

LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS: De la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima

Proyecciones desde las presidencias europeas de Finlandia y Alemania
Lineamientos desde América Latina

Este libro ha sido publicado con el aporte financiero de la Comisión Europea y la Fundación Konrad Adenauer. Sus contenidos no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer ni de las instituciones de la Unión Europea o de sus países miembros.

El contenido corresponde al seminario "Las Relaciones Eurolatinoamericanas desde la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima", realizado los días 3 y 4 de octubre de 2006 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. El seminario fue organizado por CELARE y la Fundación Konrad Adenauer con el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la Comisión Europea y CEPAL. Colaboraron además las embajadas de Alemania, Austria y Finlandia en Chile, la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, la Universidad Adolfo Ibáñez y la European

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa

CELARE

Oficinas: Europa 2086 - Providencia - Santiago - Chile

Teléfono: (562) 234.3976 / Fax: (562) 234.3977

Correo Electrónico: celare@celare.org

Copyright CELARE

Inscripción de Propiedad Intelectual N°

ISBN:

Diciembre 2006

Recopilación y Edición: Claudia Hormazábal y María Mesonero

Edición General: Claudia Hormazábal G.

Diseño y diagramación: MCYA

Impresión: Edicolor

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Lima 2008: una nueva oportunidad para avanzar
Héctor Casanueva, Director Ejecutivo CELARE7

La tarea de construir una agenda eurolatinoamericana
Helmut Wittelsbürger, Director Fundación Konrad Adenauer en Chile9

Una Asociación basada en valores compartidos
Ernesto Ottone, Secretario General Adjunto CEPAL 11

INTRODUCCIÓN

La Cumbre de Viena en el proceso de Asociación Estratégica UE-ALC
Embajador Rudolf Lennkh. Jefe Dirección de las Américas, Ministerio
Federal de Asuntos Exteriores de Austria. Responsable organización
Cumbre de Viena y Relaciones UE-ALC. 15

CAPÍTULO I. EVALUACIÓN DE LA CUMBRE DE VIENA

De Viena a Lima: el proceso de cumbres en un escenario cambiante
Didier Opertti, Secretario General Asociación Latinoamericana de
Integración, ALADI.....29

La Asociación birregional: logros y tareas del periodo entre cumbres
Wolfgang Plasa, jefe de la Delegación de la Comisión
Europea en Chile39

CAPÍTULO II. PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN UE/ALC

La relación UE/ALC desde la perspectiva finlandesa
Ilvo Salmi. Embajador de Finlandia en Chile y Ecuador45

Contexto y perspectivas de la relación CAN/UE
Alfredo Fuentes, Secretario General (e) Comunidad
Andina de Naciones, CAN49

Perspectivas Centroamericanas en el proceso de Asociación con la UE Rubén Nájera, Encargado Unión Europea, Secretaría de la Integración Económica Centroamericana, SIECA.	71
--	----

La relación UE/ALC desde el Mercosur José Ernesto Büttner, Director Secretaría del Mercosur	79
--	----

Reflexiones sobre la relación UE/ALC desde la perspectiva alemana Peter Scholz, Embajador de Alemania en Chile	85
---	----

CAPÍTULO III.

HACIA LIMA: LOS TEMAS DE LA AGENDA EUROLATINOAMERICANA

Integración y competitividad regional Héctor Casanueva, Director Ejecutivo CELARE	91
--	----

Integración energética como base de la integración regional: La experiencia de la Unión Europea y de América Latina Claudia Geier, encargada de la IV Cumbre UE-ALC en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Austria	97
--	----

La protección social como eje de la cohesión social en América Latina Andras Uthoff, Oficial a cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL	105
---	-----

Las migraciones en una agenda eurolatinoamericana Gabriela Rodríguez, Jefa de Misión, OIM-Chile	113
--	-----

CONCLUSIONES

Las Relaciones de Europa y América Latina y el Caribe: el rol de las cumbres mirando a Lima 2008 Jaime Ensignia, Presidente de CELARE y director del Proyecto Socio político, Fundación Friedrich Ebert-Chile, y María Cristina Silva, Subdirectora de CELARE.	123
---	-----

DOCUMENTO ESPECIAL

Hacia un Parlamento del Mercosur Jorge Giorgetti, Diputado argentino, Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.....	143
---	-----

PRESENTACIÓN



LIMA 2008: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR

Culminada la Cumbre de Viena, en mayo de este año, nuestra atención comenzó a centrarse en un balance y las proyecciones de la misma con miras a preparar la siguiente cita, que se celebrará a mediados de mayo de 2008 en Lima, capital de Perú.

Parece muy pronto para preparar una reunión que se encuentra a más de un año de distancia, considerando los cambios que pueden producirse en el escenario internacional de aquí a esa fecha.

Sin embargo, el objetivo de la secuencia de cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe es precisamente el de configurar un proceso constante, que vaya evolucionando y profundizándose independiente de los cambios en la coyuntura, que pueden relevar la importancia de ciertos temas –como sucedió con la seguridad tras los ataques del 11-S–, pero que no modifican el objetivo central: consolidar un proyecto común, basado en la cooperación, en el marco del multilateralismo.

El gobierno peruano ya se encuentra trabajando en la agenda de Lima, en conjunto con sus pares de los demás países de la región y de Europa. En este sentido, CELARE, en conjunto con su red de consultores e instituciones de Europa y de América Latina, tiene por misión contribuir al fortalecimiento de la Asociación birregional, y en especial en este caso, a la preparación de la agenda desde la perspectiva de los organismos no gubernamentales y académicos, de manera que responda a las necesidades de la región latinoamericana y caribeña, una de las más desiguales del mundo, para lograr un desarrollo sostenible y equitativo.

La Unión Europea ha acompañado desde sus inicios los esfuerzos latinoamericanos por lograr los mayores beneficios del mundo globalizado, entendiendo que la integración y la cooperación entre Estados y pueblos es la única manera de asegurar el desarrollo de los países más pobres y disminuir las amenazas que genera la desigualdad: procesos migratorios de difícil control, narcotráfico y crimen organizado, odios raciales y sociales que ponen en peligro la democracia y la consolidación de la paz, como un objetivo central del sistema multilateral y que tiene su base en las devastadoras consecuencias de las dos guerras mundiales de principios del siglo XX.

Los principios generales y las coincidencias valóricas entre la UE y América Latina ya están suficientemente establecidos. Hay programas de cooperación en marcha, hay definiciones y esfuerzos institucionales importantes en ambos lados. Ahora es necesario focalizar más aún los esfuerzos, en una agenda común de largo plazo, que ayude a consolidar la Asociación y darle proyección estratégica y prospectiva, atendiendo a que los escenarios futuros nos muestran una América Latina en riesgo de marginalización, a menos que se corrijan los graves problemas sistémicos que afectan su desarrollo y aumentan la brecha con los países avanzados.

Este libro recoge los aportes realizados por especialistas y autoridades de ambas regiones durante el seminario "Las Relaciones Euro-latinoamericanas desde la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima". Su objetivo principal es contribuir a lo señalado, convertir el concepto de Asociación Estratégica en una realidad palpable, que convierta para todos a la globalización en una oportunidad de desarrollo y cooperación, más que un nuevo factor de exclusión.

Héctor Casanueva Ojeda

Director Ejecutivo

CELARE

LA TAREA DE CONSTRUIR UNA AGENDA EUROLATINOAMERICANA

La alta convocatoria del Seminario Internacional “Las Relaciones Eurolatinoamericanas desde la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima”, realizado en octubre por CELARE y la Fundación Konrad Adenauer, dejó de manifiesto el gran interés que suscita el seguimiento de las relaciones birregionales y la evaluación de las cumbres, todo ello con el fin de impulsar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y proyectar una agenda de trabajo ante la próxima Cumbre de Lima en 2008.

La publicación de este libro es el producto directo del seminario y recoge las principales aportaciones de los expositores europeos y latinoamericanos, con el fin de proporcionar una documentación valiosa sobre el estado actual de las relaciones UE/ALC y los desafíos futuros. Es un libro de reflexiones, de impulsos al debate internacional, así como un libro de trabajo para asentar los principales retos ante la Cumbre de Lima en 2008. Con él se pretende avanzar en la profundización de las relaciones eurolatinoamericanas y aportar una proyección de futuro.

Desde hace más de 25 años se ha contado con áreas de integración subregional en América Latina. Por esta vasta experiencia es tan valiosa la contribución de los principales mecanismos de integración latinoamericana: Mercosur, la ALADI, la Comunidad Andina y la SIECA. Las evaluaciones de sus representantes sobre las relaciones con la UE son de suma importancia para la confección de la agenda de la próxima cumbre UE/ALC de Lima. Finalmente, el tratamiento horizontal de los flujos migratorios y la cohesión social tienen especial interés por su relevancia política en este mundo globalizado. Su discusión es, por lo tanto, imprescindible.

Espero que los contenidos de la presente publicación contribuyan a un mejor entendimiento entre Europa y América Latina, y que las conclusiones aporten a una profundización de las relaciones birregionales. Ése es el compromiso de este libro, de los contribuidores y de los impulsores.

Quisiera mencionar especialmente al CELARE, por su compromiso con las relaciones UE/ALC, y agradecer además la colaboración de la

Delegación de la Comisión Europea en Chile, así como de CEPAL y la ALADI para la celebración del seminario que originó este libro, valiosa muestra del apoyo prestado a las actividades vinculadas a las relaciones eurolatinoamericanas. Finalmente, el agradecimiento a las embajadas de Alemania, Austria y Finlandia, cuya activa participación muestra el compromiso que los socios europeos tienen con la región latinoamericana.

Helmut Wittelsbürger

Director

Fundación Konrad Adenauer-Chile

UNA ASOCIACIÓN BASADA EN VALORES COMPARTIDOS

Aunque apenas han pasado seis meses desde que finalizara la IV Cumbre UE/ALC, celebrada en Viena, y aún no se ha secado la tinta de la Declaración Final, ya estamos prestos a analizar el futuro de estas importantes relaciones.

Viena representó un gran avance en la construcción de una estrategia birregional, pues una vez más los países europeos y latinoamericanos ratificaron sus principios y valores fundamentales compartidos, su firme creencia en la democracia y el Estado de Derecho, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, la necesidad de la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico, el respeto al derecho internacional, junto con un fuerte e indispensable apoyo al sistema multilateral.

Esta publicación, fruto de las conferencias dadas en el seminario “Las Relaciones Eurolatinoamericanas desde la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima”, pretende identificar las prioridades políticas de América Latina así como de sus subregiones, y delinear los temas futuros en vistas a la V reunión que se celebrará en Lima.

Si queremos hacer de este proceso birregional una asociación sólida, virtuosa y permanente, son varios los temas que se deben enfrentar. Uno de ellos es la necesidad de una cada vez mayor inversión europea en la región. En las últimas dos décadas, los países de Europa han invertido importantes cantidades en América Latina, inversiones que han favorecido el crecimiento económico y el empleo. Hoy existe todavía un enorme potencial de inversión en diversas áreas: tecnologías de la información, comunicación, energía y medio ambiente, entre otras. Sin embargo, no podemos desconocer que para intensificar dichos flujos necesitamos superar un cierto déficit institucional en la región, que nos permita ofrecer mayor certeza y seguridad jurídica a dichas inversiones. Es una materia pendiente de la que debemos hacernos cargo.

Por otra parte, si bien nos felicitamos por la exitosa instrumentación de los acuerdos de Asociación de la UE con Chile y México, así como las perspectivas abiertas con Centroamérica y la Comunidad Andina, la falta de avances en la negociación con Mercosur demuestra que una conclusión exitosa de la Ronda de Doha sería un resultado más que deseable,

al cual la UE tiene todavía mucho por contribuir. Se requiere más que nunca generar las simetrías que permitan que la libertad de comercio se cumpla cada vez más sin que existan obstáculos directos ni indirectos. Eso es lo que más necesitan nuestros países emergentes.

En esta etapa política que vive el mundo, la comunidad internacional requiere más que nunca de una Europa fuerte e influyente. Requiere también de una América Latina democrática y próspera. De allí la centralidad y la actualidad de esta publicación: reforzar las relaciones birregionales, el multilateralismo, la democracia y el desarrollo.

Ernesto Ottone

Secretario Ejecutivo Adjunto a.i.

CEPAL

INTRODUCCIÓN



LA CUMBRE DE VIENA EN EL PROCESO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ALC

Rudolf Lennkh*

A seis meses de la Cumbre de Viena, es un buen momento para hacer un resumen de ella y mirar hacia delante, comenzando nuestra marcha hacia Lima.

No hace falta repetir en detalle los resultados de la cumbre, ni explicar el contenido de la Declaración de Viena y de los comunicados conjuntos de las cumbres subregionales que hemos celebrado con América Latina y el Caribe. Todo esto ha sido publicado y está al alcance de todo el mundo.

Quisiera concentrarme en diversos aspectos del proceso UE-ALC, para lo que he dividido mi ponencia en 10 secciones que resumen mi experiencia profesional, y lo que he observado en el último año y medio, durante el cual me tocó preparar esta reunión cumbre. Cada sección va encabezada por una breve observación inicial.

1. Quién invita a una cumbre, está condenado a convertirla en un éxito

Para poder hablar de una cumbre más o menos exitosa hace falta reunir una gran cantidad de elementos muy diversos:

- Primero, asegurar una buena participación a nivel de los jefes de Estado y de Gobierno. En este punto sí hemos tenido una buena cumbre, que fue al mismo tiempo el mayor evento diplomático de nuestra Presidencia de la UE. Asistieron 45 mandatarios, para lo cual tuvimos que trabajar muy duro.
- Segundo, hay que llevar a buen fin las negociaciones sobre un documento final con un contenido sustancial y asegurar su adopción por consenso. Eso sí lo hemos logrado y creo que podemos decir que la Cumbre de Viena subrayó el buen estado y la madurez de nuestras relaciones birregionales y logró un resultado limitado, pero políticamente importante.

* Jefe Dirección de las Américas, Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Austria.

- Tercero, establecer los consensos necesarios sobre algunos puntos clave de la agenda euro-latinoamericana-caribeña, los famosos “deliverables”. Aquí seguramente no ha sido todo sólo éxito. Mucho nos hubiera gustado avanzar más en las relaciones con el Mercosur y con la Comunidad Andina. Pero hemos tenido que conformarnos con una decisión muy positiva referente a América Central y con la decisión, también positiva dadas las circunstancias, de dejar abierta la ventana para la CAN –una posibilidad que se está concretizando. Así que nos quedamos cortos en un tema, llegamos a mitad del camino en el segundo y sí pudimos sellar el tercero.
- Cuarto, organizar un buen debate entre los jefes de Estado y de Gobierno, un debate que les interese y que tenga relevancia política. Este debate ha tenido lugar, muchos participantes expresaron su satisfacción con el contenido y también con el formato elegido. Ha sido un debate crítico, pero amistoso.
- Quinto, crear la atmósfera idónea para una buena cumbre. Eso tampoco ha sido tarea fácil pues una cumbre con 60 delegaciones presenta sus propios desafíos y dificultades ya por el mero número de participantes, la logística, etcétera. Mis colegas responsables de la organización y del protocolo han trabajado más de dos años en la preparación del evento. Armamos un programa combinando sitios históricos con un centro de convenciones moderno y espacioso. También nos ayudó mucho el buen tiempo.
- Sexto, ofrecerles el material necesario y mantener felices a los periodistas y a los medios de comunicación.
- Séptimo, encontrar un cierto equilibrio entre los reclamos y las actividades de la sociedad civil, y el instinto casi natural de los aparatos gubernamentales de no salir del terreno intergubernamental. Más adelante volveré sobre este punto.
- Octavo, no vivir incidentes ni catástrofes inesperadas. Algunos deben recordar a la bailarina de carnaval que interrumpió la fotografía de los jefes de Estado y de Gobierno. Por suerte éste fue el único incidente. No sólo no ofendió a nadie sino que incluso causó muchas sonrisas y comentarios semi-serios en los participantes. Muchos de ellos nos felicitaron, bromeando con que nosotros mismos habíamos puesto en escena este pequeño incidente.

Austria asumió cierto riesgo al invitar a esta cumbre, ya que fue la primera que no tuvo lugar en un país Iberoamericano. Ustedes no se sorprenderán si les digo que Austria, como co-presidencia pro t mpore de la Unión y como anfitrión, ve el vaso medio lleno y no medio vacío.

2. El proceso UE-ALC no tiene peso jurídico propio para los importantes temas de las relaciones entre las dos regiones, pero sí tiene mucho peso político. Éste permite realizar progresos en campos que formalmente no son parte del proceso UE-ALC

La relación UE-ALC se realiza en cuatro marcos regionales y dos bilaterales: CARIFORUM, América Central, CAN y Mercosur; México y Chile. Para avanzar en estos campos, no se necesita estrictamente al proceso UE-ALC y a las cumbres. Cualquier decisión con efecto jurídico que se tome corresponde a la UE y las regiones o países afectados, o los órganos comunes.

Pero sí es posible utilizar al proceso UE-ALC, a sus reuniones y sobre todo a sus cumbres, para avanzar en las seis relaciones mencionadas. Es la gran sombra de la cumbre que a veces nos está forzando o al menos ayudando a avanzar. Éste fue también el caso en Viena. El mejor ejemplo es la decisión sobre la apertura de negociaciones con América Central. Claramente hubiera sido posible también tomarla fuera del marco de la cumbre. Pero, estoy convencido, sin la cumbre del mes de mayo, sin la presión de llegar a resultados concretos, la toma de esta decisión hubiera demorado mucho más tiempo.

3. La Unión Europea y ALC tienen distintas estructuras de coordinación y aplican distintos métodos y ritmos de trabajo. Tenemos que buscar más congruencia

Prácticamente cada semana celebramos en Bruselas reuniones de coordinación de los Veinticinco para temas relacionados con América Latina y el Caribe. Tenemos una red confidencial para intercambiar mensajes y comentarios entre las capitales. Todo esto nos permite coordinar posiciones con cierta rapidez.

Tenemos la institución de la troika para poder participar en un formato reducido en reuniones con países terceros. Después de lograr

los consensos necesarios en el proceso interno de coordinación, la troika habla y actúa formalmente en nombre de los 25 países miembros.

A base de estos instrumentos, en el mes de abril, la Unión Europea pudo participar con la troika en dos ruedas adicionales de negociación sobre la declaración final que eran necesarias para asegurar el éxito de estas negociaciones.

Creo que todos esperamos ver que nuestras relaciones birregionales tengan más dinámica. Estoy pensando aquí tanto en reuniones temáticas que resulten de la declaración de Viena como en futuras reuniones de negociación.

No corresponde a la Unión Europea imponer sus estructuras propias a otros. Pero quizás sería posible llegar a cierta armonización de nuestros métodos e instrumentos de trabajo en el futuro, algo que seguramente haría más fácil nuestra tarea común.

En este contexto, un detalle más sobre el rol de los cancilleres. Aquí tenemos una diferencia profunda en la manera de actuar y de trabajar entre las dos regiones. Según mi observación, los jefes de Estado de América Latina casi siempre se reúnen con la participación y presencia de sus cancilleres. Ése no es el caso en la UE, cuando hay presencia de los cancilleres europeos, estos tienen casi siempre un programa de trabajo independiente del de los jefes de Estado y de Gobierno.

