75% CE 25% MERCOSUR
c)	Sociedad de la información (Actualmente en proceso de preparación)	Contribuir al desarrollo de la sociedad de la información, aumentando el conocimiento y la aplicación de las tecnologías de información y comunicaciones en los países del MERCOSUR y crear un contexto más favorable para el comercio electrónico.			9.623.600 €	73% CE 27% MERCOSUR
Programas con ONG						
a)	MERCOSUR Social y Solidario	Potenciar una ciudadanía activa para la construcción de un MERCOSUR social y solidario.	2003-2007		4.234.119 €	75% CE 25% ONG
b)	Apoyo hacia una nueva ciudadanía	Su objetivo es favorecer la participación de los jóvenes en los procesos de elaboración de aquellas políticas públicas que los afectan directamente o indirectamente, en un marco de defensa y promoción de los derechos de ciudadanía en los países miembros de MERCOSUR y en Chile.	2006-2009		1.499.712 €	80% CE 20% ONG

Fuente: Delegación de la Comisión Europea Uruguay y Paraguay: “Unión Europea – MERCOSUR: El desafío de una integración regional”. Montevideo - Uruguay 2006

3. COOPERACIÓN UE – PAÍSES INTEGRANTES DEL MERCOSUR

ARGENTINA: 65,7 millones de euros, para la reforma institucional (como la de administración provincial y de la política educativa), el comercio y la promoción económica (en sectores como el minero, alimentación, madera y tecnología de la información), la sociedad de la información, la promoción de inversiones, la política de consumidores y la mejora de la eficacia aduanera.

BRASIL: 64 millones de euros, para la reforma de la administración pública, la cooperación económica y comercial, el desarrollo social (el Norte y Nordeste), la ciencia y tecnología y el medio ambiente (selva tropical y Amazonas).

PARAGUAY: 51,7 millones de euros, para la modernización del Estado; la educación, la reforma social estructural y la atención a grupos marginados; los procesos productivos y la integración regional y el medio ambiente.

URUGUAY: 18,6 millones de euros, para la producción y servicios (agroindustria), la modernización del Estado (servicios públicos, descentralización, seguridad social y Parlamento), la integración regional (Comisión Sectorial para el MERCOSUR), el desarrollo social (jóvenes y mercado de trabajo), el medio ambiente, y la ciencia y la tecnología.

Fuente: Comisión Europea: “Unión Europea – MERCOSUR: Una Asociación para el Futuro” Montevideo – Uruguay 2006

CONDICIONES REGIONALES PARA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA*

*Los seres humanos no nacen para siempre el día en que sus madres los alumbran,
sino que la vida los obliga a parirse a sí mismos una y otra vez*

Gabriel García Márquez

1. Leer el posible Acuerdo desde una nueva óptica

Nuestro planteamiento debe partir de una nueva y reiterada necesidad (no necesidad) de entender y aprender a vivir y convivir en este planeta. Estamos llamados y obligados a vivir como parte de una compleja red de relaciones (sentido de complejidad), no en la linealidad que ha provocado la corta vista del ser humano. De esa cuenta, la frase de García Márquez es relevante; la vida misma nos empuja a ser creativos para aprender a vivir en lógica y respeto con nuestro entorno.

Sin embargo, la humanidad pareciera girar arrastrada en contra del mundo. El empuje de un pensamiento único ha cobrado fuerza desde finales del siglo recién finalizado. Dos fenómenos sustanciales nos pueden servir como punto de partida, uno de naturaleza principalmente económica (aunque con claros componentes ideológicos), y un segundo de índole político-ideológico: la puesta en marcha del denominado “Consenso de Washington” en América Latina y la caída del Muro de Berlín. Ambos nos pueden servir de referentes de la caída del bloque socialista histórico y la hegemonía del capitalismo globalizado.

Consecuencia de esos fenómenos mundiales son la profundización de la brecha Norte-Sur; brecha entre países desarrollados y subdesarrollados y entre pobres y ricos; brecha aprovechada efectivamente por las grandes

empresas transnacionales para establecerse en países pobres y vulnerables, imponiendo nuevas formas de monopolio respaldadas por normas establecidas en los tratados de libre comercio y que cobran preeminencia sobre leyes nacionales.

Ante esa realidad hay diversas reacciones, como la búsqueda de formas alternativas que permitan la transformación de las relaciones de poder; la búsqueda de alternativas equitativas de distribución de la riqueza mundial, el uso adecuado de los recursos naturales; en general, un orden mundial diferente. Probablemente el caso más cercano a nosotros se desarrolla en la parte sur de Latinoamérica, en la búsqueda de mecanismos alternativos para responder a los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural, que han conllevado un mayor empobrecimiento de la población.

Indudablemente que requiere un esfuerzo denodado el atrevimiento de desear romper con ese pensamiento único. En esa lucha, nuestra región centroamericana se enfrenta a una tensión por mantener el frágil equilibrio natural que visualice un futuro con vida o, simplemente, dejar que las cosas se sigan deteriorando de manera tan acelerada que el rompimiento del tejido social, el desgaste y deterioro de los ecosistemas y el choque con la vida misma, sean parte de la cotidianidad.

El análisis de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica (CA) y la

* Presentamos de manera sintética la posición de las asociadas de ALOP, a.c., respecto de las negociaciones y contenidos de un eventual Acuerdo de Asociación (AdA) entre los países de Centroamérica (CA) y la Unión Europea (UE). El texto original de este documento fue preparado por Carlos Tamup y Guillermo Barrios, y su contenido fue discutido y aprobado por las asociadas de ALOP en la región América Central, México y Caribe (CAMEXCA), celebrada en San José, Costa Rica, en mayo del 2007.

negociación de un Acuerdo de Asociación (AdA) que consolide las relaciones entre ambas regiones pasa necesariamente por la consideración de los puntos de la globalización ya mencionados en el párrafo anterior, y por la claridad institucional que la ALOP tenga en la definición de su misión y desafíos como asociación de organizaciones de promoción del desarrollo. Es decir, la lectura de la ALOP de ese proceso de negociación se debe hacer desde la perspectiva de la “promoción y apoyo a aquellas iniciativas y acciones impulsadas por sectores democráticos que luchan contra la pobreza y la exclusión en la construcción de un desarrollo humano integral y sustentable de la región centroamericana”.

Otro elemento que debe ser considerado, es el contexto inmediato de la región centroamericana, y en especial, algunas de sus particularidades históricas entre las que probablemente la más relevante sea su creciente pobreza producto del despojo, la injusticia, la inequidad y desigualdad que padecen sus sociedades. La persistente pobreza es un fenómeno exacerbado por la extrema desigualdad, uno de los principales obstáculos para el desarrollo, la democracia y la gobernabilidad de la región.

Institucionalmente se parte del hecho que quienes gobiernan deben manifestar mayor voluntad política por solucionar ese acuciante problema de la región, porque si bien en conceptos lo conocen muy bien, poco hacen para combatirlo de manera concreta. En cuanto al conocimiento teórico y manejo conceptual, basta hacer eco de las palabras de la actual primera dama de Panamá, Vivian de Torrijos: *“Desde nuestra perspectiva, en primer lugar, debemos partir de que la pobreza es hija de la exclusión. La pobreza es el resultado directo de la falta de acceso pleno, por parte de millones, al disfrute de los bienes y servicios sociales. Toda forma de exclusión social, económica, política o cultural agudiza la pobreza material en perjuicio de quienes son excluidos y, a su vez, es evidencia de pobreza espiritual por parte de quien excluye.”*

*“La discriminación, en la inmensa mayoría de los casos, tiene por padre a la insaciable sed de riquezas de unos pocos, y por madre a la sed de poder de los mismos. Nace para satisfacer la codicia desmedida de quienes la convierten en práctica cotidiana.”*¹

¹ Conferencia inaugural sustentada por la Primera Dama de Panamá, Vivian de Torrijos. En XIV Congreso Mundial de Inclusión Internacional, Acapulco, México, 6 de noviembre de 2006.

Sin embargo, las consideraciones conceptuales y los discursos distan mucho de las políticas que en materia social impulsan los gobiernos de la región. Una y otra vez distintas expresiones de gobierno demuestran su incapacidad para sacar a sus respectivos países de las condiciones de exclusión social y económica en la que se mantienen. Una y otra vez nuestros países forman parte de las nada envidiables estadísticas de exclusión e inequidad de organismos internacionales que tratan de medir los avances del desarrollo en el mundo.

A partir de esos dos elementos en tensión es que debe plantearse todo análisis de la futura relación CA y la UE. Y si bien es cierto que, para tener un panorama completo de la misma también debe tomarse en cuenta a las dos partes involucradas en la relación, la UE será únicamente referida para evidenciar las grandes diferencias existentes entre ambas regiones y no como objeto de un análisis pormenorizado y profundo, posibilidad que excedería ampliamente los límites de este documento. Ello requerirá de un tratamiento particular al hablar de las asimetrías entre ambas regiones, y una cuestión cuyo tratamiento resulta de gran importancia a la hora de buscar una mayor profundización y justicia en las relaciones birregionales.

2. Breve reseña de las relaciones históricas entre CA y la UE²

La historia de las relaciones entre la UE y CA ha estado marcada por dos temas: el diálogo político y la cooperación. En ambos casos ha representado un apoyo político por parte de la UE a la superación de las condiciones de crisis y violencia que se vivían en la región centroamericana. En ese marco, se desarrolló el Diálogo de San José, en Costa Rica en el año 1984, el cual puso énfasis en la búsqueda de soluciones negociadas a los conflictos centroamericanos y al desarrollo/consolidación/ fortalecimiento de la democracia, constituyéndose en una piedra angular de las relaciones entre la UE y CA.

Luego de ese hito, que marca las relaciones modernas entre ambas regiones, se mencionaron varios acuerdos precisos que ponen en evidencia las intenciones políticas europeas

² Síntesis del documento “Marco de Referencia para la Agenda de Cooperación en las Negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y CA”, por Camilo Tovar, Antena ALOP, Bruselas, 2006.

para Centroamérica. El 12 de noviembre de 1985 se firma en Luxemburgo el primer Acuerdo de Cooperación entre la, por entonces, Comunidad Económica Europea (CEE) y los países del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y Panamá.³ Ese Acuerdo tenía cuatro objetivos primordiales:

1. Ampliar y profundizar las relaciones de cooperación económica, comercial y para el desarrollo, sobre bases de equidad, respeto y beneficio recíprocos; reconociendo la situación de menor desarrollo relativo del istmo centroamericano
2. Dar forma institucional a las relaciones entre la CEE y el Istmo, creando una Comisión mixta de cooperación encargada de hacer efectiva la cooperación referida en el Acuerdo
3. Fortalecer el proceso de integración económica de los países centroamericanos
4. Promover la asistencia financiera y la cooperación técnica y científica con especial énfasis en el desarrollo rural y social impulsando los sectores agrícola e industrial. Para alcanzar esos objetivos se contemplaban acciones en tres áreas: (I) cooperación económica, (II) cooperación comercial y (III) cooperación para el desarrollo

En la aplicación del componente de cooperación para el desarrollo se concedió una importancia particular, entre otros, a los proyectos de desarrollo rural, acciones comunes de formación y actividades encaminadas a alcanzar, en el ámbito regional, la autosuficiencia alimenticia y la mejora del sector de la salud. La cooperación económica y comercial se implementaba, básicamente, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁴

³ *Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea, por una parte y, por la otra los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá.* Diario Oficial nº L 172 de 30/06/1986 P. 0002 - 0011

⁴ SIECA. Los Tratados de Libre Comercio dedican un capítulo al “Trato Nacional y Acceso a Mercados”, dicho capítulo establece las reglas que aplicarán al comercio de bienes entre las Partes que han suscrito el Tratado. En consecuencia las Partes se comprometen a garantizar el acceso a sus respectivos mercados mediante la eliminación total del arancel aduanero al comercio sobre bienes originarios.

Para tal efecto, dentro de dicho capítulo se establecen “Programas de Desgravación Arancelaria”, que indican la forma y el plazo en el cual se llevará a cabo la eliminación total del arancel aduanero, al mismo tiempo establece que ninguna parte podrá incrementar ningún arancel aduanero vigente, ni adoptar uno nuevo, sobre bienes originarios.

En febrero de 1993, durante la Conferencia del Diálogo de San José IX} –en San Salvador– se firma el segundo Acuerdo Marco de Cooperación entre la CEE y las Repúblicas centroamericanas.⁵ Cabe subrayar algunas de sus características importantes y principales. En su primer artículo, el Acuerdo de San Salvador contiene el *fundamento democrático de la cooperación*, una cláusula democrática que estipula que todas las disposiciones del Acuerdo se basan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que inspiran las políticas internas e internacionales tanto de la CEE como de Centroamérica, y que constituyen un elemento fundamental del Acuerdo, el que también amplía el ámbito de la cooperación y define con mayor precisión la cooperación en materias antes incluidas en el Acuerdo de Luxemburgo, bajo la cooperación económica y comercial.

Unos años después, luego de lograr los acuerdos de paz en la región, se manifiesta la necesidad de reformar o renovar el diálogo político entre la UE y CA. En la reunión del Diálogo de San José XII celebrada en marzo de 1996, en Florencia, se produce una Declaración en la cual se acuerda definir como ejes prioritarios de la cooperación de la UE con CA la consolidación del Estado de Derecho, la modernización de las administraciones públicas, las políticas sociales, el desarrollo del comercio y la integración regional.

El Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana de 2001 marca una nueva etapa de la cooperación sobre la cual se establece un programa regional plurianual de cinco años, con compromisos indicativos de 75 millones de euros.⁶ En ese marco se definen tres ejes prioritarios de la cooperación regional:

En determinados casos, a petición de cualquiera de los países, las Partes realizarán consultas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros prevista en el Programa de Desgravación Arancelaria. Una vez aprobado por las Partes, de conformidad con sus procedimientos legales aplicables, el acuerdo sobre la eliminación acelerada del arancel aduanero sobre un bien que se logre entre las Partes, prevalecerá sobre cualquier arancel aduanero o período de desgravación señalado de conformidad con el Programa de Desgravación Arancelaria para ese bien.

Los Tratados permiten a los países indicar los bienes excluidos de un Programa de Desgravación Arancelaria, lo cual significa que cualquier Parte podrá mantener o adoptar una prohibición o restricción, o un arancel aduanero sobre la importación de esos bienes, de conformidad con sus derechos y obligaciones derivados del Acuerdo sobre la OMC.

⁵ *Acuerdo-marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.* Diario Oficial nº L 063 de 12/03/1999 P. 0039 - 0053

⁶ Comisión Europea (2002). “Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006”.

(I) *apoyo al proceso de integración regional*, implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad, con un monto indicativo de 60 por ciento del presupuesto total; (II) fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso de integración, con una asignación del 10 por ciento del presupuesto, y (III) la reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales, con una asignación de 30 por ciento del presupuesto.

En el marco de la evolución reciente de las relaciones entre CA y la UE, un hito sumamente importante lo fue, sin dudas la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en Roma, en 2003. Aunque no ha entrado en vigor, su contenido será la base –y tal vez el horizonte de máxima– para los componentes de diálogo político y cooperación en un futuro Acuerdo de Asociación.⁷ Asimismo, otro antecedente reciente de esas relaciones que debe tenerse en cuenta en este repaso, lo constituyen las estrategias de cooperación (por países y subregiones) de la UE, las cuales luego de casi un año de incertidumbre han sido adoptadas en el transcurso del 2007. Entre ellas, se incluye la Estrategia Regional 2007-2013 para la cooperación de la UE con CA (además de las aprobadas para la cooperación bilateral con cada país).

Para cerrar este breve y muy esquemático recuento de la evolución de las relaciones entre CA la UE, habría que destacar por lo menos los puntos siguientes:

1. La cooperación de la UE para CA en los años ochenta y principios de los noventa fue un respaldo a la respuesta política de la UE a la crisis centroamericana. Por decirlo así, la cooperación fue un instrumento del diálogo político con énfasis en la pacificación y la democracia
2. La cooperación al desarrollo de la UE con la región se intensifica durante los noventa y, junto con el apoyo a la reconstrucción post-Mitch CA recibió, en esa década, cerca del 50% de la ayuda que la UE destinaba por entonces para toda América Latina

⁷ *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte.* Firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003.

3. El Sistema de Preferencias Generalizadas ha sido el pilar de la cooperación económica y comercial de la UE con CA
4. La participación de la sociedad civil no se contempla en ninguno de los dos Acuerdos de cooperación (Luxemburgo 1985 y San Salvador 1993). Aparece como un eje prioritario en el Memorando de 2001, pero más como un instrumento para fortalecer el proceso de integración regional que como una prioridad en sí misma.
5. En el Acuerdo de San Salvador (1993) se incluye por primera vez la cláusula democrática aunque con una redacción muy vaga, no vinculante y sin prever mecanismos que aseguren su operatividad

Indudablemente que la historia moderna de ambas regiones ha estado marcada por un nutrido ejercicio de cooperación que se evidencia en acciones muy concretas como los diversos acuerdos de cooperación y/o diálogo político, y por las manifestaciones conjuntas en ocasión de las Cumbres de Gobernantes o los comunicados conjuntos. Por otra parte, con el Sistema de Preferencias Generalizadas (concesión unilateral de la UE) la contraparte europea ha facilitado los intercambios comerciales a CA. Todo ello estará presente a la hora de negociar un AdA entre la UE y CA, pero eso no significa que la negociación esté resuelta de antemano, sino todo lo contrario, dada la cantidad de aspectos e intereses en juego para ambas partes.

En ese marco, los contrastes existentes entre el incipiente avance democrático, el débil crecimiento económico y las prevalecientes condiciones de pobreza extrema y exclusión de la mayoría de población de CA, nos sirven de referencia para el tratamiento de un concepto importante que la UE expresa con mucha fuerza hoy día y que, según sus principios, asegura las condiciones para el equilibrio social: la cohesión social.

Indudablemente que los problemas estructurales son una amenaza para la estabilidad política y social de la región, ya de por sí deteriorada por la falta de legitimidad de las instituciones democráticas que le representan. Así, la UE plantea la temática de la cohesión social como una necesidad por atender y evidenciar mejorías en un futuro cercano, para la población en general.

Desde el discurso de la UE la cohesión social debe ser entendida como: *"Acceso justo, equitativo y permanente a los beneficios y recursos económicos, productivos, culturales y ambientales generado por la actividad social y económica de la sociedad en su conjunto, por parte de todos los actores sociales sin distinción de raza, condición socioeconómica, género, edad o condiciones físicas."*⁸

Sin embargo, desde la perspectiva centroamericana es indispensable que para dar paso del discurso a la manifestación concreta de su voluntad política, respecto de promover la cohesión social en sus relaciones con CA, la UE debe evidenciar acciones concretas en el marco del diálogo político, la cooperación y el comercio, colocándolos a un mismo nivel de importancia y haciendo que estén conjuntamente orientados a promover el desarrollo humano sustentable, para que impacten positivamente las condiciones sociales y ambientales que requieren de transformación urgente en la región. Si es cierto el interés de la UE por lograr impactos que promuevan la cohesión social, entonces deberá verse en el AdA en términos de desarrollo humano y ambiental sostenibles, procesos orientados al mejoramiento de la calidad de vida y el tratamiento de los desequilibrios en la distribución de la riqueza.

Por ello, un AdA con demasiado énfasis en la creación de una Zona de Libre Comercio en la región puede dar al traste con ese interés, incluido en el discurso político de la UE, por coadyuvar en el fortalecimiento de los procesos democratizadores y la estabilidad social de la región. El componente comercial debe ser un instrumento entendido en la integralidad "tripartita" del AdA (diálogo político, cooperación y comercio), y estar enfocado directamente hacia el logro del objetivo de desarrollo sostenible que debe reconocerse en el posible Acuerdo. Pero fundamentalmente requerirá de coherencia entre las políticas europeas a favor del desarrollo tanto dentro del posible Acuerdo como con las que se negocian en los ámbitos multilaterales (OMC). Ello implica un compromiso serio de parte de la UE de replantear las negociaciones en Doha, a favor de los países en desarrollo.

⁸ Willing (Reinhard), La cohesión social en el modelo de economía social de mercado en Alemania, Seminario: "Avances en el Objetivo de la Cohesión Social en Centroamérica". Mencionado en "La Cohesión Social en Centroamérica" trabajado por ICAES y CCT.

3. Contexto y condiciones de Centroamérica ante la negociación de un AdA con la UE

A simple vista, pareciera lógico el recuento histórico de la cooperación donde el fomento del diálogo político que la UE ha puesto de manifiesto en la región en años anteriores ha sido clave, para consolidar un AdA entre ambas regiones.

Para la ALOP, su posición como actor político activo en la región, respecto de la negociación de un Acuerdo semejante requiere de claridad y balance sobre todos los elementos que estén dispuestos en la mesa de negociación. A repasar algunos de ellos se consagra el presente numeral.

Contexto Geopolítico Inmediato

"La globalización tuvo efectos negativos no sólo en la liberalización comercial sino en todos sus aspectos, incluso en los esfuerzos aparentemente bienintencionados. Cuando los proyectos agrícolas o de infraestructuras recomendados por Occidente, diseñados con el asesoramiento de consejeros occidentales, y financiados por el Banco Mundial fracasan, los pueblos pobres del mundo subdesarrollado deben amortizar los préstamos igualmente, salvo que se aplique alguna forma de condonación de la deuda." Joseph Stiglitz.⁹

En la parte introductoria de este documento se ha hecho referencia al marco filosófico del pensamiento único. La tónica de las relaciones mundiales está marcada por ese marco, y en la práctica por la confrontación y la "lucha contra los fundamentalismos y el terrorismo" que se impone en la agenda internacional, con las consecuencias por todos conocidas, luego del 11 de septiembre del 2001.

En ese contexto mundial no se puede dejar de observar también el acelerado crecimiento de China Continental en el mercado mundial. A medida que China se ha vuelto más rica y más fuerte, el mundo ha comenzado a compartir el criterio de que merece ser reconocida y respetada como una gran potencia. No se puede perder de vista que, cada vez más, Pekín está asumiendo el control de la agenda de Asia Oriental y un papel

⁹ Joseph Stiglitz, académico que trabajó en el Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, posteriormente se trasladó al Banco Mundial, donde se desempeñó como economista jefe y vicepresidente señor durante casi tres años, hasta enero del 2000. Esta frase se ha tomado de su libro: *"El Malestar en la Globalización"*, pág. 43.

conductor de los organismos multilaterales de esa región, basado en gran medida en su notable crecimiento económico. Se puede destacar que históricamente China es una nación que mira hacia adentro, y que no es dada a la expansión agresiva. “China tiende a comportarse como alguien que se sabe poderoso y, por lo tanto, no necesita imponerse sobre los demás,” indica Hugh Baker de la Facultad de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Pekín.¹⁰ Y para ilustrar su comentario, Baker citó un clásico proverbio chino: “El caballero no pelea. De hacerlo, ganaría.”

Se plantea el fenómeno de la economía china porque puede estar ligada a otro tema que busca y requiere de los favores de la región CA en estos días: el Plan Puebla Panamá. Dicho plan, que fue planteado desde la mirada del norte (Estados Unidos y México) como un plan de desarrollo de los países que conforman la plataforma mesoamericana, debe visualizarse como una plataforma continental de servicios tras la que muchas empresas transnacionales irán manifestando su interés, tanto estadounidenses como chinas y europeas.

No hay que soslayar que, para el caso de Latinoamérica, las relaciones están marcadas por el interés de Estados Unidos (EE UU) en acelerar los planes de consolidación de una zona de libre comercio a golpe de tratados bilaterales, sobre todo con los países más cercanos a sus fronteras. Como efecto continental, hay regiones visiblemente divididas por la política e intereses estadounidenses. El efecto para los países de la región ha resultado contraproducente en muchos aspectos, pero en particular en cuanto a la integración regional se refiere. Las fracasadas negociaciones del ALCA dividieron y siguen dividiendo el continente.

La reciente experiencia de negociación del Tratado de Comercio de los países centroamericanos y la República Dominicana con los EE UU (DR-CAFTA por su siglas en inglés), dejó en evidencia que nuestra Centroamérica estaba más desintegrada que integrada. Cada país negoció en términos de ofrecer más y recibir menos, para sacar “supuestas ventajas competitivas” que el resto de países de la región.

Al interior de cada uno de ellos, el panorama de los países en CA aparece marcado por otras noticias más “cotidianas” y urgentes para sus poblaciones: la sobrevivencia en sociedades violentas, el desempleo y subempleo en crecimiento, el desarrollo de economías informales matizadas por el crecimiento desbordado y desordenado de centros urbanos, en detrimento y descuido de las zonas rurales. Estamos comprobando los primeros efectos negativos del DR-CAFTA, y, como siempre, los que más sufren son la mayoría pobre de la población.

Sumado a lo anterior, la lejanía de los países europeos y el desconocimiento general de las relaciones históricas entre la región y Europa, da como resultado un desconocimiento y un desinterés de la sociedad, en general, sobre la posibilidad de un Acuerdo de Asociación entre la UE y CA.

- Tensiones entre Multilateralidad y Bilateralidad/Birregionalidad entre las relaciones con la UE

A los aspectos propios del contexto hay que agregar lo que debe verse como una contradicción en sí misma, las tensiones entre la multilateralidad y la bilateralidad/birregionalidad. Por un lado, la UE mantiene su apoyo al sistema multilateral de comercio, enfatizando la importancia de las dimensiones de desarrollo de la Ronda de Doha. De esa cuenta, la propia UE manifiesta que la OMC es el ámbito apropiado para las negociaciones comerciales.

Sin embargo, en lugar de cumplir sus promesas en Doha, para establecer las condiciones de un sistema multilateral de comercio justo, la UE en la práctica ha mostrado mucho más interés por la ruta bilateral a través de nuevos tratados de libre comercio con América Latina y otras regiones o países (África, Caribe y Pacífico: ACP), países asiáticos y ASEAN, países del Golfo Pérsico y del Mediterráneo. De igual manera plantea su intención de alcanzar paridad con los acuerdos alcanzado por EE UU en la región, como lo hizo antes con México y Chile. Eso provoca la pregunta sobre si la búsqueda de esos tratados de libre comercio por la UE tenga más que ver con acceder a mercados, que beneficiar y promover el desarrollo en América Latina.

No está de más advertir las preocupantes distracciones para el sistema multilateral que

¹⁰ Entrevista de Tim Luard, en la BBC de Londres. Delegado en China.

provoca el creciente número de acuerdos bilaterales, de tal manera que pueden complicar las negociaciones multilaterales como bien se evidencia en este momento, desviando recursos de negociación del ámbito de la OMC. Un riesgo implícito en los acuerdos bilaterales entre países es asegurar la cobertura jurídica a las acciones de las multinacionales.

En esa misma línea es importante destacar la comunicación presentada por la Comisión Europea en octubre de 2006, titulada “Una Europa Global: Competir en el Mundo,”¹¹ la cual refiere la estrategia de competitividad interna y externa de la UE para contribuir al crecimiento y el empleo en Europa. Bajo la batuta del Comisario Europeo de Comercio Peter Mandelson, esa estrategia –aunque en el papel reitera el compromiso con la vía multilateral– busca esencialmente asegurar nuevos y rentables mercados para las empresas europeas, por medio de acuerdos bilaterales de libre comercio que abordan reglas “OMC-plus”, incluyendo los llamados temas “de Singapur”.

A la vez, la UE pretende incluir reglas OMC-plus en los acuerdos bilaterales que negocie con terceros países (como el que se plantea con CA), incluyendo en ellos compras gubernamentales, políticas de competencia, inversiones y reglas de propiedad intelectual. Esos planes dificultan el proceso de construcción de un sistema multilateral de reglas

justas para el comercio, una contradicción que está entorpeciendo el avance de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR, pero que pueden ser allanadas para el caso de la región centroamericana dado el antecedente al respecto que supone el DR-CAFTA.

Por ello, hay que insistir en la multilateralidad y la colaboración estrecha para fomentar el multilateralismo efectivo, que ha sido tema recurrente del diálogo político y de las agendas y compromisos emanados de las Cumbres ALC-UE.

- Las asimetrías entre CA y la UE

Ya lo hemos afirmado en este documento, pero insistimos en que uno de los aspectos que mayor atención requerirá de los organismos de la región, pero en particular de las entidades sociales comprometidas con la vigilancia y el buen gobierno, es el tratamiento de las asimetrías existentes entre las partes que negociarán el proyectado AdA.

Esas asimetrías no deben verse únicamente entre la región y la UE. Las asimetrías intrarregionales también son muy marcadas. Los gobiernos centroamericanos deben tomarlas como punto de partida en esa negociación y no mantener la falsa realidad de que todos están en la misma condición. Por consiguiente, es imprescindible que la UE reconozca esas asimetrías como punto de partida de las negociaciones del AdA.

CENTROAMÉRICA

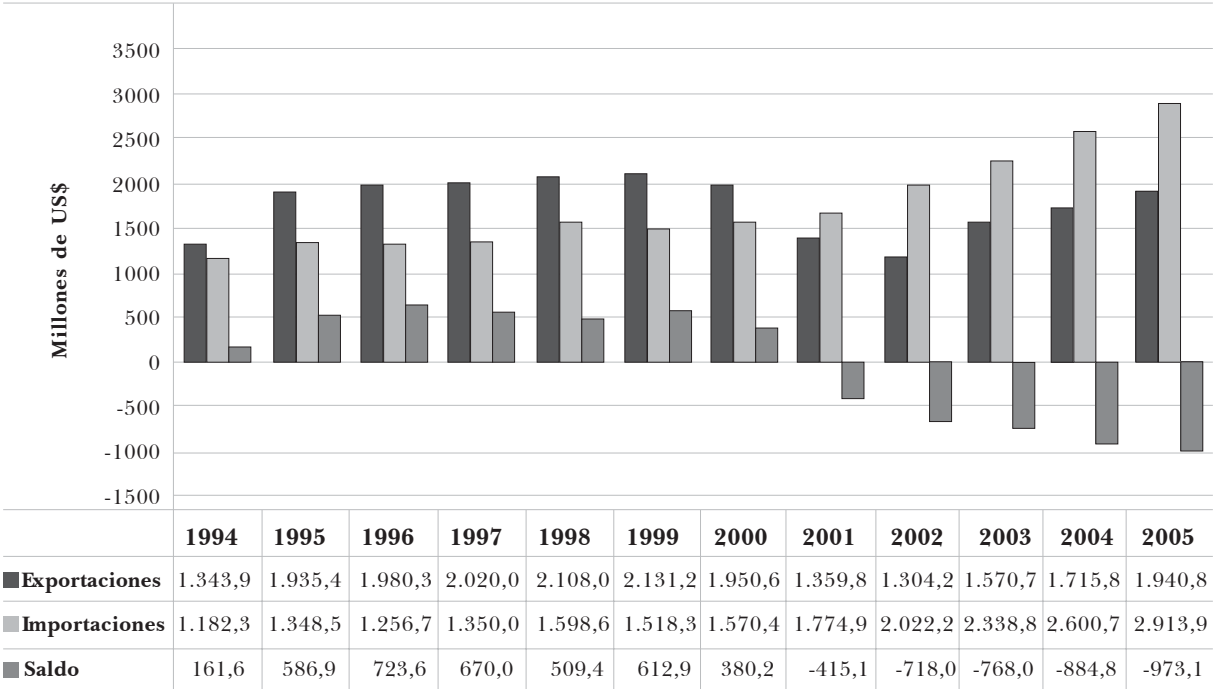
Balanza Comercial con la Unión Europea*
1994-2005

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	1.343,9	1.935,4	1.980,3	2.020,0	2.108,0	2.131,2	1.950,6	1.359,8	1.304,2	1.570,7	1.715,8	1.940,8
Tasa de crecim. X (%)	—	44,0%	2,3%	2,0%	4,4%	1,1%	-8,5%	-30,3%	-4,1%	20,4%	9,2%	13,1%
Importaciones	1.182,3	1.348,5	1.256,7	1.350,0	1.598,6	1.518,3	1.570,4	1.774,9	2.022,2	2.338,8	2.600,7	2.913,9
Tasa de crecim. M (%)	—	14,0%	-6,8%	7,4%	18,4%	-5,0%	3,4%	13,0%	13,9%	15,7%	11,2%	12,0%
Saldo	161,6	586,9	723,6	670,0	509,4	612,9	380,2	-415,1	-718,0	-768,0	-884,8	-973,1
Tasa de crecim. (X-M) (%)	—	263,2%	23,3%	-7,4%	-24,0%	20,3%	-38,0%	-209,2%	73,0%	7,0%	15,2%	10,0%

Fuente: SIECA
* Se refleja el comercio con los 25 países miembros de la Unión Europea

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas; COM(2006) 567 final; Bruselas 4 de octubre de 2006.

Intercambio Comercial Centroamérica - Unión Europea*
1994-2005



Fuente: SIECA
* Se refleja el comercio con los 25 países miembros de la Unión Europea

Los cuadros anteriores muestran el estado de las relaciones comerciales de Centroamérica con Europa, evidenciando un saldo negativo, y pronunciado, en los recientes años para la región. Con esos datos, difícilmente puede comprenderse cómo se pueden beneficiar los países con una zona de libre comercio con la UE, cuando esos números, a partir del 2001 nos indican lo contrario.

Si bien existe una tasa de crecimiento comercial en términos de exportación/importación, enfocado como índice general, debe tenerse presente que han crecido los compromisos de importación que la región tiene con Europa, pero, muy levemente, las exportaciones desde CA hacia Europa.

Desde esa perspectiva, la importancia del respectivo socio comercial es muy diferente para ambas regiones. La UE recibe casi el 15 por ciento de todas las exportaciones centroamericanas,¹² y a su vez asegura cerca del 10 por ciento de todas las importaciones de Centroamérica, con lo cual se convierte en el segundo socio comercial internacional más importante de los países centroamericanos después de Estados Unidos.¹³ En cambio, la

importancia de nuestros países para la economía exterior de la UE es marginal. Tan sólo el 0.4 por ciento de todas las exportaciones provenientes de la UE se dirigen a Centroamérica, mientras que el apenas el 0.42 por ciento de todas las importaciones de la UE provienen de esa región.¹⁴

El 46.2 por ciento de las exportaciones provenientes de Centroamérica hacia la UE es de productos agrarios no transformados: café, frutas, vegetales y miel; volumen que representa el 2.52 por ciento de todas las importaciones agrarias realizadas por la UE. Por el otro lado, las exportaciones de la UE hacia CA consisten, en primer lugar, en productos industriales transformados que representan el 86.4 por ciento de las exportaciones hacia Centroamérica y el 0.41 por ciento de la totalidad de bienes industriales exportados por la UE, respectivamente.¹⁵ Costa Rica, con una proporción del 74,8% de exportaciones y del 40,6% de importaciones,

¹² Todas las cifras se refieren al año 2004.
¹³ El 40,5% de las exportaciones provenientes de Centroamérica van a los Estados Unidos, mientras el 27,3% de las importaciones tienen su origen en el país norteamericano.

¹⁴ http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113478.pdf Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, no han logrado aprovechar las ventajas ofrecidas por el tratamiento preferencial del que gozan sus exportaciones hacia Europa. Entre las razones que explica esto se encuentra la falta de conocimientos sobre cómo aplicar las normas de origen y la obtención de certificados, así como la escasa competitividad de las empresas centroamericanas.
¹⁵ *Op. cit.*

es el socio comercial centroamericano más importante de Europa.¹⁶

En ese sentido, la UE insiste en que no tiene un interés real desde el punto de vista económico en la negociación, ya que su intercambio comercial con Centroamérica no es relevante en volumen. Sin embargo, las relaciones económicas entre ambos bloques rebasan el intercambio comercial, en especial, por la creciente importancia de las inversiones europeas en Centroamérica.¹⁷ Por otro lado, la vigencia del DR-CAFTA como trampolín para acceder al mercado estadounidense tiende, posiblemente a incrementar el interés de Centroamérica para las inversiones europeas.

De todo ello se infiere que, pese al exiguo intercambio comercial, los resultados de un eventual Acuerdo de Asociación no son desdeñables. Es que, como todo acuerdo de libre comercio, aun cuando incorpore la cooperación y el diálogo político como partes sustantivas, abarcará también un amplio campo de relaciones económicas entre ambas regiones, que excede los temas de acceso a mercados: derechos de propiedad intelectual, normativas laborales y ambientales, compras de gobierno, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otros. Entonces, si bien Centroamérica puede no ser comercialmente relevante para la UE, adquiere relevancia si se consideran otros posibles componentes de un eventual acuerdo, sobre todo si la UE impone incorporar en la negociación los temas incluidos en la Agenda de Singapur.¹⁸

¹⁶ <http://estadisticas.sieca.org.gt/series/BalanzaCentroamericaConPaíses.Asp?h=8162005120839PM&AnoInicio=1997&Imp=ON&Exp=ON&Tipo=Estructura&PaisSocio=&BloqSocio=B25&PaisReportante=>; cifras sin consideración de Panamá. Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, no han logrado aprovechar las ventajas ofrecidas por el tratamiento preferencial del que gozan sus exportaciones hacia Europa. Entre las razones que explica esto se encuentra la falta de conocimientos sobre cómo aplicar las normas de origen y la obtención de certificados, así como la escasa competitividad de las empresas centroamericanas.

¹⁷ Si a fines de los 90 los países centroamericanos solo recibían 2% del total de la inversión directa de la UE en el mundo, en los años siguientes el porcentaje se más que duplicó, llegando 5% del total de la inversión europea en el mundo. En 2004, ya representaba 10.34%.

¹⁸ Estos temas, excluidos expresamente de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, tienen que ver con políticas de competencia, inversiones y contratación pública. Sin embargo, en las directrices elaboradas por la Comisión Europea para el mandato negociador que deben aprobar los estados de la UE, entre los aspectos fundamentales que debe incluir el futuro Acuerdo con los países de Centroamérica se incluye: “*Disposición dentro de la Asociación para una Zona de Libre Comercio muy amplia, equilibrada y en pleno cumplimiento con las reglas y obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y que al mismo tiempo va más allá de las reglas básicas de la OMC, con el propósito de optimizar los beneficios mutuos y de largo plazo de la liberalización del comercio biregional*”.

Al igual que, y como efecto de las condiciones económicas imperantes en ellos, las asimetrías sociales colocan a los países centroamericanos en muy diferentes niveles de desarrollo y de desarrollo humano. Cuatro países de la región se ubican entre los 70 países más pobres, según los indicadores del Índice de Desarrollo Humano: El Salvador, Guatemala: 114; Nicaragua y Honduras: 117; y dos entre los primeros 60: Panamá (56) y Costa Rica (47). Por el contrario y muy evidentemente, la mayoría de los países europeos están en los primeros lugares del mundo en cuanto a niveles de desarrollo y de desarrollo humano.

En todo caso, algo que tal vez pueda condicionar la negociación, principalmente en términos de cooperación, son las incorporaciones recientes (2004) de 10 nuevos miembros de la UE, y la más reciente, con fecha 1 de enero del 2007, de dos de los países más pobres de Europa, Bulgaria y Rumania. Si bien es cierto que ello es una imagen refrescante que amplía la geografía del continente y pone fin al sesgo existente entre los países de Europa del Este y Occidente, debemos advertir que los esfuerzos intrarregionales para eliminar las propias asimetrías de la UE, tendrán preeminencia por encima de compromisos económicos derivados de cualesquiera otro Acuerdo.

Por el lado de CA, difícilmente pueden dejarse de lado las comparaciones, sobre todo si nos sirven para tener una visión más amplia y comprender las dimensiones reales de lo que puede ser oportunidad o problema. En el caso del DR-CAFTA las asimetrías fueron utilizadas ventajosamente por el negociador fuerte, que se aprovechó y terminó negociando individualmente con cada país. Es fundamental que en el AdA las asimetrías estén presentes desde el primer momento y que la condición primera de la integración regional debe asegurar que no suceda esa desestructuración de la región, a la hora de la negociación.

Por ello, debe requerirse dentro del Acuerdo un trato especial, diferenciado y flexible en los plazos que se habrá que acordar y el ingreso, en condiciones competitivas, a los mercados europeos para los productos centroamericanos.

4. La negociación del AdA CA-UE

La primera ronda de negociaciones tendrá lugar en el mes de octubre del 2007, y las partes anuncian que no se tratará de una negociación larga y tensionada; aunque en palabras del nuevo responsable de negocios de la oficina de UE para Guatemala, “a la UE le gustan los procesos de largo tiempo”. Lo que se sabe por parte de la UE es que hay interés porque se alcancen acuerdos en un periodo no mayor a dos y medio años, a partir del inicio de las negociaciones. Por otra parte, se sabe que se han establecido 10 rondas de negociaciones y que se llevarán a cabo con intervalos de tres meses, que encajan perfectamente con la temporalidad antes mencionada. Ante esa exigente agenda negociadora, la pregunta sigue siendo: ¿estaremos asistiendo a la negociación disímil de un acuerdo asimétrico?

Ante la negociación que se inicia, cabe preguntarse también si CA se prepara –y cómo lo hace– para negociar con la UE. Las condiciones básicas para negociar requieren, en el caso de CA de un mandato negociador, similar al establecido por la UE para llevar adelante la negociación. Sin embargo, del lado centroamericano, aún no existe al momento de redactarse este documento. A la fecha, quien ha establecido las condiciones para la negociación con su par, ha sido la misma UE, en especial estableciendo tres requisitos que CA debe cumplir para poder dar inicio a las negociaciones de un AdA: avances significativos en la implementación de la unión aduanera regional; el establecimiento de un acuerdo regional sobre protección de inversiones y el establecimiento de una instancia arbitral regional, para la solución de controversias.

Según los negociadores europeos, será necesario concretar algunas de las tareas pendientes más importantes relacionadas con la integración centroamericana antes de la entrada en vigencia de un acuerdo.¹⁹ Por cierto, aceptamos el interés de la UE en que CA fortalezca su integración como una forma de facilitar su comercio con la región. Sin embargo, también es necesario construir varios mecanismos que permitan el funcionamiento

efectivo del sistema de integración, algo que sin duda redundará en beneficio del desarrollo centroamericano. Justamente, la posibilidad de que un AdA con la UE contribuya a profundizar la integración es uno de los argumentos que se utilizan para diferenciarlo de un TLC tradicional, aunque eso merece ser analizado con mayor atención.

Es cierto que la UE apoya políticamente y ha aportado recursos económicos para fortalecer la integración económica regional en sus distintos componentes,²⁰ además de haber convertido el avance del SICA en una condición para comenzar las negociaciones. Sin embargo, su actitud a la hora de evaluar la concreción de dichos avances no ha sido todo lo exigente que podría haberse esperado. Desde luego, la UE no puede obligar a los países centroamericanos a integrarse. Por obvias razones de respeto a la soberanía, estamos lejos de semejante planteo y de defender cualquier forma de injerencia, aún si se funda en la buena intención de promover la integración regional como factor de desarrollo para la región. Lo que sí observamos con cierta preocupación es que los plazos se han extendido para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos, incluso en los aspectos comerciales de la integración. Un ejemplo, es el demorado funcionamiento efectivo de la unión aduanera centroamericana, cuya realización se ha postergado aceptándose por la UE que esté completada al momento del inicio de la vigencia del AdA.²¹

Más aún, algunas señales emitidas por importantes funcionarios centroamericanos son muy preocupantes al respecto. El ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, Marco Vinicio Ruiz, ha dicho que “la unión aduanera centroamericana no se acelerará como requisito para el acercamiento con los europeos”.²² Este punto es importante porque, más allá de su importancia para facilitar el comercio con la UE, la construcción

¹⁹ El ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica centroamericana previo al anuncio del inicio de las negociaciones comprendió cuatro ejes principales: el marco institucional de la integración económica, la unión aduanera, el marco reglamentario del comercio, y la reducción de obstáculos no arancelarios al comercio interregional.

²⁰ Por ejemplo a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) actualmente en ejecución. En la cifra de 655 millones de Euros destinados por la UE para la cooperación con Centroamérica en el periodo 2001-2006, 75 millones fueron consagrados a apoyar el proceso de integración regional.

²¹ La unión aduanera centroamericana tiene importantes tareas pendientes: un acuerdo regional tributario; la homogeneización de infracciones y sanciones; la construcción de un sistema de cobro de aranceles; y la armonización o unificación de aranceles para un 5% de las partidas, donde se incluyen algunas altamente sensibles, como los bienes agropecuarios.

²² La Nación, San José, 15/02/2007, p. 22 A (“Negociación con la UE costará Colones 1.500 millones”).

de una unión aduanera centroamericana es un logro en sí mismo; una demostración de que los países del istmo anteponen el proyecto regional a la diversidad de criterios y prioridades de su agendas, y a la competencia por la inserción internacional.

Ante la carencia de un mandato común negociador centroamericano, la ex parlamentaria costarricense Epsy Campbell plantea varias condiciones para dar legitimidad a la negociación por el lado de CA:²³ *“Centroamérica, en diferentes grados según el país, enfrenta una realidad que exige, mientras se encuentra en el proceso de negociación, colocarse su propia agenda para:*

- 1. Elevar la calidad, la cobertura y la oferta educativa*
- 2. Proveer de forma universal los servicios básicos de salud, agua, vivienda, ciencia y tecnología, innovación, telecomunicaciones y energía eléctrica*
- 3. Poseer una propuesta de desarrollo interno y competitividad que se base en el empleo decente, (en términos de la OIT); con políticas que promuevan la innovación, la pequeña empresa, el capital humano avanzado*
- 4. Una unión aduanera funcionando eficientemente que estandarice procesos y tecnologías*
- 5. Una estrategia de seguridad ciudadana nacional coordinada a nivel regional*

Sin embargo, sin esos mínimos numerales entre cada país, CA se presenta para la negociación con la mejor intención de lograr los resultados más convenientes para la región, pero muy probablemente con una gran desventaja. Si bien es cierto que hoy cuenta con un mecanismo negociador propio, fue un proceso extenso en el que mutuamente se descalificaron representantes de los países centroamericanos, lo que no permitió la definición de un mecanismo idóneo, más que el que se tenga un “vocero único rotativo”.²⁴

²³ Epsy Campbell Barr: Presidenta del Partido Acción Ciudadana (principal partido político de oposición en Costa Rica) en su ponencia: “Una oportunidad para CA—Acuerdo de Asociación entre la UE-Centroamérica”. Evento convocado por la Fundación Friedrich Eberhard—América Central (FES) y ALOP en Panamá, septiembre 2006.

²⁴ En diciembre de 2006, los gobiernos centroamericanos acordaron encarar la negociación de forma conjunta, pero no tanto. La fórmula consensuada se basa en una “vocería única rotativa”, por la que el país centroamericano sede de cada ronda de negociación actúa como vocero regional. En la siguiente ronda, en Bruselas, ese mismo país mantiene la representación, que cambia cuando la reunión vuelve a realizarse en Centroamérica.

Un aspecto que habrá que abordar más detenidamente, porque aún hay tiempo para ello, es si la confirmación del interés o voluntad de los países debe pasar por los Congresos Nacionales antes de la firma del AdA, o si sólo se procederá a consultar a los legislativos una vez el texto del Acuerdo esté firmado por los respectivos gobiernos. A la fecha, en el caso de Guatemala, pareciera existir un profundo desconocimiento de parte de sus sectores político-partidarios sobre los contenidos de la negociación que se iniciará con la UE. Un ejemplo de ello lo apunta el editorial del periódico Siglo XXI de la ciudad de Guatemala, publicado el lunes 13 de noviembre del 2006: *“Pese a que la incorporación de la región centroamericana a procesos de integración económica y política ha pasado a ser parte inherente a la vida de los Estados modernos, resulta lamentable comprobar que los alcances de esa tendencia todavía no son comprendidos a cabalidad por ciertos sectores de poder. Entre otros, por algunas bancadas en el Congreso de la República.*

*Esto ha quedado en evidencia con motivo de la discusión del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE), cuyos componentes incluyen plataformas relacionadas con aspectos políticos, sociales y de comercio. Pese a la trascendencia que la aplicación de dicho convenio puede tener para la región y, no obstante las experiencias derivadas de la negociación de tratados como el DR-CAFTA, la mayoría de jefes de bancada desconoce el contenido del proyecto.”*²⁵ Lo grave es que el caso de Guatemala no es la excepción en el escenario político de CA.