Sugiero que en la preparación de la próxima cumbre, tenga lugar una reflexión sobre cómo hacer más activa y, por esta vía, más atractiva la participación para los cancilleres.

4. Cada cumbre tiene lugar dentro, pero también fuera de las salas de reunión

Una cumbre UE-ALC no sólo es un encuentro entre dos regiones, sino que ofrece también una oportunidad para celebrar reuniones bilaterales. Varios cientos de estos encuentros bilaterales tuvieron lugar en los márgenes de la cumbre.

En este contexto, hay que considerar que varios países de América Latina y caribeños tienen una débil presencia en la Unión Europea, sobre todo en sus nuevos países miembros. Y viceversa.

Aparte de esporádicas reuniones de Naciones Unidas, como la Cumbre del Milenio del año pasado, los jefes de Estado y de Gobierno

de estos países tienen muy pocas oportunidades para encontrarse, y si lo hacen es a través de largas y costosas visitas bilaterales. Ofrecer una plataforma para breves encuentros bilaterales, en donde los protagonistas en muchos casos se encuentran por primera vez, constituye también un valor inherente a las cumbres entre regiones distintas y distantes. No hay que menospreciar este elemento.

5. Lo importante de una cumbre no es solamente que se realice, sino que fuerce a los aparatos gubernamentales a realizar una serie de trabajos preparatorios y a llevar a cabo negociaciones. Nos fuerza a ocuparnos de temas comunes a ambas partes, pero también de temas concernientes a la otra parte, de una manera sistemática y en una base muy amplia

El Canciller Federal de Austria, Wolfgang Schuessel se refirió en su ponencia inaugural a este efecto de las cumbres en los siguientes términos:

“Summit meetings often develop their own dynamics. Their true value perhaps lies not only in the fact that representatives of the highest political rank exchange views for a few hours. It lies rather in the unbelievably strong push and pull effect that a summit meeting of this kind can generate. By holding this summit we ensure that the two regions have comprehensive, systematic and regular dealings with each other.

We make sure that there are preparatory meetings, that decisions are made that would only come about much later, if at all, without the deadline pressure of a summit, and that the summit documents express, with great exactitude, where we stand and where we want to go together.”

Un buen ejemplo para este efecto de las cumbres son los cinco documentos de carácter fundamental, adoptados por las tres instituciones principales de la Unión Europea y dirigidos hacia América Latina y el Caribe:

- Las comunicaciones de la Comisión Europea referentes a América Latina y al Caribe.
- Las conclusiones del Consejo de Ministros de la UE sobre las comunicaciones de la Comisión.

- La resolución del Parlamento Europeo del 27 de abril sobre una asociación reforzada entre la UE y América Latina.

Estos documentos constituyen un verdadero “power package” y un compromiso europeo con la región latinoamericana. Tienen un carácter programático de mediano y largo plazo. Creo que no hubieran sido elaborados, debatidos y adoptados sin la fecha de la cumbre en la pantalla del radar de Europa.

6. Ha sido la primera cumbre UE-ALC con una agenda consensuada medio año antes. Ambas regiones respetaron los límites de la agenda

Para una cumbre con 60 países, casi la tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas, existe un peligro fatal: que cada uno de los participantes insista en hablar sobre cualquier tema de actualidad política para su país, y que intente asegurarse de que estos temas se vean también reflejados en la declaración final.

Creo poder constatar que desde ambos lados se realizaron esfuerzos muy serios para evitar este peligro. Después de una difícil, y casi amarga negociación en Lima en noviembre de 2005, pudimos ponernos de acuerdo sobre una agenda de 12 puntos. Es importante destacar que esta agenda tenía su validez tanto para los debates de los jefes de Estado, como para delimitar la declaración final.

Naturalmente, los funcionarios o los ministros de Asuntos Exteriores no pueden imponer ninguna restricción a lo que un jefe de Estado o de Gobierno vaya a decir en un debate. Pero sí podemos informarles qué temas están en la agenda y cuál es la expectativa de los demás participantes en lo que se refiere a los contenidos de los debates.

En la agenda figuraron únicamente temas de relevancia birregional. En Viena se escogieron temas muy relevantes y con gran potencial para el futuro de nuestra relación birregional –que se reflejan en el documento final de la cumbre, pero que también dominaron en buena parte los debates de los jefes de Estado y de Gobierno–, como multilateralismo –subrayado por la participación del Secretario General de las Naciones Unidas–, integración regional y cohesión social, como temas ya establecidos en nuestras relaciones, y temas como la migración, el medio ambiente y la energía como nuevos campos de cooperación. Quedaron excluidos temas sobre los cuales hubiera sido difícil lograr un acuerdo,

pero que no tienen nada que ver con el proceso birregional. Quedaron excluidos también temas que son de interés para un sólo país.

El concepto de elaborar por primera vez una agenda formal para una Cumbre UE-ALC ha funcionado bien. Deberíamos repetirlo cuando preparemos la Quinta Cumbre en Lima.

7. A pesar de lo dicho sobre la agenda, y de que ambas regiones hayan respetado sus límites, una cumbre de esta magnitud no tiene lugar en un vacío político. Muchos temas conflictivos de actualidad –sobre todo temas ubicados dentro de América Latina– afectaron al desarrollo y también a los resultados de la cumbre

Según muchos observadores, América Latina llegó a la cumbre de Viena en una fase difícil, mostrando fragmentación en sus procesos de integración, con varios temas conflictivos no superados. En algunos de estos problemas Europa también estaba relacionada. No voy a detallar cada uno, pero sí nombrarlos, sin pretender que esta lista sea exhaustiva:

- El bien conocido problema entre Argentina y Uruguay referente a la construcción de unas fábricas de celulosa en la orilla uruguaya de un río fronterizo. Dado que varias empresas europeas participan en este proyecto, también hay aquí cierto vínculo con Europa. En lugar de la prevista Cumbre UE-Mercosur, finalmente se celebró una reunión a nivel de cancilleres.
- El tema de la nacionalización del sector del gas en Bolivia. Un tema que afecta tanto a varios países vecinos de Bolivia –uno de ellos con importantes inversiones en este sector–, como a varios países europeos cuyas empresas también habían realizado grandes inversiones allá.
- La salida de Venezuela de la Comunidad Andina, ocurrida en el mes de abril, pocas semanas antes de la cumbre, hizo peligrar la cohesión de la CAN. En estas circunstancias no fue posible celebrar una reunión cumbre UE-CAN, como había sido previsto, sino que hubo que conformarse con una reunión informal con los presidentes de los países restantes de la CAN. Y sólo en el último momento que logramos un consenso sobre el párrafo de la Declaración final de Viena referente a las futuras negociaciones entre la UE y la CAN.

- Y hasta la cumbre quedó abierto el tema de la plena participación de Panamá en las estructuras de integración de América Central, condición previa para incluir a este país en las negociaciones sobre un acuerdo de Asociación entre la UE y la subregión.

Quizás sea una exageración, pero creo que la cumbre, la presión de tiempo y la necesidad de mostrar resultados que emanaron de ella, han servido también a América Latina para ponerse de acuerdo sobre un mínimo de puntos esenciales que permitieron cerrar la reunión con la adopción de un documento por consenso.

8. Una cumbre de 60 jefes de Estado y de Gobierno evoca inevitablemente el interés de una amplia gama de la sociedad civil. Es mejor buscar y mantener un diálogo con ella, que enfrentarla en las calles

En noviembre del año pasado nos llegó la noticia de que una "cumbre alternativa" iba a tener lugar paralelamente a la cumbre política. Hubo dos reacciones distintas en nuestra cancillería: algunos pensaron que esto sería un desastre para la cumbre. Otros casi se alegraron –finalmente sabíamos que "nuestra" cumbre iba a ser algo verdaderamente importante–, nada peor para una cumbre que la sociedad civil no la tome en cuenta. Efectivamente teníamos la sensación de que también en Austria el proceso UE-ALC estaba llegando a las bases, saliendo de la atmósfera descafeinada de las relaciones intergubernamentales.

Quisiera citar nuevamente al Canciller Federal de Austria que en su declaración inaugural:

"There is a genuine interest in the other region, its culture, its way of life, and an eloquent expression of this interest is, in the final analysis, an alternative summit, taking place at the same time as our meeting, a few kilometres from here. Even if governments might not agree with everything that is said there, we should take the engagement of the participants in that summit very seriously, and we will look carefully at what they tell us, since there, at the alternative summit, concerns, needs, hopes and visions are expressed that we cannot view with indifference."

En este sentido, no presentamos objeción alguna cuando varios presidentes latinoamericanos expresaron su interés por participar en la cumbre alternativa. Realizamos todos los esfuerzos para hacerlo posible y garantizar al mismo tiempo la seguridad personal de los mandatarios.

Quisiera subrayar la importancia que atribuimos desde el lado europeo a una amplia participación de la sociedad civil en el proceso UE-ALC. Éste ha sido un objetivo desde hace varios años y ha sido reconfirmado por la Comunicación de la Comisión Europea sobre las relaciones con América Latina.

Los organizadores de la cumbre alternativa expresaron su deseo de hacer llegar un mensaje a los participantes de la cumbre política. No les ofrecimos un espacio de tiempo para esto en la reunión final de la cumbre. Tampoco tuvieron acceso al recinto de prensa de la cumbre. Considerando que la reunión alternativa tuvo lugar de una manera completamente pacífica, quizás hayamos sido demasiado temerosos. Claro está, asisten a una cumbre alternativa muchas ONG y muchas corrientes distintas –algunos que quizás pertenezcan a la parte menos civilizada de la sociedad civil–, pero tenemos aquí un desafío para mejorar las cosas en el futuro, asegurar una comunicación más satisfactoria entre el mundo político y la sociedad civil. Como dijo el Canciller Federal Schuessel: “We cannot view with indifference the concerns, needs, hopes and visions expressed at the alternative summit.”

9. Para celebrar una cumbre exitosa, también se necesita algo de buena suerte

Hay varios factores ajenos al proceso UE-ALC que fácilmente hubieran podido influir de manera negativa en la cumbre, cambiando profundamente la atmósfera de la misma. No ocurrió y por eso creo que también tuvimos algo de buena suerte en Viena. he aquí algunos ejemplos de posibles factores de complicación:

- En marzo y abril de este año no tuvo lugar una sesión “normal” de la Comisión de Derechos Humanos. Por lo tanto, no se realizó la votación, siempre divisiva, sobre una resolución referente a la situación de los derechos humanos en Cuba.
- Tres días antes de la cumbre tuvo lugar la elección del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. No sé si se hubiera alcanzado el consenso sobre el documento final si estas elecciones hubieran tenido lugar después de la cumbre.
- Medio año antes de la Cumbre de Viena tuvo lugar la última Cumbre de las Américas en Mar del Plata. Parece que esta cumbre selló la suerte del ALCA. América Latina quizás sentía en Viena cierta

necesidad de mostrar al resto del mundo que sí es capaz de lograr consensos con otra región importante.

- En mayo, las negociaciones sobre la Ronda de Doha de la OMC todavía no habían sido suspendidas.-
- El tren europeo descarriló en mayo de 2005 y no en mayo de 2006. Ya habíamos digerido este golpe tremendo y así pudimos prestar nuevamente atención a nuestras relaciones con países y regiones terceras.
- Finalmente, algo que me parece muy importante. Como co-presidencia por la parte europea tuvimos la suerte de tener varios socios fuertes que nos dieron su pleno apoyo. Sobre la Cumbre de Viena y sus preparativos, creo poder decir que la cooperación y coordinación entre la Presidencia, la Comisión y el Secretariado General del Consejo ha sido muy intensa, muy eficaz, muy rápida y de gran confianza mutua. Y tuvimos una co-presidencia, ejercida por México, que de modo capaz y eficiente asumió la coordinación del grupo ALC. Les deseo a Perú y a nuestro vecino Eslovenia el poder cooperar de manera similar a como lo hicieron Austria y México.

10. Esta cumbre ha sido un éxito. Quizás no un hito, no el inicio de una nueva etapa en la vida de la humanidad, pero sí un éxito dentro de lo que razonablemente podía esperarse de esta cumbre en esta fecha

Estoy seguro de que hay muchas críticas referentes a la cumbre de Viena. Muchas seguramente justificadas y bien argumentadas pero, ante ellas, quisiera formular las siguientes preguntas:

Qué habría pasado:

- si no hubiéramos concluido las negociaciones sobre el documento final;
- si no hubiéramos alcanzado los resultados de Viena, por limitados que sean;
- si a la cumbre no hubieran asistido los “pesos pesados” de la política de ambas regiones;
- o si la cumbre hubiera estado marcada por enfrentamientos entre los participantes;

Seguramente todo el mundo habría coincidido en que el tren descarriló en Viena, que el proceso UE-ALC perdió relevancia y que no conduce a ninguna parte.

Por eso, repito, el proceso UE-ALC está vivo, ambas regiones lo consideran positivo y le atribuyen un potencial y una gran relevancia para el futuro. Hay un interés común en el éxito de este proceso.

Lima ofrecerá a ambas regiones la posibilidad de progresar y de profundizar su relación birregional. No será una cumbre hipotecada con la tarea de reparar algunos daños ocurridos en Viena.

CAPÍTULO I. EVALUACIÓN DE LA CUMBRE DE VIENA



DE VIENA A LIMA: EL PROCESO DE CUMBRES EN UN ESCENARIO CAMBIANTE

Dr. Didier Opertti Badán*

La agenda de Viena

La Cumbre de Viena culminó con una Declaración que destaca 12 puntos de la agenda birregional. Entre ellos, hay seis que me parecen especialmente relevantes en la mirada hacia Lima. Su identificación apunta además a que las cumbres no sean omnitemáticas, sino que se concentren en algunos núcleos.

Democracia y Derechos Humanos

La Declaración dice que no existe un modelo único de democracia y que ésta no es exclusiva de un país o región. Estoy de acuerdo en que no es exclusiva, pero la democracia en su esencia es una sola. Si no hay libertades cívicas, de asociación, de expresión, de prensa, si no hay respeto por las minorías, si no hay partidos políticos en igualdad de condiciones, si no hay posibilidades de alternancia en el poder, no hay democracia, que la terminología clásica griega define como “el gobierno del pueblo”.

El derecho internacional y su vigencia

El derecho internacional es una asignatura a la cual le van faltando cada vez más elementos que la hicieron consistente, como su nivel de potencialidad, vigor y coercibilidad.

El derecho internacional ha ido pasándose del eje del equilibrio que genera la propia norma al desequilibrio que genera la propia fuerza. Esto crea una peligrosa invasión de las relaciones de poder y de fuerza en las relaciones internacionales y una suerte de lavado de esas disfunciones buscando que el remedo del derecho internacional eluda la incriminación de la violación original del mismo.

* Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI.

Terrorismo

Dice la Declaración, “no debemos destruir lo que defendemos”. Constituye ésta una excelente afirmación pues lo que se defiende se destruye cuando se utilizan procedimientos donde desaparece el derecho al debido proceso y el concepto de que aún en la guerra hay reglas.

No existe fenómeno humano de confrontación que no pueda pasar por un filtro civilizatorio. Procuremos que este concepto de “no debemos destruir lo que defendemos” resplandezca en Lima, no sólo a escala universal, sino también a escala de cada una de las regiones.

Energía

La energía es un tema central para el desarrollo y para el mantenimiento de las relaciones de equilibrio entre países y regiones.

En el Mercosur existe el Acuífero Guaraní, de 1 millón 200 mil kilómetros cuadrados, de los cuales casi 800 mil pertenecen Brasil y el resto a Argentina, Paraguay y Uruguay, en proporción territorial (no intencional). Este recurso no respeta la frontera política, es un recurso geológico subyacente, de profundidades y temperaturas variables, pero de aguas dulces, aprovechables como recurso humano, tanto para el consumo directo como para el riego y otros usos.

La energía no puede ser un recurso ajeno a una mirada orgánica de la comunidad internacional. Si se quiere disuadir el tema energético como una posible fuente de conflicto, cuidar el manejo equilibrado de la energía es una tarea central.

La integración regional y los acuerdos de asociación, comercio y conectividad

La integración regional es una precondition para que el diálogo con Europa se pueda llevar a cabo en términos razonablemente equivalentes. Europa tiene una fuerte organización integracionista y, por lo tanto, posee una sociedad políticamente organizada, con un esquema institucional sofisticado, con un desarrollo de competencias, funciones y cometidos y con una importante dosis de representatividad política, en oposición a Latinoamérica, región en la cual hay una frugalidad institucional manifiesta, al menos en Mercosur.

El Mercosur no tiene una Comisión administradora del Acuerdo ni una Corte, sólo un Tribunal arbitral algo *sui generis*, pero está lejos de tener elementos de contención verdaderamente importantes a la hora de resolver los conflictos entre sus miembros.

Esto es un componente esencial de un mecanismo de integración, con capacidad para disipar las turbulencias entre vecinos.

Quizás en este punto, la diferencia entre América Latina y Europa es que en la UE no se ha asociado el modelo resultante de la concertación política a una ideología. Europa ha sobrevivido a gobiernos de distinto signo y eso es una buena señal.

Este es un elemento a considerar en Lima, cómo la integración debe jugar este sutil papel de convertirse en un interlocutor identificado en el diálogo birregional sin una precondition de alineamiento ideológico. En esa materia, el esfuerzo de concertación política es esencial.

Migración

Basta considerar la rigidez de la legislación suiza, aprobada recientemente por más de un 60% de la población, para medir el grado de sensibilidad que despierta el tema migratorio.

Por otro lado, los nacionales de América Latina localizados en Europa y Estados Unidos remiten a sus países de origen más dinero del que aporta el sistema financiero del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Las remesas tienen una gran importancia en el fenómeno de la migración, no sólo como una solución personal, sino como un eventual instrumento de captación de ahorro obtenido en sociedades desarrolladas, para evitar que este mismo fenómeno se multiplique geométricamente.

Ponerle límites a la situación, no deriva de la dureza de la legislación, sino del ataque en el origen de las múltiples y complejas causas que provocan los desplazamientos, como son las económicas, que están vinculadas al comercio, éste a su vez al libre acceso a los mercados y éste al acceso al trabajo y a la retención por la sociedad de su población.

Este tema debe ser analizado con generosidad y realismo. En caso contrario, para Europa la migración será cada día más difícil de manejar y para América Latina será imposible contener esta huida de sus recursos

humanos y talentos, generando además a nivel mundial un nuevo factor de inestabilidad.

Los cambios políticos en el escenario birregional

Tanto en América Latina como en Europa, se observan algunos elementos que no pueden estar ajenos a un examen detenido en el ámbito de las cumbres birregionales. Ambas regiones muestran cambios políticos significativos. Y cuidado, las cumbres no son una isla flotante ni una galaxia separada de la realidad, deben tener los pies sobre la tierra, reconocer el hábitat en el cual nos movemos y sus dificultades.