Por el lado europeo, las condiciones son diametralmente opuestas: la propuesta del mandato negociador fue presentada por la Comisión Europea el 6 de diciembre de 2006. Los Estados miembros de la UE estarán dando su visto bueno, asegurando que sus intereses estén estipulados en la negociación, para abril de 2007. Eso implica que la UE ha realizado con bastante tiempo, antes del inicio de las negociaciones, varios pasos para dar legitimidad y respaldo institucional a su negociación.

²⁵ Editorial del periódico Siglo XXI (“Lamentable ignorancia”). Ciudad de Guatemala, lunes 13 de noviembre 2006. Haciendo referencia al conocimiento que los diputados jefes de bancada en la asamblea nacional del país tienen sobre la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y UE a partir del tratamiento parlamentario del Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación firmado entre la UE y los países de CA en Roma, a fines del año 2003. Este acuerdo no ha entrado en vigencia al no haber sido ratificado por las partes, aunque de todas formas, su texto constituirá la base o referencia para la negociación de los componentes de diálogo político y de cooperación en el futuro AdA entre CA y la UE.

Por otra parte, como buen socio en la cooperación y el diálogo político con CA, la UE se ha tomado el tiempo para brindarse recomendaciones a sí misma sobre aspectos y tratamientos concernientes al nuevo matiz de la relación con Centroamérica, que supone la firma de un AdA y, sobre todo, señalando los aspectos vulnerables que puedan impactar negativamente a nuestros países. De hecho, en el informe del diputado Willy Meyer se enfatiza la importancia de que *“el futuro Acuerdo de Asociación no puede pasar por alto el grave déficit económico, político y social de gran parte de los países centroamericanos, ni ignorar las diferencias de desarrollo entre ambas regiones, ni tampoco las características de sus relaciones económicas: concentración del comercio regional en pocos países, alta dependencia de la exportación de productos tradicionales, y reducidos niveles de IED de la UE en la región (apenas una décima parte de la inversión norteamericana).”*²⁶

5. Los componentes del AdA: Una por una, las partes del triduo

A partir del comunicado conjunto UE-CA emitido en el marco de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Viena, Austria, en mayo del 2006, que pone de manifiesto el interés común de entablar negociaciones relativas a un AdA entre ambas regiones, bastante tratamiento se ha dado a las condiciones y componentes de ese posible acuerdo.²⁷

Tres son los componentes temáticos formales del Acuerdo y dos los que, aunque no se evidencian específicamente, aparecen como ejes transversales: integración regional y negociación conjunta –un único negociador por cada parte– que reiteradamente aparecen como requerimientos, aunque no como partes que tendrán un tratamiento formal particular. Los tres componentes formales, son: el diálogo político, la cooperación y el acuerdo comercial.

Previo a revisar cada una de las aristas del Acuerdo, es importante que se incluyan algunas consideraciones generales, válidas para el conjunto del eventual AdA como marco político de referencia. Una de ellas es la

importancia de evidenciar afirmativamente las cláusulas de carácter democrático, derechos humanos y sociales vinculados con mecanismos e instrumentos que aseguren su aplicación correcta. Pero además, se privilegien los mecanismos de los que deben surgir las acciones positivas en torno al impulso de verdaderos procesos de desarrollo, y que den realidad a los compromisos asumidos por la UE en la Declaración Conjunta sobre “el Consenso Europeo sobre el Desarrollo”, la que, básicamente enfoca *“la erradicación de la pobreza en el centro de la cooperación para el desarrollo de la UE, en el contexto del desarrollo sostenible, con la inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que se aplica a todos los países en vías de desarrollo.”*²⁸

5.1. El Diálogo Político

Las relaciones UE-CA han estado marcadas históricamente por la importancia concedida al diálogo político. En ese sentido, no se puede soslayar el interés de la UE por potenciar los procesos de democratización y el esfuerzo por coadyuvar en la pacificación de la región. En lo concreto, ese diálogo se inició en una etapa importante y dolorosa, por el escaso crecimiento económico, convulsiones sociales y cambios políticos en la región centroamericana que, luego de denodados esfuerzos, procedieron procesos de negociación y democratización. En ese momento la UE se convirtió en un baluarte para el impulso de esos procesos de negociación.

Formalmente, este tema aparece en el Acuerdo de 1993, aunque unos años antes ya había comenzado a hacerse evidente el interés europeo por apoyar los procesos de democratización en la región, el no llegó a hacerse tan explícito como en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que se firma en Roma, en el 2003.

El marco del Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación ha servido para acoger la cláusula democrática, que indudablemente desempeña un papel muy importante en el contexto de las relaciones de la UE. Es innegable que para el caso de Centroamérica una cláusula de esa naturaleza es importante para asegurar el cumplimiento del respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de las democracias.

²⁶ Willy Meyer Pleite. Comisión de Asuntos Exteriores. Informe con una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el mandato de negociación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los países de Centroamérica. Parlamento Europeo, A6-0026/2007, 05.02.2007, <PathFdR>RR\378776ES, </PaPE <NoPE>378.776</NoPE><Version>v02-00.</Version>

²⁷ Declaración de la II Cumbre UE – Centroamérica, en el marco de la Cumbre de Viena. Mayo 2006.

²⁸ Declaración de Jefes de Estado UE-CA, Viena. Cooperación para el Desarrollo y Financiamiento Internacional del Desarrollo. Mayo 2005.

5.2. Cooperación

La cooperación es la convicción plena de que nadie puede llegar a la meta si no llegan todos.

Richard Pawson

“Durante los últimos 25 años, la relación entre UE y Centroamérica ha sido bastante estrecha en el ámbito de la cooperación. Esta relación ha sido compleja y variada, con distintas estrategias y fuentes; además ha cambiado sobre el tiempo. Ha jugado un papel importante en el desarrollo, el alivio de la pobreza, las reformas estatales y la promoción de la participación democrática.”²⁹

Se espera que por parte de la UE en la negociación del AdA con CA exista una actuación que refleje sus prioridades y principios, manteniendo el perfil que durante los 25 años anteriores ha construido, sobre todo en lo que respecta a su política de cooperación la que deberá estar orientada a la lucha por la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y evidencie su interés por el cumplimiento de los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, no está demás pensar que en el marco de la negociación tanto el componente de cooperación como el del diálogo político, queden *“considerados y subordinados a compensar los problemas creados por un acuerdo de libre comercio.”*³⁰ Basta notar que en la propuesta de mandato negociador de la UE los dos primeros componentes juntos no llegan al número de páginas del componente de comercio. Ese riesgo estará latente en el proceso que se lleve hasta la firma del Acuerdo. Ante esa situación, puede plantearse la pregunta: ¿cómo puede defenderse y rescatarse la cooperación y el diálogo político como un instrumento central en las relaciones entre UE y CA en la negociación y posterior implementación del AdA entre ambas regiones?

Para ello tendrá que ponerse particular atención a los nuevos mecanismos de implementación de la cooperación que la UE está aplicando junto con la ejecución de las nuevas estrategias (2007-2013) para cada país y para

el conjunto de la región centroamericana. En ese sentido, será de gran interés poder determinar cuáles de esos nuevos enfoques y recursos puedan ser destinados para consolidar el proceso de apertura comercial del AdA y no sean aplicados directamente a la lucha contra la pobreza, la reducción de las desigualdades y el desarrollo humano sostenible.

5.3. Libre Comercio

La intencionalidad global del Acuerdo debe estar orientada a la promoción del desarrollo humano, sostenible, haciendo coherente el discurso de la cohesión social, buscando la consolidación de la democracia, y el respeto a los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales.

Indudablemente que es de interés común para la sociedad civil regional que prevalezca el principio humano de redimensionar la vida por encima de cualquier interés particular. Por ello, es que en ese marco se deben entender las negociaciones comerciales. No pueden tener preeminencia por encima de los otros dos componentes, sino que deben redimensionarse en el contexto de relaciones justas que promuevan comercio y cooperación en función de un proceso de desarrollo integral para la región.

Tal y como plantea Epsy Campbell, estamos *“entendiendo que este Acuerdo de Asociación pretende llevar beneficio a las partes, [por lo que] el acuerdo no debe enmarcarse en la máxima de que la mayor economía saca más ventaja y las economías pequeñas aprovechan las pequeñas oportunidades que les son otorgadas. El comercio justo debe ser el marco.”*³¹

La negociación requiere superar un “antojadizo” Acuerdo que sólo beneficie a grupos y sectores, por las estructuras injustas de los países de la región y termine por profundizar las condiciones de exclusión, injusticia, pobreza extrema que surgen de la exacerbada mala distribución de la riqueza. No puede dejarse a la deriva una negociación que implique para la región un alto costo social y en recursos naturales.

²⁹ Mateo Creelman. Documento preliminar, para tomar posición frente al AdA UE-CA. Octubre 2006.

³⁰ Camilo Tovar: “Marco de Referencia para la Agenda de Cooperación en las Negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y CA. ALOP”. Documento para Foro “Desafíos para una negociación biregional CA-UE”, Panamá, Fundación Friedrich Ebert – América Central (FES)-ALOP, septiembre del 2006.

³¹ Epsy Campbell Barr: Presidenta del Partido Acción Ciudadana (principal partido político de oposición en Costa Rica) en su ponencia: “Una oportunidad para CA – Acuerdo de Asociación entre la UE-Centroamérica”. Foro “Desafíos para una negociación biregional CA-UE”, Panamá, FES-ALOP, septiembre del 2006.

Por ello, es necesario que la región, al igual que la UE lo hará, efectúe un estudio de impacto que evidencie los costos que tendrá para la región un acuerdo comercial y las verdaderas razones de impulsar ese proceso. La UE manifestó su interés de que a finales del 2006 se presentara a licitación el estudio de impacto, requerido por su reglamentación interna, como condición para llevar a cabo el Acuerdo de Asociación. Hay que decir que se cuenta con muy poco tiempo para aplicar un estudio de esa naturaleza y que pueda servir como referencia en las negociaciones. Al momento de estar culminando este documento no se ha iniciado dicho estudio y, en el mejor de los casos, es posible que terminarlo al momento de finalizar las negociaciones o posterior a ellas, como sucedió en el caso del Acuerdo con Chile. Es importante afirmar también que ese estudio debe hacerse con participación de la sociedad civil centroamericana, que ha acumulado conocimientos al respecto después de las experiencias de desastres naturales sufridas en la región o por los conflictos armados.

Por aparte, ¿para cuándo se hará un estudio de esa naturaleza que sirva como análisis de la región? ¿Cómo han determinado los gobiernos centroamericanos las necesidades que cubrirán la región con dicha negociación y cuál es el valor agregado de sus resultados para los países del área?

Más allá del análisis global de esa arista del Acuerdo se requiere, de igual manera, poner atención en los aspectos que pueden ser afectados por la negociación y cuya gestión requerirá de mayor cuidado por el eventual impacto que pueda tener su tratamiento para la región. Los siguientes, definen algunas de las líneas en las que el componente comercial debe tratarse con cuidado:

- **En materia de bienes:** Los países centroamericanos deben partir de defender el mantenimiento de las preferencias del SPG-plus, como mínimo. Indudablemente que retroceder en esos aspectos sería profundamente contraproducente para las economías nacionales de esa región. Por consiguiente, se deben utilizar los mecanismos legales que se tengan a favor, para reconocer las asimetrías existentes y previendo plazos flexibles de desgravación, incluso mayores a 10 años; eso debe ser un punto de la negociación que quede como un objetivo para CA

- **En el ámbito agrícola:** En este aspecto debe buscarse el reconocimiento de trato de “nación más favorecida”. Por un lado, debe tenerse un trato preferencial que muestre la voluntad política de la UE de facilitar las condiciones arancelarias para los productos de nuestra región. Por aparte, debe tenerse muy presente que las negociaciones agrícolas no se pueden atar con otros sectores
- **En materia de recursos naturales:** reconocer y preservar la soberanía nacional sobre los recursos naturales, incluyendo la posibilidad de mantener restricciones en exportaciones, inversiones y protección de la propiedad intelectual
- **En materia de servicios:** las negociaciones deben excluir los servicios esenciales y públicos como el agua, la educación, la salud, el transporte público, la cultura, y no deben reducir el espacio político de los gobiernos centroamericanos para regular ese mercado, salvaguardando los derechos nacionales de regulación. En todo caso, las negociaciones deben partir de la necesidad de garantizar el acceso universal de la población a los servicios básicos
- **En materia de inversiones:** la estrategia de negociación de la UE, de acceso al mercado y trato nacional, sirve sólo a los intereses de los inversionistas europeos. La promoción de las inversiones debe estar enmarcada en una estrategia más amplia de políticas nacionales y regionales, tendientes a promover el desarrollo sustentable y partiendo de una regulación clara y equilibrada sobre los derechos y obligaciones de compañías extranjeras. En particular, sobre los estándares socio-laborales y ambientales que aquellas deben respetar
- **En función de la propiedad intelectual:** la UE no debe forzar compromisos fuertes por CA en ese sector, ya que pueden derivar en “derechos exclusivos”, monopolios y privatización de recursos naturales. Inclusive, la OMC defiende esta postura. En ese contexto, es clave la protección y respeto de los conocimientos y tradiciones indígenas

- **En materia de contratación pública:** CA no debería liberalizar ese mercado, ya que generalmente (habrá que revisar esto con más profundidad) es un instrumento político clave para apoyar y animar el sector privado doméstico. Además, en el mercado de contratación pública de la UE, el sector privado de CA no tiene oportunidad de competir

Indudablemente que de esos aspectos temáticos específicos pueden irse desprendiendo otros de no menor interés, pero con mayor concreción. Por ello, debemos insistir en tener un panorama claro y completo de la negociación. La transparencia en la comunicación e información de los negociadores regionales, puede brindar posibilidades a sectores sociales interesados en atender los temas que puedan convertirse en críticos.

No estamos de acuerdo con la propuesta de libre comercio tal como está expresada en el mandato negociador, que determina las características de un tratado de libre comercio como tercer componente del Acuerdo de Asociación. Por el contrario, estamos convencidos que el comercio debe ser abordado desde otra lógica de relación comercial, desde la lógica del comercio con justicia, del comercio justo. Tenemos mucha claridad que tan capitalistas son las transnacionales norteamericanas como las europeas y las centroamericanas, que están en busca de la privatización de los servicios públicos, del agua, de la electricidad y de las comunicaciones.

6. Integración Regional ¿Qué espera la UE? ¿Qué necesita CA? ¿Otra integración es posible?

No se trata de ser el primero, sino de llegar con todos y a tiempo

Pierre Bonnard

El logro de avances sustantivos en la integración regional, es planteada por la UE como una condición del requerimiento básico para la firma del AdA con CA. En el marco de los diálogos previos a la negociación se le ha dado en llamar “integración regional”, pero, por lo visto y oído, esa condición se reduce a la constitución de una unión aduanera, a la que ya no se le han planteado los plazos tan drásticos del inicio, como que a finales de año

(2006) se hubiera alcanzado, y que en un inicio era un ultimátum de los europeos a los gobiernos centroamericanos. Por aparte, no se pueden dejar de lado dos requerimientos más, que por sus características y naturaleza evidencian el interés marcado en la liberalización de los mercados: el acuerdo centroamericano de protección de inversiones y el órgano jurisdiccional centroamericano para dirimir litigios.

Esa decisión provisional no borra para nada el panorama defectuoso de la integración centroamericana que ha hecho imposible que ese acuerdo intraregional se logre durante más de una década, ya que es un proceso de larga historia. Por parte de CA hay puntos pendientes que deben abordarse: desorden legal, dependencia de decisiones presidenciales acordadas en cumbres, la ausencia de un país líder y el poco respeto para el cumplimiento de los acuerdos. Se puede decir que, prácticamente, sólo se han realizado los aspectos de orden formal para la aplicación del requerimiento aduanero.

Hay otras limitantes de mayor profundidad que ponen en entredicho la integración centroamericana. Posiblemente el problema más evidente es que tras un principio de unidad, los países aún tienen lejos el desafío centroamericano de concebirse y actuar como región. No hay que olvidar el ejemplo del DR-CAFTA, cercano en el tiempo, en el que de la negociación regional se dio paso a proyectos nacionales favorecidos por elites económicas y políticas.

A ese panorama hay que abonar la postura de Panamá que manifiesta su reticencia a considerarse parte integral del istmo, y Costa Rica que se halla en otra tensión por las negociaciones del DR-CAFTA. Paradójicamente, este último, es el país centroamericano que acapara más del 60 por ciento de las exportaciones de la región hacia Europa.

Desde una perspectiva positiva, el AdA debe utilizarse como una herramienta para iniciar una nueva etapa de relaciones entre los países centroamericanos. Centroamérica debe integrarse sobre bases reales. Manteniendo esa perspectiva, dos preguntas deben tenerse presentes: ¿puede lograrse eso en tan corto tiempo y ver el Acuerdo como una oportunidad para acelerar los plazos para la concreción de la integración regional centroamericana?, ¿de llevarse a cabo la firma

del Acuerdo, cómo reconvertir el interés y la condición de la UE en la unión aduanera a un proceso de integración social de potencia y de desarrollo?

Ante tales interrogantes es importante afirmar los deseos de la sociedad civil regional, en cuanto que la Integración parta desde la perspectiva de los pueblos. Ello hace más urgente e impostergable la revisión del proceso de integración en la región, asegurando que se incorpore una dimensión social y principios de cooperación y solidaridad. Eso obliga a CA a verse a sí misma en procesos de colaboración y no de competencia en materia comercial, y a sus países a reconocerse unos a otros como aliados estratégicos y no como socios circunstanciales en materia política o social.

7. Participación de la Sociedad Civil en las negociaciones del AdA

El papel de la sociedad civil está directamente relacionado con la determinación de las partes de mantener el criterio de secretividad del proceso de negociación, y con el claro interés por fortalecer las condiciones y capacidades del Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana –CC SICA– para que funcione como interlocutor directo en representación de la sociedad civil centroamericana.

El CC-SICA ha sido el mecanismo determinado para la participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional. Aun cuando hay un amplio espectro de sectores sociales en la composición del CC-SICA, será necesario que este órgano muestre voluntad política de apertura para la incorporación de nuevos grupos o sectores. Pero, además, ello supone la posibilidad de no dejar concentrada en la opinión en un único interlocutor socio-económico la representatividad de la sociedad civil regional.

No es sino en estos momentos, con la aceleración de los debates por la posibilidad de un AdA, que repunta el interés de algunas organizaciones, con membresía en los capítulos nacionales del Consejo Consultivo por levantar el perfil de dicha institución; también se evidencia el interés de los espacios de coordinación nacional por aceptar a otras organizaciones y dar la visión de pluralidad

de actores. Es importante afirmar que en este momento la presidencia del CC-SICA está en manos del sector sindical y ha manifestado buenas intenciones para incluir a otros sectores de la sociedad civil en la dinámica de seguimiento de las negociaciones, y las han refrendado con acciones, lo cual es motivo de esperanza. Sin embargo, se requieren definiciones concretas y precisas de parte de las autoridades de la UE y los países de CA en cuanto a reconocer la importancia y necesidad de dialogar con sus respectivas sociedades civiles durante el proceso negociador respecto de los contenidos del futuro Acuerdo.

8. Posición de la ALOP ante la negociación de un AdA entre CA y la UE

Por mucho tiempo, una de las preocupaciones primarias de la ALOP ha sido mantenerse vigilante ante la evolución de las relaciones entre los países de la UE y la región latinoamericana. Esa vigilancia ética se corresponde con la intención de mantener los estrechos lazos de cooperación que han surgido entre países y organizaciones sociales de ambas regiones, y responde al objetivo de construir *“una democracia sustantiva que garantice la participación plena de los ciudadanos; en primer lugar, mediante la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, así como con el desarrollo de la región, que debe ser humano, equitativo y sostenible.”*³²

Desde esa perspectiva, se conjuntarán en un mismo panorama: el contexto regional, las condiciones comunes de muchos de nuestros países, el conocimiento de la evolución de la cooperación europea hacia nuestro continente y la manifiesta voluntad política de establecer acuerdos que permitan unas relaciones más justas y solidarias entre ambas regiones.

Fieles a los compromisos institucionales de nuestra Asociación, y como organismos de promoción del desarrollo, creemos en un Acuerdo de Asociación que:

1. Esté orientado al desarrollo humano, ambiental y sustentable de la región

³² ALOP “Informe Democracia y Desarrollo: Una mirada desde la Sociedad Civil. América Latina 2003-2004”. ALOP, Guatemala, pág. 5.

2. Donde la persona humana junto a su entorno tenga el privilegio de ser lo más importante, y la vida sea el recurso máspreciado de la especie humana
3. Donde los sectores menos favorecidos y más afectados por las acciones y políticas neoliberales: mujeres, ancianos, discapacitados, pueblos indígenas sean privilegiados por las condiciones que puedan crearse por medio de una asociación solidaria que permita una evolución y un crecimiento humanamente sostenible y responsable con el medio ambiente
4. Donde el comercio sea un mecanismo que permita la activación de las economías regionales centroamericanas y no sirva para profundizar la brecha existente entre sectores sociales profundamente distanciados por la inexistente distribución de la riqueza
5. Donde se construya un espacio conjunto de soluciones que permitan la superación de las condiciones estructurales históricas que no han permitido el desarrollo de nuestros pueblos. Es un reto de nuestros tiempos romper con la dependencia y el colonialismo que subsisten en nuestros Estados

Esperamos un AdA balanceado y justo, en el que sus tres componentes se refuercen entre sí y estén orientados al objetivo de promover el desarrollo humano sustentable en Centroamérica. Destinado a la promoción de una integración regional más social, política, cultural y, por supuesto, económica.

Esperamos un proceso de negociación que asegure:

1. **La participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de la democracia.** Se requiere de un espacio democrático y horizontal de participación de la sociedad civil que permita realizar aportes a la definición del Acuerdo. La promoción de la participación de la sociedad civil en la construcción del AdA, es de vital importancia para asegurar que se democratice la información, la comunicación de doble vía y se hagan llegar aquellas recomendaciones de protección a los pueblos de la región. En esencia, esperamos una participación amplia y sin exclusiones en el marco de una real interlocución con autoridades y negociadores del AdA.

Es necesario definir y concretizar mecanismos permanentes, amplios, plurales y vinculantes, en el marco del proceso de negociación, para asegurar una participación efectiva de la sociedad civil en el seguimiento de las negociaciones y en la implementación del eventual AdA.

En ese marco, es necesario enfatizar la necesidad que el CC-SICA incluya, de manera representativa, a los diversos sectores que componen la sociedad civil de la región, así como se establezcan espacios de diálogo institucionalizados entre la sociedad y las autoridades que negociarán el AdA a nivel de cada país, regional centroamericano y birregional (CA-UE).

2. **La información y la transparencia.**

Requiriendo para ello de mayor transparencia y condiciones amplias de información sobre las negociaciones. Exigimos que el marco de esta negociación no sea un “secreto de Estado” (como se ha expresado por funcionarios de ambas partes). Nos preocupa –en este sentido– el secreto del proceso negociador y demandamos con fuerza la transparencia y un acceso a la información apropiado y oportuno.

3. **El equilibrio de las partes negociantes.**

Muchas experiencias recientes han demostrado que no obstante la trascendencia y enorme impacto de los TLC en las estructuras productivas e institucionales de los países, durante los procesos de negociación se han continuado reproduciendo esquemas excluyentes y reduccionistas que terminan generando más amenazas que oportunidades, lo que acaba produciendo acuerdos comerciales injustos y poco sostenibles.

Por ello, tanto el equilibrio en la capacidad negociadora, desde diversas perspectivas y no únicamente desde una visión técnica, es imprescindible para lograr un Acuerdo que está por entrar en su etapa de negociación.

4. **El reconocimiento y superación de las asimetrías.**

El impacto de las relaciones desiguales pone en alto riesgo el posible desarrollo de la región; por ello, el tratamiento de las asimetrías debe estar claramente abordado, junto con los mecanismos de monitoreo que evidencien, no únicamente la voluntad política de las partes sino los esfuerzos en materia para revertir esos distanciamientos en términos

de calidad de vida. En particular, y sobre todo en el marco del Acuerdo, debe ponerse especial atención a las asimetrías en materia de producción, de capacidad tecnológica, económica y social, y que se determinen medidas de compensación.

En ese punto, ponemos atención al creciente interés, en la venta de servicios, negociaciones sobre inversiones, apertura del mercado de contratación pública y protección de la propiedad intelectual.

5. El tratamiento de los temas desde la perspectiva de la justicia social:

5.1 Derechos laborales. Es urgente que se incorporen en la negociación los intereses de las organizaciones laborales de Centroamérica y que ello se refleje en la inclusión de una cláusula laboral como parte integrante del AdA, en particular del Acuerdo Comercial

No se puede soslayar el fortalecimiento de mecanismos legales que aseguren los derechos laborales, por medio de la ratificación y cumplimiento de algunos convenios y derechos laborales fundamentales reconocidos por la Organización Internacional del trabajo (OIT), tales como el derecho a la organización y la negociación colectiva

5.2 Derechos colectivos. La población indígena de Centroamérica está conformada por una amplia gama de Pueblos que tienen una historia ligada profundamente a su relación con la tierra. Sin embargo, los grados de exclusión o invisibilidad de las poblaciones indígenas, también es histórica. De ninguna manera se puede atentar contra la integridad de los pueblos que conforman esa diversidad étnica, por el contrario, se espera que el AdA sea un manifiesto de la importancia y estrecha relación existente entre pueblos indígenas y territorio. Además de la importancia que cualquier proceso de desarrollo sea enriquecido por la visión y vivencia de las culturas originarias, propias de la región. Al respecto, el AdA debe incluir, como mínimo, un compromiso de las partes para ratificar e implementar el Convenio 169 de la OIT

5.3 Medio ambiente. Debe ser preocupación de las partes negociadoras reconocer en el AdA, la importancia que tiene para la región el aspecto ambiental, la biodiversidad

de la región y que cualquier acuerdo, principalmente de tipo comercial, respete la importancia que tiene el corredor biológico que representa Centroamérica para la región misma y para el mundo. Es decir, del aprovechamiento adecuado de los recursos naturales propios de la zona dependerá el equilibrio medioambiental, ya bastante perjudicado por el cambio climático mundial.

5.4 Proceso de integración regional. El proceso de integración debe ser un medio para impulsar la lucha contra la pobreza y promover un desarrollo económico y social incluyente y sostenible en la región. Y tratarlo desde la visión de los pueblos y no sólo de las economías

Indudablemente que la participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional es indispensable para contribuir a la construcción de un modelo de integración verdaderamente democrático, que retome las necesidades más urgentes de la población en general, pero principalmente de los grupos humanos que han sido víctimas permanentes de la exclusión y de la pobreza.

6 Estudios de impacto. Centroamérica debe prever la realización de un estudio de impacto similar al que se ha propuesto la UE llevar a cabo. Sin embargo, si los preparativos y

7 condiciones mínimas para la negociación no se visualizan a tan corto plazo, por ejemplo el mandato negociador para la región, difícilmente se puede pensar que se aplicarán mecanismos como el estudio de impacto. Es necesario que los organismos oficiales de la región, que tienen el compromiso de la negociación comprendan la necesidad de tener asideros objetivos y concretos que permitan tener una visión completa de lo que puede ser el impacto del AdA y, en particular, el tratado comercial. La experiencia acumulada por la sociedad civil, para atender los problemas cambiantes y constantes de la historia de la región, puede ser útil para apuntalar estos asideros.

De esa cuenta, se requiere de mecanismos concretos y vinculantes que aseguren la participación estructurada de organizaciones de la sociedad civil en todas las fases de discusión, negociación y seguimiento al proceso en los tres componentes del Acuerdo de Asociación.

Algunos compromisos de la ALOP ante la negociación del AdA CA-UE:

- a) Generar información, análisis y propuestas que tiendan a fortalecer las capacidades informativas y propositivas de las organizaciones centroamericanas involucradas en el seguimiento de las negociaciones del AdA. Ello, con el fin de incidir en los enfoques, diseños y contenidos del AdA UE-CA, especialmente en lo que se refiere a los acuerdos de complementación económica y cláusulas ambientales y laborales.
- b) Impulsar una campaña de cabildeo en torno al AdA UE-CA hacia los centros de decisión y de opinión pública, tanto en la región centroamericana como dentro de la UE. Ello con objeto de cabildear propuestas provenientes de las instancias ciudadanas regionales.
- c) Impulsar una campaña de formación y sensibilización de la opinión pública centroamericana y europea respecto a las oportunidades y amenazas del AdA UE-CA, así como una campaña de difusión de las propuestas emanadas de las organizaciones ciudadanas, tanto de la región como de la UE.
- d) Articular y coordinar con redes regionales o internacionales del movimiento social, con la finalidad de lograr mayor unidad y fuerza de la sociedad civil centroamericana. En particular, seguir apostando por los esfuerzos desarrollados en conjunto a nivel regional con la Alianza Social Continental –ASC-, Centro América por el Diálogo –CAD- e Iniciativa de Comercio e Integración –CID-, y a nivel europeo con organizaciones amigas y aliadas con las que trabaja en el seguimiento de las relaciones entre la UE y AL.

Al respecto, Oscar Azmitia escribió recientemente:³³

“La reciente experiencia de las Redes centroamericanas frente al proceso de aprobación del CAFTA nos sirvió como aprendizaje, pues en el enfrentamiento de dos tipos de acción (la incidencia y la resistencia) perdimos todos y también la sociedad centroamericana. Las redes se distanciaron y la sociedad civil también por no haber tenido la sabiduría de combinar ambas estrategias –hoy consideradas complementarias,

siempre y cuando logren un nivel aceptable de coherencia- y por no haber tendido puentes de comunicación”.

Deseando responder al anhelo y exigencia de una Centroamérica mejor, donde quepamos todos y todas, donde la inequidad desaparezca y se viva con dignidad, la ALOP, Centroamérica por el Diálogo –CAD-, la Iniciativa Comercio, Integración y Desarrollo –CID- y la Alianza Social Continental hemos creado un espacio de encuentro para poder juntos trabajar políticamente, entorno al Acuerdo de Asociación –AdA- entre Centroamérica y la UE.

Se trata de un encuentro de redes y no de un espacio de articulación orgánica, lo cual permite mayor libertad y amplitud para seguir discutiendo, y buscar también algunos consensos para la incidencia, conservando cada red su especificidad. Ese encuentro de redes tiene a la base una serie de premisas y de “reglas no escritas” que quisiera compartir:

- Queremos apostar por una Centroamérica mejor
- Nos une el hecho que este AdA –tal y como está formulado– no nos gusta y deseamos incidir para que sea más justo y menos asimétrico
- Creemos en la incidencia y que ésta se puede hacer de diversas formas. Respetamos la diversidad de formas de realizarla (desde la academia, la investigación, la incidencia o la movilización) y que juntos tendremos más fuerza
- Confiamos en las agendas participativas y en la construcción colectiva
- Nos hemos propuesto respetar los procesos al interior de cada red –las cuales no son homogéneas
- Valoramos el espacio y el proceso aunque hemos tenido momentos de tensión
- Hemos decidido que podemos ser muy “duros” y claros con el tema, pero delicados con las personas
- Hemos logrado discusiones con transparencia y confianza, y estamos avanzando hacia el establecimiento de relaciones respetuosas y fraternas

Convencidos de la importancia del diálogo, de que la polarización –entre redes y sociedad – no nos ha servido; de que no tenemos que estar de acuerdo en todo; de

³³ Boletín XV de ALOP, febrero del 2007.

que debemos respetar nuestras diferencias; de que tenemos nuestros espacios y prioridades en cada una las Redes; de que debemos apoyarnos en nuestras coincidencias y de que, lo importante, es actuar con inteligencia para aprovechar los espacios, las Redes centroamericanas. Deseamos trabajar juntas porque estamos seguras que nuestros pueblos y nuestros hermanos y hermanas centroamericanas se merecen una vida digna.

- e) Articular y coordinar con las organizaciones y redes europeas, para el trabajo de incidencia hacia la UE y sus Estados Miembros
- f) Mantener vigente el trabajo en el Proyecto de Observatorio Social de las Relaciones UE - AL, con el cual se vienen desarrollando actividades en varios de los puntos anteriores

Finalmente, enfatizamos nuestro objetivo primordial por coadyuvar al cambio en los niveles de calidad de vida, autogestión y empoderamiento de las sociedades de la región, participando activamente en un movimiento regional que busque la transformación de las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de Centroamérica. Tenemos muy claro que eso no se logra en solitario, se requiere de un esfuerzo colectivo.

Estamos convencidas y convencidos que los cambios pasan, en la mayoría de casos, por la movilización social como mecanismo de empoderamiento. De lo contrario se correrá el riesgo de contar con estrategias limitadas o, simplemente, no contará. Por eso mismo, al hacer una valoración sobre la situación del estado y avance de las negociaciones planteamos críticas ante un desgastado y limitado esfuerzo, que se ahoga en la incertidumbre de “qué va a pasar mañana”.

Consideramos imperante un giro de 360 grados en la situación y realidad regional; por ello, nuestra lucha va por su transformación. Es inadmisibles que se siga “negociando” el patrimonio de la región sin que sus habitantes terminen de comprender el compromiso de hoy y con las generaciones futuras. Ese “modelo de desarrollo” simplemente no es válido desde un punto de vista ético y ecológico, y no puede ser después de una historia pasada o reciente de violencia y dolor en varios de los países de la región. Nuestro esfuerzo debe ir por construir un modelo social incluyente, equitativo y democrático para CA. La nego-

ciación de un AdA con la UE puede ser, o no, una oportunidad para avanzar en ese sentido. Pero para ello las organizaciones sociales debemos estar atentas, activas y siendo capaces de incidir en el proceso desde su propio inicio.

PRINCIPIOS Y PROPUESTAS ANTE LA NEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA *

1. Propósito del documento

Iniciativa de Comercio Integración y Desarrollo (Iniciativa CID) y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. (ALOP) se constituyen con bases organizativas sólidas y capacitadas en todos los países de la región centroamericana. Estas dos redes están integradas por organizaciones reconocidas en la región, con larga experiencia de investigación y destacada capacidad de incidencia, particularmente en las relaciones con la Unión Europea.

Así mismo, ambas organizaciones han trabajado conjuntamente desde hace algunos años. En 2002 lanzaron por ejemplo el proyecto “Corredor del Diálogo Mesoamericano”, cuya finalidad era fortalecer las capacidades organizativas de las redes respecto de la integración regional, y buscar el mejor conocimiento de lo que podría suponer, en términos de desarrollo para Centroamérica, un posible Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Actualmente, ALOP y la Iniciativa CID consideran de gran importancia impulsar un proceso de participación e incidencia ciudadana en torno a las negociaciones del Acuerdo de Asociación (AdA) entre Centroamérica (CA) y la Unión Europea (UE). En este marco, presentan a la opinión pública algunos principios y propuestas. En cuanto a lo segundo, este documento contiene alrededor de cuatro temáticas, los tres pilares del AdA (diálogo político, cooperación y comercio) y un mecanismo de participación para la sociedad civil, que abarca tanto el proceso mismo de negociación como la posterior puesta en marcha del AdA.

De esta manera, el propósito es promover un proceso de participación ciudadana proactiva y propositiva ante el AdA CA-UE; con el objetivo fundamental de contribuir y apoyar con esfuerzos constructivos el desarrollo de nuestros pueblos, especialmente de sus sectores más vulnerables.

2. Contexto

Aun con una posición geopolítica privilegiada y biodiversidad riquísima, los países centroamericanos tienen serios problemas estructurales en su desarrollo y en la cohesión de sus sociedades. Por eso requieren de transformaciones que les permitan lograr un desarrollo humano sostenible, en términos de equidad social y creación de oportunidades. Para ello, las organizaciones sociales integrantes de la Iniciativa CID y ALOP consideramos imperativo que prevalezcan los intereses colectivos por encima de los de algunos sectores económicos que han tenido preeminencia histórica en la región.

La región sufre de problemas, bastante serios, en su proceso de integración, y aunque los países le han dedicado muchos años y recursos, no hay aún mejoras visibles y sustantivas en la calidad de vida de sus pobladores. Evidencia de ello fue la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés) en el que cada país negoció en términos de ofrecer más y recibir menos, para sacar supuestas ventajas competitivas. En este contexto, la UE confiere gran importancia a la integración regional, demandando una negociación del AdA con CA, de bloque a bloque, en el que desarrollo, integración regional y negociación comercial aparecen

* ALOP y la Iniciativa CID reconocen y agradecen el apoyo recibido de Oxfam Internacional para la producción del presente documento.

como dimensiones de un mismo proceso aunque con cursos diferentes, para su concreción.

Sin embargo, el inicio de las negociaciones del AdA entre CA y la UE genera tanto expectativas como preguntas y temores, en múltiples actores económicos, sociales y políticos de ambas regiones. En particular, las dudas giran en torno a si ese Acuerdo será una repetición o una alternativa a los clásicos Tratados de Libre Comercio (TLC), de los cuales Centroamérica tiene la controvertida y reciente experiencia del DR-CAFTA.

Desde el lado europeo, se insiste que el proyectado AdA con CA no será un simple TLC más, sino que comprenderá también diálogo político y cooperación, aspectos a los que le asigna igual importancia. Más aún, reiteradamente se ha manifestado que los tres componentes son interdependientes, y que su profundización dependerá de la voluntad política de las partes, por lo que se espera que el futuro AdA abra nuevas posibilidades de desarrollo para el Istmo.

En este mismo sentido, la parte europea ha subrayado que no tiene un real interés económico en la negociación del posible AdA, puesto que el comercio con la región centroamericana no es relevante en volumen para la UE. Tampoco la UE es el principal socio comercial de CA: para los países centroamericanos, entre 2001 y 2005 las exportaciones hacia la UE representaron, en promedio, 10.8% del total, mientras que las importaciones sólo significaron el 9.4% del total.¹ Sin embargo, las relaciones económicas de CA con la UE trascienden las relaciones comerciales, en especial si se tiene en cuenta la creciente importancia de las inversiones europeas en la región.² Por otro lado, la vigencia del CAFTA como trampolín para ingresar al mercado estadounidense tenderá, posiblemente, a aumentar el interés de las inversiones europeas en la región. En consecuencia, los impactos de un AdA entre la UE

y CA, en materia de inversiones y servicios, no son de poca monta para Centroamérica.

El eventual AdA abarcaría, además de un espectro amplio de cuestiones económicas y posibles acuerdos en materia de acceso a mercados: derechos de propiedad intelectual, normativas laborales y ambientales, compras de gobierno, medidas sanitarias y fitosanitarias, etcétera. Todo ello supone que si bien la importancia de CA puede no ser tan significativa en el universo comercial de la UE, la región adquiere relevancia cuando se considerarían estos componentes en el marco de la estrategia de competitividad global de la UE.³

En este sentido, entre los elementos del contexto en que se desarrollan las negociaciones del AdA CA-UE hay que tener presente lo que debe considerarse como contradicción en sí misma, es decir, la tensión entre la multilateralidad y la bilateralidad (o birregionalidad) de la política comercial europea.

Por un lado, la UE mantiene su apoyo al sistema multilateral de comercio, en el que enfatiza la importancia de las dimensiones de desarrollo en la Ronda de Doha. Así, la propia UE manifiesta que la OMC es el ámbito apropiado para las negociaciones comerciales. Sin embargo, en lugar de cumplir con su parte de los compromisos adquiridos en Doha, para establecer las condiciones de un sistema multilateral de comercio justo, la UE, en la práctica, ha mostrado mucho más interés por la ruta bilateral a través de nuevos tratados de libre comercio con América Latina y otras regiones o países, a saber: África, Caribe y Pacífico (ACP), países asiáticos y ASEAN, países del Golfo Pérsico y del Mediterráneo.

De igual manera, la UE plantea su intención de obtener paridad con los acuerdos alcanzados por Estados Unidos (EEUU) en la región, como lo hizo antes con México y Chile. Esta dinámica provoca la pregunta sobre si la búsqueda de estos AdA por la UE esté relacionada con el ingreso a diferentes mercados latinoamericanos y lograr condiciones favorables para las inversiones europeas, más que para la promoción del desarrollo y la integración en América Latina.⁴

¹ La balanza comercial con la UE, mismo con la vigencia del SPG plus, es deficitaria para los centroamericanos en alrededor de mil millones de dólares anuales (en el 2005, el saldo para CA de su comercio con la UE fue de -1,081.52 millones de dólares). Hasta el presente, los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, no han logrado aprovechar las ventajas ofrecidas por el tratamiento preferencial (SPG+) de que gozan sus exportaciones hacia la UE. Entre las razones más comúnmente evocadas aparecen la falta de conocimientos sobre cómo aplicar las normas de origen y la obtención de certificados, así como la falta de competitividad de las empresas centroamericanas.

² Si a fines de la década de los 90 los países de CA solamente recibían el 2% del total de la Inversión Directa de la UE en el mundo, en los primeros años de esta década dicho promedio se había más que duplicado sumando alrededor del 5% del total de la inversión de la UE; y en el 2004 ya representaba el 10.34%.

³ Consultar la estrategia propuesta por la Comisión Europea «Una Europea Global: Competir en el Mundo».

⁴ No está demás, poner atención en las preocupantes distracciones para el sistema multilateral que provoca el creciente número de acuerdos comerciales bilaterales, de tal manera que vengán a complicar las negociaciones multilaterales como bien se evidencia en este momento, desviando recursos de negociación del ámbito de la OMC.

Estos elementos no pueden soslayarse al analizar la negociación de un AdA entre la UE y los países centroamericanos. Y en este punto, surge una preocupación fundamental respecto de cómo un eventual AdA entre la UE y CA abordará, o ignorará, las asimetrías entre las partes y establecerá mecanismos que contribuyan a equilibrar y/o compensar las desigualdades entre ambas regiones. Desde luego, conviene enfatizar la atracción de inversiones que favorezcan los encadenamientos verticales con las empresas nacionales en CA, las que a su vez faciliten la introducción de mejores prácticas productivas que beneficien con transferencia de tecnología a las empresas locales, principalmente a la micro, pequeña y mediana empresas, la mayoría en la región.

Otro elemento relevante, respecto de la naturaleza y alcance del eventual AdA CA-UE, radica en la importancia asignada a la integración regional en los requisitos planteados por la UE a los países centroamericanos, para iniciar las negociaciones. Se supone que el eventual AdA contribuirá a fortalecer el aún incipiente, y por momentos en exceso declarativo, proceso de integración regional representado por el Sistema de Integración Centro Americana (SICA), el que debería, según la parte europea, concretar algunas de sus tareas pendientes antes de la firma de un Acuerdo.

No olvidamos por cierto el interés de la UE en que se logren avances efectivos en la integración centroamericana como forma de facilitar su comercio con la región, pero a la vez es evidente que la región requiere avanzar en la concreción de una serie de mecanismos que permitan su efectivo funcionamiento como sistema de integración, logro que redundaría en beneficio de su desarrollo. Justamente la posibilidad de que el AdA con la UE ahonde la integración regional centroamericana, es otro de los argumentos esgrimidos para diferenciarlo de un TLC tradicional, aunque este punto también merece ser analizado con mayor atención.

Es cierto que la UE apoya políticamente y ha aportado recursos económicos para fortalecer la integración económica regional de CA. No obstante, la actitud europea a la hora de evaluar la concreción de dichos avances no ha sido todo lo exigente que podría haberse esperado, desde nuestra perspectiva, en beneficio de una efectiva y multidimensional integración regional. Es cierto asimismo que la UE no puede obligar a los países centroamericanos a

integrarse, y muy lejos estamos de semejante planteo. Por obvias razones de respeto a la soberanía de los pueblos centroamericanos rechazamos cualquier forma de injerencia externa. Lo afirmamos porque estamos convencidos de los beneficios que puede aportar una efectiva y amplia integración regional centroamericana, no sólo en términos económicos sino también políticos, sociales, culturales, etcétera; componentes esenciales de todo proyecto que permita superar o por lo menos reducir, de manera importante, la vulnerabilidad estructural y sus derivados: pobreza e inequidad.

También, la UE ha puesto como condición para la negociación con CA hacerlo en bloque y no con cada país centroamericano por separado (sin articulación de posiciones comunes ni defensa conjunta de intereses regionales centroamericanos—como fue negociado el DR-CAFTA). Esta cuestión, que también puede ser criticada si es entendida como una imposición de la parte europea, ha generado polémica en CA y demandado arduas negociaciones entre sus gobiernos para alcanzar una fórmula de consenso y encarar juntos, pero no tanto, las negociaciones: la “vocería única rotativa”. Con esta fórmula el país sede de cada ronda de negociación, sería el vocero regional. En la siguiente ronda en Bruselas, ese país mantendrá la representación, la cual cambiará cuando la reunión vuelva a realizarse en CA. Ahora bien, si la preocupación inicial ha sido la de cómo negociar, más difícil todavía puede resultar lograr una propuesta regional centroamericana para las negociaciones. Hay un compromiso de hacerla, pero el cómo lograrla y luego defenderla, conjuntamente en la mesa de negociación con la UE demandará un gran esfuerzo de concertación política y diplomática de parte de los gobiernos centroamericanos.

Para ALOP e Iniciativa CID los componentes de diálogo político y cooperación son tan importantes en la negociación del AdA como los aspectos comerciales y de inversiones. Así ha sido afirmado por las autoridades europeas y recogido por los centroamericanos, y mucho nos interesa que así resulte, para que el AdA sea realmente un instrumento a favor del desarrollo humano sostenible en CA. Sin embargo, debemos tener presente al respecto algunos elementos que nos obligarán a estar muy atentos al desarrollo de las negociaciones, para que tal objetivo se logre.

En primer lugar, hay un texto sobre estos temas que no ha entrado en vigor, pero que es la base que tendrá la negociación de estos capítulos.⁵ Al parecer, todo el contenido del Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación está sobre la mesa de negociación; sin embargo, es altamente probable que algunos de los gobiernos centroamericanos se muestren reacios a discutir cuestiones como derechos humanos o cláusula democrática, después de lo acordado en el 2003. En especial, sería apropiado (aunque parece difícil) que la cláusula democrática y las cláusulas de carácter social y medioambiental puedan ser incluidas en el AdA de una manera vinculante y dotadas de mecanismos e instrumentos para asegurar su instrumentación positiva. Algo parecido puede ocurrir del lado europeo si nos imaginamos un posible tratamiento del tema de la deuda externa de los países de CA; si se propusiera por parte de los centroamericanos condonarla o convertirla en programas de inversión social y fondos compensatorios para los efectos del propio AdA, sobre los sectores más sensibles o vulnerables.

De todas formas, defender la cooperación como un instrumento central de las relaciones, manteniendo el objetivo de promover el desarrollo sostenible, la cohesión social y la integración regional y no subordinándola a ser un instrumento compensatorio de un acuerdo de libre comercio, puede hacer del AdA algo más y sustantivamente diferente a un TLC. Pero eso está todavía por verse.

En segundo lugar, la negociación del AdA CA-UE se promueve acompañada de dos iniciativas: nos referimos a los Estudios de Impacto y Sostenibilidad del Acuerdo (SIA por sus siglas en inglés), al acceso oportuno a la información y, por ende, a la participación efectiva de la sociedad civil en su negociación y seguimiento.

Respecto a los SIA, son un requisito imprescindible por la UE para la firma de sus acuerdos comerciales. Se refieren en especial a los efectos del que uno posible, con un tercer país o región, puede tener en términos económicos, sociales y medioambientales en la UE, pero también en el país o región socia. Está previsto que se haga un SIA respecto del AdA con CA, proceso que ha tardado en iniciarse

mucho más allá de lo deseado y previsto. Ahora bien, si se desea que estos Estudios rebasen el requisito normativo europeo, deberían contemplar varias condiciones; por ejemplo: que estén finalizados antes del inicio de las negociaciones para que sus eventuales resultados pudieran ser reflejados en el propio AdA (lo cual ya no es posible) o que por lo menos en su texto se prevean mecanismos de seguimiento y evaluación de los impactos y se indiquen mecanismos compensatorios; o que, mínimo, los borradores de estos Estudios sean difundidos y abiertos a la crítica, comentarios y propuestas, no sólo a nivel de los gobiernos, sino de grupos económicos y sociales antes de su versión final.

Además, este punto se relaciona claramente con la transparencia de las negociaciones y la posibilidad de informarse oportuna y completamente de lo acordado. Es evidente que los gobiernos defenderán la opacidad de las negociaciones en función de los intereses que desean preservar, y será comprensible esa actitud por negociar los mayores beneficios para sus países. Pero ese objetivo de ninguna manera puede justificar un aislamiento de los negociadores respecto de sus representados. Las sociedades de sus respectivos países tienen el derecho de estar informadas y ser consultadas de manera oportuna y lo más completa posible de los contenidos, avances y posibles resultados de los acuerdos que se negocian.