En la Unión Europea, la ampliación, el proyecto constitucional, la participación en el diálogo mundial en torno al tema de la paz y la seguridad, plantean importantes problemas a la Unión, que no es ese mundo de fantasía que imaginamos en América Latina.

El paso de 15 a 25 Estados miembros (y pronto a 27), configura un espacio diverso. En la Cumbre de Guadalajara vimos por primera vez a países desarrollados y a países en desarrollo dentro de Europa. Eso, de algún modo, facilita nuestro diálogo, porque no parece tan desequilibrado.

En este esquema, se perciben gobiernos que priorizan los temas sociales y otros que afincan su proyecto sobre la base de un desarrollo económico capaz de permear, por goteo o por políticas públicas, una pauta de equidad.

Esta simplificación debe servirnos de guía para entender que en Europa aún conviven diversos proyectos de sociedad y de Estado. Ante esta realidad, la supranacionalidad puede ser un mecanismo de solución de las dificultades para componer un discurso integracionista y darle fuerza interactiva. Sin embargo, hay temas que están enraizados al interior de cada una de las sociedades nacionales y que pueden constituir la base de sendas estrategias que no dejan espacio para la configuración de estrategias regionales.

En América Latina, el viejo paradigma de integración cambia, pues ya no se trata sólo de una integración comercial, sino que hay un ensayo de aproximación política, determinado desde una perspectiva en la cual el elemento de aproximación ideológica se agrega al elemento de la contigüidad física.

En este escenario, aparece un nuevo protagonista político, la Comunidad Sudamericana de Naciones, un proyecto donde el diálogo político, la cohesión social, el desarrollo y la lucha contra la exclusión, aparecen en primer lugar. No así la integración, aunque hay una disposición a utilizar los mecanismos existentes. El surgimiento de esta Comunidad, es un elemento a considerar en lo propio a la Cumbre de Lima entre la UE y América Latina, por el impacto que puede tener en la constitución del discurso unívoco que requiere la región en su relación con Europa.

Un segundo elemento que se observa en América Latina, son los cambios en la membresía de las organizaciones subregionales de integración, tras la renuncia de Venezuela a la Comunidad Andina y su incorporación al Mercosur. Esta incorporación ya no se basa en la cercanía geográfica, sino precisamente en un enfoque político. Paralelamente, Chile trata de asociarse a la CAN, manteniendo el mismo estatus con el Mercosur.

En la perspectiva birregional, un lugar central en el análisis lo ocupa el impasse de las negociaciones entre el Mercosur y la UE. Desde la visión latinoamericana, la no conclusión de las tratativas reviste una gran importancia, tal como a nivel mundial lo es el estancamiento de la Ronda de Doha, pues ambos obstaculizan la liberalización del comercio y la supresión de algunos tipos de proteccionismo, que son inconciliables con las posibilidades de crecimiento de la región y que, por cierto, no contribuyen a la gobernabilidad.

Es evidente que en algunos rubros muy sensibles la UE, y Mercosur también, deberían admitir que puede haber distintas velocidades, ajustadas a las realidades de cada país. Tener un patrón único de velocidad, cuando Brasil tiene 100 millones de cabezas de ganado y Uruguay sólo 10, parece poco realista, si vale este ejemplo.

Por otra parte, hay síntomas que no son exclusivos de la relación entre ambas regiones, como la crisis del multilateralismo, el cuestionamiento de la vigencia del sistema de Naciones Unidas o la carencia de una gobernanza internacional representativa y creíble. Aquí encontramos una primera diferencia entre el enfoque latinoamericano y el europeo, pues la UE cuenta con dos miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, mientras América Latina no tiene ninguno.

Estamos frente a una sociedad internacional que, en rigor, no es democrática, donde hay cinco países que pueden decir no –o simplemente anunciar que van a hacerlo–, y con ello paralizan una acción.

Un razonable acercamiento de posiciones entre la UE y Latinoamérica en la revisión del sistema de Naciones Unidas potenciaría la relación birregional de una manera visible hacia el mundo exterior, mucho más visible que los programas de cooperación o de asistencia técnica, por válidos que estos sean.

Hay otros elementos universales, como la patología de la sociedad. La droga, el crimen organizado y otros flagelos no son exclusivos de una región o de una parte del mundo; sus redes han logrado multilateralizarse y actuar de consuno en un escenario ampliado y eficaz, que no puede estar ajeno a un entendimiento birregional.

Otro tema fundamental es el nivel de responsabilidades que cada región tiene en la preservación de la paz y la seguridad. La lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, deben estar siempre en la agenda ya que el silencio de una comunidad internacional podría tener consecuencias mucho más graves.

En este marco multilateral reivindicó el papel de la integración como respuesta. El multilateralismo está muy cerca de la globalidad, y ésta del capitalismo. Hobsbawm ha dicho que la globalización está en el ADN del capitalismo y detecta con claridad por dónde va la globalización hoy en día.

En este escenario, la integración es, en el plano de los Estados, la única respuesta a la globalización, así como el arbitraje lo es a la jurisdicción judicial en el plano privado. Estas dos respuestas, integración y arbitraje, deben estar presentes en el diálogo internacional, ya que se trata de temas de la realidad, que competen tanto a los agentes públicos como a los privados.

El rol de ALADI en la integración latinoamericana-su relacionamiento externo

El intercambio comercial entre los 12 países miembros de ALADI y la Unión Europea ha experimentado un importante dinamismo en los últimos tres años, con un crecimiento promedio de 15% anual, luego de un período de relativo estancamiento.

Ahora, el porcentaje de crecimiento del comercio con la UE ha sido menor que el del comercio global, especialmente en las importaciones, que bajaron de un 17% en 1997 a un 13% en 2004.

Brasil es el principal exportador de ALADI a la UE, concentrando el 40% de los envíos, seguido por Argentina y México, cada uno con un 15%. El principal importador es México, con un 40%, seguido por Brasil, que alcanza un 30% en el conjunto de los países aladianos, pese a no contar con un tratado de libre comercio con la UE.

El saldo comercial relativamente equilibrado en la región, esconde un fuerte déficit de México, donde la importación es sensiblemente mayor que la exportación, que se ve compensado por el superávit de Brasil, Argentina y Perú.

La exportación se concentra especialmente en alimentos, 37% (en 2004), manufacturas, 31% y minerales, 18%. Las importaciones provenientes de Europa aparecen fuertemente concentradas en manufacturas, alcanzando el 92% en 2004.

Estas cifras explican que la región deba ser reclamante en el acceso a los mercados de alimentos europeos, pero también que tenga menor margen para negociar con Europa, que ya ha logrado un alto volumen de participación de su producción industrial.

Para resolver este dilema, lo más lógico parece ser recurrir a la ALADI, que tiene la responsabilidad de construir un espacio de libre comercio, que es convergente con el área de libre comercio propuesta por la Comunidad Sudamericana de Naciones. Es decir, que aunque no sea esto exclusivo de la ALADI, la Asociación debe cumplir ese papel.

El Tratado de 1980 tiene la sabiduría y la flexibilidad necesaria para alcanzar esos objetivos, pues –pese a haber nacido en período de dictaduras–, consagró el pluralismo, la flexibilidad y la convergencia, conceptos que hoy están sobre la mesa de trabajo.

Dentro de estos principios hay lugar para los Acuerdos de Alcance Parcial, previstos en el acuerdo de 1980, en cuanto a la posibilidad de considerar determinadas franjas de producto del universo arancelario para un reducido número de Estados.

Esto permitiría fijar ciertas reglas y desobstruir el camino hacia la integración, utilizando los mecanismos existentes, cuando lo permitan, y dando espacio a la innovación cuando no sea así.

El panorama político de ambas regiones habilita la insistencia en el diálogo y en su profundización, pero también obliga a buscar mecanismos formales distintos a los existentes.

La fortaleza institucional para el diálogo es fundamental, así como el uso de la capacidad instalada, tanto institucional como material. El papel de los organismos de integración es muy importante en esta etapa, pero también el de los organismos de coordinación con Europa, como la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) con su sede de Madrid y la orientación de Enrique Iglesias.

Se trata de insumos para el diálogo birregional, no de una dialéctica confrontacional. En esto incluyo las relaciones de la ALADI con los organismos de la UE. A diferencia de instituciones como CEPAL, UNCTAD, la Comunidad Sudamericana o la Corporación Andina de Fomento, la Comisión Europea no nos tiene aún entre sus planes de cooperación. Existen acuerdos firmados de entendimiento y otros, pero se trata de una letra sin música, y para bailar se necesitan dos.

Yo ingresé a la ALADI en marzo de 2005. Tres meses después recibía la visita de la representante para América Latina de la Comisión Europea y luego me reuní con todos los embajadores de la UE y con representantes de la Comisión en Uruguay. Ha pasado un año, hemos hecho propuestas y tenemos la esperanza de alcanzar resultados positivos.

Entonces, a modo de conclusión, reconociendo los avances logrados en el proceso de cumbres, debo decir que todo aquello que podríamos generar en este diálogo birregional se ve limitado por la falta de un plan de cooperación que incluya a la ALADI, y no se centre sólo en el Mercosur y la CAN.

Ambas subregiones son mecanismos intergubernamentales, que administran el acceso al mercado y otras formas de integración. El rol de la ALADI, es crear un espacio de libre comercio entre 12 países, incluyendo a México y Cuba, y remover los obstáculos a la integración, más allá del comercio.

Para eso se vale de un pilar sociolaboral, uno empresarial y uno académico, porque sin opinión pública, sin gente que piense y se eduque en estos temas, los procesos de integración quedan reducidos a visiones funcionales que no son representativas del común de la sociedad.

Por otro lado, la ALADI tiene una historia larga y navega en aguas de menor turbulencia, pues su trayectoria la pone al margen de la discusión cotidiana sobre las dificultades del acceso a mercados o la solución de controversias.

Esta organización, reitero, tiene por objetivo central la creación del espacio de libre comercio y de aplicar a este fin utilizando el mecanismo de la convergencia. Si hablamos de una aproximación birregional, en la cual una de las claves es el acceso a mercados, tanto de bienes como de servicios, es evidente que este cambio en la agenda de la ALADI –patentizado en las resoluciones 59, 60 y 61, de 2004– no es menor.

LA ASOCIACIÓN BIRREGIONAL: LOGROS Y TAREAS DEL PERIODO ENTRE CUMBRES

Wolfgang Plasa*

La Cumbre de Viena: avance en la integración birregional

En mayo pasado se llevó a cabo la cumbre con mayor presencia de jefes de Estado y de Gobierno que haya tenido lugar en la capital austriaca desde el Congreso de Viena de 1815. En 2006, 58 mandatarios de América Latina y el Caribe y la Unión Europea acudieron a Viena para darle cuerpo a la consolidación de la ambiciosa agenda que vincula a ambas regiones desde que ese proceso de cumbres se inició en Río de Janeiro en 1999.

La Cumbre de Viena fue la ocasión donde se hicieron visibles también las diferencias que hoy existen entre los países de América Latina en materias como las reformas de libre mercado, la consolidación de la democracia representativa y los modelos de integración económica. Pero pese al tono pesimista, es preciso señalar que Viena sí fue escenario de decisiones de gran trascendencia, tanto a nivel político como económico.

Sin duda, la decisión de iniciar conversaciones para un Acuerdo de Asociación con Centroamérica, así como la posibilidad de proceder de igual manera con la Comunidad Andina de Naciones representan avances fundamentales. Ambos procesos de negociación han sido muy complejos, han requerido de compromisos de ambas partes, pero si llegan a buen puerto –como es la aspiración de la Comisión Europea como ya ha ocurrido en los casos de Chile y México– abrirán una nueva etapa de intensificación de las relaciones entre la UE y estas dos subregiones y contribuirán a consolidar la Asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe.

Es necesario destacar el compromiso recogido en Viena con las políticas fundamentales de la agenda birregional: el apoyo irrestricto al multilateralismo, la integración regional y la cohesión social. La Declaración de Viena, al igual que lo hizo la Declaración de Guadalajara de 2004,

* Embajador Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en Chile.

se hizo cargo certeramente del compromiso de ambas regiones ante el desafío de construir sociedades más justas e inclusivas.

La Declaración de Viena también dio espacio para temas nuevos, que hoy surgen con inusitada fuerza en la agenda internacional. Uno de ellos es la energía. Las menciones al tema energético en la Declaración de Viena son relevantes, no sólo porque se trata de un tema estratégico, tanto para Europa como para América Latina, sino también porque se hace un reconocimiento expreso de los proyectos de interconexión energética adelantados por varios países latinoamericanos y de las posibilidades que estos abren tanto para la inversión en este campo como para la integración regional.

Otro tema es la conectividad. Tal como se señala en la Declaración de Viena, es parte fundamental para una integración efectiva. La conectividad también involucra la infraestructura de las telecomunicaciones y en este campo también se perciben avances. Sin embargo, lamentablemente América Latina no ha tomado una decisión regional para crear economías de escala en temas como la televisión digital –con sus consecuentes beneficios y menores costos– e impulsar el desarrollo de contenidos e innovación.

Finalmente, el énfasis en la educación superior, investigación, ciencia y tecnología, revela el compromiso birregional con las demandas en el campo del conocimiento que hoy nos impone a todos la globalización.

Todos estos temas emergentes se alzan como nuevos desafíos con miras a la próxima Cumbre de Lima. Viena ciertamente sirvió para constatar los desafíos de la Asociación estratégica birregional en el camino hacia la capital peruana.

Los desafíos principales

Un desafío fundamental reside en la futura voluntad de trabajar juntos las cuestiones relativas al comercio internacional, al ejercicio del multilateralismo, a las inversiones, las drogas y las migraciones para comprobar, a través de las decisiones que se adopten, el nivel de solidez de nuestra Asociación estratégica. Resulta indispensable llevar a cabo un programa de trabajo entre cumbres y aumentar la constancia de los impulsos dados a la integración birregional. No es suficiente realizar este esfuerzo únicamente en las cumbres bianuales.

Cumplir con esta agenda entre cumbres, ciertamente, no será fácil. Del lado europeo hay en marcha un proceso de ampliación y una búsqueda de alternativas a la Constitución europea que absorbe tiempo y atención, mientras que del lado de América Latina y el Caribe hay divisiones que dificultan los esfuerzos conjuntos. Estas mismas dificultades son, sin embargo, el principal impulso para el fortalecimiento de la Asociación estratégica. Sólo identificando los espacios internacionales, en los cuales América Latina y la UE pueden intentar unificar posiciones, se podrá hacer visible la Asociación entre ambas partes.

La Asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe ha recorrido un largo y fructífero camino. Es ahora nuestro deber hacer que esta relación se consolide, afrontando con determinación los desafíos mencionados.

A menudo se subvalora la madurez de las relaciones entre la UE y América Latina. En Viena se habló de comercio, pero también de multilateralismo. Se abordó el tema del medio ambiente, pero también el terrorismo. Sería difícil encontrar otro ámbito de trabajo birregional que permita un diálogo tan amplio y, al mismo tiempo, tan franco sobre cuestiones tan diversas y complejas sobre las que se alcanzan consensos, como se reflejó en la Declaración final, adoptada por unanimidad.

Pero Viena no se limitó a esta constatación. Otros elementos muestran el compromiso mutuo en las relaciones eurolatinoamericanas, como la decisión de abrir negociaciones para un futuro acuerdo de Asociación con Centroamérica y la posibilidad de proceder de la misma manera con la Comunidad Andina.

Avances en el Proceso de Río: los Acuerdos de Asociación

El proceso de Río enmarca tres elementos que, a mi juicio, conforman un triángulo: el marco institucional, la Asociación estratégica y la cooperación.

Mientras que la cooperación nació antes del proceso de Río, con los convenios de Lomé firmados con África, el Caribe y la cuenca del Pacífico (países ACP), la creación del marco institucional despegó con el proceso de Río. En este campo se ha avanzado sustancialmente y el diálogo político se celebra al nivel institucional más alto cada dos años.

Sin embargo, en la definición de la Asociación estratégica no se ha avanzado lo suficiente. En primer lugar, ha tomado la forma de cooperación en temas de multilateralismo, de cohesión social y de integración regional. De estos tres temas, dos no son de interés directo de la Comisión Europea: la cohesión social y la integración regional en América Latina. El énfasis más general de la UE en un mundo de paz y de desarrollo fortalece ciertamente estos dos elementos, pero no representan un interés inmediato y directo de la UE.

Es por ello que se intentan introducir elementos más concretos a este marco de la Asociación, para darles un contenido más sustancial. Para eso se prevé la firma de acuerdos de Asociación, que ya existen con México y con Chile. Estos países son, junto con Panamá, los únicos que no forman parte de ninguna agrupación regional en este continente. Por ello se firmaron los dos acuerdos de Asociación que incluyen la cooperación, el comercio y el diálogo político. A través de los mismos, se ha adelantado mucho en las relaciones bilaterales, más que nada en el diálogo político. Se incluyen temas muy concretos y muy interesantes, y se llega a un nivel de consenso que a menudo sorprende.

Eso es lo que necesitan también las tres subregiones, Centroamérica, la Comunidad Andina y Mercosur. En materia de cooperación, existen marcos establecidos con cada uno de estos tres grupos y la conclusión de un acuerdo de Asociación no producirá un cambio importante al respecto. En cuanto al comercio, varios países de América Latina ya se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Y la mayoría de los países de la Comunidad Andina y de América Central están adheridos al SPG plus, que da prácticamente libre acceso a todos los productos de su interés al mercado de la UE. Tampoco ganarán mucho con un acuerdo de Asociación en esta materia. Por lo tanto, el enorme interés que despierta este acuerdo debe sustentarse en el pilar político, es decir, en la voluntad de aumentar el diálogo y el apoyo a la integración subregional.

Es necesario complementar el proceso de Río con progresos en cada una de las subregiones. Con el Caribe ya existe el marco de la vinculación ACP, pero es necesario trabajar a nivel subregional en América Latina. Panamá, por su parte, debe definir su situación, si se va a agregar al sistema de América Central o no. El verdadero progreso futuro del proceso de Río depende de la conclusión de acuerdos de Asociación regionales con la CAN, América Central y Mercosur.

CAPÍTULO II.

PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN UE/ALC



LA RELACIÓN UE/ALC DESDE LA PERSPECTIVA FINLANDESA

Iivo Salmi*

Finlandia es un país pequeño, con recursos limitados y miembro de la Unión Europea hace tan sólo 11 años. Como presidencia semestral de la UE, se concentra en servir a la Unión y a sus socios. El compromiso del país con el sistema internacional es incuestionable y su defensa de los valores compartidos entre la Unión Europea y América Latina ha sido una constante en los foros internacionales. En este sentido, la cercanía entre las dos regiones es absoluta.

Las aportaciones de la Cumbre de Viena

Durante sus distintas presidencias, Finlandia ha seguido de cerca la evolución de la Asociación birregional. En 1999, cuando se celebró la Cumbre de Río de Janeiro durante la presidencia de Alemania, Finlandia se comprometió después a seguir auspiciando la implementación de decisiones y compromisos. Tras la Cumbre de Viena, al país le toca otra vez ayudar y auspiciar la implementación de las decisiones y compromisos a los que se llegó en Viena.

En cuanto a las deficiencias que se puedan encontrar en el seguimiento de este proceso, en primer lugar es importante que la asociación UE/ALC no se celebre solamente en las cumbres, sino que sea una cooperación que continúa durante los bienios entre las cumbres, y por eso hay que concretar las iniciativas y los planes de trabajo.

En segundo lugar, si miramos el Acta Final de Viena, podemos constatar que hay 59 párrafos en el documento. Si miramos un poco más de cerca, bajo 10 títulos y 18 párrafos, hay cerca de 25 compromisos más concretos, empezando por incrementar la cooperación con Haití o crear un diálogo a nivel político sobre temas ambientales. Por lo tanto, el Acta Final consiste en su mayoría en declaraciones de principios, mientras los compromisos y decisiones para tomar medidas escasean.

* Embajador de Finlandia, país que ejerce la presidencia semestral del Consejo de la UE, en Chile y Ecuador.

En cuanto al seguimiento de la cumbre, en octubre se celebró en Saint Knitts y Nevis una reunión de altos funcionarios para decidir en qué proyectos concentrarse y qué prioridades destacar. En la agenda de esa reunión había puntos relativos al seguimiento de la Cumbre de Viena, perspectivas para la Cumbre de Lima, y un calendario continuo de reuniones y eventos. También había temas más específicos sobre ambiente, energía y cohesión social.

El resto del año 2006 hay que concentrarse en el seguimiento de esa reunión para ver cómo se va a continuar y cómo se pueden hacer preparaciones para ayudar a la próxima presidencia alemana y, por supuesto, a los socios latinoamericanos.

Prioridades finlandesas

Para Finlandia, entre las prioridades en la relación con América Latina, destaca el ámbito económico-comercial, pero éste no lo es todo. Los acuerdos de Asociación son también temas prioritarios, y el avance en las negociaciones con América Central y con la Comunidad Andina de Naciones es fundamental.

Parece que la Comunidad Andina tiene una gran tarea pendiente en la definición de cómo debe ser, sin embargo, los acuerdos de Asociación son los marcos más apropiados para el desarrollo de las relaciones birregionales. Con Mercosur es quizás un poco más complejo y parece que no se va a avanzar mucho este año.

Otro marco esencial está compuesto por los Derechos Humanos, democracia, buena gobernabilidad, buenas prácticas, cohesión social y lucha contra la corrupción. Éstas son las bases esenciales para el desarrollo sostenible: el fortalecimiento de las bases de la economía y del desarrollo social. No es un juego de suma cero, donde algunos pierden y algunos ganan, sino un proceso esencial para cada parte en el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la prosperidad. Un país que no ofrece educación, protección y participación social no puede competir en el mundo global, pues no puede utilizar sus recursos humanos como debiera.

La energía también tiene un interés fundamental para Finlandia, así como para América Latina y Europa. En el marco de la cooperación energética, Finlandia promueve un encuentro entre ambas regiones sobre fuentes renovables de energía y busca crear una asociación energética birregional.

Hay un último tema que interesa cada día más: la migración. Sin embargo, no es un tema nuevo. Finlandia, por ejemplo, era un país de emigración y existen comunidades finlandesas en Argentina, Brasil y Australia, por nombrar algunos destinos. Actualmente, Finlandia está cambiando a un país de inmigración, que necesita mano de obra para mantener el crecimiento económico y garantizar los servicios sociales. Para el norte de Europa este fenómeno es totalmente nuevo y es necesario mantener un diálogo de ayuda con otros socios, para aprender de sus experiencias y buenas prácticas.

CONTEXTO Y PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN CAN/UE

Alfredo Fuentes*

I. Introducción

La Comunidad Andina (CAN) se encuentra frente a la posibilidad del próximo lanzamiento formal de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) que incluya tres pilares: el diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial.

Las relaciones CAN-UE se han construido de manera progresiva desde hace más de dos décadas. Ha sido un proceso sustentado en lazos históricos, políticos, sociales y culturales, y que ha venido perfeccionándose en la búsqueda de una Asociación estratégica relevante para el desarrollo e intereses estratégicos de las partes, todo lo cual buscará consolidarse con la negociación de un Acuerdo de Asociación.

Los intereses estratégicos de las relaciones entre los dos bloques de integración se han delineado más claramente en los últimos años a través de un diálogo político ampliado en las cumbres entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe. De este diálogo puede desprenderse que se trata de propiciar una Asociación estratégica birregional basada en valores compartidos, y que pretende contribuir a impulsar ciertos objetivos comunes, en especial los siguientes¹:

- i. **Reafirmar y potenciar la vigencia del multilateralismo**, incluyendo la voluntad de concertación en temas de interés común tales como la reforma y actualización del sistema de Naciones Unidas; el apoyo a iniciativas en defensa de la paz y la seguridad mundiales y el rechazo a medidas coercitivas unilaterales; la culminación exitosa del Programa de Doha para el Desarrollo como premisa

* Secretario General (E) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Presentación en el Seminario "Las Relaciones eurolatinoamericanas desde la Cumbre de Viena hasta la Cumbre de Lima". Organizado por CELARE y la Fundación Honrad Adenauer, en Santiago de Chile, el 2 de octubre de 2006. El autor agradece a colaboración de Luz María Ramírez, Sandra Li y Fátima Toche, funcionarias de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

1 Véanse Declaraciones de las Cumbres de Río de Janeiro 1999; Madrid 2002; Guadalajara 2004 y Viena 2006.

- para consolidar el sistema comercial multilateral; la promoción internacional del desarrollo sostenible; el respaldo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio para construir sociedades más justas y solidarias; y la reafirmación de la democracia y el respeto por los derechos humanos como principios universales.
- ii. ***Estimular las relaciones económicas y comerciales birregionales***, incluyendo un fortalecimiento del comercio recíproco de bienes y servicios que tome en cuenta las asimetrías; la creación de un entorno favorable y previsible para el incremento de la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnologías en apoyo a la competitividad; la intensificación del diálogo y cooperación sobre migración en ambas regiones, los derechos de los migrantes y la facilitación de sus remesas; y la promoción del Espacio del Conocimiento que contempla la creación de “espacios comunes” en materia de educación superior y para la ciencia, la tecnología y la innovación.
 - iii. ***Profundizar la integración regional en América Latina y el Caribe*** como estrategia para promover los flujos de comercio intrarregionales, la canalización de inversiones externas, el establecimiento de condiciones para la mejor inserción competitiva de los distintos países en el escenario mundial, y una cooperación entre los socios de los procesos de integración que coadyuve al desarrollo social, a la estabilidad política, a la seguridad y a la prevención de conflictos.
 - iv. ***Promover una visión integral y multidimensional del desarrollo en ambas regiones***, que contemple un manejo sustentable de los recursos naturales; el incremento de la cohesión social que abarca el compromiso para erradicar la pobreza, la desigualdad y todas las formas de marginación y discriminación social; y la búsqueda de consolidar la gobernabilidad democrática mediante la confrontación de diversos factores que debilitan las democracias regionales y la posibilidad que éstas faciliten el acceso a los bienes públicos.

Así, entonces, la futura asociación Comunidad Andina-Unión Europea ha de concebirse como un mecanismo estratégico para afianzar esa voluntad de compartir ciertos valores, donde los mayores beneficios para la CAN como grupo subregional de integración se registrarán, por un lado, como resultado del papel que pueda cumplir la acción externa conjunta para facilitarle a sus miembros la profundización de las relacio-

nes económicas con Europa y, por otro, como consecuencia de la consolidación de una agenda comunitaria de integración multidimensional, que sea relevante para apoyar los programas de desarrollo económico y social de los Países Miembros.

II. Antecedentes de las relaciones CAN-UE

Se pueden identificar tres grandes etapas en las que se pone de manifiesto la transformación de las relaciones CAN-UE desde la cooperación hacia una mayor asociación orientada a la promoción del desarrollo.

Una **primera etapa** se enmarca en un contexto de políticas de sustitución de importaciones, donde las relaciones eran de índole más bien bilateral. Se presentaba una cooperación dirigida a fortalecer ciertas actividades o sectores productivos estratégicos identificados por los países beneficiarios. A nivel comunitario se hizo énfasis, a partir de los años 80, en la cooperación para el desarrollo en los ámbitos rural, la agricultura, la salud y la educación, entre otros, a partir de los niveles de desarrollo relativo.

En este contexto se suscribe el primer Acuerdo de Cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y la Comunidad Económica Europea, que data del 17 de diciembre de 1983, a través del cual la Comunidad se comprometió a llevar adelante una cooperación financiera y técnica a fin de contribuir al desarrollo de la subregión andina en el marco de sus programas aplicados a los países en vías de desarrollo. Asimismo, se acordó facilitar el intercambio comercial y aplicar el principio de Nación Más Favorecida (NMF). Se instituyó una Comisión Mixta de Cooperación compuesta por representantes de las partes con el fin de fomentar las acciones necesarias para la ejecución del acuerdo. Éste fue aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante Decisión 190 del 9 de noviembre de 1983.

Una **segunda etapa** coincide con el inicio del proceso de liberalización de los mercados a partir de finales de los 80 y el regionalismo abierto de la década de los 90. Se suscribió entonces un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación CAN-UE dentro de los denominados “Acuerdos de Tercera Generación” que establece los mecanismos de cooperación

entre ambas regiones, haciendo énfasis en nuevos temas como la defensa de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, el desarrollo social y la cooperación en materia de lucha contra el tráfico de drogas. A su vez se sientan bases para la cooperación en ámbitos de comercio, inversiones, finanzas y transferencia de tecnologías. En materia social, se acordó destinar cooperación a programas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres de los países de la Comunidad Andina en áreas como servicios sociales, capacitación profesional y creación de empleo. Con este acuerdo se abordó por vez primera el tema de la búsqueda de profundización y consolidación del proceso andino de integración.

El acuerdo fue aprobado mediante Decisión 329 de octubre de 1992 de la Comisión, y constituye la base jurídica de la actual cooperación de la Unión Europea con la CAN. Tiene como órgano de concertación y coordinación a la Comisión Mixta (creada en 1983), integrada por funcionarios de alto nivel, con la posibilidad de crear subcomisiones, entre cuyas funciones está la de velar por el cumplimiento de las acciones de cooperación previstas en el acuerdo y la de recomendar proyectos regionales².

La **tercera etapa** se inicia con la suscripción de la “Declaración Común sobre el Diálogo Político entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, llamada Declaración de Roma de 1996, la cual brindó un marco institucional al diálogo político que se mantenía de manera informal. Posteriormente, durante la II Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, Caribe y la Unión Europea, realizada en Madrid el 18 de mayo de 2002, se celebró una Reunión de Primeros Mandatarios de ambos bloques de integración, en la que acordaron negociar un nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación. Dicho acuerdo estaría dirigido a reforzar la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas, así como proyectos para el fortalecimiento de la democracia, estabilidad política y social, respeto a los derechos humanos y reducción de la pobreza.

El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la CAN y la UE fue suscrito el 15 de diciembre de 2003 en Roma y se caracteriza por ampliar la cooperación a nuevos ámbitos de vital importancia para la subregión andina. Se destacan las áreas de paz y la seguridad, goberna-

2 Este órgano ha impulsado varios proyectos con el apoyo de la UE, en campos como calidad, competencia, estadística, prevención y atención de desastres, entre otros.

bilidad democrática, la participación de la sociedad civil, migraciones y una concepción amplia de la agenda social y el medio ambiente. En el texto del acuerdo las partes confirman su objetivo común de trabajar para crear las condiciones que les permitan negociar, sobre la base de los resultados del programa de trabajo de Doha, **un acuerdo de Asociación viable y mutuamente beneficioso, incluido un acuerdo de libre comercio**. La cobertura de este nuevo convenio crea, en efecto, condiciones favorables para negociar un acuerdo más avanzado entre las partes, ya que desarrolla un marco comprensivo en dos de los tres pilares (el diálogo político y la cooperación) que conformarán, junto con el acuerdo comercial, el Acuerdo de Asociación.

El acuerdo fue aprobado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con los representantes titulares ante la Comisión mediante Decisión 595 del 11 de julio de 2004³.

Una **cuarta etapa** que guarda estrecha relación con el desarrollo de la anterior, se estaría iniciando con ocasión de la Cumbre de Guadalajara, en mayo de 2004. Ambos bloques reafirmaron su voluntad política de avanzar en la profundización de sus relaciones. En este marco, la Comunidad Andina y la Unión Europea convinieron en desarrollar un proceso en dos fases para alcanzar el Acuerdo de Asociación. La primera consistiría en “una fase de valoración conjunta del proceso de integración andino”, para luego iniciar las negociaciones del acuerdo propiamente dicho, incluida un área de libre comercio.

El acuerdo que se negociaría con la Comunidad Andina, según los lineamientos de la Comisión de las Comunidades Europeas dirigidos al Consejo y al Parlamento Europeo en diciembre de 2005 en el documento denominado “*Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*” hace parte del nuevo enfoque estratégico de la Unión Europea que pretende⁴:

- i. establecer una Asociación estratégica ampliada con los países de América Latina mediante una **red de Acuerdos de Asociación**

3 A septiembre de 2006 los siguientes 11 Estados europeos han ratificado el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación: Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia. Por otra parte, la Comunidad Andina adoptó el Acuerdo mediante la Decisión 595 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores del 11 de julio de 2004. Bolivia y Ecuador han cumplido con los trámites señalados por sus leyes nacionales para la incorporación del acuerdo.

4 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas 8.12.2005 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0636es01.pdf

- (que comprenden acuerdos de libre comercio), en los que participen todos los países de la región y que pueda contribuir a la integración de la región en su conjunto;
- ii. mantener auténticos **diálogos políticos** que refuercen la influencia de ambas regiones en la escena internacional;
 - iii. desarrollar **diálogos sectoriales** (como la cohesión social o el medio ambiente) que sean eficaces para reducir de forma duradera la desigualdad y favorezcan el desarrollo sostenible;
 - iv. contribuir a la creación de un **marco estable y previsible para las inversiones** que contribuya a atraer más empresas europeas que, a la larga, coadyuvarán al desarrollo económico de la región;
 - v. adaptar mejor la **cooperación según las necesidades de los países** en cuestión, incluyendo un aumento de la comprensión mutua a través de la educación y la cultura.

Estas orientaciones fueron recogidas nuevamente en la Cumbre de Viena en mayo de 2006, en donde se puso un corto plazo (20 de julio de 2006) para “clarificar y definir las bases de la negociación” que permitirían avanzar hacia el Acuerdo de Asociación con la CAN. Posteriormente, durante la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino celebrada en la ciudad de Quito el 13 de junio de 2006, los jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina se comprometieron a impulsar el proceso acordado en la Cumbre de Viena e instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, la ejecución de un plan de trabajo con el compromiso de presentar y discutir con la Unión Europea las propuestas de base de negociación de un acuerdo que incluyese un diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial.

De manera exitosa se logró cumplir con esta meta antes del 20 de julio de 2006, en la Reunión de Alto Nivel entre los representantes de la Comunidad Andina y la Comisión Europea, celebrada los días 12 y 13 de julio en Bruselas, donde se presentaron el reporte final del proceso de valoración conjunta y los lineamientos generales de las futuras bases de negociación del Acuerdo de Asociación⁵. Se destacó en esa ocasión la necesidad de ratificar y preservar el acervo que representa el acuerdo del año 2003, fortalecer el diálogo político como eje central de la Aso-

5 Véase Acta Conjunta de la Reunión de Alto Nivel UE-CAN del 12/13 de 2006 en Bruselas.

ciación estratégica, y concebir la cooperación más allá de sus elementos financieros y técnicos, orientándola a facilitar las negociaciones e implementación del Acuerdo de Asociación y a atender el fortalecimiento de las capacidades de Bolivia para aprovechar los beneficios del acuerdo.

III. Posibles beneficios para la Comunidad Andina de la negociación de un acuerdo de asociación

En esta sección se tratan tres posibles efectos favorables de la negociación del Acuerdo de Asociación para la Comunidad Andina, relacionados con su contribución a superar el llamado “déficit de integración económica regional”, a mejorar la gobernabilidad democrática y la seguridad subregional, y a promover la cohesión social en un contexto de desarrollo sostenible.

1. Reducción del “déficit de integración económica regional”

Con fecha 7 de abril de 2004, la Comisión de la Unión Europea remitió una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo estableciendo los objetivos que esperan alcanzar en la Cumbre de Guadalajara en cuanto a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, señalando como “imprescindible” una mayor integración regional. Al respecto se introduce el concepto de “déficit de integración económica” con referencia a la limitada proporción de intercambio comercial intrarregional en América Latina, comparado con otras regiones como Norteamérica, Asia o Europea Occidental. Esta situación, conforme a lo señalado por la Comisión de la Unión Europea, constituye un serio obstáculo al desarrollo de América Latina y a la profundización de sus relaciones con la Unión Europea.

Este déficit, según la Comisión, debería superarse para el caso de la Comunidad Andina y Centroamérica, alcanzando un grado de integración suficiente para abrir negociaciones con vista a la creación de libre comercio con la Unión Europea, para lo cual se plantea el cumplimiento de los siguientes criterios desde la perspectiva europea⁶:

6 Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Bruselas 7.4.2004. COM (2004) 220 final.

- Un marco institucional plenamente operativo que supone, entre otras cosas, verificar la existencia de mecanismos efectivos de impulso del proyecto de integración regional, garantía de aplicación de un mecanismo para la solución de controversias, la participación de todos los países en todas las instituciones y disponibilidad de mecanismos financieros sostenibles que respalden el desarrollo institucional.
- La creación de una unión aduanera compatible con el artículo XXIV del GATT y notificada a la OMC (arancel externo común, administración aduanera común y política de comercio exterior común) y con indicadores que comprueben la eficacia de la unión aduanera, siendo un posible indicador la progresión del comercio intrarregional.
- La reducción de los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional, prestando especial atención a la existencia de normas orientadas a la eliminación de tales obstáculos (a través de la armonización o el reconocimiento mutuo), en especial en lo que atañe a normas y reglamentaciones técnicas, así como en los ámbitos sanitario y fitosanitario. También se considera necesaria la existencia de regímenes normativos regionales en materia de servicios e inversión, propiedad intelectual, contratación pública, y avances en una política regional de competencia.

Estos elementos, a pesar de no ser plenamente desarrollables en algunos de sus aspectos, implican el impulso de acciones relevantes para el fortalecimiento de la integración subregional. En el caso de la Comunidad Andina implicó progresos importantes en el período 2005-2006 a través del proceso denominado de “valoración conjunta” que buscaba dar paso a las futuras negociaciones. En efecto, durante la octava sesión CAN-UE celebrada en Bruselas el 21 de enero de 2005, ambas partes manifestaron su conformidad de iniciar un proceso que incluyera la revisión del estado actual de la integración económica regional y de mecanismos para su impulso; el análisis del marco institucional y de las políticas comerciales inherentes a la unión aduanera; y una revisión de medidas que podrían constituirse en obstáculos no arancelarios al comercio intrasubregional.