Finalmente, esto nos conduce a otro tema de particular importancia para las organizaciones de la sociedad civil, es decir, el de su participación en el seguimiento de las negociaciones y la puesta en marcha del AdA. Tradicionalmente, la exclusión de la sociedad civil en los procesos negociadores de acuerdos comerciales no ha sido exclusiva de las organizaciones sociales, también han sido excluidos los Parlamentos que han recibido textos ya signados para su aprobación, sin poder modificar los contenidos ya pactados, so pena de desechar los acuerdos logrados. Respecto de las negociaciones entre CA y la UE el último apartado de este documento aborda la cuestión de la participación de la sociedad civil y plantea propuestas para que no se repitan tales exclusiones o postergaciones de las consultas y posibilidades de participación en el proceso de negociación del Acuerdo. Ningún eventual AdA entre CA y la UE ostentará la legitimidad necesaria, si en su negociación las respectivas sociedades civiles quedaron al margen de su discusión.

⁵ Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte. Firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003.

3. Principios de la negociación.

El Acuerdo de Asociación CA-UE debe partir del reconocimiento de principios fundamentales, que deben quedar expresamente definidos:

- I. El AdA debe establecerse en función de fomentar, proteger y respetar los derechos humanos y sociales de los pueblos de la región centroamericana, es decir: tener como objetivo primordial el desarrollo humano sostenible de CA.
- II. La negociación y contenidos del AdA deben contribuir al fortalecimiento de la integración centroamericana institucional, económica, político y social. Esto implica una integración social-incluyente.
- III. El proceso de negociación debe ser democrático, desburocratizado, marcado por una amplia y oportuna divulgación de la información, con mecanismos ágiles y oportunos para su seguimiento.
- IV. La región centroamericana debe negociar en bloque, como región unificada y coordinada, a partir de una visión regional de desarrollo compartido.
- V. Las partes negociadoras deben garantizar una participación real y efectiva de la sociedad civil en el proceso de negociación. Esta participación debe ser incluyente, calificada y vinculante.
- VI. El AdA debe reconocer claramente las asimetrías existentes entre la UE y CA y al interior de CA, y establecer un Trato Especial y Diferenciado (TED). Esto debe quedar consagrado como uno de los principios del AdA. El TED se debe aplicar por medio de mecanismos innovadores que trasciendan (pero incluyan extensivamente) amplios periodos de desgravación y exclusión de productos sensibles, por ejemplo, condicionando los compromisos de liberalización de CA al cumplimiento de umbrales relativos a indicadores de desarrollo económico y social.
- VII. El AdA debe incorporar comprensivamente todos los aspectos relacionados

con la promoción del respeto y protección de los derechos humanos y los principios democráticos. El Acuerdo no debe reducir los estándares de protección ya incluidos en el SPG Plus, sino, por el contrario, reforzarlos, como mínimo incorporando de manera vinculante los 27 Convenios del artículo 9 del SGP Plus y el Convenio 169 de la OIT, y contemplando los demás instrumentos actuales y futuros de protección de derechos humanos y de promoción del desarrollo sostenible. Asimismo, el AdA debe establecer mecanismos de monitoreo y promulgación del respeto a dichos principios.

VIII. Es necesario abogar porque la posible firma de un AdA entre CA y la UE no implique un cambio al eje central de la relación histórica entre las dos regiones enmarcada en el diálogo político y la cooperación al desarrollo. En este sentido, el AdA debe ser coherente con el objetivo primordial de promover el desarrollo humano sostenible de los pueblos centroamericanos, reflejándose en un equilibrio de los tres componentes de AdA en el marco de la “coherencia de políticas a favor del desarrollo” y los principios, valores y objetivos consagrados en el Consenso Europeo sobre Desarrollo.⁶

IX. Antes y durante el proceso de negociación, es necesario determinar cuáles son los potenciales impactos que tendría el AdA en CA. Se debe disponer con los Estudios de Impacto y Sostenibilidad lo más pronto posible, que identifiquen y analicen las oportunidades y amenazas del Acuerdo para ambas regiones y que sean insumos para las negociaciones.

4. Diálogo Político

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, el acuerdo sobre Diálogo Político debe ser el punto de referencia de los demás componentes, es decir, fungir como el componente de equilibrio entre el acuerdo comercial y el de cooperación, y que muestre

⁶ Consenso Europeo sobre Desarrollo: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/c_046/c_04620060224es00010019.pdf

la voluntad por un verdadero impulso a los procesos de desarrollo y apertura a la participación de la sociedad civil.

El diálogo político debe considerarse un instrumento sustantivo que sirva para promover, proteger y respetar los derechos humanos integralmente entendidos; los valores democráticos y los principios del Estado de Derecho.

Un factor trascendental, al inicio de las negociaciones, debe ser la evidente voluntad política por parte de las autoridades de ambos bloques para que los movimientos y organizaciones sociales participemos activamente en estos procesos de diálogo y negociación. Para ello sugerimos algunas consideraciones que creemos necesarias, y que deben quedar explícitamente expresadas en el AdA y promovidas durante su realización:

4.1 Desde una perspectiva de ciudadanía y derechos, fomentar la Cohesión Social,⁷ es decir, involucrar en la discusión los grandes desafíos de Centroamérica, tales como la consolidación y extensión de la democracia, la reelaboración del tejido social profundamente vulnerado por los conflictos armados y la permanente inestabilidad social; el débil crecimiento económico y las prevalientes condiciones de pobreza extrema y exclusión de la mayoría de población.⁸

4.2 El componente de Diálogo Político del AdA debe traer consigo un planteamiento serio de la participación real de diferentes sectores de la sociedad y no sólo un diálogo entre Estados. Por lo tanto, los mecanismos definidos para iniciar el Diálogo Político deben incluir de manera institucionalizada la participación de la sociedad civil en todas las formas que este adopte (reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, de Ministros, de Altos Funcionarios, etc.).

⁷ Entendida como: “acceso justo, equitativo y permanente a los beneficios y recursos económicos, productivos, culturales y ambientales generado por la actividad social y económica de la sociedad en su conjunto, por parte de todos los actores sociales sin distinción de raza, condición socioeconómica, género, edad o condiciones físicas” Willing (Reinhard), La cohesión social en el modelo de economía social de mercado en Alemania, Seminario: “Avances en el Objetivo de la Cohesión Social en Centroamérica”. Mencionado en “La Cohesión Social en Centroamérica” por ICAES y CCT.

⁸ La UE plantea en la Estrategia Regional 2007-2013 para América Central, poner atención a la falta de cohesión social, originada por “los altos niveles de pobreza y de extrema pobreza, a la distribución desigual de la riqueza y los ingresos y la limitada oferta de los servicios sociales básicos y del acceso a éstos, como salud y educación”.

4.3 El Diálogo Político debe incluir en su agenda la vulnerabilidad ambiental determinada por el uso irracional de los recursos naturales y la débil gestión del medioambiente que son, además, condiciones que deben prevalecer a la hora de discutir la cohesión social. Hay una estrecha relación entre grupos poblacionales en condiciones de pobreza o pobreza extrema y la vulnerabilidad ambiental, sobre todo, porque dichos colectivos son los más afectados y expuestos ante desastres naturales.

4.4 El Diálogo Político debe fomentar la integración regional de los pueblos por medio de la promoción, el desarrollo y el respeto a los valores democráticos de cada sociedad y de la región, en su conjunto. Es decir, se deben respetar las autonomías de las Partes y promover la integración de los pueblos centroamericanos en todos los ámbitos de interés común, especialmente en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

4.5 El Diálogo Político debe abogar por la ratificación y aplicación (por parte de los Estados parte del AdA) de todos los convenios e instrumentos actuales y futuros de protección de los derechos humanos y de promoción del desarrollo sostenible.

4.6 El componente de Diálogo Político del AdA debe comprender todos los aspectos relacionados con los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo decente,⁹ creación de empleo, globalización justa,¹⁰ derechos en el trabajo, diálogo social, protección social y la erradicación de la pobreza. Observando especial interés en el Convenio 169, sobre derechos de los pueblos indígenas. Debe promoverse un compromiso serio por trabajar por la abolición de toda forma de racismo y discriminación.

⁹ El trabajo decente resumido como las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género.

¹⁰ Globalización justa, entendido como la creación de oportunidades para todas y todos.

4.7 El Diálogo Político debe abordar también los aspectos relacionados con el medio ambiente y la buena gobernanza, empezando por la ratificación e aplicación efectiva (por todos los estados parte del AdA) de los convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales sobre estos temas.

4.8 El Diálogo Político debe establecer mecanismos jurídicos vinculantes que permitan operar la cláusula democrática en el AdA, y que incluyan la sumisión de informes sobre derechos humanos entre ambas partes, con participación de movimientos sociales, sindicatos y ONG. Nos referimos a la necesidad de aplicación de políticas “positivas” de condicionalidad y el establecimiento de mecanismos que permitan exigir el cumplimiento de la cláusula democrática por parte del sector privado de ambas regiones (empresas e inversionistas, nacionales y extranjeros).

4.9 El Diálogo Político debe incorporar el tema Migratorio. Deben asegurarse los derechos y el respeto a la movilidad laboral de los actuales y futuros migrantes en cualquiera de los países o regiones suscriptores del AdA. Además, se deben incorporar programas acerca de la protección e información contra la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes.

4.10 El Diálogo Político (en materia de política exterior y de seguridad) debe establecerse en el marco de las Naciones Unidas y fundarse en el respeto a los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho.

4.11 El Diálogo Político debe constituirse en el mecanismo por excelencia que permita a los gobiernos centroamericanos superar las divergencias entre los países –provocadas principalmente por diferendos limítrofes y migratorios–, armonizando las diferentes visiones y niveles de interés sobre el proceso de integración regional, para avanzar en la superación de los desiguales niveles de desarrollo intrarregional que derive, a su vez, en una mayor apropiación social de la integración.

4.12 Finalmente, el Diálogo Político entre la UE y CA debe privilegiar objetivos e indicadores concretos sobre desarrollo humano sostenible, tales como –pero no limitándose a– los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, transparencia y buena gobernanza.

5. Cooperación

La cooperación ha sido un pilar fundamental en las relaciones entre la UE y los países centroamericanos, que ha privilegiado el papel democratizador y ha impulsado el desarrollo. Por consiguiente, debe constituir uno de los principales instrumentos para que el futuro Acuerdo de Asociación contribuya al desarrollo equitativo en la región y a la búsqueda del equilibrio, en las relaciones birregionales, ya de por sí asimétricas.

La región requiere mantener un enfoque humano de la cooperación, pues todavía los hilos de enlace son débiles y por ello su respuesta ha sido limitada respecto a los desafíos que plantea el desarrollo en una región tan desigual. Las sociedades de la región requieren que la ayuda establecida por la cooperación se descentralice y se dirija a los sectores que más la necesitan, afectados por las históricas condiciones estructurales de pobreza, y ante los riesgos que puede representar para ellos la apertura comercial indiscriminada, deben ser los destinatarios principales de la cooperación. Así, es indispensable que la cooperación no termine favoreciendo a sectores dominantes y pudientes de las economías de estos países.

La UE afirma que el “componente de cooperación” que se está negociando en el marco del AdA no está vinculado con la cooperación (o ayuda) al desarrollo otorgada por la UE a CA. En cambio, el componente de cooperación del AdA refiere una asignación o negociación de recursos de cooperación. Por su parte, las estrategias y recursos de cooperación al desarrollo de la UE para CA ya se han definido para el periodo 2007-2013. Hay aquí una falta de coherencia, ya que un AdA entre CA y la UE, en tanto marco comprensivo y rector de las relaciones entre las dos regiones, debe integrar todos los

elementos relativos a cada dimensión de las relaciones y componente del AdA. Por lo tanto, en las negociaciones del AdA se debe discutir la cooperación (ayuda) al desarrollo: ya en el pasado, en el presente y en lo futuro que otorga la UE a CA, como parte fundamental del componente de cooperación.

Por eso, los gobiernos centroamericanos deben enfatizar la negociación del componente de cooperación en los siguientes aspectos:

5.1 Es necesario, al momento de la negociación, el componente de Cooperación que adecue los contenidos y los fondos de la cooperación regional de la UE, para el desarrollo de la región. Sin embargo, no será posible lograrlo si éstos no van acompañados de una revisión y evaluación de la Estrategia Regional 2007-2013, así como de las Estrategia País 2007-2013; de su ejecución anual y velar porque haya concordancia entre ellas. Las organizaciones de la sociedad civil deben participar activa y calificadamente en la elaboración, definición, aplicación y monitoreo de las estrategias de cooperación de la UE con los países y la región CA. El futuro AdA debe incluir, de manera expresa, un compromiso de consulta a organizaciones de la sociedad civil en el proceso de evaluación y definición de las estrategias de cooperación regional, y con cada uno de los países de CA.

5.2 El componente de Cooperación debe tener como objetivos primordiales el respeto y promoción de los derechos humanos integralmente considerados y el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, la cohesión social y la integración regional.

5.3 Establecer un fondo económico común centroamericano, para impulsar el proceso de la integración económica y social, y fortalecer la relación comercial entre CA y la UE. Dicho fondo debe tener un mecanismo financiero para compensar las asimetrías, facilitar el comercio con la región, establecer partidas destinadas a la cohesión social y el desarrollo humano, y procedimientos que garanticen una armoniosa y transparente administra-

ción de los recursos. Los mecanismos de conformación, aplicación y seguimiento de este fondo se establecerán durante el proceso negociador.

5.4 La cooperación debe incluir programas que garanticen mecanismos para el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, que les convierta en actores pro-activos en la construcción del desarrollo de la región y participen activa y calificadamente en el diálogo político y en la definición de los contenidos de los programas de cooperación de la UE, así como en su monitoreo, evaluación y seguimiento.

5.5 La cooperación en materia laboral, debe contribuir a:¹¹

- Que la política económica incorpore el enfoque de género, para asegurar la inserción laboral de mujeres y hombres en condiciones de igualdad.
- Fortalecer la aplicabilidad de los derechos de los trabajadores ya establecidos en los códigos de trabajo; así como contribuir a la efectividad y garantía de los tribunales de lo laboral.
- Una mayor exigibilidad de los derechos laborales, ya que otorgan estabilidad laboral a los trabajadores.
- Fortalecer la organización sindical y el papel del Estado, en la promoción y garantía de la misma.
- Promover la creación de una instancia regional de consulta sindical.
- Homologar la legislación laboral centroamericana hacia estándares más altos, en los derechos que generan mayor competencia en términos de costos laborales para los inversionistas.

5.6 La cooperación debe encaminarse a apoyar la armonización de las legislaciones laborales nacionales de CA. De manera que CA se comprometa a que los derechos de los trabajadores

¹¹ Estas recomendaciones han sido tomadas de: "Análisis y Propuestas ante el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y Centroamérica". Iniciativa CID, noviembre 2006.

y trabajadoras de la región no serán disminuidos sino aumentados, mejorándolos de forma gradual y efectiva. Los derechos actuales deben ser el piso de negociación y no el techo.

5.7 La cooperación en materia ambiental, debe contribuir a:¹²

- Generar oportunidades de apoyo financiero, técnico y científico para el desarrollo sostenible de la región.
- Mejorar el desempeño ambiental de los sectores productivos vinculados a la exportación (agricultura, pesca).
- Fortalecer la capacidad regulatoria e institucional de los países centroamericanos relacionada con la promoción de la producción y comercio de bienes y servicios ambientales.
- Desarrollar fuentes de energía renovables (para reducir la dependencia de los países de la región de las fuentes de energía fósiles).
- Generar condiciones y recursos que contribuyan a que la región logre un mayor aprovechamiento del mercado de Certificados de Derecho de Emisión.
- Potenciar los procesos (a veces muy lentos) de la aplicación de los acuerdos ambientales internacionales (AMUMAS), que han sido ratificados por Centroamérica.

6. Comercio

El Acuerdo Comercial debe tener por objetivo fundamental el desarrollo humano sostenible de la región centroamericana. Por ello, ante la negociación comercial con la UE, los gobiernos de Centroamérica deben considerar los siguientes criterios:

- I. El proceso de negociación debe partir del reconocimiento de la fragilidad socioeconómica de la región centroamericana, caracterizada por sus estructuras socioeconómicas distorsionadas y desiguales, con gran concen-

tración de los ingresos y la riqueza, con marcadas disparidades económicas, políticas y territoriales, con fuertes desequilibrios en las capacidades de negociación y altas demandas sociales.

- II. Centroamérica, antes de culminar la negociación con la UE, debe identificar los sectores vulnerables que pueden ser amenazados con un simple acuerdo de libre comercio. Para ello es necesario la investigación que aparezca en los Estudios de Impacto y de Sostenibilidad del Acuerdo, que identifique y analice las oportunidades y amenazas del Acuerdo para ambas regiones. Estos Estudios de Impacto y Sostenibilidad deben ser realizados tanto por la UE como por los países centroamericanos y deberían haber estado finalizados antes del inicio de las negociaciones, para que sus eventuales resultados pudieran ser contemplados en el propio AdA. Puesto que esto ya no es posible, será importante durante las negociaciones se prevea, y apunte, en el texto de los Estudios, mecanismos de seguimiento y evaluación de los impactos, y se contemplen mecanismos adecuados de compensación ante posibles perjuicios y distorsiones. Asimismo, el proceso de elaboración de estos Estudios deberá ser participativo, los borradores ampliamente difundidos y abiertos a la crítica, consulta, debate y propuestas, no sólo a nivel de los gobiernos sino de las organizaciones sociales, civiles y académicas. Debe ser obligatoria, por parte de los gobiernos, la presentación y difusión pública de los Estudios de Impacto y Sostenibilidad antes de la firma del AdA.

- III. Centroamérica debe garantizar en el Acuerdo que se reconozca claramente el ingreso progresivo a los mercados europeos, en condiciones preferenciales y superiores a lo establecido en el actual régimen SPG Plus, evitando que se ahonden las enormes asimetrías existentes entre las partes. Para ello es necesario que se establezca un Trato Especial y Diferenciado.

Los gobiernos centroamericanos deben enfatizar, en la negociación del componente Comercial, los siguientes aspectos:

¹² Ídem. 7.

- 6.1** Se debe garantizar a Centroamérica recibir un Trato Especial y Diferenciado que predomine en el capítulo de ingresos a mercados, pero sea comprensivo en todos los sectores del Acuerdo comercial, no sólo otorgando plazos más largos en el cumplimiento de las obligaciones, sino creando oportunidades para mejorar la capacidad competitiva de la región. Los Tratamientos Especiales y Diferenciados son parte integrante de los Acuerdos de la OMC.
- 6.2** Centroamérica y la UE deben acoplar las negociaciones agrícolas al cumplimiento de los compromisos asumidos por la UE, en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Estos compromisos deben cumplirse en los tres pilares de dicho acuerdo: competencia en exportación, ayudas domésticas e ingreso a mercados. Contrario a la situación de la agricultura centroamericana, Europa dispone de un sector agrícola moderno, altamente subsidiado y competitivo, que ocupa una posición dominante en los mercados agroalimentarios mundiales. En la negociación del AdA se deberá asegurar la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación y de todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente. Abrir el sector agropecuario centroamericano a la competencia de los mercados agroalimentarios europeos, que funcionan profundamente distorsionados, podría provocar daños a algunas cadenas productivas agrícolas y, de paso, ahondar los desequilibrios sociales en la región.
- 6.3** Los países centroamericanos deben garantizar la inclusión en el AdA de una salvaguardia especial, basada en activaciones por la cantidad y el precio de las importaciones. Los productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial serán parte integrante de las modalidades y del resultado de las negociaciones del Acuerdo. Además, se deberá asegurar que esta salvaguardia se ajuste a las circunstancias y necesidades particulares de los países de Centroamérica.
- 6.4** Centroamérica debe negociar –sin exclusión de ningún tipo– la eliminación de toda barrera no arancelaria al comercio, incluyendo regulaciones relacionadas con requisitos sanitarios y fitosanitarios, superando lo expresado por la OMC. Asimismo, el AdA debe garantizar a los países centroamericanos (de parte de la UE) el apoyo técnico necesario para los que los productos de la región cumplan con los estándares establecidos para el ingreso al mercado europeo.
- 6.5** Centroamérica deberá claramente determinar en la negociación, los bienes agropecuarios sensibles y especiales, para dejarlos al margen del Acuerdo. Esta posición es de conformidad con la propuesta de ingreso a mercados de la OMC, consistente en reducción de aranceles; con excepciones para productos sensibles y especiales para los países en desarrollo, partiendo de la seguridad alimentaria, desarrollo rural y necesidades de subsistencia.¹³
- 6.6** Los Temas Singapur (inversiones, competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio), al no haber consenso en las negociaciones de la OMC, no deberían discutirse en una negociación bilateral. Tal como lo expresó la OMC en la Reunión Ministerial de Hong Kong, en la que los países miembros reconocieron la situación económica particular de los Países Menos Adelantados (PMA), incluidas las dificultades con que se enfrentan, y se admitió que no se espera de ellos que contraigan nuevos compromisos.¹⁴
- 6.7** Si bien es cierto que en los recientes años los servicios han tenido grandes transformaciones, desempeñando una creciente importancia en las economías centroamericanas, ello en modo alguno ha significado que hayan extrañado sus características básicas, para que en el Acuerdo comercial con la UE

¹³ Primer Avance - “Análisis y Propuestas ante el Acuerdo de Asociación y Libre comercio entre la Unión Europea y Centroamérica”, Iniciativa CID, noviembre de 2006.

¹⁴ Declaración Ministerial Hong Kong, “Programa de Trabajo de Doha”, adoptada el 18 de diciembre de 2005.

se les negocie igual que a otros productos. Es conocido ampliamente que las multinacionales de servicios públicos, muchas de ellas europeas, aprovecharon los procesos de apertura y privatización en Centroamérica para hacerse de importantes empresas públicas, colocando en la lógica del mercado el suministro de servicios fundamentales. Los servicios son importantes no sólo como insumos para la producción de bienes o de otros servicios, sino también porque satisfacen necesidades de la población, algunas de ellas fundamentales para sus vidas.

6.8 Las negociaciones, acerca de los servicios, deben realizarse considerando criterios incluso fuera del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC, definiendo modalidades de negociación con un enfoque de peticiones y ofertas sobre listas positivas y adquisición de compromisos específicos.

6.9 La OMC ha identificado listas de servicios susceptibles de comercializarse en los mercados internacionales, entre los que ha incorporado los servicios públicos (educación, salud y sanidad) y los denominados “servicios de utilidad pública”, tales como electricidad, telecomunicaciones, agua y gas. Desde nuestra perspectiva, en el marco de la negociación con la UE dichos servicios deberían quedar fuera de la negociación. Los gobiernos centroamericanos deben asumir la responsabilidad de garantizar a toda la población el suministro de los servicios básicos y de utilidad pública; de tal manera que, en función de favorecer el bien común, deben conservar la posibilidad de mantener empresas públicas proveedoras de servicios vitales para la población.

6.10 Los negociadores de ambas partes deben considerar las enormes diferencias en tamaño y nivel de desarrollo de los servicios existentes entre ambas regiones, de tal manera que un Trato Especial y Diferenciado es absolutamente necesario, pero no se puede limitar a mayores plazos aplicativos de los acuerdos. Por estas y otras múltiples

razones, es que ALOP y la Iniciativa CID consideran que en el acuerdo comercial con la UE sería inapropiado la suscripción de reglas obligatorias e irreversibles que impidan la regulación de los servicios. En consecuencia, las normas que deben regular el comercio de servicios, no pueden ser las mismas que se aplican a los bienes agrícolas o industriales.

6.11 Aun cuando consideramos que los Temas Singapur no deben incluirse en el proceso de negociación AdA UE-CA, observamos dos disciplinas altamente controvertidas que están en la agenda de negociación: inversiones y compras de gobierno, sobre las que la UE mantiene enorme interés. En materia de regulación de inversiones extranjeras, el AdA debe advertir las asimetrías de poder y los distintos niveles de desarrollo existentes entre ambas regiones. Los Acuerdos deben entonces incluir concesiones no recíprocas por parte de la UE y el reconocimiento consecuente de asimetrías y diferencias que requieren de un Trato Especial y Diferenciado. La regulación de la inversión no debería tender a la protección de industrias ineficaces, más bien deberá orientarse a que sirva a las metas del desarrollo nacional, al tiempo que genera retribuciones razonables. Si finalmente el AdA se suscribiera, los gobiernos centroamericanos deberían reservarse el derecho de aplicar políticas de desarrollo que estimulen la inversión productiva, aumentando los encadenamientos entre la economía local nacional y regional, lo cual transita por el establecimiento de requisitos de desempeño. En otras palabras, se debe procurar que las posibles inversiones europeas desempeñen un papel activo en la creación de condiciones macroeconómicas para el desarrollo.

6.12 Por lo que respecta a las compras gubernamentales y contratos de obras públicas, su importancia es reconocida en la incidencia de sectores específicos de la planta productiva nacional. Ante el proceso de negociación del AdA nuestro planteamiento es que, dado que aquellos se realizan con recursos nacionales, deben seguir siendo

instrumentos de la política económica para el desarrollo nacional. Ahora bien, para que sean asignados correctamente deben someterse a concursos transparentes y a criterios económicos y sociales, tales como disponer de un contenido nacional que esté integrado a las cadenas productivas nacionales, tipo de tecnología y su impacto en el medio ambiente; número y calidad de los empleos generados y garantías de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas, entre otros. Las compras gubernamentales deben ser un instrumento utilizado para favorecer a grupos marginados o en condición de pobreza. Negar esta oportunidad en un acuerdo comercial con la UE, constituiría una limitante para la formulación de la política pública y el progreso.

- 6.13** El Acuerdo Comercial deberá incluir cláusulas en que ambas partes se comprometan a que en sus intercambios comerciales prevalezcan los aspectos sociales y ambientales del comercio y del desarrollo sostenible.
- 6.14** Las partes no dejarán de aplicar efectivamente la legislación ambiental ni flexibilizarla como medio para obtener ventajas comerciales desleales. Esta obligación deberá ser exigible mediante un procedimiento de Solución de Controversias, creado por el mismo Acuerdo, el cual estipule sanciones económicas y comerciales a la parte infractora del Acuerdo.¹⁵
- 6.15** Los países centroamericanos deben comprometerse a estimular altos niveles de protección ambiental y mejorar la normativa correspondiente; esta obligación debe ser acompañada de mecanismos concretos para su cumplimiento. Además, las Partes deberán comprometerse a realizar periódicamente evaluaciones de impacto ambiental del Tratado Comercial, puesto que sus efectos económicos pueden generar una serie de impactos (positivos o negativos) en el medio ambiente.

- 6.16** El acuerdo comercial deberá referirse de manera concreta a los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMAS), ratificados por las partes. Además, se debe establecer la preeminencia de los acuerdos ambientales internacionales que contienen medidas comerciales sobre el tratado de comercio, en el caso de incompatibilidad entre ambas normativas.
- 6.17** El Acuerdo Comercial debe incorporar el compromiso de los gobiernos por asegurar el respeto integral de los derechos laborales, quedando expresamente vinculados al AdA y no a la discrecionalidad de los gobiernos, en su aplicación. La legislación laboral existente debe reforzarse y nunca flexibilizarse en la negociación del AdA.¹⁶
- 6.18** El establecimiento de un marco institucional debe permitir darle seguimiento a los compromisos en materia laboral, asumidos por las partes, el cual en cada uno de los países o región esté integrado por representantes del gobierno, empresa privada y representantes del sector laboral. Y también establecer mecanismos jurídicos claros, de remisión de quejas o denuncias en los que los y las trabajadoras puedan tener acceso.
- 6.19** Finalmente, deseamos enfatizar sobre la importancia de los temas de Propiedad Intelectual en esta negociación. En particular, las implicaciones e impactos que pueda generar el AdA en Centroamérica sobre la biodiversidad, bienes comunes y todo el debate sobre las patentes, marcas, denominaciones geográficas y de origen, entre otros, y sobre las que la UE mantiene gran interés promoviendo compromisos que rebasan lo acordado en el marco del Acuerdo de la OMC, sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ídem* 7.

7. Mecanismos de participación de la sociedad civil en las negociaciones del AdA

Los gobiernos de Centroamérica deben concebir el término “participación” como un diferente espacio institucional en el que las organizaciones sociales, movimientos ciudadanos, redes de sociedad civil e individuos, pueden consultar, discutir y proponer, a los organismos oficiales, la toma de decisiones. Hablamos de una participación con carácter vinculante.

La participación de la sociedad civil debe estar garantizada tanto durante el proceso de negociación como en la propia aplicación del futuro AdA.

El mecanismo de participación propuesto, para la etapa de la negociación del AdA, debe cumplir los siguientes objetivos:

- Ser un espacio de información y formación hacia los sectores de la sociedad civil.
- Ser un espacio de consulta, análisis y debate, en el que las propuestas generadas por las organizaciones de sociedad civil tengan mecanismos de verificación al momento de la negociación.

El AdA debe garantizar el compromiso de los gobiernos centroamericanos de fortalecer una participación ciudadana efectiva, por parte de los sectores productivos y sociales de la región. El proceso negociador no debe encerrarse en las esferas exclusivas gubernamentales. Tampoco pueden ser los grandes sectores económicos quienes sean los únicos en plantear sus intereses. De ahí la necesidad de establecer mecanismos y procedimientos que aseguren la participación de:

- ✓ Sectores de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas, de Centroamérica.
- ✓ Sectores productivos con carácter y propuestas regionales.
- ✓ El sector académico, entre ellos universidades y centros de investigación.
- ✓ Organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y sindicatos.
- ✓ Parlamentos centroamericanos; dependencias gubernamentales más allá de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, y todos los sectores pertinentes de la Sociedad Civil nacional y regional.

El Mecanismo de Participación, durante la negociación del AdA, debe comprender dos etapas: (I) Antes y Después de cada Ronda y (II) Durante la Ronda de Negociación.

I. Antes y Después de Cada Ronda de Negociación

Este mecanismo se contempla a dos bandas: Espacios Nacionales y Espacio Regional.

A. *Los Espacios Nacionales*

- a. Los gobiernos centroamericanos deberán convocar a reuniones-talleres nacionales de análisis y debate, sobre los temas que hay que negociar en el AdA, para los tres componentes y para cada mesa de negociación. Estos espacios tendrán como objetivos, por un lado, conocer las propuestas de los gobiernos de cada país y, por otro, discutir las propuestas nacionales. Estas reuniones deben ser facilitadas antes de cada reunión de la coordinación centroamericana (Ronda Regional).
- b. Foro Nacional de Resultados de cada Ronda, el cual tendrá como objetivo informar a la sociedad de cada país acerca de los resultados obtenidos luego de cada ronda de negociación, en torno a los tres componentes del Acuerdo.
- c. Adicionalmente, cada país deberá hacer de conocimiento público los resultados de cada ronda por medio de conferencias y comunicados de prensa.
- d. El Espacio Nacional debe funcionar de forma estructurada, planificada y ordenada, de manera que se garantice una amplia participación y convocatoria de los sectores pertinentes de la sociedad civil.

B. *Espacio Regional*

- a. El Espacio Regional son las reuniones de coordinación centroamericanas en donde las propuestas país se consensuan en propuesta y posición regional de CA.
- b. Los gobiernos centroamericanos deben garantizar un espacio institucional, en el que antes y después de las reuniones de coordinación existan reuniones de consulta y análisis con la sociedad civil. Este espacio institucional podría denominarse Comité de Seguimiento (CS),

y en él se encontrarían gobiernos negociadores y la sociedad civil. El CS tendría como función determinar los aspectos de la negociación que sean necesarios consultar antes de sentar la posición centroamericana ante la UE. El CS dará seguimiento al proceso de negociación y garantizará el cumplimiento de los acuerdos aceptados con los gobiernos en las reuniones de coordinación centroamericanas. La composición y funcionamiento del CS serán definidos de manera democrática, en una asamblea amplia y representativa de la sociedad civil.

- c. Este espacio servirá también para el monitoreo de las propuestas nacionales que presenten las organizaciones de sociedad civil a nivel nacional.
- d. Los gobiernos centroamericanos, al finalizar cada una de las reuniones de coordinación, deberán hacer del conocimiento público los temas prioritarios para Centroamérica y las propuestas que plantearán a la UE como región.
- e. El CS deberá participar y ser consultado en la elaboración de los Estudios de Impacto y Sostenibilidad que realicen las partes negociadoras.

II. Durante las Rondas de Negociación Birregional

- a. En cada Ronda de Negociación del AdA habrá representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil, garantizados institucionalmente por los gobiernos negociadores, quienes tendrán un estatus de observadores y deberán tener reuniones periódicas con los gobiernos centroamericanos para informarse y ser consultados sobre los acontecimientos en las negociaciones. El propósito de esto es asegurar que lo acordado antes de la ronda sea lo que los gobiernos cumplan al momento de negociar.
- b. El espacio institucional para ello deberá ser el mismo CS (ya mencionado en el punto anterior), referido al Espacio Regional de concertación.
- c. Los Estados centroamericanos deberán aportar los recursos necesarios para garantizar la plena participación en las reuniones de consulta para cada ronda negociadora del AdA.

- d. Es imperativa la necesidad de transparencia por parte de las autoridades centroamericanas durante el proceso de negociación, dando a conocer amplia y oportunamente los textos, las listas y ofertas que se estén negociando. Esto es un requisito indispensable para que las organizaciones de la sociedad civil puedan incidir en el proceso de negociación, ya que no se puede participar en consulta alguna si se desconocen los contenidos de la negociación.

Finalmente, consideramos que este Mecanismo de Participación de la sociedad civil no se debe limitar únicamente al proceso de negociación del AdA, sino que debería institucionalizarse a fin de contribuir en las fases posteriores de aplicación y aplicación de dicho Acuerdo.

**Organizaciones que integran
Iniciativa CID**

Guatemala

Centro para la Paz y Transformación de
Conflictos (PAZCI)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE)
Organización de Mujeres Salvadoreñas por
la Paz (ORMUSA)
Grupo de Monitoreo Independiente de El
Salvador (GMIES)
Federación de Asociaciones de Pescadores
Artesanales de El Salvador
(FACOPADES)
Central de Trabajadores Salvadoreños
(CTS)

Honduras

Foro Social por la Deuda Externa
(FOSDEH)

Nicaragua

Centro Alexander vön Humboldt
Central de Trabajadores José Benítez
Escobar
Federación Nacional de Cooperativas
(FENACOOOP)

Costa Rica

Centro Internacional de Política Económica
(CINPE) de la Universidad Nacional de Costa
Rica

**Organizaciones que integran
ALOP en Centroamérica**

Guatemala

Proyecto de Desarrollo Santiago-La Salle
(PRODESSA)
Centro para la Acción Legal en Derechos
Humanos (CALDH)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo
(FUNDE)
Fundación Salvadoreña para la Promoción y
el Desarrollo Económico
(FUNSALPRODESE)

Honduras

Instituto Hondureño de Desarrollo Rural
(IHDER)

Nicaragua

Asociación para el Desarrollo de los Pueblos
(ADP)

Costa Rica

Fundación Promotora de Vivienda
(FUPROVI)

ALOP Y LAS NEGOCIACIONES ENTRE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA UNIÓN EUROPEA *

Introducción

Se ha iniciado un proceso de negociación de bloque a bloque entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) orientado a lograr un Acuerdo de Asociación (AdA) que explícitamente se ha definido como distinto y superior a los llamados Tratados de Libre Comercio (TLC), como los que varios países latinoamericanos han venido negociando y suscribiendo con los Estados Unidos de América (EE.UU.).

Para distinguir los dos tipos de acuerdo se ha hecho mención específica a la mayor complejidad y alcance del compromiso que se propone con los europeos, basado en tres pilares centrales: diálogo político, cooperación y comercio. Asimismo el reconocimiento anticipado de las asimetrías entre los participantes que se anuncia que serán encarados con políticas concretas que tiendan a nivelar el campo para todos.

Finalmente, se subraya que la negociación comienza sin condicionamientos previos como los que hubo sobre los andinos al empezar a discutir con los EE.UU., países que fueron llevados a la mesa bajo la presión de que se vencía el ATPDEA y de ningún modo iba a ser renovado. Con la UE existe un sistema de preferencias arancelarias (SGP-Plus) que, según la Comisión Europea, no será afectado por el proceso, así no se llegara a firmar el acuerdo.

Es verdad, por otra parte, que en algunos aspectos críticos, la propuesta de AdA retoma tópicos clásicos de los TLC norte-sur, y va a contener fuertes controversias, no tanto entre las delegaciones oficiales, como de parte de las sociedades civiles de los dos bloques que con seguridad serán parte activa del debate general. De un lado, por cierto, está la cuestión de los subsidios agrícolas que la UE, al igual que EE.UU. se va a negar a poner sobre la mesa, con el consabido argumento de que primero tiene que haber acuerdo norte-norte, para recién considerar la posición del sur, que es donde están los verdaderos perjudicados por estas prácticas que niegan los proclamados principios del libre comercio.

Por otro lado, se encuentra la llamada “agenda de Singapur” (inversiones, competencia, compras estatales y facilitación del comercio), que en la práctica son las políticas de sobreprotección para el capital extranjero que reducen el espacio político de los gobiernos para regular la inversión extranjera y crear políticas de desarrollo que generen un sector empresarial nacional competitivo, en las que insisten los países desarrollados y que precisamente se encuentran congeladas en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por la resistencia que muchos países tienen a la pretensión de discutirlos cuando de por medio persisten los subsidios agrícolas que no permiten una competencia en condiciones equiparadas.

* Este documento presenta de manera sintética la posición de las asociadas de ALOP, a.c., respecto de las negociaciones y contenidos de un eventual Acuerdo de Asociación (AdA) entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea (UE). Una primera versión de este documento fue preparado por Alan Fairlie y sus contenidos fueron discutidos y aprobados por las asociadas de ALOP en la región Andina celebrada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el mes de Mayo de 2007. Luego de esa fecha, se agregaron al texto los desarrollos posteriores y recientes de las relaciones CAN-UE.

En razón de todo lo cual pueden convenirse algunas conclusiones preliminares:

1. Se está abriendo un proceso de negociación por bloques entre veintisiete países europeos, representados por la Comisión Europea, y cuatro países de la CAN.
2. La CAN tiene la oportunidad de fortalecerse liderando una negociación que la ayude a superar sus crisis recientes y alcanzando mejores resultados de los que individualmente obtuvieron los gobiernos frente a EE.UU.
3. Por lo menos en su intención, el acuerdo UE-CAN, se propone ser modélico y superar en muchos aspectos los TLC tradicionales.
4. Sin duda, varios de los puntos que son contradictorios en la relación norteamericana, se van reflejar en éste como en cualquier otro acuerdo económico de estas características.
5. La sociedad civil y los movimientos sociales organizados, al interior de los dos bloques deben jugar un papel en la negociación en cuanto a la demanda de un trato justo para nuestros países, lo que incluye tener propuestas sobre los puntos en debate y participar de los movimientos de presión y resistencia a los aspectos no aceptables del acuerdo.

I. Globalización, hegemonía, integración y libre comercio

Un mundo globalizado por el comercio y las inversiones

El comercio mundial ha vivido una etapa prolongada de crecimiento. En el 2006 la tasa de expansión del mercado mundial fue de 8%, frente a un incremento de la producción global en un promedio de 3%¹.

El año 2000, la tasa de crecimiento del comercio global era de 4%, mientras que el producto evolucionaba ligeramente por encima del 2%. El promedio en el período 2000-2006 es de un aumento anual de exportaciones de 5.5% y en la producción de 2.5%, es decir más del doble.

Todo esto quiere decir que la parte de la producción derivada a operaciones internacionales de intercambio de bienes y servicios ha ido en aumento, a bastante mayor velocidad que lo ha estado haciendo la producción física de los países y las empresas.

El sector cuyo crecimiento ha sido más acelerado es el de las manufacturas, que en el año 2006 registra una tasa del orden del 10%, con un promedio de 6.0% para el 2000-2006. En el 2006, el sector agrícola alcanza el 8% de crecimiento y el de combustible y materias primas el 3%, mientras que los promedios 2000-2006, son de 4.0 y 3.0% respectivamente.

Cuadro 1. CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES Y LA PRODUCCIÓN MUNDIALES DE MERCANCÍAS 2000-2006

(Variación porcentual anual)

	2000-06	2004	2005	2006
Exportaciones mundiales de mercancías	5.5	9.5	6.5	8.0
Productos agrícolas	4.0	4.0	6.0	6.0
Combustibles y productos de las industrias extractivas	3.0	6.0	3.5	3.0
Manufacturas	6.0	11.0	7.5	10.0
Producción mundial de mercancías	2.5	5.0	3.5	3.0
Agricultura	2.0	5.0	1.5	1.0
Industrias extractivas	1.5	4.5	1.5	1.0
Industrias de manufacturas	3.0	5.5	4.0	3.5
PIB mundial real	3.0	4.0	3.5	3.5

Nota: Véanse los Metadatos para la estimación de las cifras mundiales sobre exportación de mercancías, producción y PIB.

Fuente: OMC

¹ World Trade Developments OMC-2007

Polos de intercambio

El desarrollo de la economía global ha impuesto magnitudes de comercio que dificultan o impiden la actuación exitosa de los países por separado, especialmente de los más pequeños. Más aún, al intervenir factores políticos, como la pugna por la hegemonía global, el armamentismo, el control del petróleo y las materias primas, etc., las asociaciones adquieren otras dimensiones.

Actualmente existen diferentes bloques económicos, de distinta amplitud y cohesión. En algunos casos, hay países que forman parte de más de un bloque. En lo que respecta a Europa y los países de América Latina y el Caribe, algunos de ellos son:

1. Unión Europea (UE)
2. Comunidad del Caribe (CARICOM)
3. Sistema de Integración Centroamericano (SICA)
4. Comunidad Andina de Naciones (CAN)
5. Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)
6. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
7. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

La UE es el bloque más importante, sin duda, por número de países que la integran (27), producto bruto (en su conjunto representan una economía más grande que los Estados Unidos), comercio (poco más del 20% de los intercambios mundiales) y, sobre todo, por su avanzado proceso de integración que ha logrado dar forma a instituciones comunes como el parlamento europeo, el banco central y la moneda común, adoptada ya por la mayoría de sus estados miembros.

El APEC y el TLCAN, basan su potencia en la importancia de algunos de sus miembros (en ambos casos participa EE.UU. y en APEC están las economías exportadoras del Asia), pero ninguno de estos dos apunta más allá del establecimiento de ciertos compromisos y reglas comunes para favorecer el comercio entre sus miembros.

En cambio las cuatro experiencias de países de América Latina: CARICOM; SICA, CAN y MERCOSUR, han tratado de basarse en la pauta europea y cumplir con cada una de sus

etapas que debería dar paso a una creciente integración:

1. Régimen de Preferencia Arancelaria
2. Zona de Libre Comercio
3. Unión Aduanera
4. Mercado Común
5. Unión Económica

De hecho las economías de Sur y Centro América, así como las del Caribe son relativamente de menor magnitud frente a Europa, EE.UU. y Asia. La integración adopta en esas circunstancias una perspectiva inicialmente defensiva, para tratar de compensar desventajas y generar impulsos comunes. Y para éstos el modelo más adecuado parece ser la UE.

Un problema diferente son las inconsecuencias, desvíos y entrapamientos que se han suscitado en el camino. Aquí también vale mucho la experiencia europea que al alcanzar el nivel de unión económica propone disponer de políticas comunes y únicas para los países integrados, en materia monetaria, cambiaria, agrícola, comercial y otras en campos que corresponde a la política exterior, defensa, seguridad, movimientos migratorios, etc.

Perspectivas para los países andinos

La CAN, es una asociación de países de Suramérica, fundada en 1969, bajo la denominación de Acuerdo de Cartagena. En 1993, alcanzó el nivel de Zona de Libre Comercio, teniéndose planteado el objetivo de ascender hasta una Unión Aduanera.

Aunque están por debajo de los proyectos iniciales de la organización, entre los avances en el desarrollo común, los países de la CAN han logrado:

- ✓ Eliminar aranceles para el comercio dentro de la subregión.
- ✓ Aprobar un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para trabajar temas de salud, educación, empleo, etc.
- ✓ Se ha aprobado una agenda ambiental.
- ✓ Se ha empezado a elegir por voto popular y directo a los representantes al parlamento andino.

- ✓ Se ha eliminado el requisito de pasaporte y visas para viajar dentro del área andina.
- ✓ Se ha definido un procedimiento de protección del derecho a la seguridad social dentro de la subregión.

La CAN ha pasado por diversas crisis derivadas de los acelerados cambios económicos y políticos que se han registrado en cada uno de los países y en el área andina como conjunto.

Efectivamente la negociación de algunos países andinos en forma directa con los EE. UU., prescindiendo de la CAN, agravó la situación del organismo como representación del conjunto, y generó tensiones y conflictos entre los miembros.

Definitivamente, la puesta sobre la mesa de la posibilidad de un acuerdo CAN-UE, tiene el sentido de darle la oportunidad a la organización comunitaria andina de conducir el proceso y de oponer una agenda multilateral respecto al acuerdo con EE. UU.

Esto no quiere decir que los europeos aparezcan como salvadores de la CAN o que sean especialmente generosos con nuestros países. Es solamente que los términos de los acuerdos tienen diferencias que se deben tomar en cuenta.

II. Flujos de Comercio. Inversión y Cooperación

El comercio CAN-UE

La UE es el segundo socio comercial de la CAN, de acuerdo con los valores de exportación e importación de un bloque a otro. En el 2005, los europeos recibieron aproximadamente el 10% de las exportaciones andinas, frente al 45.5 que se dirigió a EE. UU.². La participación de la UE como mercado de destino de las exportaciones andinas ha disminuido en los últimos años.

La importaciones de origen en la UE ingresadas al mercado andino representan el 12.6% de todas las compras. EE. UU. equivale por su parte, al 25.6% de las importaciones.

Cuadro 2. COMERCIO DE LA COMUNIDAD ANDINA POR ZONAS ECONÓMICAS

(Estructura porcentual)

ZONAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones						
EEUU	46.7	42.4	41.7	40.2	42.0	45.46
EU	9.8	11.9	12.7	15.2	12.0	9.94
CAN	9.0	11.1	10.8	8.9	10.4	8.37
MERCOSUR	4.0	3.6	2.8	2.2	3.0	2.42
China	1.0	1.1	1.6	1.6	2.2	2.32
Japon	1.6	1.6	1.5	1.4	1.6	1.32
México	1.2	1.6	1.7	1.6	1.9	1.47
Importaciones						
EEUU	32.0	30.2	27.2	25.1	26.4	25.6
EU	13.8	13.1	13.9	14.4	15.8	12.6
CAN	16.4	15.6	15.1	16.6	13.2	12.0
MERCOSUR	8.4	8.8	11.2	10.8	11.6	12.1
China	2.5	3.3	4.1	5.4	5.3	6.5
Japon	4.4	4.9	5.0	4.1	3.7	3.6
México	4.1	4.9	4.4	4.5	4.5	6.2

Tomado de: Alan Fairlie, “Las relaciones CAN-UE en la perspectiva de un acuerdo de asociación”, p. 2, Lima, abril 2007 (documento encargado por ALOP, en el marco de su Proyecto “Observatorio Social de las relaciones ALC-UE”).

² El aumento de ventas hacia EEUU se explica por mayores compras de oro.

A nivel de países, las mayores exportaciones del 2005 hacia la UE, correspondieron a Venezuela (antes de su retiro de la CAN), que incluyen la venta de petróleo y que representaron el 33.2% de toda la comunidad. El Perú fue el principal socio de Europa entre 2001 y 2004. En el 2005, ocupó el segundo lugar, con una participación de 28.5% del total.

Por su parte, Colombia representó en el 2005, un 23.1% de las exportaciones de la CAN hacia la UE; Ecuador el 12.3% y Bolivia el 1.1%. Cabe anotar que Colombia fue el principal exportador andino a la UE hasta el año 2000, pero luego produjo un estancamiento en el valor de sus exportaciones.