Para tal efecto se conformó un Grupo Mixto de Trabajo Ad Hoc encargado de la etapa técnica del proceso de valoración conjunta, que se reunió tres veces (abril, julio y noviembre de 2005) y permitió

obtener conclusiones y recomendaciones sobre el estado de avance de la integración andina, e identificar algunos temas que contribuirían a profundizar la integración y a facilitar la negociación del futuro Acuerdo de Asociación, específicamente⁷:

- Definición de un punto inicial de desgravación (PID) para todos los productos originarios en la Unión Europea.
- Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.
- Implementación de decisiones existentes en el área de servicios.
- Medidas futuras en el área de transporte transfronterizo por carretera para facilitar el comercio intrarregional.

En lo que respecta al punto inicial de desgravación, en el escenario de un acuerdo comercial con la Unión Europea, la Comunidad Andina busca ofrecer a los bienes originarios de esa región un tratamiento especial que permita que el arancel a ser pagado por el producto sea el mismo, independientemente de cuál sea su aduana andina de entrada. Esto implica que los países andinos deberán alcanzar un acuerdo en el tratamiento arancelario que le otorgarán al bien importado (lo que incluirá la determinación de un arancel base de negociación y de listas de desgravación arancelaria), y también definir cuándo y dónde se pagará el arancel y, de ser el caso, identificar alguna modalidad de redistribución de la renta aduanera que pueda generarse por la importación de productos europeos. La Decisión 628 de 2006, referente a la política arancelaria de la CAN, ya incorpora la definición del PID con la Unión Europea.

En cuanto a regímenes aduaneros, en el área de la valoración aduanera la Comunidad Andina cuenta con la Decisión 571, desarrollada con base en las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio sobre Valoración Aduanera, reglamentada mediante Resolución 843, que establecen la metodología para el cálculo del valor de las mercancías, así como algunas disposiciones en materia procesal que se deben observar cuando no se tiene certeza sobre el valor declarado. La normativa sobre valoración aduanera, junto con el régimen de tránsito aduanero aprobado mediante Decisión 617, observan un tratamiento igual para todas las mercancías, sin importar el origen.

Ante la suscripción de un acuerdo de Asociación comercial con la Unión Europea, resultaría necesaria una redefinición del tratamiento

7 Véase Acta Conjunta del 12 y 14 de Julio de 2006. Op. Cit.

arancelario para productos originarios de dicha región; esto es, que una vez cancelado el arancel en un País Miembro de la Comunidad Andina, los productos o parte de la carga despachada pudieran circular hacia otros mercados andinos sin que tengan que volver a pagar el arancel en el mercado de consumo. Actualmente, las mercancías originarias o no de la subregión, transportadas de un País Miembro a otro u otros, son sometidas a potestad aduanera en cada punto de frontera y deben someterse a los trámites de desaduanización⁸.

En materia de servicios, mediante la aprobación de las Decisiones 629 y 634 de 2006 se perfeccionó el Marco General y las modalidades que rigen la liberalización del comercio de Servicios en la Comunidad Andina, en materia del plazo a partir del cual habrán de levantarse las medidas pendientes que aún restringen el libre suministro de servicios en la Comunidad Andina⁹.

Finalmente, en cuanto al tema de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, se ha avanzado con la revisión del Anteproyecto de Decisión que sustituirá la Decisión 399¹⁰. Así mismo, se está institucionalizando el funcionamiento de las Mesas de Trabajo Binacionales sobre Transporte Internacional por Carretera, que vienen operando, como instancias de trabajo entre dos Países Miembros fronterizos, promoviendo la participación activa de los actores públicos, privados y de la academia en la recomendación de propuestas de solución sobre la problemática del transporte internacional de mercancías y de pasajeros por carretera en la CAN y sobre los aspectos de los pasos fronterizos que inciden en el primero.

8 También, en materia del régimen aduanero comunitario andino los Países Miembros en los últimos meses han registrado avances significativos en materia de Tránsito Aduanero Comunitario (Decisión 636 de 2006); y se han logrado los consensos necesarios para la adopción del Documento Único Aduanero (DUA) y la Declaración Andina de Valor (DAV), habiéndose definido el formato de las mencionadas declaraciones y sus respectivos instructivos. Se avanza en la implementación del denominado Arancel Integrado Andino (ARIAN); el Proyecto de Decisión sobre la armonización de regímenes aduaneros en lo referente a drawback, cabotaje, zonas francas y transformación bajo control aduanero; y la emisión del Código Aduanero Común.

9 Dicho plazo fue extendido hasta el 30 de septiembre del año 2007, sobre la base de la aplicación de un detallado Plan de Trabajo que los Países Miembros han venido cumpliendo estrictamente. Hasta el mes de septiembre del presente año se han realizado varias reuniones de expertos en comercio de servicios, con el objetivo de precisar las modalidades de desmonte de restricciones para algunos sectores en el plazo establecido.

10 Los avances se han registrado sobre todo en las materias que involucran medidas de emergencia; transparencia de la operación de trasbordo; precisión en la oportunidad de su presentación y la no obligatoriedad de contratación de Póliza distinta o adicional a la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportista; requisitos de idoneidad del transportista; subcontratación del servicio entre transportistas autorizados; y precisiones para el contrato de transporte.

2. *Mejora de la gobernabilidad democrática y de la seguridad regional*

1.1 **Valores compartidos en materia de cooperación política**

En la Cumbre de Viena de mayo de 2006, los jefes de Estado reafirman que “la democracia es un **valor universal** basado en la libertad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, así como la participación plena en todos los aspectos de su vida”¹¹. La gobernabilidad democrática comprende, a su vez, el eficaz aprovechamiento, en condiciones de equidad, de los beneficios, reales y potenciales que ofrece la democracia en los campos económico, social y cultural. Los procesos de integración regional, en su dimensión de la cooperación política, ayudan a complementar las agendas nacionales de gobernabilidad, a generar confianza entre los Estados miembros y a impulsar políticas específicas en aras de la estabilización, la paz y la seguridad de la región.

En la mencionada comunicación de la Comisión de la Unión Europea remitida al Parlamento Europeo y al Consejo el 7 de abril de 2004, se consigna con inquietud la creciente inestabilidad política de la región andina, señalando que esta inestabilidad está indisolublemente unida a las tensiones sociales. Recomienda adoptar medidas que conduzcan a la mejora del funcionamiento de los sistemas electorales y partidos políticos, garantizar la independencia judicial, que junto con la búsqueda de una mayor cohesión social contribuirían a una mayor gobernabilidad en la subregión. Al mismo tiempo, la Comisión Europea reconoce las importantes iniciativas políticas en ámbitos para la prevención de conflictos, cooperación transfronteriza, lucha contra el narcotráfico, entre otras.

La Comunidad Andina está fundada en los principios de igualdad, justicia, solidaridad, paz y democracia. Desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969 la vigencia de la democracia ha sido uno de los principios rectores de la integración. La reafirmación de este principio se dio con la suscripción en 1998 del “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena: Compromiso de la Comunidad por la Democracia”, instrumento jurídico que introduce una cláusula democrática en el ordenamiento comunitario. De esta manera, la Comunidad Andina establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho

11 Declaración de Viena, Austria 12 de mayo de 2006. En CELARE, Eurolat, No.13, Santiago, abril-mayo de 2006.

como condiciones esenciales para la cooperación política, la integración económica, la cohesión social y la integración cultural.

Desde la firma del Protocolo de Trujillo en 1996, a nivel comunitario andino se han incluido en la agenda políticas, programas y acciones que contribuyen a la estabilización regional en aras de una mayor gobernabilidad. Se concibió el marco de la Política Exterior Común andina (PEC), aprobada por la Decisión 458 de 1999, que además de contemplar acciones y mecanismos para lograr una adecuada inserción de los países andinos en el contexto internacional, concibe la cooperación y concertación en las áreas política, social y económica de la integración andina.

La PEC busca contribuir a la gobernabilidad y estabilidad regional a través de la cooperación y concertación política. Entre sus objetivos se pueden destacar el fortalecimiento de la paz y seguridad en la subregión; el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la erradicación de la pobreza extrema, el fomento de la participación ciudadana y el mejoramiento persistente en el nivel de vida de la población andina; la promoción del desarrollo sostenible; la acción conjunta en la lucha contra el problema mundial de las drogas, la corrupción y el crimen organizado.

Al respecto, la lucha contra la pobreza y la exclusión social ocupan lugar prioritario en la agenda de la integración subregional y pretenden contribuir a la participación de los pueblos en el desarrollo político de los países. En este contexto, la Comunidad Andina ha trabajado de manera sistemática el diseño e implementación de una agenda social a partir de la Cumbre Presidencial de Quirama en el año 2003, en especial, con el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) aprobado en el 2004. Este constituye un esfuerzo de coordinación, a nivel subregional, de criterios comunes e intercambio de información y experiencias para la elaboración de políticas sociales en los Países Miembros.

Esta positiva evolución normativa busca reforzar la cooperación política para atender mejor los problemas que confrontan los regímenes democráticos en varios países de la subregión, propendiendo por la cohesión social y, al mismo tiempo, buscando enfrentar conjuntamente las nuevas amenazas de la seguridad, entre las cuales, el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción se convierten en fenómenos que aquejan a los países. Como caso especial de cooperación política se puede resaltar la lucha en la Comunidad Andina contra el problema mundial de las drogas

y delitos conexos. Los andinos han realizado acciones muy importantes y dedicado gran cantidad de recursos financieros y humanos para combatir este flagelo, en la búsqueda de contribuir con la gobernabilidad y por ende con la paz social.

1.2 El caso de la lucha contra el problema mundial de las drogas¹²

Los Países Miembros de la Comunidad Andina se han comprometido a llevar adelante acciones necesarias para enfrentar el problema mundial de la droga, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo, que exige un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta como de la reducción de la demanda. En este contexto, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en junio del 2001, adoptó la Decisión 505 “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”.

El Plan aborda la lucha contra el problema de las drogas ilícitas en forma integral, comprendiendo todos los aspectos involucrados tanto en la producción, tráfico, consumo y delitos conexos y se basa en los principios de la responsabilidad compartida, la solidaridad, el pleno respeto a las respectivas legislaciones, soberanía e integridad territoriales, así como en la estricta observancia del Derecho Internacional. Además reconoce que los esfuerzos que realizan actualmente los países andinos, a través de sus respectivos programas nacionales para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, pueden ser significativamente impulsados y complementados mediante una acción conjunta¹³.

La Decisión 505 creó el Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, cuyos

12 Documento Informativo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, SG/di 780 “Avances en la Instrumentación de la Normativa Comunitaria en Materia de la Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas”, 3 de marzo de 2006.

13 La estrategia comunitaria incorpora acciones que se pueden desarrollar con mayor eficiencia de manera conjunta que individualmente, en temas tales como: i) intercambio de información sobre acciones de interdicción y modalidades de tráfico; ii) capacitación de funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas; iii) suscripción de acuerdos de asistencia judicial en materia penal; iv) intercambio de experiencias en programas de desarrollo alternativo; v) fortalecimiento de la cooperación para la prevención y control del lavado de activos; vi) prevención del consumo y la producción y el combate al tráfico de drogas sintéticas y de diseño; vii) captación de cooperación técnica y financiera internacional en apoyo de las acciones contempladas en el Plan, incluyendo la mitigación del impacto ambiental en los programas de prevención; y viii) gestión conjunta para la renovación y ampliación de programas de preferencias comerciales en apoyo a la lucha contra las drogas ilícitas.

planes operativos bianuales le han dado prioridad a ciertas áreas, tales como el fortalecimiento institucional de los grupos nacionales involucrados en el control; la cooperación en el control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Decisión 602 de 2004), campo en el cual se han recibido recursos de cooperación europea¹⁴; y a la creación de observatorios nacionales y andino de drogas. Adicionalmente, en julio de 2005, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 614 “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible” que tiene por objetivos específicos: coadyuvar a la cabal implementación de las estrategias nacionales de desarrollo y, en particular, de las políticas de lucha contra la pobreza en zonas de producción; prevenir el incremento de los cultivos ilícitos y la migración de los cultivos; propiciar la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y reafirmar el criterio de la responsabilidad compartida. La instrumentación de dicha Estrategia inicialmente ha sido concebida para ser desarrollada en 10 años.

El tema de la lucha contra el problema mundial de las drogas se aborda a nivel birregional sobre la base del principio de responsabilidad compartida, en el marco del Mecanismo de Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, así como del Grupo conjunto de seguimiento de los acuerdos sobre “precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas” suscrito por cada uno de los Países Miembros con la Comisión Europea. En la cooperación con la Unión Europea se ha examinado la necesidad de trabajar en aras de la reducción de la demanda de drogas ilícitas, en la medida en que el esfuerzo que realicen a nivel internacional los países consumidores en la reducción del consumo favorecerá la lucha que en la Comunidad Andina se lleva a cabo contra este flagelo. Así, entonces, la cooperación CAN-UE tiene como objeto coordinar e intensificar los esfuerzos conjuntos para

14 La Comunidad Andina ha recibido recursos de la cooperación europea para el tema del control y fiscalización de precursores que pueden ser desviados a la producción de drogas ilícitas. Se destaca el “Proyecto Regional para el Control de Productos Precursores en los Países Andinos” (PRECAN), administrado por la oficina colombiana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el marco de dicho Proyecto se está elaborando un “Manual Armonizado” sobre el control administrativo de productos químicos en la Comunidad Andina, el cual permitirá que los empresarios que desarrollan sus actividades con productos precursores fiscalizados conozcan los procedimientos y normativa nacional e internacional que les facilite el desarrollo de su actividad. Se ha logrado también el traspaso de la experiencia de las autoridades de algunos países en materia del control y fiscalización de precursores. El Proyecto ha logrado fortalecer los vínculos y el conocimiento mutuo entre las cinco administraciones andinas responsables del control de precursores.

prevenir y contener todos los eslabones de la cadena productiva y del consumo de las drogas ilícitas.

El Mecanismo de Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas se ha reunido en 10 oportunidades. Por su parte, el Grupo conjunto de seguimiento de los acuerdos sobre precursores se ha reunido en siete oportunidades. Actualmente está en diseño la estrategia regional de cooperación 2007-2013, que contempla el apoyo a la instrumentación de la Estrategia de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible; al proyecto sobre precursores químicos; a la capacitación para combatir las drogas sintéticas; y al fortalecimiento de las Unidades de Inteligencia Financiera así como de los Observatorios Nacionales de Drogas y creación del Observatorio Andino de Drogas.

En lo concerniente a la próxima negociación de la Asociación de la Comunidad Andina a la Unión Europea, será de la mayor importancia perfeccionar los artículos 47 y 48 del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación CAN-UE suscrito en el 2003, relativos a la Cooperación en la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada asociada y a la cooperación en la lucha contra el lavado de dinero y delitos conexos.

3. Promoción de la cohesión social en un contexto de desarrollo sostenible

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, señala en su artículo 6, literal d), que uno de los objetivos principales de la cooperación CAN-UE será la "reducción de la pobreza, generación de una mayor **cohesión social** y regional y promoción de un acceso más equitativo a los servicios sociales y a los frutos del crecimiento económico, garantizando un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y **medioambientales** en un contexto de desarrollo sostenible (...)."

El Consejo Presidencial Andino ha reafirmado la visión compartida de los Países Miembros de que la integración debe orientarse al desarrollo y la cohesión social, de forma tal que el proceso contribuya a impulsar la igualdad en las oportunidades de acceso y disfrute de los beneficios del crecimiento económico, a partir de ciertas políticas sociales y de sostenibilidad ambiental¹⁵.

15 Véase Acta de Lima del Consejo Presidencial Andino, julio 2005.

Habida cuenta de la exitosa experiencia de la Unión Europea en estas materias, la negociación de un Acuerdo de Asociación permitiría reforzar iniciativas como el mencionado Plan Integrado de Desarrollo Social cuyo propósito de encauzar acciones de alcance subregional a través de 20 proyectos que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social, con énfasis en temas como la salud, educación y cultura, y la generación de empleo digno y productivo. Dado el enfoque integral del PIDS para abordar problemas de pobreza y exclusión, el programa también incluye propuestas de carácter transversal en ámbitos donde la Comunidad Andina ya cuenta con políticas definidas, como es el caso del desarrollo rural, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y el fomento de capacidades para desarrollar indicadores sociales.

Específicamente, en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, la Comisión de la Unión Europea ha señalado que la prosperidad de la UE, de América Latina y de los países del Caribe, a largo plazo depende en gran medida de la buena gestión de sus recursos naturales y de su capacidad de asegurar el desarrollo sostenible de sus economías. En su opinión, convendría relanzar un diálogo sobre los aspectos medioambientales con el fin de intentar alcanzar posiciones comunes en instancias internacionales. Las siguientes cuestiones serían objeto de una atención especial por parte de la Unión Europea: el cambio climático, la energía, el agua, la biodiversidad y los bosques¹⁶.

Por su parte, la agenda ambiental andina tiene tres ejes fundamentales relacionados con el cambio climático, la preservación y utilización sostenible de la biodiversidad, y el aprovechamiento de los recursos hídricos que son coincidentes con los puntos señalados por la Comisión Europea.

Como es sabido, se estima que los países andinos poseen el 25% de la biodiversidad, el 20% de las fuentes de agua dulce del planeta y el 35% de la superficie boscosa de América Latina. Los cinco países son megadiversos y presentan una amplia base de recursos energéticos y de agua. A estas potencialidades, se unen unos ecosistemas frágiles y vulnerables ante cualquier alteración de las variables climáticas esenciales, que provocan daños de gran magnitud a las poblaciones locales,

16 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas 8.12.2005. SEC (2005)1590. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina". Pág.15.

a su desempeño económico y al medio ambiente. En este contexto, el Programa Andino de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible se orienta a colaborar con los países miembros en la concertación de programas y estrategias comunitarias que contribuyan a la profundización de la integración, mediante la adopción de políticas sostenibles y de adecuada gestión ambiental que, a su vez, refuercen la capacidad de negociación andina en foros internacionales sobre la materia¹⁷.

Corresponde al Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, creado mediante Decisión 596 de 2004, el impulso del Programa y la presentación de propuestas y recomendaciones a los órganos decisorios de la Comunidad en su campo de competencias. En el campo del cambio climático la coordinación conjunta de los países andinos se desarrolla en el contexto de las acciones internacionales coordinadas previstas en el Protocolo de Kyoto y del acuerdo de elaborar una estrategia andina como marco de política regional en el tema del cambio climático, que incluya la aplicación anticipada de dicho Protocolo¹⁸. Por otra parte, los países miembros han iniciado tareas para desarrollar mecanismos de desarrollo limpio, vinculando personas encargadas de desarrollar proyectos, autoridades nacionales y grupos de interés de los países, con miras a una participación efectiva y equitativa en el mercado global de carbono¹⁹.

En lo referente a la biodiversidad la Comunidad Andina ha tenido una experiencia exitosa con la aprobación de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la Decisión 523 de 2002²⁰. El propósito es formular e instrumentar alternativas viables de desarrollo sostenible a partir de los recursos naturales con que cuenta la subregión y avanzar en la concertación de posiciones conjuntas ante los

17 Secretaría General de la Comunidad Andina, Estado de la Integración Andina. Informe presentado al XVI Consejo Andinos de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión Ampliada con la Comisión. Lima, julio de 2005.