Cuadro 3. EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES ANDINOS HACIA LA UE - 15
(Con petróleo)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bolivia	252	141	65	78	109	104
Colombia	1737	1717	1620	1865	2290	2469
Ecuador	594	606	761	999	884	1216
Perú	1435	1844	1952	2248	2992	2820
Venezuela	1586	1745	1731	3146	1631	3290
Total	5605	6052	6130	8335	7906	9900

Tomado de: Alan Fairlie, “Las relaciones CAN-UE en la perspectiva de un acuerdo de asociación”, *Op.cit.* p. 4,

En el 2005, el superávit comercial de la CAN con la UE se incrementó en 69%, pasando de US\$ 679 a US\$ 1,150 millones. La mayor parte de este superávit es consecuencia casi exclusivamente del desempeño de un sólo país, Perú (que durante 2005 tuvo un superávit de US\$ 1,222 millones). La subida de los precios internacionales de los productos minerales, contribuyó al aumento del valor de las exportaciones andinas hacia la UE.

Productos exportados

Durante 2004, el 73% de las exportaciones andinas al mercado europeo fueron cubiertas por los 9 principales productos de exportación: Petróleo (24%), oro (11%), hulla bituminosa o carbón (10%), bananas (8%), ferroníquel (6%), café (6%), minerales de cobre (4%), cátodos de cobre refinado (3%), y minerales de zinc (2%)³.

Si bien el número de subpartidas se ha incrementado hasta llegar al 51% de las que se exportan en la CAN, la tendencia ha seguido siendo hacia una concentración en escasos productos. Además, como se puede ver, casi todos ellos son materias primas o agroexportación.

³ Secretaría General de la Comunidad Andina. Documento estadístico, SG/ de 117. 20 de mayo de 2005, citado por A Fairlie: “Las relaciones CAN-UE en la perspectiva de un acuerdo de Asociación”

Entre la UE y la CAN existía un convenio equivalente a lo que es el ATPDEA con los Estados Unidos, denominado *Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Producción y el Tráfico de Droga (SGP-Droga)*, que supone el ingreso libre de aranceles de la casi totalidad de bienes industriales, así como una lista de bienes agrícolas y pesqueros.

En 1999 las exportaciones vía el SGP-Droga representaban el 34.3% del total, mientras que en 2003 cayeron al 14,8%, lo que no sería sino consecuencia de la rebaja de los aranceles europeos y de la incorporación de subpartidas del ámbito SGP-Droga al SGP-General. Los principales productos acogidos a este sistema son los espárragos frescos y refrigerados; extractos, esencias y concentrados de café; rosas y otras flores; jugos de maracuyá; aceites de palma, etc., así como preparaciones y conservas de pescado y demás camarones y crustáceos.

Existen una serie de restricciones no arancelarias de acceso al mercado europeo* tales como: normas técnicas, estándares de calidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relacionadas con la protección del medio ambiente (eco etiquetado) y de responsabilidad social (comercio justo), normas de empaque y etiquetado, y algunas prohibiciones para el comercio de productos considerados peligrosos.

* Ver Anexo

En Julio de 2005, Europa propuso un nuevo sistema de preferencias denominado **Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza** y conocido como **SGP-Plus**. A través de este mecanismo se busca abarcar tres regímenes especiales: laboral, ambiental y drogas, y manejarlos como uno sólo. Los productos beneficiados son los mismos que fueron incluidos en el SGP-Droga. Pero, adicionalmente se incluyen aquellos productos, como flores y plantas ornamentales, que fueron excluidos del SGP-Droga.

Inversión directa de Europa en la CAN

Dentro del área andina, el mayor inversionista viene a ser la UE. En realidad el logro de esta participación ha estado asociado a los procesos de privatización y concesión de actividades extractivas y de servicios. Al decaer la intensidad de estos traspasos de propiedad, se inicia un descenso en la curva de inversión, particularmente desde el año 2001 en adelante.

El monto acumulado de inversión europea para el período 1994-2003, asciende a US 23,340 millones, frente a US 15,917 de los Estados Unidos⁴. Los destinos de esa inversión fueron los siguientes:

- ▶ Perú: 32.5%
- ▶ Venezuela: 26.1%
- ▶ Colombia: 25.4%
- ▶ Bolivia: 9.7%
- ▶ Ecuador: 6.2%

Cuatro países de Europa concentraron el 85% de la IED:

- ▶ España: 42%
- ▶ Reino Unido. 17.6%
- ▶ Países Bajos: 15.4%
- ▶ Italia: 10%⁵

Cooperación internacional

El principal donante de recursos de cooperación para América Latina y la CAN, es la UE (Comisión Europea y estados

miembros). Esto no quiere decir que los flujos por este concepto sean superiores a lo que Europa asigna a otras regiones. En realidad, la prioridad de la ayuda comunitaria europea está concentrada en el África (38% de su cooperación total), Asia (18%) y en la propia Europa (13%). Hacia América Latina se moviliza solamente el 8% de la ayuda total del presupuesto comunitario de la UE a países de menor desarrollo.⁶

En 2002 la AOD destinada a la CAN alcanzó los US\$ 692 millones. Y visto en todo el período 1994–2002, la ayuda acumulada llegó a los US\$ 5,252 millones (35% del total para América Latina), mientras que por comparación los países del Sistema de Integración Centro Americano (SICA) captaron una ayuda de US\$ 5,346 millones (aunque sumando los masivos recursos aportados para la reconstrucción de la región luego del huracán Mitch de 1998).⁷

Durante 2002 Bolivia fue sido el principal receptor de ayuda oficial para el desarrollo de Europa dentro de la CAN, obteniendo 41% desembolsos totales en la región, y el segundo receptor de ayuda en Latinoamérica con una participación del 13,5% del total de ayuda oficial en el subcontinente.

Perú captó el 26% de la cooperación de la CAN y 7,7% de los desembolsos europeos en América Latina y el Caribe, ocupando el tercer lugar en la recepción de este tipo de recursos.

III. Aspectos económicos de la relación

LA UE frente a América Latina y la CAN

En la mirada de la UE, existen dos categorías de países latinoamericanos. Aunque no se declare de esa forma, hay por un lado potenciales socios económicos como México, Chile y el MERCOSUR, y por el otro, naciones que necesitarían de apoyo político y económico y con los que no es tan deseable una asociación comercial de iguales en el mediano plazo: los países andinos y centroamericanos.

Las estrategias de preferencias arancelarias ligadas a objetivos no comerciales, el énfasis

⁴ A Fairlie: “Las relaciones CAN-UE en la perspectiva de un acuerdo de Asociación”

⁵ EUROSTAT.

⁶ “Comisión de la Comunidad Europea. Reporte Anual 2005”. Bruselas 15 de julio. 2005.

⁷ BID(2004).

en la cooperación y el diálogo político, evidencian que los europeos no están yendo a conseguir resultados de mercado significativos.

Durante la Cumbre de Río de Janeiro (1999) gran parte de la discusión que los europeos propusieron se concentró en un posible Acuerdo de Asociación con MERCOSUR y en negociaciones con México. La UE cerró acuerdos con México y luego con Chile hacia la II Cumbre (Madrid, 2002) creando un sentimiento de frustración entre los países andinos.

La UE y los países andinos

Por tales razones, estos países conjuntamente con aliados de varias instituciones de la UE presionaron para que se inicie un proceso similar con la CAN. Tras considerar varias opciones, la UE finalmente decidió ofrecer un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, el que fue firmado a fines del 2003 en Roma (pero que no ha entrado en vigencia al iniciarse las negociaciones del AdA entre la CAN y la UE que incluirá también esos dos aspectos).

Si bien estos acuerdos han tenido una lógica propia, los gobiernos andinos han tendido a considerarlos un paso intermedio en el camino para un eventual acuerdo comercial. En la III Cumbre (Guadalajara, 2004) la CAN y la UE acordaron –por iniciativa de los países andinos– poner en marcha un proceso con el fin de concretar la asociación, que incluirá un área de libre comercio.

Algunos ven el reciente interés de la UE en realizar un Acuerdo de Asociación con los andinos, como resultado del desarrollo de las negociaciones de TLC con EE.UU., lo que implicaría una intención de no dejarle la cancha libre. Otro factor parece ser una mirada más crítica a los mecanismos institucionales del MERCOSUR, a quién tienen por socio privilegiado.

El Acuerdo de Asociación CAN-UE sería un acuerdo OMC-plus.⁸ Al trade-off o acceso libre a mercados de bienes y servicios, se sumarán las restricciones no-arancelarias (sanitarias y fitosanitarias), típicas de tratados bilaterales Norte-Sur y el conjunto del paquete de inversiones, competencia, compras gubernamentales y facilitación del comercio, así como

derechos de propiedad intelectual, que son de particular interés para los europeos dado sus volúmenes de inversión en la subregión. Lo que abona en una perspectiva algo diferente, sin embargo, es el énfasis en temas tecnológicos, de educación superior e innovación.

Otro punto importante sería el apoyo que pudiese brindar la UE en infraestructura física e integración fronteriza, así como el fortalecimiento de capacidades productivas y de exportación, a partir de dinamizar cadenas productivas donde las micro y pequeñas empresas pueden jugar un papel fundamental. Tanto en el nuevo Diseño Estratégico de la CAN como los planes de trabajo de la propia Comisión Europea, coinciden en apoyar este sector.

Otra área de confluencia podría ser el tema de medioambiente donde inclusive hay un plan andino pormenorizado. También hay agendas definidas respecto a biodiversidad, agua, cambio climático, y comercio.

La CAN antes de la propuesta de Acuerdo de Asociación (AdA)

“En el Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social se reconoció que las economías andinas deberán abordar, en el marco de su internacionalización, un proceso de diversificación productiva y competitividad incluyente, que incorpore a las micro, pequeñas y medianas empresas, que promueva el trabajo cooperativo y comunitario y que cree condiciones propicias para el desarrollo local y la regionalización, a través de enfoques de desarrollo territorial.”⁹

La CEPAL contrasta el modelo europeo de sociedad costoso, alta carga tributaria y fuerte gasto social, con América Latina, que tiene baja carga tributaria, bajo gasto social y un tremendo déficit de protección social. La creación de fondos estructurales en la relación UE-AL no parece posible. Pero, se podría plantear un pacto que incluya como pilares: la estabilidad macroeconómica, el desarrollo del mercado de trabajo, la protección social, y la educación y capacitación de los trabajadores. Adicionalmente habría que incluir también un pilar de participación ciudadana.

⁸ El modelo de la Organización Mundial de Comercio aumentado.

⁹ DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre “Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones”. Julio 2006. Puntos 3.3.3, 3.3.4. y 3.4.5

La cooperación de la UE puede definirse como un instrumento de promoción del desarrollo, de la inclusión social y de reducción de la pobreza. Esto requiere que se mantengan los niveles alcanzados de apoyo y se flexibilicen los instrumentos para viabilizar estos recursos. Además, que los esfuerzos por ayudar a los más pobres se acompañen de políticas económicas y reglas de juego más justas por parte de la UE. Esto supone que se desarrollen propuestas que no promuevan soluciones asistencialistas, sino que apunten a los factores estructurales explicativos de la pobreza.

El apoyo de la UE a la cohesión social de la región debe incluir los siguientes compromisos: **1)** adoptar mecanismos de exigibilidad en los acuerdos de asociación para evaluar el desempeño de las transnacionales europeas en los países de ALC, **2)** tratar el problema de la deuda externa (factor de deterioro de la cohesión social) como un tema prioritario en el diálogo político entre la UE y ALC, **3)** implementar políticas que garanticen la libre circulación de las personas y el reconocimiento pleno de sus derechos humanos.

IV. Aspectos no económicos de la relación

Cohesión social

La cohesión social es un tema crucial para la integración y la gobernabilidad de los países andinos. Pero esta necesidad de fondo choca con la profunda desigualdad social que atraviesa a nuestros países. Muchas veces se ha entendido cohesión social como un asunto de políticas sociales y proyectos específicos de alivio a la pobreza en zonas empobrecidas y no como una estrategia sostenida de reducción de las brechas.

Con un promedio sobre el 50% de la población en condición de pobreza o pobreza extrema, ningún programa asistencialista podrá enfrentar adecuadamente el problema. El desafío es obviamente de naturaleza principalmente interno. Y pasa por acciones de educación, capacitación e inversión en actividades generadoras de empleo de calidad. Los acuerdos que pretenden ir más allá del ámbito comercial y de inversión deberían poner su acento en la construcción de estas condiciones.

La ayuda europea en el fortalecimiento de las capacidades técnicas o institucionales que permitan el diseño de adecuadas estrategias nacionales y andinas que contribuyan con la resolución de estos problemas, y brinden apoyo en temas tecnológico, educación superior, fortalecimiento de capacidad productiva, pueden en este escenario adquirir mayor relevancia y efecto multiplicador de lo que tuvieron en el pasado.

El punto de partida para la cohesión social debe ser el Plan Integrado de Desarrollo Social Andino (PIDS). Este Plan busca la convergencia de objetivos y metas sociales entre los cinco países andinos, apuntando a que el crecimiento económico se traduzca en la reducción de la pobreza y de las desigualdades socioeconómicas que padece la región andina. Para ello los acentos deben ser puestos en temas de importancia como salud, empleo y educación y en asuntos faltantes o aún débiles en la perspectiva como los de género o de diversidad étnica, que son particularmente significativos para alcanzar la cohesión social en el ámbito de la CAN.

La UE puede cumplir un rol fundamental en el fortalecimiento, ampliación y apoyo al PIDS a través del apoyo a las instituciones existentes, y ayudando a definir y poner temas importantes que no se tienen en la agenda.

La UE puede contribuir con capital inicial, pero su contribución principal será en términos de asistencia técnica y experiencia en la gestión de los fondos sociales y regionales, así como en el desarrollo de nuevas políticas económicas en la región (en base a su experiencia) y para el desarrollo institucional de la CAN.

Cooperación

La UE destina la mayor cantidad de fondos estatales y privados a la ayuda internacional para el desarrollo y, usualmente, con menor condicionalidad (sobretudo política). Asimismo, hay que notar que la UE está más cerca que EE.UU. de cumplir con el compromiso de otorgar el 0.7 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) en ayuda al desarrollo, aunque sólo algunos de sus países miembros han cumplido con este compromiso hasta la fecha: Suecia, Noruega, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda.

La efectividad de la ayuda no sólo tiene que ver con los montos asignados, sino con una variedad de factores entre los cuales cuenta la capacidad institucional y de desarrollar proyectos efectivos por parte de los receptores. La Comisión Europea considera dos áreas principales en las cuales orientar su cooperación hacia la CAN: 1) la integración regional (consolidación de las instituciones andinas), que incluye el desarrollo de una política andina sobre drogas (con desarrollo alternativo), la protección del medio ambiente y la biodiversidad, y nuevas áreas como migración, prevención de conflictos, gobernabilidad y respeto por los DDHH; 2) la cohesión social y económica, donde el instrumento será fortalecer y ampliar el Plan Integrado de Desarrollo Social.

Las autoridades gubernamentales y representantes de la sociedad civil andina se reunieron en Lima el 07 de junio del 2005 para reflexionar sobre la estrategia futura de cooperación con la CAN de la Comisión Europea. En la reunión, la Comisión Europea planteó cinco objetivos principales para la CAN: 1) Democracia, respeto por los DDHH y Estabilidad Política; 2) Integración (económica) Regional, 3) Cohesión social, 4) Medio ambiente y 5) El problema del narcotráfico.

Asimismo, la Comisión Europea planteó las siguientes propuestas para mejorar la cooperación futura de la UE: 1) concentrar esfuerzos en un número limitado de áreas; 2) tomar en cuenta su experiencia sobre proyectos; 3) evitar la duplicidad con cualquier actividad de cooperación; y 4) incrementar la visibilidad de la programación regional. A nivel andino, existe la necesidad que el CAF además de otorgar préstamos a proyectos privados subregionales y de inversión, conceda asistencia técnica al Sistema Andino de Integración (SAI).

La estrategia de cooperación de la UE-CAN para el periodo 2007-2013 fue finalmente aprobada por la Comisión Europea en abril de 2007 con un presupuesto indicativo de € 50 millones y definiendo tres sectores prioritarios: 1) integración económica regional (establecer un mercado común andino, facilitar las negociaciones con la UE y fortalecer la capacidad institucional); 2) Cohesión social y económica (apoyo al PIDS y programas transnacionales) y 3) Lucha

contra las drogas ilegales (a determinarse en el Dialogo de Alto Nivel, pudiendo ser asistencia técnica).

La sociedad civil debe ser un actor en el dialogo sobre las políticas de cooperación de la UE y la identificación los sectores prioritarios y programas de cooperación, mas allá de ser un referente para recibir y manejar recursos financieros. Entre las líneas de acción se identifican: trato justo a los latinoamericanos en Europa y facilitar el envío de remesas, incentivar intercambios de estudiantes, definir políticas para la convalidación de los estudios y promover foros birregionales de la sociedad civil.

Institucionalidad

No existe estabilidad previsible en la región andina a mediano plazo. La tendencia hasta hoy es hacia la desinstitucionalización. Esto se ha debido fundamentalmente al debilitamiento del Estado, como consecuencia de las políticas neoliberales aplicadas durante más de dos décadas que ha llevado a un incremento de la pobreza y la exclusión, situación que ha contribuido a la falta de gobernabilidad y a la deslegitimación de los partidos políticos tradicionales. En la región existe el problema de violencia latente, problemas de narcotráfico, movimientos sociales explosivos con componentes raciales y étnicos y fragilidad de instituciones democráticas.

La debilidad institucional de los países andinos, juega como un limitante para conseguir el acuerdo de asociación con la UE, en los términos más favorables para los países andinos. Es necesario que los auténticos protagonistas (los pueblos y sus organizaciones sociales, políticas, culturales, etc.) mantengan una permanente misión de llegar a un acuerdo con UE. En los últimos años, a pesar de que los indicadores macroeconómicos de la región han tenido registros positivos, no se ve un correlato político, ni se ha dado una transferencia real de beneficios, existiendo de este modo la necesidad de un nuevo esquema de relación entre lo económico y lo político. Si no hay alguna base económica que brinde un sustento real, no habrá ningún margen para reforzar las instituciones.

Europa podría ayudar a impulsar una mayor estabilidad y gobernabilidad en la región andina, pero sólo en la medida en que las

relaciones estén basadas en la vigencia de estructuras políticas que permitan conocer las reglas de juego por un periodo largo. Europa es el centro del nuevo derecho penal internacional, y podría jugar un papel importante en el tema de justicia, de reconstrucción de los partidos políticos y de apoyo a instituciones.

El tema de la gobernabilidad e institucionalidad va a ser clave en ese proyecto birregional que los andinos buscan construir con la UE. La duda de Europa es: ¿Qué podemos hacer con países que son demasiado débiles en sus instituciones y que no muestran cohesión entre ellos?

Mecanismos de diálogo

A pesar que los elementos más visibles de la relación bi-regional son los gobiernos e instituciones regionales, otros actores han jugado y continuarán jugando roles importantes. En una estrategia ambiciosa debe involucrarse el mayor número de interlocutores. Entre los actores más representativos del diálogo bi-regional se encuentran el Parlamento Europeo (PE), el Parlamento Andino, organizaciones sociales y algunas ONGs.

El Parlamento Europeo ha sido uno de los más robustos partidarios externos de la integración Andina y defensor del fortalecimiento de los vínculos UE-CAN.¹⁰ La existencia de una delegación para las relaciones con la CAN al interior del Parlamento Europeo, creada en el 2004, debe proporcionar mayor visibilidad a estos esfuerzos.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) también ha mostrado preocupación por las relaciones UE-CAN a través de varios informes y actividades. El Comité ha mostrado también interés en apoyar la creación de un órgano similar en la CAN.

Por su parte, la sociedad civil celebró en el 2005 su primer Foro EU-CAN en Bruselas. Este no concluyó un ningún documento específico, sin embargo, sirvió para incrementar el conocimiento de las preocupaciones cívicas

relacionadas a los lazos birregionales. Cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil no han limitado su participación al foro oficial UE-CAN. Organizaciones europeas y andinas han creado varias redes incluyendo científicas, de desarrollo, negocios, derechos humanos y temas de paz. Estas organizaciones han sido más exitosas en colocar temas en la agenda oficial que en influenciar la dirección política relacionada a los lazos UE-CAN.

El Parlamento Andino podría participar en mayor medida, dado que tiene grupos de trabajo sobre temas centrales de las relaciones con la UE. Se debe buscar un equilibrio entre los niveles intergubernamental, institucional (Parlamento Andino, Tribunal Andino) y participación de la sociedad civil andina con el objetivo permanente de profundizar la integración subregional. Deben buscar la amplia participación de los actores, centrarse no en beneficiarios sino en actores. Orientándose al desarrollo de capacidades, para que así los proyectos trasciendan el monto del fondo asignado; ello haría una diferencia cualitativa respecto de los programas de alivio.

Otros temas cruciales

Migraciones

El tema migratorio no forma parte del acuerdo con la UE, pero sí ha sido planteado como de interés andino. En relación a este tema, se ha acordado lo siguiente: *“a fin de intensificar su cooperación, las Partes entablarán un diálogo de gran alcance sobre todas las cuestiones referentes a la migración, en especial la migración ilegal, el contrabando y el tráfico de seres humanos y la inclusión de los aspectos relativos a la migración en las estrategias nacionales de desarrollo económico y social de las áreas en las que se originan las migraciones, teniendo también en consideración los lazos históricos y culturales existentes entre ambas regiones”* (Art. 49 Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político).

Se plantea como necesario un esfuerzo de ambas partes por regularizar la situación de los migrantes andinos en la UE, de considerar que ellos también son una fuente de ingreso para los países andinos, y que aunque sean considerados ilegales debe abogarse por sus derechos, económicos, sociales y culturales. Como problemáticas específicas se plantea el problema de la explotación (sexual o no), con énfasis en las mujeres y niñas, directamente

¹⁰ Ello se hace evidente en numerosas declaraciones y conferencias Inter-parlamentarias así como en los reportes de años recientes. Uno de los reportes que más fervientemente apoya la necesidad de profundizar los lazos UE-CAN fue el preparado por José Ignacio Salafranca en febrero del 2004 en apoyo a la firma del Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político. Esta es una de las varias instancias en las cuales el PE demandó que la Comisión y el Consejo inicien negociaciones para una AA con la CAN (Nota de A. Faille).

relacionada con la ilegalidad, como un tema a tratar en el marco del acuerdo de asociación.

Se debe incluir en la agenda de la Cumbre UE-ALC, en las relaciones económico-comerciales y en la cooperación entre la UE y ALC el tema migratorio de una forma corresponsable, y buscar soluciones multilaterales.¹¹

Medio Ambiente y Biodiversidad

Se requiere discutir birregionalmente el tema del calentamiento planetario buscando acuerdos y políticas que ataquen las causas de los mismos, así como otros problemas graves como el de los desechos tóxicos.

También se debe discutir a nivel andino, el tema de los cultivos de expansión, que están siendo utilizados a nivel planetario, para resolver problemas energéticos o de consumo de las grandes metrópolis mundiales, como ser la soya y los agrocombustibles, y sus impactos devastadores en los recursos naturales, sociales, económicos e incluso culturales.

Según el ILSA¹², considerando que las exportaciones de la región son principalmente de recursos naturales, se debe cautelar el equilibrio ecológico y medioambiental (ya que sectores importantes de la población viven de estos recursos naturales). Asimismo, se debería observar el principio de precaución, sobretudo por la falta de certeza científica de la inocuidad de los cultivos transgénicos que tienen gran presencia en la región y específicamente en el área amazónica.

De este modo, el ILSA sostiene que la cooperación UE – CAN debería apoyar organizaciones campesinas y ONGs que buscan cultivos limpios y un comercio justo y directo entre ellos y los consumidores primarios. Se debe dar cumplimiento en las metas adoptadas en la Convención sobre Cambio Climático, Protocolo de Kyoto y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Si bien la CAN tiene una Estrategia Regional sobre biodiversidad, no se ha implementado plenamente, y debe hacerse con participación de las comunidades que habita los ecosistemas estratégicos. No debe haber privatización de los recursos

naturales, y el acceso a los recursos genéticos debe seguir siendo una prerrogativa del Estado.

Como señala la propuesta boliviana respecto de las negociaciones de un AdA con la UE: *“Es necesario construir una alianza estratégica para defender a la naturaleza y el medio ambiente de los procesos devastadores de la contaminación industrial. Juntos debemos impedir que las empresas migren de una región a otra para aprovecharse de estándares más bajos de control medio ambiental. Todos tenemos que aprender de los pueblos indígenas para vivir en armonía con la naturaleza”*¹³

Participación de la sociedad civil.