18 Acuerdo jurídicamente vinculante cuyo objetivo es reducir las emisiones colectivas de gases que causan el cambio climático y el efecto invernadero. Contiene objetivos obligatorios y cuantificados de limitación y reducción de dichos gases. El Protocolo fue suscrito en la ciudad japonesa de Kioto el 10 de diciembre de 1997. Entonces 34 países industrializados, la mayor parte de ellos europeos, se comprometieron a cumplir determinadas metas.

19 Secretaría General de la Comunidad Andina. Estado de la Integración Andina. Op. Cit. pp.32

20 Wagner Tizón, Allan, Secretario General de la Comunidad Andina, El Protocolo de Kioto y los Países Andinos. Lima, 2005.

diversos foros internacionales de negociación²¹. En la reciente Cumbre presidencial de Lima en 2005 se estableció además el compromiso de crear una red andina de institutos nacionales de investigación sobre biodiversidad, y promover el desarrollo de patentes que protejan el patrimonio biogenético andino e impidan la biopiratería.

En el campo de los recursos hídricos y saneamiento del abastecimiento de agua potable, el saneamiento y las prácticas adecuadas de higiene son condiciones básicas para la salud humana, la protección del ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones. Son también actividades claves para el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza²². En este contexto, los países miembros consideran que el manejo integrado de los recursos hídricos, así como el acceso y la calidad del agua deben ser aspectos fundamentales de la agenda ambiental. Al respecto, el PIDS incluye como uno de sus proyectos la formulación de una política comunitaria sobre la gestión y aprovechamiento de las fuentes de agua, en beneficio de las comunidades locales (campesinas, indígenas, originarias) y sobre el manejo integral y sostenible de cuencas hidrográficas compartidas por dos o más países de la Comunidad Andina²³.

Finalmente, un área que se ha venido desarrollando en la agenda ambiental andina, se refiere a la prevención y atención de desastres. Frente a la frecuencia y magnitud de los desastres naturales en la subregión y sus graves efectos en vidas humanas, costos económicos y fuertes retrocesos en el desarrollo humano de amplias comunidades de los territorios de la Comunidad Andina, los Países Miembros han decidido impulsar una estrategia coordinada para la promoción y desarrollo de políticas de prevención, mitigación y atención de desastres, así como de tareas de rehabilitación, reconstrucción, cooperación, asistencia

21 Entre las principales iniciativas que están en proceso de implementación se encuentran el programa de conservación sobre páramos andinos; proyectos pilotos en las áreas de biotecnología y bioseguridad, agrobiodiversidad: el Programa Andino de Biocomercio que pretende fomentar la inversión y el comercio de productos y servicios derivados del uso sostenible de la diversidad biológica; los trabajos para adoptar una normativa comunitaria sobre protección de los conocimientos tradicionales; iniciativas relacionadas con la protección sui géneris de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena; y el proyecto regional sobre la "Conservación de la Biodiversidad Amazónica en los Países Andinos.

22 Secretaría General de la Comunidad Andina. Documento de Trabajo presentado en el Taller Realidad y Perspectivas para el Desarrollo del Sector de Agua Potable y Saneamiento en la Subregión Andina. Lima, marzo de 2004, pp. 3.

23 Secretaría General, Agenda Prioritaria de la Comunidad Andina Agosto 2005-Julio 2006. Lima, agosto 2005.

mutua, e intercambio de experiencias en la materia. Se propende por el fortalecimiento de las capacidades internas para reducir la vulnerabilidad frente a este tipo de amenazas²⁴. En el año 2005 se dio inicio al proyecto Unión Europea-Comunidad Andina "Prevención de Desastres en la Comunidad Andina" (PREDECAN), cuyas actividades se desarrollan en cinco áreas de trabajo²⁵:

1. Fortalecimiento de Sistemas y Políticas Nacionales y a nivel subregional.
2. Desarrollo de sistemas de información, evaluación y monitoreo del riesgo.
3. Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del territorio, sectorial y del desarrollo.
4. Impulso a la educación, capacitación y sensibilización sobre gestión del riesgo.
5. Proyectos piloto para fortalecer la participación en la gestión local del riesgo.

IV. Consideraciones finales

La gradual profundización de las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea durante los últimos 25 años ha abierto la posibilidad de concretar la Asociación estratégica con el lanzamiento de negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre las dos regiones. Esta futura Asociación genera una amplia perspectiva, cuyas bases se cimientan en los mecanismos de diálogo y cooperación ya constituidos, así como en las recomendaciones del reciente proceso de valoración conjunta.

El mencionado proceso de valoración CAN-UE ha permitido un espacio de reflexión e identificación de materias de la agenda interna andina que necesitan reforzarse para el inicio de negociaciones hacia un Acuerdo de Asociación. En este contexto, la Comunidad Andina continúa avanzando en la profundización de su proceso de integración en diversos campos, tales como la definición de un punto inicial de

24 Acta de la Quinta Reunión del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

25 Secretaría General de la Comunidad Andina, Estado de la Integración Andina. Op. Cit. pp.34.

desgravación para todos los productos originarios en la Unión Europea; la simplificación y armonización de regímenes aduaneros; y medidas en el área de transporte transfronterizo por carretera para facilitar el comercio intrarregional.

A partir del Acuerdo de Asociación que tendrá tres pilares básicos, a saber, el diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial, se aspira a ingresar a una nueva etapa de “partenariado”. Los beneficios potenciales de la Asociación para la Comunidad Andina dependerán también de la capacidad de aprovechar las posibilidades económicas y de cooperación que surjan del acuerdo, para lo cual se requiere una acción conjunta apoyada en los órganos comunitarios y en la gradual profundización de la integración subregional andina.

En este contexto, se podrían destacar tres posibles efectos favorables para la Comunidad: la contribución en la reducción del denominado “déficit” de integración económica regional; el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la seguridad subregional; y la promoción de una mayor cohesión social y del desarrollo sostenible.

Luego de 36 años de suscrito el Acuerdo de Cartagena, la Comunidad Andina ha logrado profundizar su integración en diversos campos económicos, sociales y políticos. El diálogo reciente con la Unión Europea ha contribuido a perfeccionar algunas normativas en materias del mercado ampliado de bienes y servicios en el campo de la integración económica, proceso que continuará a medida que se acuerden las condiciones de libre movilidad entre las partes.

Por otro lado, cabe poner de presente que la Comunidad Andina está fundada en un sólido compromiso democrático y la agenda de la integración comprende mecanismos y programas que contribuyen a la gobernabilidad en los Países Miembros. Estos se reforzarán con el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que incluirá los elementos y temáticas establecidos en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito entre ambas regiones en el 2003. A raíz de la relación birregional se abren espacios de cooperación para la promoción de la paz, la seguridad y el refuerzo de la gobernabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos. Sobre las amenazas a las democracias andinas, un caso a destacar es el de la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas. A nivel andino se cuenta con diversos mecanismos que han avanzado para enfrentar el problema de manera integral y sostenible. Así se han realizado programas y acciones que buscan atacar

los diversos eslabones de la cadena de las drogas. En el ámbito de las relaciones CAN-UE se posee un diálogo especializado en la materia y cooperación técnica financiera. Para la Comunidad Andina es de vital importancia reforzar el principio de responsabilidad compartida para la lucha contra este flagelo.

Con igual importancia, la Comunidad Andina concibe la lucha contra la pobreza y la exclusión social como garantía para la estabilización regional y participación democrática. No se puede negar que las tensiones sociales generan inestabilidad. Por lo tanto la gobernabilidad democrática y la cohesión social están íntimamente ligadas. La negociación de un Acuerdo de Asociación permitiría reforzar iniciativas como el Plan Integrado de Desarrollo Social en cada uno de sus 20 proyectos complementarios a las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social, especialmente los relacionados a la salud, educación y cultura.

Asimismo, teniendo en consideración que las Comunidades Europeas han señalado que la prosperidad de la UE, de América Latina y de los países del Caribe, depende de una racional gestión de sus recursos naturales y de su capacidad de asegurar el desarrollo sostenible de sus economías, existe una gran coincidencia sobre el potencial de esta área de trabajo conjunto con la UE, en el desarrollo de la Agenda Ambiental Andina. Dicha iniciativa cuenta con tres ejes fundamentales relacionados con el cambio climático, la preservación y utilización sostenible de la biodiversidad, y el aprovechamiento de los recursos hídricos, en los cuales se han realizado importantes avances en los últimos años.

Así, entonces, se puede señalar que un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea traerá beneficios para los países andinos, no obstante será necesario que fortalezcan sus acciones conjuntas y su grado de integración política, social y económica para aprovechar las ventajas de dicha Asociación.

PRIORIDADES CENTROAMERICANAS EN EL PROCESO DE ASOCIACIÓN CON LA UE

Rubén Nájera*

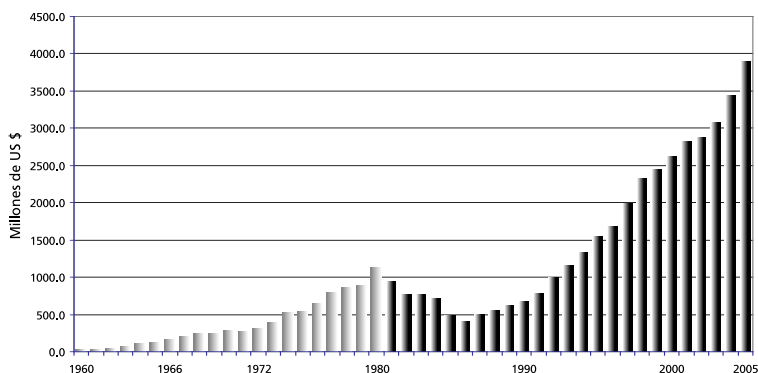
Introducción: La integración centroamericana

Con el fin de estudiar la relación entre la Unión Europea y Centroamérica y de subrayar los puntos más específicos que están en juego en el futuro cercano, es necesario abordar el contexto y las perspectivas de las relaciones comerciales entre ambas regiones.

Por otro lado es imperante analizar las etapas más recientes de integración económica centroamericana para saber en qué contexto se encuentra esta relación, y revisar también las etapas históricas de las relaciones entre la UE y Centroamérica.

El proceso de integración económica centroamericano comenzó en 1960 y tiene así 46 años, sin embargo, el proceso de integración contemporáneo data de finales de los años 40. Esto establece una relación muy particular con el proceso europeo, porque la integración centroamericana se nutre en gran medida de los avances y de los aportes en términos teóricos que ha ido dando la integración europea.

Evolución del comercio intrarregional en Centroamérica 1960 - 2005



* Encargado Unión Europea, Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA). Versión editada de su intervención en el seminario "La relaciones eurolatino-americanas desde la cumbre de Viena a la Cumbre de Lima" organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE, y la Fundación Konrad Adenauer, los días 3 y 4 de octubre en la sede de CEPAL en Santiago de Chile.

La gráfica refleja las etapas por las que ha transcurrido la integración centroamericana, desde 1960 hasta la fecha, con una serie de altibajos que gráficamente indican muchas microetapas del proceso. Las curvas exponenciales reflejan un crecimiento continuo del proceso; las logarítmicas, un estancamiento. Los cambios en la inflexión de la curva indican una modificación de fondo, de contexto o institucional en el proceso. De hecho, interesa destacar el marcado crecimiento que significa para el comercio interregional el periodo de 1960 a 1980, que marca además el proceso de modernización de todas las economías centroamericanas. La integración centroamericana viabiliza este proceso de modernización para toda la región y, aunque las cifras son absolutas de exportación, en términos de participación del comercio, la integración centroamericana es sumamente significativa, sobre todo dentro de los primeros 20 años.

El año 1980 marca la convergencia de una serie de crisis externas e internas en términos internacionales. Por supuesto, las dos crisis del petróleo que finalmente golpearon a la región, hasta entonces absolutamente independiente de este insumo; la crisis de la deuda, de 1982 y los conflictos internos, que llevan a un estado de virtual guerra interna a varios de los países y afectan a aquéllos no involucrados directamente. Esto significa por primera vez el colapso del sistema de integración, un colapso en términos reales, comerciales, económicos e institucionales, que perdura hasta 1986.

A partir de ese año se inicia un proceso de recuperación que hasta la fecha no se ha detenido. 1986 es el inicio del “proceso de Esquipulas”, mediante el cual los países centroamericanos plantean la posibilidad de lograr una paz firme y duradera –ése es el título del proceso– sobre la base de sus propias opciones, decisiones y alianzas con la comunidad internacional.

El proceso, que se extiende aproximadamente entre 1984 y 1990, marca una profundización de las relaciones entre Centroamérica y la UE en particular, pero en general con toda la comunidad internacional, y da origen en 1990 a una serie de nuevas instituciones que fortalecen el sistema hasta la fecha.

En la actualidad el comercio intracentroamericano es de 3.879 millones de dólares, una cantidad baja para los estándares de los países desarrollados, pero sumamente significativa para los países pequeños, como los cinco que integran el Mercado Común Centroamericano.

Las relaciones comerciales

La importancia de este mercado ha variado a lo largo de los últimos 25 años. Hacia los años ochenta la participación de la UE en el comercio centroamericano era significativamente mayor, sin embargo, las proporciones estaban distorsionadas por la situación entre Estados Unidos y Nicaragua. En la actualidad, Estados Unidos es el principal mercado exportador con un 37% del comercio, así como el Mercado Común Centroamericano con un 30%. La UE ocupa el tercer lugar, aunque distante, con un 13,5%. A pesar de que Centroamérica ha llevado una agenda muy apretada de relaciones de apertura y comerciales, los países con los que ha suscrito tratados de libre comercio no implican más del 8,5%. Son principalmente países como Chile, República Dominicana, Panamá y México.

En términos del origen de las importaciones de Centroamérica, la proporción es más o menos similar a la de las exportaciones. La UE cuenta con un porcentaje menor –solamente un 9,7%– y Estados Unidos con un porcentaje muy alto, 38%. El Mercado Común Centroamericano, aunque de bajas proporciones, sigue siendo el tercer mercado en importancia.

En el caso de la UE, por otro lado, Centroamérica no representa ni siquiera el 0,1% del comercio. Para la UE, tanto en términos de importaciones como de exportaciones, el comercio con Centroamérica representa dos mil millones de dólares. La propuesta de un Acuerdo de Asociación económica no se puede entender sin tener en cuenta esta relación de prioridades y en los últimos años, las prioridades de la política comercial externa centroamericana son claras.

Se ha negociado primero un tratado de libre comercio con Estados Unidos; en una segunda instancia se ha avanzado hacia el fortalecimiento de una Unión Aduanera, y ahora se estudia una Asociación comercial, política y de cooperación muy interesante con la UE.

Las etapas de la integración

Las etapas institucionales de la integración económica centroamericana desde Esquipulas son varias. El proceso ha sufrido una serie de alternancias entre una visualización de integración política y una de integración económica.

Las primeras instituciones creadas para favorecer la integración –en los años 40–, tenían una visión mucho más laxa y empírica, que luego se orientaron hacia un sistema más complejo e integrado –aunque poco viable – en los 50, en “la Organización de los Estados Centroamericanos”. De esta visión institucional permaneció únicamente la parte de la integración económica, que tuvo una duración estable a pesar de las crisis institucionales a en los sesenta y setenta.

Entre 1986 y 1990 se produce una recuperación del proceso de integración centroamericana como variable política, que se convierte en instrumento del ejercicio de la autonomía centroamericana frente a una crisis en la que la región actuaba de pivote en una serie de intereses e inversiones internacionales.

La propuesta de integración política, que deriva del proceso de Esquipulas, no nace sola, sino como una necesidad de plantearse una nueva base de integración económica que anticipa el regionalismo abierto, pero que en ese momento se planteaba en un plan de acción económica centroamericana. En este momento ya se sugiere la compatibilización entre la transformación de las estructuras económicas y tecnológicas internas de la región, con una creciente apertura e incorporación al mercado internacional.

Del proceso de 1990 surge una nueva propuesta institucional con la consiguiente modificación a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos de 1960, que se conoce como el Protocolo de Tegucigalpa. Antes de esta propuesta, que da origen al Sistema de la Integración Centroamericana, habían surgido al menos dos independientes en el marco del proceso de Esquipulas. Por un lado, la creación del Parlamento Centroamericano y por el otro, la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, que sería la tercera Corte de carácter regional en la historia de Centroamérica del siglo XX.

A este proceso se suma el Sistema de Integración que incluye estos dos instrumentos y se genera una nueva institucionalidad regional llamada en su momento a seguir un sólo principio: evitar que el conflicto de los ‘80 se repita y favorecer el desarrollo de las soluciones negociadas y pacíficas, así como favorecer el diálogo interno de la región.

Entre 1990 y 1993 surge la necesidad de darle un contenido económico sólido a esa propuesta política, en la medida en que las condiciones que habían dado origen a la creación de esas instituciones a favor de la paz estaban siendo superadas. El Tratado General de Integración

Centroamericana de 1960 es sustituido casi en su totalidad por el nuevo Protocolo de Guatemala, que plantea los principios de la integración económica centroamericana a futuro. Adoptando siempre la perspectiva de la teoría clásica de la integración, el Protocolo plantea las etapas que debe seguir la integración económica regional, hasta lograr alcanzar, en un futuro no definido, una comunidad económica y social.

Mediante estos nuevos instrumentos la integración opera 15 años. Entre 1994 y 2006, en términos de integración económica, se ha seguido un proceso de regionalización abierta tratando de consolidar una Zona de Libre Comercio, se ha avanzado hacia una Unión Aduanera, iniciada ya en los setenta, y se ha seguido una apretada agenda de suscripción de Tratados de Libre Comercio bajo ciertas características sui generis en la región.

La Unión Aduanera es un proceso avanzado. De hecho, la integración centroamericana siempre fue conocida como el Mercado Común Centroamericano. En sentido estricto nunca fue un mercado común, sino que aspiraba a serlo, pero fue desde el inicio una Unión Aduanera imperfecta.

A partir del año 2000 se siguen iniciativas para profundizar el proceso de integración y avanzar hacia la Unión Aduanera. El Protocolo de Guatemala establece una norma que faculta a los países para avanzar por pares o números mayores en el proceso de integración, con la anuencia de los demás, siempre que haya países que crean que pueden avanzar a un ritmo mayor. Así, la Unión Aduanera empieza por el interés de Guatemala y El Salvador, y gradualmente se incorporan Honduras y Nicaragua. En este proceso se encuentra la integración aduanera actualmente.

Por otro lado, los países deciden embarcarse, por una serie de razones culturales, en una negociación para un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Finalmente Costa Rica se incorpora plenamente al proceso, por lo que la constitución de una Unión Aduanera está en marcha.

La Unión Aduanera

Los temas de la agenda de la Unión Aduanera:

- Armonización arancelaria. Existe actualmente un arancel externo común en donde están armonizadas las partidas hasta en un 94% de toda la región, lo que da un índice de muy alto de armonización.