La CAN reconoce que a medida que se van desarrollando nuevos temas en el proceso de profundización de la integración, deben incorporarse activamente a su construcción nuevos sectores de la sociedad civil. La UE podría aportar a este proceso de construcción de la agenda social del proceso de integración desde la discusión de su estrategia de cooperación regional.

Se debe sumar nuevos actores organizados tales como: ambientalistas, mujeres, jóvenes e infancia, pequeños y micro empresarios, organizaciones de la llamada economía solidaria (sector cooperativo, pequeños agricultores, y agricultura familiar, así como organizaciones a favor del hábitat y la vivienda digna).

Esta ampliación de la interlocución de las estrategias de cooperación con sectores mucho más amplios de la sociedad civil regional, sería coherente con el tratamiento de las especificidades: ambientales (art.38), de género (art.44), de los pueblos indígenas (art.45), en materia de desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas (art. 21), de poblaciones rurales (art.22); ya ponderadas en la regulación de la cooperación por el acuerdo firmado en 2003.

La publicación y transparencia de las informaciones en todas las fases de los procesos de formulación y implementación de las políticas de desarrollo, incluidos todos los acuerdos de asociación birregional, es condición indispensable para la legitimación de tales políticas. Las auditorías sociales y el

¹¹ Declaración de ALOP ante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

¹² Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA. Programa Derecho e Integración. “Medio Ambiente y Biodiversidad”.

¹³ Bases para un Acuerdo de Asociación CAN - UE en beneficio de los pueblos: la propuesta boliviana

monitoreo permanente por parte de la sociedad civil de las políticas de asociación birregional contribuyen a la eficacia y el impacto social de tales políticas, así como en el combate contra la corrupción

Es necesario tener en cuenta que la participación de la sociedad civil es estructuralmente deficiente en la CAN. El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) aparece como el vocero de las organizaciones laborales andinas, pero no se debe perder de vista que es una instancia institucional del sistema de gobierno de la CAN, diferente de la Coordinadora de Centrales Sindicales (CCS) del MERCOSUR que es un espacio autónomo. Aunque no se deja de reconocer que, ante gobiernos que privilegian el aspecto comercial de estos tratados, las cinco líneas sociales del Sistema de Integración Andina no existirían, sino hubiesen sido promovidos por el CCLA.

Posteriormente, en septiembre 2007, el consejo de cancilleres andinos, aprueba la Decisión 674 que crea el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina *“como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político.”* De este modo se equiparan los derechos de los pueblos indígenas con los otros dos consejos consultivos, laboral y empresarial, fortaleciéndose de esta manera los espacios y mecanismos de participación y control social del proceso integrador. En este sentido cobra mayor importancia la iniciativa del Consejo Consultivo Laboral Andino que culminó en la aprobación de un Consejo Económico y Social Andino a fin de no dispersar las opiniones de la sociedad civil.

Aspectos culturales

La dimensión cultural es un componente cada vez más importante en los proyectos de desarrollo y es crucial para el concepto de cohesión social que maneja la Unión Europea.

Esto está enfatizado por hechos fácticos como el renacimiento de la causa indígena y el nuevo trato que se impone en medio de la constatación de la diversidad étnica de nuestros países. En el orden regional, la integración de estos movimientos con los sistemas democráticos pasa más por la

integración y desarrollo de derechos culturales e instrumentos internacionales que por una deficiencia atribuible a los movimientos en sí.

Otros aspectos culturales se relacionan con el respeto a los conocimientos y tradiciones propias, el intercambio cultural en pie de igualdad, el impulso de la creación artística, etc.

V. Posicionamiento de ALOP

Una asociación sobre base democrática y equitativa

El modelo de asociación birregional UE–CAN que está en debate no representa un cambio decisivo en la tendencia de los acuerdos comerciales norte-sur a reforzar la condición subordinada de los países de menor desarrollo en la economía y la política mundial actual. Si el propósito perseguido por la asociación estratégica CAN-UE es promover un desarrollo incluyente, equitativo y sustentable, garantizar el equilibrio ecológico y el patrimonio cultural y ambiental¹⁴, estamos aún lejos de visualizar un modelo alternativo a través de los AdA.

Hay que sentar las bases de una asociación construida sobre la solidaridad, el respeto del derecho soberano de cada uno de los países, así como de los mecanismos multilaterales. Esto permitirá iniciar un proceso caracterizado por otra relación económica, otro diálogo político y otro tipo de cooperación, en los que se pone *la economía al servicio de las personas*, se hagan vigentes los Derechos Humanos en sentido más amplio e integral, se alcance la equidad de género, social y étnica, se respete la diversidad, se fortalezca la democracia y se enrumbe a nuestros países hacia el desarrollo sostenible.

¿Son estos propósitos razonables para encarar la presente negociación?

Sin duda, nuestros países deben tomar en cuenta algunas de las intenciones positivas de la negociación que la diferencian de otros compromisos aún más onerosos: el respeto de la institucionalidad de la CAN y la voluntad de arribar a un acuerdo entre bloques; la admisión de las asimetrías como problemas a resolver no solo a través de políticas de compensaciones, sino de diversas políticas y

¹⁴ Declaración de ALOP ante la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

medidas que hagan frente a las asimetrías estructurales entre los dos bloques; la declaración en el sentido de no condicionar la continuidad del sistema de preferencias arancelarias vigente al acuerdo final; la adopción de los principios y normas de la OIT en materia de protección de los derechos en el trabajo y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).

Lo coherente con ese marco sería, por cierto, que la discusión de un posible acuerdo no se centre ni se agote en la protección de los intereses de las empresas transnacionales europeas, que aspiran a conseguir un estatus equivalente al que ya están logrando las de Estados Unidos en los países del sur, y que se interprete más bien como un esfuerzo multidimensional para elevar la calidad de vida de los pueblos y hacer más sólida y estables sus instituciones capitales. Eso sí definiría un principio de superioridad respecto a cualquier otro compromiso puramente comercial y de inversiones, y sobrepasaría los marcos de la OMC.

Ya la sociedad civil de ambas regiones ha señalado algunos principios que deben regir al acuerdo para que responda mejor al anhelo de los pueblos:

- **privilegiar** el componente de diálogo político y los aspectos de cooperación al desarrollo de los acuerdos y conceder prioridad al fortalecimiento del proceso de integración social, política y económica en la región, antes de negociar tratados de libre comercio con la Unión Europea;
- **no forzar** el ritmo y el alcance de la liberalización y **asegurar** que los países de Centroamérica y de la Región Andina dispongan del espacio de políticas necesario para proteger a sus industrias y productores como parte de su estrategia de desarrollo;
- **tender** a la eliminación de subsidios a la producción agropecuaria que distorsionan los mercados ya afectan a los países con menores recursos presupuestales;
- **asegurar que** no se pida reciprocidad en los compromisos de acceso a mercados, tomando en consideración las notables asimetrías de los bloques subregionales latinoamericanos respecto a la UE;

- **establecer** un Trato Especial y Diferenciado para los países de la CAN, implementado a través de mecanismo que vayan mas allá (pero incluyan comprensivamente) amplios periodos de desgravación, exclusión de productos sensibles y salvaguardias especiales y asimétricas. Incluso, proponer que la velocidad y profundización del proceso de liberalización comercial sea desligada de horizontes temporales y vinculada al cumplimiento de umbrales relativos a indicadores de desarrollo social y económico.
- **conceder** a los países de Centroamérica y de la Región Andina más beneficios que aquellos que les confieren las regulaciones de la OMC y no someterlos a obligaciones que vayan más allá de dichas regulaciones;
- **no obligar** a los países de Centroamérica y de la Región Andina a negociar sobre inversiones, propiedad intelectual y compras del sector público¹⁵.

Aspectos de participación de la sociedad civil durante las Rondas de Negociación Birregional

Al igual que con respecto a las negociaciones con los países centroamericanos, ALOP demanda que la participación de la sociedad civil debe estar garantizada tanto durante el proceso de negociación como en la propia implementación del futuro AdA. El mecanismo de participación propuesto para la etapa de la negociación del AdA a nivel regional andino (más allá de las instancias nacionales de diálogo con la sociedad civil que las autoridades de cada país establezcan) debe cumplir los siguientes objetivos:

- Ser un espacio de información y formación hacia los sectores de la sociedad civil.
- Ser un espacio de consulta, análisis, y debate en donde las propuestas generadas por las organizaciones de sociedad civil tengan mecanismos de verificación de si son tomadas en cuenta al momento de la negociación.

¹⁵ Manifiesto de Organizaciones de la Sociedad Civil de Europa, Centroamérica y la Región Andina sobre las Futuras Negociaciones de AdA. Marzo 2006.

Durante las Rondas de Negociación Birregional el mecanismo funcionará de la siguiente manera.

- a. En cada Ronda de Negociación del AdA habrá representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil, garantizados institucionalmente por los gobiernos negociadores, los cuales tendrán un estatus de observadores y deberán tener reuniones periódicas con los gobiernos andinos para informarse y ser consultados sobre los acontecimientos en las negociaciones. El propósito de esto es asegurar que lo acordado antes de la ronda sea lo que los gobiernos cumplan al momento de negociar.
- b. El espacio institucional para ello podría ser denominado “Comité de Seguimiento” (CS) y en él se encontrarían gobiernos negociadores y sociedad civil. La composición y funcionamiento del CS serán definidos de manera democrática en una asamblea amplia y representativa de la sociedad civil andina.
- c. Los Estados andinos deberán aportar los recursos necesarios para garantizar la plena participación en las reuniones de consulta para cada ronda negociadora del AdA.
- d. Es imperativa la necesidad de transparencia por parte de las autoridades andinas durante el proceso de negociación dando a conocer amplia y oportunamente los textos, las listas y ofertas que se estén negociando. Esto es un requisito indispensable para que las organizaciones de la sociedad civil puedan incidir en el proceso de negociación, ya que no se puede participar en consulta alguna si se desconocen los contenidos de la negociación.

Finalmente, debe considerarse que este mecanismo de participación de la sociedad civil no se debe limitar únicamente al proceso de negociación del AdA, si no debería institucionalizarse a fin de contribuir en las fases posteriores de aplicación e implementación de dicho Acuerdo.

Reflexiones finales

Desde la perspectiva regional, los problemas de cohesión social y la debilidad institucional parecen ser los principales obstáculos para la integración andina. Para organizaciones como

ALOP, esto constituye un extraordinario reto. Es necesario empezar a integrarnos como pueblos y dotarnos de gobiernos que nos representen adecuadamente. Si el objetivo de la integración es el desarrollo humano, la producción y el comercio debieran dirigirse a la atención de las necesidades básicas y no reducirse a garantizar los intereses de las multinacionales, grandes empresas y grupos económicos poderosos;

Como toda iniciativa de libre comercio, la de la UE deber ser tomada con precaución dada la fragilidad de nuestras estructuras productivas, más cuando se trata de uno de los bloques económicos más poderosos. Es necesario realizar un análisis más profundo sobre el tema de la precariedad de nuestras estructuras productivas. Aquí, resulta fundamental identificar aquellos sectores débiles y muy débiles, que posiblemente saldrían perdiendo con el Acuerdo de Asociación CAN – UE. Por lo tanto resulta imperativo la elaboración oportuna de Estudios de Impacto y Sostenibilidad para ser tenidos en cuenta durante las negociaciones.

También, resulta importante revisar las experiencias de negociación de acuerdos similares que ha tenido la UE con otros países o regiones, como México, Chile, Sudáfrica, los países de África, Caribe y Pacífico y los países mediterráneos, así como las negociaciones con MERCOSUR. Esto, con el fin de elaborar una mejor estrategia negociadora andina con la UE.

En lo que tiene que ver con la acción de ALOP y las demás redes regionales de sociedad civil, una de las prioridades es colocar los acuerdos en la agenda pública. La participación ciudadana debe ser tan amplia y profunda como sea posible. Es indispensable movilizar la sociedad civil para una participación activa en el proceso de negociación, entendido como una lucha política, llamando la atención a la sociedad política para abordar este tipo de negociación salvaguardando intereses nacionales. La única forma de mantener y fortalecer la “conciencia crítica” es participando en los procesos.

Es necesario que ALOP, y en general todas las organizaciones que se encuentran involucradas en el desarrollo, intensifiquemos nuestro accionar de contribución al desarrollo de procesos y formulación de políticas a diferentes niveles: local, nacional, regional y subregional,

teniendo la certeza de los mínimos o nulos efectos e impactos que generan los proyectos de cooperación al desarrollo específicos cuando no van acompañados de la configuración de un nuevo entorno económico, político y social.

Finalmente, existen algunos temas importantes en los que habría que poner énfasis. Uno de ellos tiene que ver con los efectos sobre el empleo y las regulaciones laborales, en qué situación se encuentran los países de la región de cara al AdA, que aspectos tendrían que variar y como nos afectaría. Otro asunto es el de la *seguridad humana* (entendida no sólo como los derechos de los migrantes), ya que la actual legislación europea al respecto tiende a hacerse cada vez más coercitiva.

RESTRICCIONES DE ACCESO AL MERCADO DE LA UE	
Política Agrícola Común (PAC)	El promedio de arancel para los productos agrícolas es de 17,3%, aunque los productos con mayores aranceles, presentan los mayores niveles de cuotas, como el caso de los bananos. Dentro de los productos con mayores niveles de auto abastecimiento está el trigo, los productos lácteos y la carne. Además, en la UE los impuestos para productos agrícolas se basan en sus ingredientes, estación o según el precio de entrada del producto. Las condiciones de acceso más abiertas se aplican para productos que no son producidos en la UE, como el café y el cacao.
Regulación especial	Regulaciones sobre materias colorantes utilizadas en teñido de textiles y cueros y confecciones: La Directiva 76/769/CEE limita la comercialización y uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (colorantes azoicos), se aplica a todo producto textil y artículos de cuero que puedan entrar en contacto directo y prolongado con la piel humana o cavidad bucal.
Licencias de importación	La UE mantiene 89 contingentes arancelarios, con miras a la protección del 38 % de su producción agrícola Se exigen licencias de importación para todos los productos agrícolas (sujetos a contingentes arancelarios) como los cereales y productos a base de cereales, arroz, azúcar, aceites y grasas, productos lácteos, carne de bovino, carne de ovino y caprino, frutas y hortalizas frescas y frutas y hortalizas elaboradas. También podrán exigirse para productos estratégicos como productos de acero, carbón y carbón de coque y armas. De otro lado, en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), las Comunidades Europeas mantienen restricciones cuantitativas en el sector de los textiles, aplicadas a una serie de países, entre los que figura el país andino de Perú. La concesión de las licencias de importación normalmente no suele entrañar dificultad y su solicitud corre a cargo del importador.
Normas Técnicas	Se aplican los siguientes controles: Control de Calidad a la importación (CONCAL), Inspección Sanitaria de Importación (SANIM), Inspección Fitosanitaria (FITIN), Inspección Veterinaria de Importación (VETER), (CITES) Convención Internacional que regula el comercio de Especies de Flora y Fauna en vías de Extinción. La nueva reglamentación tiene grandes repercusiones en las posibilidades de venta de los productos de los países en desarrollo y países en transición, en el mercado de la UE. Dentro de éstas reglas se encuentran: 1) la Marca de la CE; 2) La Responsabilidad del producto; 3) ISO 9000: 4) Reglamentación relativa al Medio Ambiente y 5) Etiquetado de Comercio Justo.
Estándares de Calidad	Cada vez existen mayores regulaciones en el campo de la seguridad, salud, calidad y medio ambiente. Los sistemas de calidad ISO, cubren las áreas de compra, materias primas, diseño, planeación, producción, tiempo de entrega, empaque, garantía, presentación, mercadeo, instrucciones de uso, servicio posventa, etc. Productos Manufactureros: La marca CE (Conformidad Europea) indica si un producto es conforme a las exigencias. Todos los productos incluidos en las Directivas de Nuevo Enfoque tienen que llevar esta marca, pero no se incluyen productos como muebles, confecciones y productos en cuero, aunque se aplica a productos como juguetes, ropa de seguridad para el trabajo, mecanismos hidráulicos de sillas de oficina.
	Productos Alimenticios: El Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) se aplica para la industria de alimentos. La Directiva sobre Higiene en los productos alimenticios (93/43/EC) obliga a identificar cada etapa en donde se establezca los procedimientos de seguridad establecidos para el manejo de los alimentos. Los ingredientes para los alimentos se encuentran regulados bajo las directivas para endulzantes (94/35/EC), colorantes (94/36/EC) y otros aditivos (95/2/EC). Existe además legislación para niveles máximos de pesticidas, metales, y contaminación microbiológica o radiológica. El EUREP (Euro Retailer Producer Group), desarrolló la GAP (Good Agricultural Practice), para las hortalizas. A partir del 1° de enero de 2005 no podrá ser comercializado en la UE ningún producto, europeo o de terceros países, que no cumpla con las regulaciones comunitarias sobre Seguridad Alimentaria de la GAP.

Medidas Fitosanitarias	La UE ha adoptado diversas normas legales en el ámbito de normas sanitarias y fitosanitarias. El Reglamento Nº 178/2002 de la Comunidad Europea establece cinco principios generales para el régimen de inocuidad de los alimentos: 1) un nivel elevado de seguridad alimentaria en todas las etapas de la cadena alimentaria, 2) análisis del riesgo, 3) responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias por la seguridad de sus productos, 4) la rastreabilidad de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria; y 5) el derecho de los ciudadanos a recibir una información clara y exacta de las autoridades públicas
	Reglamento (CE) nº 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. El Reglamento se aplica: a los alimentos e ingredientes alimentarios que tienen una estructura molecular primaria; estan formados por microorganismos, hongos o algas o vegetales; o cuyo valor nutritivo ha sido modificados de manera significativa.
	Reglamento Nº 1774/2002 (adoptado el 3 de octubre de 2002) dispone que la importación y el tránsito de subproductos animales y productos transformados (no destinados al consumo humano) quedan prohibidos a menos que se ajusten a lo establecido en la legislación comunitaria.
	Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales
	Reglamento (CE) nº 852/2004: En el ámbito de la revisión de la legislación relativa a la higiene de los productos alimenticios, este Reglamento hace hincapié en la definición de los objetivos que deben alcanzarse en materia de seguridad alimentaria, dejando a los agentes económicos del sector alimentario la responsabilidad de adoptar las medidas de seguridad que deben aplicarse para garantizar la inocuidad de los alimentos.
	REGLAMENTO (CE) Nº 853/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal
	Reglamento (CE) nº 854/2004 define un marco comunitario para los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano y para fijar las normas específicas para la carne fresca, los moluscos bivalvos, la leche y los productos lácteos.
	Directiva 97/78/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros. Los operadores de empresa alimentaria que importen productos de origen animal garantizarán que los productos se presentan para su control en el momento de la importación
	Reglamento (CE) 1181/2003El presente Reglamento define las normas a las que deberán ajustarse la comercialización de las conservas de sardinas y las denominaciones comerciales de las conservas de sardinas y de productos tipo sardina en la Comunidad.
	Reglamentos (CE) No. 1200/2005 y 1206/20054 de la Comisión referentes a de determinados aditivos en la alimentación animal.
	Reglamento (CE) No. 1148/2005 referente a el Penetamato – Limites máximos de residuos de medicamentos veterinarios y de origen animal.
	REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 27/2005 en lo que se refiere al arenque, la caballa, el jurel, el pulpo y los buques que practican la pesca ilegal.
	DIRECTIVA 2005/37/CE DE LA COMISIÓN de 3 de junio de 2005 por la que se modifican las Directivas del Consejo 86/362/CEE y 90/642/CEE, en lo que atañe a los contenidos máximos de determinados residuos de plaguicidas sobre y en los cereales y en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas.

Medio Ambiente	Control de residuos de envases y embalajes: La Directiva (94/62/CEE) fija niveles máximos de concentración en los envases y embalajes de metales pesados y describe los requisitos específicos para la fabricación y composición de los mismos.
	Estándares para la gerencia medioambiental: Busca demostrar que el proceso de fabricación se realiza con conciencia medioambiental. Actualmente el estándar más reconocido es el ISO 14000 para los países en vías de desarrollo.
	Etiqueta ecológica: Los productos orgánicos, o con la denominación “Eco”, son productos cuya producción no tienen un impacto en el medio ambiente, y requieren de una certificación que lo compruebe. Cada país, tiene sus organizaciones certificadoras, aunque existe la EU Ecolabel, establecida para toda la UE Actualmente existen 14 productos cubiertos por la etiqueta ecológica europea (detergentes, lavadoras, papel, neveras, pinturas, zapatos, textiles, etc). Existen adicionalmente etiquetas ecológicas para productos específicos, como el caso de alimentos procesados (Ejm: EKO en Holanda), Maderas (FSC), Pescados (MSN), Productos textiles.
Responsabilidad Social	Códigos de conducta: creación del código de conducta por parte de la Unión de Textileros Europeos (ETUF-TCL) y organizaciones patronales (EURATEX). En este acuerdo se incluyeron las premisas del ILO (International Labour Organization), participando el 70% de las empresas europeas en este sector.
	SA (Social Accountability) 8000: Es una norma internacional de responsabilidad social. Laestandarización se basa en las recomendaciones del ILO y sobre los acuerdos de las Naciones Unidas en derechos humanos, y derechos de los niños.
	Etiqueta del comercio Justo: Existe una Etiqueta (Fair trade) para productos provenientes del comercio Justo, la cual la llevan productos que cumplen con estándares mínimos de condiciones de trabajo y remuneración, y que son comercializados a través del comercio alternativo.
Empaque y Etiquetado	Se basa en la Norma EU Directiva 94/62/EC, que establece las normas de empaque para los diferentes productos, sin embargo continua la existencia de las regulaciones nacionales.
Prohibiciones	Principalmente al comercio de productos peligrosos, como en el caso de residuos químicos. También pueden estar sujetos a prohibiciones por razones de salud y seguridad, las medicinas, los pesticidas, las plantas y productos alimentarios, los productos eléctricos y las plantas y animales exóticos.

Fuente: Alan Fairlie “Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN”. Comunidad Andina. Documento Informativo. SG/SEM.INTAL/di 3/Rev. 1 23 de septiembre de 2005

alop, a.c.

La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C.-(ALOP), es una entidad internacional privada no lucrativa, integrada por Organizaciones No Gubernamentales de Promoción (ONGD), que desarrollan sus actividades en cualquier país de América Latina y el Caribe (ALC) y luchan contra la pobreza y la exclusión en la construcción de un desarrollo humano integral y sustentable.

Creada en 1979, constituye uno de los esfuerzos más duraderos de integración entre ONGD de la región contando actualmente con unas cincuenta asociadas presentes en 18 países de ALC. Entre sus finalidades, figuran:

- Apoyar políticas y procesos democráticos de desarrollo sustentable, que aseguren una mayor equidad en la distribución de los recursos y potencien la participación de los movimientos sociales en la gestión del desarrollo;
- Constituir una instancia de interlocución entre las organizaciones privadas que en ALC apoyan a los sectores excluidos y las agencias regionales o extra-regionales que apoyan dichos esfuerzos;
- Apoyar los procesos de integración regional, constituyéndose en instancia de interlocución de la Sociedad Civil de nuestros países con los organismos regionales e internacionales;
- Promover la articulación de las ONGD de la región y fortalecer a los grupos y organizaciones que trabajan en la promoción de los sectores populares excluidos;
- Promover relaciones equitativas de género en el accionar de las asociadas y el suyo propio, etc.

El seguimiento e incidencia política en el desarrollo de las relaciones entre ALC y la Unión Europea (UE) constituye una parte sustantiva del trabajo que ALOP realiza en procura de un orden internacional más justo y solidario. Para ello cuenta desde hace una década de una oficina (“Antena”) permanente en Bruselas; ha desarrollado varios proyectos sobre promoción de la participación de la sociedad civil en las relaciones ALC-UE; organizado Foros euro-latinoamericanos-caribeños de sociedad civil en relación con el proceso de Cumbres ALC-UE, etc.

Actualmente la Asociación ejecuta el Proyecto Observatorio Social de las Relaciones UE-AL (POS) en el marco del cual se da seguimiento a las negociaciones de Acuerdos de Asociación entre Centro América, la Comunidad Andina y el MERCOSUR con la UE. El POS cuenta con un sitio Web en el que se reúne información diversa y actualizada sobre las relaciones ALC-UE: <http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/>