- Libre comercio. Está casi totalmente consolidado, excepto por unos pocos productos sin comercio en la región.
- Armonización tributaria. Con el fin de prever la forma en que se distribuirán los recursos de la Unión Aduanera hay muchas propuestas y algunos convenios ya suscritos en esta materia.
- Normativa comercial y aduanera. Se modernizó a partir de los compromisos de la Ronda Uruguay y se encuentra en proceso de revisión y actualización. Todos los temas están cubiertos, particularmente normas sanitarias, normas y reglamentos técnicos, régimen de origen y régimen de tránsito.
- Libertad de transporte. Corresponde a un régimen especial de transporte centroamericano.
- Interconexión telemática. Es un punto infraestructural pero crucial para el funcionamiento de la Unión Aduanera. Debe haber una interconexión electrónica entre las aduanas periféricas.
- Marco jurídico de la integración económica. Es uno de los temas más urgentes, porque se requiere una modernización del proceso y una actualización para que se faculte a las instituciones existentes para administrar la Unión Aduanera.

En términos más específicos y muy vinculados a la negociación del Acuerdo de Asociación con Europa, los gobiernos acordaron una serie de compromisos para la Cumbre de Viena. El compromiso consistía en presentar avances y propuestas significativas para demostrar la buena fe de los países y el interés en proceder al Acuerdo de Asociación.

Los acuerdos firmados y las decisiones tomadas reflejan el tipo de estrategia pragmática que los presidentes centroamericanos han adoptado en torno a este proceso. No se embarcan en planificaciones elaboradas a largo plazo, que implican rectificaciones con un costo político, sino que se fijan metas de corto plazo que efectivamente se van cumpliendo.

Así, se han firmado convenios de Intercambio de Información y Asistencia Mutua (25 de abril 2006), un Código Aduanero Uniforme Centroamericano (30 de abril 2006), el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios, así como la gradual liberalización del comercio. Finalmente, se prevé para el fin de 2006 la creación definitiva de la Unión Aduanera Centroamericana.

El papel de la UE fue crucial en el proceso de Esquipulas a través del Diálogo Político de San José, que se inaugura en 1984. A partir de entonces se suscribe en 1985 el Acuerdo de Luxemburgo, que es el primer Acuerdo de Cooperación entre ambas regiones. En 1993 este acuerdo es sustituido por el Acuerdo de Cooperación de San Salvador. La gran diferencia radica en el peso político adquirido por de la UE en esos nueve años. A partir de entonces, la presencia europea decrece, hasta replantearse nuevamente una Asociación en la Cumbre de Guadalajara.

La UE planteó y Centroamérica aceptó la necesidad de evaluar la situación de la integración económica centroamericana en el sentido de los déficit de integración. Se creó un grupo de trabajo conjunto que tuvo tres intensas reuniones durante las cuales evaluó los temas del marco institucional, la Unión Aduanera y una serie de regulaciones y barreras no arancelarias todavía presentes en el proceso.

El resultado fue un informe final presentado a la XIV Comisión Mixta Centroamérica-Unión Europea, que permitió presentarse ante la UE en la Cumbre de Viena con la seguridad de poder avanzar en el proceso. El informe plantea las prioridades y los principales retos a enfrentar y superar en términos de condiciones para que Centroamérica esté disponible y capacitada para entrar en las negociaciones.

Los temas críticos a abordar para fortalecer el proceso de negociación con la UE se refieren esencialmente a la Unión Aduanera Centroamericana. De suma importancia es el marco legal e institucional de la Unión Aduanera. Las instituciones paradójicamente estaban facultadas para llevar a cabo el proceso de propuesta de la Unión Aduanera, pero no para administrarla desde su entrada en vigencia el 1 de enero del 2007.

Con respecto al marco regulatorio regional, hay algunos temas cruciales, particularmente las normas sanitarias y fitosanitarias, en donde hay grandes complejidades. Muchas de estas actividades, que están en proceso desde que se negocia la Unión Aduanera, necesitan fortalecimiento o un fuerte cambio de orientación.

La Unión Europea se ha involucrado muy fuertemente en Centroamérica en los últimos años, lo que demuestra su confianza en el proceso. Existen aproximadamente seis proyectos en ejecución, entre los cuales destacan:

- PAIRCA. Plan de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana. Se trata de un proyecto administrado por la Secretaría General del

SICA, que está haciendo una revisión de todos los temas institucionales, fortaleciendo las instituciones y la agenda regional en general.

- Otros tres son administrados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). El primero es un proyecto de apoyo a la Unión Aduanera Centroamericana, que ha permitido el desarrollo institucional, capacitar a los recursos necesarios y proveer el apoyo para toda la interconexión.
- Proyecto de apoyo al diseño y a la aplicación de políticas comunes, que no sólo va a respaldar todas las políticas complementarias de la Unión Aduanera, sino a todas aquéllas que sirvan de base para avanzar hacia etapas más profundas de la completación de un Mercado Único.
- Consolidación de una Unión Aduanera Centroamericana, que estaría entrando en vigor en 2007, y que seguramente apoyaría al período de transición.

Quedan todavía muchas cosas por hacer, sin embargo, los primeros pasos están tomados para negociar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.

LA RELACIÓN UE/ALC DESDE EL MERCOSUR

*José Ernesto Büttner**

El presente artículo se centra en las características institucionales del Mercosur, para examinar los cambios ocurridos y así tener una visión diferente de la posibilidad de un Acuerdo de Asociación con la UE.

El Mercosur se compone de cuatro países –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– y está en proceso de asociación plena Venezuela, sujeto todavía a la implementación del acuerdo de incorporación en los estados partes.

En cuanto a las características demográficas y geográficas, tenemos dos países de mucho peso –Brasil y Argentina– y dos países menores en este sentido, Paraguay y Uruguay. Venezuela se insertaría como país mediano.

En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) de los países integrantes también se perciben grandes diferencias internas, sin embargo, tomando al Mercosur como un total, nos encontramos frente a un bloque subregional de importantes dimensiones demográficas, geográficas y económicas.

La institucionalidad del Mercosur

La dimensión institucional del Mercosur se crea en 1991 con el Tratado de Asunción, que recientemente celebró su 15º aniversario. En 1995 comienza la implementación del Arancel Externo Común; un proceso relativamente acelerado de implementación de un acuerdo muy optimista en su origen. A partir de 1998, sin embargo, se ha ralentizado la implementación. En 2000 se adopta la agenda para el relanzamiento del Mercosur, y en el año 2002, con el Protocolo de Olivos, surge uno de los temas más comentados del Mercosur y se cuestiona su capacidad de resolución de conflictos.

* Director, Secretaría del Mercosur. Versión editada de su intervención en el seminario "La relaciones eurolatinoamericanas desde la cumbre de Viena a la Cumbre de Lima" organizado por el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE, y la Fundación Konrad Adenauer, los días 3 y 4 de octubre en la sede de CEPAL en Santiago de Chile.

En el período 1998-2003, el Mercosur probablemente tuvo una de las crisis más fuertes de su historia reciente: problemas institucionales graves, caída del PIB –en algunos casos más del 5% en un sólo año–, abruptas devaluaciones, a tal nivel que inclusive en los aranceles existentes son poco significativos ante la protección que ha generado este tipo de devaluación.

Al analizar el historial desde la creación del mercado. Entre 1991 y 1998, el comercio tanto intrazona como extrazona tuvo un crecimiento muy significativo. Un periodo, en general, con mucha estabilidad cambiaria. Posteriormente se produce una caída muy fuerte entre 1999 y 2003. En 2003 y 2004 las cifras de los cuatro países son muy diferentes, lo cual demuestra un proceso desigual. Actualmente, el comercio no ha llegado a niveles similares a los de 1996-1997, pero la recuperación es notoria.

A pesar de la recesión, el Mercosur sigue avanzando. El Protocolo de Olivos sustituye el primer sistema de solución de controversias, conocido como el Tratado de Brasilia, y se da un camino mucho más amplio y mucho más sólido a la resolución de conflictos. Posteriormente, en 2003, se instala el Tribunal Permanente de Revisión en Asunción.

El proceso ha sufrido inconvenientes y retrasos debidos a otro tipo de problemas, distintos al proceso de integración.

Todo proceso de integración sufre diferencias por motivos internos, pero el Mercosur, con restricciones y sin ser demasiado optimista, ha comenzado a mostrar un espacio de solución, inclusive para conflictos relativamente recientes.

Los laudos emitidos por el Tribunal Permanente de Revisión van sentando las bases jurídicas de la interrelación entre los países, lo cual da una positiva señal a futuro.

Por otro lado, la integración se sigue profundizando con las siguientes iniciativas:

- El Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur, adoptado en 2004 y revisado en 2006, toca temas más difíciles, que han tenido demoras importantes en años iniciales.
- Los Fondos de convergencia estructural (FOCEM), que se reglamenta en 2006 y para el 2007 estará instalado.
- En 2004 se inicia el proceso de eliminación del doble cobro, un tema muy debatido, que en primera instancia no soluciona la petición

de la UE, de que un producto que entre por cualquier Estado parte pueda circular libremente por el resto del Mercosur. Sin embargo, tiene avances importantes en dos aspectos. En primer lugar, incorpora dentro de la cadena productiva a todos los productos que paguen el arancel externo común, aparte de aquéllos con arancel cero y preferencias 100%, que puedan circular. En segundo lugar, estos productos pueden ser parte de la cadena productiva y ser considerados de origen Mercosur, lo cual genera un salto adicional y una posibilidad importante de acercarse a la libre circulación de mercancías.

- La creación del Parlamento del Mercosur constituye un avance importante, así como su futura elección directa va a suponer la incorporación de la sociedad al proceso de integración.
- El inicio de la adhesión de Venezuela. Es una ampliación importante, que considera temas que estratégicos desde el punto de vista de la consolidación de la Unión Aduanera.

Otro tema que la UE ha observado como deficiente, es el proceso de incorporación de las normas comunitarias a los ordenamientos jurídicos nacionales. Mercosur tiene cerca de 1.700 normas aprobadas, muchas todavía en proceso de incorporación. Aproximadamente el 70% de las normas han sido incorporadas por los cuatro Estados parte. Para acelerar el proceso de incorporación, Mercosur aprobó en 2002 una decisión que mejora la implementación en 5 campos:

- Establece el procedimiento de consultas internas previas y monitoreo de la incorporación.
- Aumenta la conveniencia técnica y jurídica del texto en relación a los ordenamientos nacionales.
- Crea órganos nacionales con competencia en la materia.
- Determina el tipo de acto a ser adoptado y el procedimiento de incorporación respectivo.
- Estima el plazo para la incorporación.

Adicionalmente se está trabajando en un esquema de implementación más automático, y es de esperar que con la constitución del Parlamento pueda aprobarse, para permitir una incorporación rápida de la normativa.

Constitución y funcionamiento del Mercosur

Entre los órganos decisorios del Mercosur, se cuentan el Consejo del Mercado Común, el Grupo y la Comisión.

El Consejo lo integran casi todos los ministros en distintos esquemas de negociación. Algunos, como los ministros de Economía, han estado más ocupados con los impactos en la situación económica, pero otros, como los de educación, industria, interior y justicia, han avanzado sustantivamente. Esto se demuestra en el número de normas aprobadas en el último año, que casi se ha duplicado respecto del periodo 2002-2003.

Los grupos especiales, entre ellos el Instituto Social del Mercosur, están en proceso de instalación. La creación de este instituto, un grupo de alto nivel con énfasis en la estrategia de crecimiento del empleo, es de fundamental importancia, además de ser un área en la cual se puede trabajar muy de cerca con la UE. Si bien se trata de un grupo de reciente creación, ha estructurado un primer esquema de trabajo que ya ha sido aprobado en el Consejo del Mercado Común.

Por otro lado, para consolidar el arancel externo común se creó un grupo especial para revisar el contenido y estudiar la homologación de las normas nacionales.

El Foro de Consulta y Concertación Política consiste en un mecanismo de Representantes Permanentes, que está en funciones y ha tenido un impacto importante, por ejemplo, en la creación de los fondos estructurales.

El Grupo Mercado Común cuenta con una estructura de 15 subgrupos de trabajo, con reuniones especializadas en diferentes temas.

También existen los grupos ad hoc para diversos temas. Por ejemplo, sobre la Unión Aduanera.

Otra instancia la constituyen los grupos especiales de negociación. En el ámbito sanitario y fitosanitario, por ejemplo, el Mercosur ha producido una gran cantidad de normas. El sector azucarero, que aún está fuera de la libre circulación, también está siendo negociado. El comité automotor está en una situación similar, por nombrar algunos.

Existe además la Comisión Parlamentaria Conjunta, base del Parlamento del Mercosur, el Foro Consultivo Económico y Social, y la Secretaría del Mercosur, que ha tenido una transformación importante, desde una secretaría administrativa a una administrativo-técnica.

El comercio

El sector comercial también ha visto un crecimiento importante. Con la Unión Europea, el comercio ha crecido de forma sustancial en los dos últimos años. Comparativamente, el comercio creció más del 40% entre el 2002 y el 2005, señal importante de que no sólo necesitamos avanzar en el acuerdo, sino que en la práctica estamos avanzando en el comercio.

El comercio intrazona cuenta con una importante apertura. A excepción de dos mercancías, el azúcar y el sector automotriz, existe libre circulación en el Mercosur. Más del 90% del comercio intrazona tiene arancel cero y, aunque existen algunas distorsiones, estas se encuentran en proceso de negociación.

En cuanto al comercio extrazona la situación es más complicada. Existe un arancel externo común, aunque con excepciones. Sin embargo, está establecido un calendario para la eliminación de las trabas y la imposición del arancel común.

Adicionalmente, existen incentivos que impulsan a los países a buscar este arancel, como las negociaciones comunes con terceros, salvaguardias comunes, circulación de bienes provenientes de países terceros, con lo cual los avances en términos de consolidación son sustanciales y permiten una mayor capacidad de acción y de negociación con otras regiones.

También está en proceso una armonización de regímenes especiales de comercio, de preferencias con terceros, y el código aduanero común.

Otro tema relevante es el tratamiento de la fiebre aftosa, que ha afectado sustancialmente a la región. Mercosur cuenta con un programa, que incluye a Chile y Bolivia, para enfrentar esta problemática conjunta.

Los desafíos futuros

Las metas que desea cumplir Mercosur exigen un intenso trabajo en pro de mayores niveles de desarrollo interno para cada país, que se han visto obstaculizadas por la caída del Producto Interno Bruto y las inestabilidades internas. Sin embargo, se trata de un proceso que tiene 15 años de antigüedad, que a pesar de las caídas, ha logrado avances sustantivos.

Este proceso necesita consolidación, especialmente de las políticas macroeconómicas, que deben intentar suavizar los problemas que puedan surgir en el futuro.

Por otro lado, es urgente la consolidación de las instituciones comunitarias. En este sentido, hubo manifestaciones muy positivas en la última Cumbre del Mercosur.

En cuanto a la perspectiva de negociaciones con la Unión Europea, ha habido una serie de negociaciones en distintas etapas que no se han cerrado todavía. La tendencia de avance que está teniendo el Mercosur puede constituir una base muy diferente para que en el corto plazo se pueda llegar realmente a un acuerdo total.

REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN UE/ALC DESDE LA PERSPECTIVA ALEMANA

Peter Scholz*

La atención que presta Europa y concretamente Alemania a las relaciones eurolatinoamericanas tiene un carácter más bien mixto.

Desde los años 90, tras la caída de los bloques bipolares y la unificación de Alemania, el interés público ha disminuido. Otros temas se introdujeron en la agenda política y económica europea y alemana, que requerían en aquel entonces la máxima atención. Europa y Alemania dirigieron su interés más intensamente hacia Alemania del Este y Europa del Este, hacia la expansión de Europa, la reestructuración de la arquitectura de seguridad transatlántica y temas relacionados con la seguridad y el terrorismo.

Al entrar en el nuevo milenio, las relaciones entre América Latina y Europa se están recuperando. En este marco el papel de Alemania es fundamental, ya que el proyecto de la Asociación estratégica fue creado bajo la última presidencia alemana de la UE en 1999.

Por otro lado, hay un proceso paralelo de estructuración de estas relaciones. Contamos con la Asociación estratégica, que se concretiza en los procesos y celebraciones de las cumbres, además del proceso del Grupo de Río.

Nos encontramos ante una cascada –en diferentes estados– de acuerdos de Asociación, que no existe con ninguna otra región en el mundo. De esto tenemos que ser muy conscientes. A pesar de las dos excepciones de México y Chile, que no son miembros plenos de bloques regionales, la filosofía es la de conseguir acuerdos birregionales, y no de bloque a país. Además, estamos convencidos de que las ofertas de asociación por parte europea son mucho más atractivas que las ofertas de libre comercio que Estados Unidos pueda ofrecer en el contexto del ALCA. Sin embargo, de ninguna manera entramos en una carrera por América Latina con los norteamericanos, sino que se busca la complementariedad.

* Embajador de Alemania en Chile.

La situación actual

Desde Viena, el proceso de las cumbres se ha estabilizado y ha dado espacio a ser concretizado y configurado en el futuro. La estabilidad de esta fase da lugar a la valoración de los resultados de la cumbre, que no fueron tan verosímiles antes como parecen ser después de su celebración.

Por otro lado, el proceso de los encuentros del Grupo de Río está cada vez más débil. La función del stock taking después de las cumbres se ha perdido, y se observan graves problemas de coordinación por el lado latinoamericano, dificultades que se concretizan en la cada vez menor participación de los ministros de Relaciones Exteriores en sus propios acuerdos.

Las negociaciones entre la UE y Mercosur están paradas, a pesar de que el 80% del acuerdo ya está negociado. Una de las mayores razones para esta situación es la vinculación entre estas tratativas y el éxito de la Ronda de Doha. Ante la paralización sin resultados de la Ronda de Doha se puede pensar que sería posible mejorar el estado de las negociaciones para el acuerdo. Sin embargo, si se le sigue haciendo dependiente de los resultados de la Ronda de Doha, será una mala señal. Además, las condiciones para las negociaciones han cambiado por el ingreso de Venezuela al Mercosur y la inclinación de Chile hacia la CAN.

La otra dificultad son los problemas estructurales de la negociación. Por el lado europeo se negocia con mandato único a través de la Comisión, a la cual se cedieron todos los poderes en cuanto al comercio, mientras que del lado del Mercosur están negociando diferentes gobiernos, lo que naturalmente hace más difícil coordinar una posición común. Esta es una traba a resolver en el futuro.

En cuanto a la Comunidad Andina de Naciones también nos encontramos con problemas para estrechar los lazos, pero mayoritariamente de índole político. La inestabilidad de la CAN, debida a problemas internos de los países integrantes, así como a conflictos entre ellos, es el principal obstáculo para avanzar en la integración birregional. Sin embargo, la Cumbre de Viena mantuvo la perspectiva de un acuerdo de Asociación con la UE y este proceso es muy importante también con vistas al éxito de la futura cumbre en Lima.

La Cumbre de Viena tuvo también como resultado la perspectiva de empezar las negociaciones con Centroamérica y Panamá. Fue un éxito

de la cumbre lograr que este último país se adhiriera a las negociaciones con Centroamérica, sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Los países centroamericanos deben negociar como un ente subregional con mandato único y lograr un mayor grado de integración.

En cuanto al Caribe, el Acuerdo de Cotonú, está próximo a ser reemplazado por distintos acuerdos de asociación económica.

El análisis sería incompleto sin mencionar lo que funciona satisfactoriamente. Los acuerdos de Asociación con México y Chile han sido exitosos, tanto en su negociación como en su implementación. Quizá por su carácter de subregión a país, que evitó tener que coordinar varios gobiernos y no supuso una integración previa.

Es necesario abordar también el tema de Estados Unidos. Hasta el gobierno estadounidense está convencido de que el ALCA no se va a realizar, ni en una versión completa ni en una versión light. Por eso se puede observar un proceso de sustitución del mismo por una serie de tratados de libre comercio bilaterales, que se concentran en un eje de México a Tierra del Fuego, al lado Pacífico y de la Cordillera. Por esa división, el Mercosur queda como una excepción de la política estadounidense.

Los aportes de la presidencia alemana

En el marco de la próxima presidencia alemana, será necesario llevar adelante estos procesos. Sería un gran éxito si lo convenido en la Cumbre de Viena se puede llenar con acciones concretas. Hoy en día, a diferencia de 1999, no se trata de inventar nuevas ideas y proyectos que carecen después de fundamentos. El actual es un marco suficiente para configurar nuevas políticas.

El proceso de las cumbres no reside únicamente en las reuniones al máximo nivel. Tenemos que conseguir que estos grupos birregionales de trabajo ejerzan un trabajo más concreto, más amplio, ya que las cumbres pueden reafirmar resultados que ya están elaborados y servir como un foro de diálogo político institucionalizado. El trabajo, por lo tanto, debe realizarse en diferentes foros sectoriales, como por ejemplo de migración.

Para Alemania, cerrar las negociaciones con el Mercosur tiene absoluta prioridad y vamos a empeñarnos en influenciar el proceso

intraeuropeo en este sentido, lo que no es fácil. El trade off de liberalización agraria a cambio de los temas de Singapur.

Con miras a Lima, Alemania está muy interesada en que las negociaciones con el SICA y la CAN sean exitosas. En cuanto al proceso del Grupo de Río, la presidencia alemana va a hacer un gran esfuerzo por salvar esta ronda y adelantar una propuesta para que se reduzca el formato de los encuentros a una troika. En este sentido, ya se tomó contacto con Guayana, futura presidencia del Grupo. Es necesario accionar para que el encuentro UE-Grupo de Río no muera de forma lenta.

Nuestra visión es que las relaciones UE/ALC tienen un fundamento histórico y por ello dan margen a un desarrollo. La afinidad política entre Europa y América Latina es fundamental, así como el compromiso al multilateralismo. Hoy por hoy, América Latina es para Europa el mayor socio de países democráticos en los foros multilaterales.

En este contexto, el gobierno federal alemán está firmemente comprometido con un multilateralismo efectivo, pasando por una reforma de las Naciones Unidas, y está firmemente decidido a apoyar de todas formas la integración regional y convencido de que no hay alternativa para una cooperación interregional.

Para ello tenemos que hacer un esfuerzo común, tanto desde la UE como desde América Latina, para poder configurar una mejor política europea para nuestros socios y amigos de Latinoamérica, así como avanzar en la integración birregional.

CAPÍTULO III.
HACIA LIMA:
LOS TEMAS DE LA AGENDA
EUROLATINOAMERICANA



INTEGRACIÓN Y COMPETITIVIDAD REGIONAL

Héctor Casanueva *

Llenar de contenido la Asociación Estratégica

La Asociación Estratégica es un concepto acuñado en la I Cumbre UE/ALC realizada en Río en 1999. Revisando la documentación existente al respecto, podemos ver que se habla de la “Asociación Estratégica Birregional”, pero no se la define suficientemente.

Sin embargo, existen algunos elementos que permiten aproximar una definición. La Asociación Estratégica comprende el diálogo político, los temas económicos y la cooperación. El multilateralismo es otro de los factores de esta Asociación, pero una revisión de las declaraciones de las cumbres, incluida la de la Cumbre de Viena, evidencia que los temas son esencialmente los mismos que con cualquier otra región del mundo.

Todos adherimos al multilateralismo, todos adherimos a la paz mundial, todos queremos que haya un desarrollo equitativo. Si se elimina la palabra América Latina y se deja a la Unión Europea en relación al mundo, el contenido sería prácticamente el mismo.

Hay otros elementos específicos, como la identidad cultural y la cercanía en cuanto a los valores, sin embargo, son valores universalizados y no exclusivos en la relación con América Latina.

Por lo tanto, parece necesario detenernos a buscar, antes de la Cumbre de Lima, el hecho diferencial que permite establecer la existencia efectiva de una Asociación Estratégica entre América Latina y Europa.

En segundo lugar se puede constatar un cierto grado de insatisfacción mutua sobre el avance de la relación. Ésta no reside en la voluntad emanada de las cumbres, que se manifiesta a través de declaraciones suficientemente trabajadas y en las que no cabe duda de que todos los países de ambas regiones han puesto lo mejor de sí. Pero no deja de llamar la atención que constantemente se haga referencia a la necesidad de un reforzamiento de la relación. Por ejemplo, una resolución del Parlamento Europeo de abril de 2006, previa a la Cumbre de Viena, habla de una “asociación reforzada” entre la Unión Europea y América Latina.

* Director Ejecutivo del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE.

La propia Declaración de Viena comienza con el título “Fortaleciendo la Asociación Estratégica Birregional”. La comunicación de la Comisión al Consejo habla también de la necesidad de “reforzar la Asociación Estratégica birregional”.

En este escenario, el refuerzo de la Asociación Estratégica se ha convertido en un *leitmotiv* para la celebración de las cumbres, de las que siempre se sale con una cierta sensación de felicidad por haberse reunido y por la continuidad del diálogo.

Pero algo falta. En ambas regiones hay una sensación de estancamiento –que se percibe claramente en los párrafos de estas declaraciones– y por ello la insistencia en determinadas ideas y conceptos que revelan que no se ha avanzado como se esperaba.

En tercer lugar, no se puede negar que de las dos regiones, la que está en déficit y en deuda es América Latina y no la Unión Europea. La UE ha hecho todo lo posible para que esta Asociación Estratégica funcione en una línea de mutua satisfacción. Los datos objetivos indican que en América Latina no hemos logrado estructurar una posición común.

En la Cumbre de Viena tuvimos, por una parte, a la Unión Europea con una posición sólida y una propuesta coherente, que podrá ser considerada satisfactoria o insatisfactoria, que podría tener más o menos elementos, pero existe una posición común. Por el lado de América Latina, no llegamos con ninguna posición estructurada conjuntamente. Una cosa es que las dos regiones hayan consensuado los temas de la agenda, e incluso un documento final, pero esto no significa que hayamos consensuado una agenda de la Asociación Estratégica. Existen elementos, hay planes de cooperación, hay una serie de acuerdos para avanzar en ciertas áreas, pero lo que podríamos llamar propiamente una agenda de la Asociación Estratégica, de largo plazo, coherente y con un eje establecido, no se visualiza. Esto se debe a que América Latina no ha sido capaz de poner sobre la mesa un elemento central que le otorgue sentido a la Asociación, más allá de las declaraciones políticas hechas en las cumbres.

Este déficit está estrechamente ligado a la falta de integración en América Latina. Es evidente la necesidad de que exista un organismo que convoque a esta reflexión y a la estructuración de una agenda común de América Latina para poder presentársela a la Unión Europea en la Cumbre de Lima. De lo contrario, la región seguirá teniendo una relación

con la UE de cumbre en cumbre, que más se parece a una adhesión a una determinada agenda establecida por Europa, que una agenda estructurada de consenso y de común acuerdo.

La importancia de la competitividad

Un posible eje a partir del cual centrar y estructurar la relación estratégica UE/ALC, que además podría ser el factor aglutinante de América Latina, es la competitividad.

Los países de la región y ésta en su conjunto tienen un evidente déficit de competitividad en el concierto internacional. Se trata del principal problema que enfrenta hoy día América Latina y del cual deriva todo lo demás: el fracaso de la lucha contra la pobreza, el problema del empleo, de la cohesión social, entre muchos otros.

El informe del World Economic Forum correspondiente al 2006 mide una serie de factores que se relacionan con la competitividad: la institucionalidad y el gobierno; la transparencia de las instituciones públicas; la infraestructura; el clima de negocios; la innovación; la conectividad y las tecnologías de la información y la comunicación.

En los primeros 50 puestos del ranking hay solamente un país de América Latina. En los primeros 66, solamente tres. Estos indicadores revelan un déficit fundamental.

Durante mucho tiempo América Latina se ha centrado en su relación con Europa en exigencias de tipo comercial, como el acceso al mercado comunitario. Sin embargo, si en estos momentos el mercado europeo se abriera completamente a todos los productos latinoamericanos, con arancel cero y sin cuotas, todo apunta a que no estaríamos en condiciones de penetrar debidamente ese mercado. Los enormes costos de transporte que tenemos en la región, derivados de la falta de infraestructura adecuada, la falta de armonización aduanera, la falta de integración tecnológica y física y, por último, el recurso a barreras no arancelarias para la protección industrial, apoyan esta conclusión.

Poner el énfasis en la competitividad nos permitiría estructurar una agenda de cooperación eurolatinoamericana, sin perjuicio de seguir negociando los acuerdos comerciales, las desgravaciones arancelarias y las cuotas.

Para ello, debemos centrarnos fuertemente en la cooperación, puesto que el diálogo político ya se encuentra acordado. América Latina no ha aprovechado los enormes espacios de cooperación que la UE tiene disponibles y que podrían abrirse mucho más, tal como lo demuestra el Acuerdo de Asociación vigente con Chile.

A mi juicio, el eje ordenador y efectivamente estratégico para una agenda de largo plazo es la competitividad, orientando la cooperación a los siguientes factores: el desarrollo de las instituciones del Estado y la integración física (energía, transporte y comunicaciones), a través del impulso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y al Plan Puebla Panamá.

IIRSA, por ejemplo, se encuentra en un momento clave, necesita inversión para impulsar los más de 100 proyectos que la constituyen. La integración física es indispensable si queremos avanzar en la integración regional.

Por otro lado, el capital humano es esencial, desde el trabajo interuniversitario, la inserción de nuestras universidades en los programas interuniversitarios europeos, la inversión en becas, ciencia y tecnología. Aquí tenemos grandes deficiencias y un campo muy importante donde avanzar, en el que la UE es una fuente y un referente.

En el caso de la región latinoamericana, existe un marco jurídico para la integración: el Tratado de Montevideo y la resolución 59 de la ALADI, adoptada por el Consejo de Ministros en el año 2004. Estos documentos abordan, por primera vez, de manera sistemática y sistémica, la competitividad junto con los temas comerciales. Invito a la revisión de la Resolución 59 para entender el marco jurídico y la direccionalidad en esta materia.

La Unión Europea ha llevado a cabo varias experiencias relativas a la competitividad, que merecen un análisis en particular. Una de ellas es el programa PHARE de la UE, preparatorio para la adhesión de los países de Europa central y oriental. Fue un programa visionario que preparó a esos países para el ingreso a la UE y el previsible shock de competitividad. Este programa se compone de numerosos elementos que podríamos estudiar como región para rescatar aquello que sea útil para una agenda de largo plazo de esta Asociación Estratégica centrada en la competitividad.

La UE es la única región del mundo que prepara a sus socios de países terceros para penetrar sus propios mercados, y eso es una ventaja que desde América Latina no estamos aprovechando. Es necesario que reemplacemos finalmente la idea del trade not aid, por trade and aid.

INTEGRACIÓN ENERGÉTICA COMO BASE DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE AMÉRICA LATINA

Claudia Geier *

Durante los últimos años la cuestión energética se ha caldeado. Ninguna zona del mundo ha permanecido inmune a los cambios en el sector o a las implicaciones económicas y geopolíticas que estos suponen. Europa, igual que América Latina, tiene que enfrentarse con los retos que supone el tema de la energía: abastecimiento y seguridad de suministros, la construcción de interconexiones y redes, con todas sus implicaciones para la integración regional.

Transferencia de las experiencias europeas: límites y oportunidades

Al analizar comparativamente el proceso de integración regional en Europa y América Latina, o más bien sus subregiones, surge una diferencia abismal. En Europa, la integración comienza por la infraestructura y la gestión común de los recursos del carbón y el acero, seguida más tarde por la desgravación arancelaria y la moneda única, entre otras cosas. Es cierto que en Europa se trataba de comenzar por reconstruir lo que la guerra había destruido, el Plan Marshall también jugó un rol decisivo y los países que se integraban estaban ya en etapas avanzadas del desarrollo industrial de su época.

En América Latina, la integración comenzó por la desgravación arancelaria. Desde la década del 60 se inició un camino de discusión de listas de desgravación, con muchos productos excluidos, y de intentos por homogeneizar las medidas no arancelarias que limitaban el comercio.

* Encargada de la IV Cumbre UE-ALC por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Austria.

Integración regional en Europa a través de la energía: la CECA

La Comunidad del Carbón y del Acero suele ser considerada la “semilla” de la actual Unión Europea. El Tratado CECA, que entró en vigor en 1952, basándose en una iniciativa francesa, establece la organización de los regímenes de producción y distribución del carbón y del acero.

El alcance innovador de la CECA se mide sobre todo desde el punto de vista político. Ésta constituye la base del método de organización original que en la actualidad caracteriza a la Unión Europea, que consiste en la creación de un sistema regulador autónomo, al que dan vida unas instituciones independientes que disponen de las competencias y autoridad necesarias para el funcionamiento del sistema. En este contexto, la CECA contribuyó en gran parte a la situación de paz, estabilidad, prosperidad y solidaridad de que hoy se disfruta en la Unión Europea.

Hoy en día, la UE tiene que enfrentar nuevos retos en el sector energético que requieren soluciones integradas. En el Libro Verde de la Comisión Europea que se publicó en marzo de este año, el comisario europeo de Energía identificó tres prioridades para una nueva política energética en Europa: desarrollo sostenible, competitividad y seguridad de suministros.

En lo que se refiere a la seguridad del abastecimiento energético, debe encararse la gestión de la dependencia externa, que en la actualidad se sitúa en torno al 50%, para tratar de reducirla. La gran dependencia europea de recursos externos quedó en evidencia durante la crisis del gas a principios de año, cuando hubo un grave conflicto político entre Rusia y Ucrania sobre su suministro. Europa se vio fuertemente afectada por esta crisis por el simple hecho de que importa un considerable porcentaje desde esa región.

La seguridad del suministro a largo plazo también significa que el abastecimiento no puede depender en exceso de unos cuantos países o que se puede compensar dicha dependencia mediante una cooperación estrecha con ellos (Rusia, la zona del Golfo Pérsico). Por lo tanto, la UE, más Bulgaria, Rumania y siete países del sudeste de Europa, han creado una Comunidad de la Energía para los 34 países. Así, en un determinado momento, las normas del mercado de la energía serán las mismas en toda la zona. La UE se beneficiará principalmente de una mayor seguridad del suministro de gas y electricidad que pasa a través de dichos países.

América Latina y la integración regional en el ámbito de la energía

En general, el estudio del sector energético latinoamericano muestra la ventaja comparativa de la región en cuanto a la disponibilidad de energía primaria, que la pone en condiciones inmejorables para enfrentar el desafío de la integración energética regional y hemisférica a gran escala, lo que proporciona beneficios relevantes para el desarrollo. América Latina se caracteriza por la diversidad de fuentes energéticas, renovables y no renovables; el consumo autosostenible en conjunto; y una distribución desigual de los recursos energéticos.

Hoy en día, la región latinoamericana sigue siendo una exportadora neta de energía, con una producción del 8,8% de la producción mundial frente a un consumo de 5,9%.

Aunque el balance energético de la región sigue siendo positivo, esta situación podría cambiar fácilmente. En primer lugar, la demanda energética seguirá aumentando –en todas sus vertientes, petróleo, gas y electricidad–, especialmente si América Latina desea soportar un ritmo de crecimiento económico alto y estable. En segundo lugar, para hacer posible el crecimiento económico y un mayor consumo energético, la región necesitará aumentos en los niveles de inversión en el sector energético, no sólo para seguir incrementando la producción sino también para lograr una integración más profunda tanto con los sistemas energéticos mundiales como dentro de la propia región.

Para bien o para mal, la región está dividida en productores y consumidores netos. Esta diferenciación será cada vez más notable en el futuro, y será precisa una integración energética regional más profunda y eficaz.

El panorama actual es elocuente. La inclusión de la cuestión energética en proyectos de integración deja una primera impresión sobre su importancia. El Plan Puebla-Panamá, iniciado en 2001; la Iniciativa de Infraestructura regional Sudamericana lanzada en 2000; el anillo energético que prevé la construcción de un gaseoducto en el sur de Perú a fin de transportar gas natural a los países del Cono Sur; o el gasoducto del sur que conectaría Venezuela, Brasil y Argentina. A pesar de estos esfuerzos, los esquemas han sido desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades subregionales y, a partir de 2004, por el impulso

a proyectos de interconexión gasífera, que forman parte de lo que se denomina la “geopolítica de los ductos”, que se viene manifestando con creciente intensidad en América Latina. Sin embargo, todos los proyectos de gasoductos regionales están plagados de dudas económicas e incertidumbres políticas, incluso medioambientales.

Obstáculos y posibilidades energéticas

Una mirada al mapa energético latinoamericano ofrece un balance poco alentador, sea que se observe país por país, sea que se mire el conjunto de la región o los fragmentados acuerdos de integración de los países andinos y del Mercosur. Hasta ahora, el factor energético no ha desempeñado el papel de generador de “interdependencias positivas” que –se creía– podría derivar de la autosuficiencia regional (con excepción de Centroamérica, allí el asunto energético impulsó un avance en la integración). Pese a los intentos venezolanos de hacer de la energía y de la cooperación en materia energética un campo privilegiado para impulsar la integración en América Latina, los esfuerzos no están dando los resultados esperados.

En cambio, las crisis energéticas en el Cono Sur y el impacto de los altos precios de los hidrocarburos en las economías más frágiles, sumados a la bonanza fiscal y la orientación internacional del gobierno venezolano, han contribuido a que la necesidad y la competencia por los recursos hayan hecho de la energía un factor de creciente articulación regional pero, también, de explosivo potencial conflictivo. La conflictividad subnacional y las urgencias de muchos países contribuyen también a que prevalezca una aproximación pragmática y no concertada, que deja de lado los acuerdos subregionales y regionales.

En este contexto, la construcción de una verdadera integración energética dependerá de la concepción de un marco legal adecuado, de la transparencia en el manejo institucional del negocio en sus relaciones privado-públicas y locales-nacionales, y de la conducción de las negociaciones nacionales e internacionales requeridas. A escala nacional, la integración energética regional puede convertirse en un factor dinamizador de las actividades económicas vinculadas a la exploración y explotación de estos recursos y, por lo tanto, puede generar prosperidad y mejores condiciones ambientales y culturales de vida. En suma, la integración energética, ampliamente concebida, es una posibilidad para promover nuevas y virtuosas interdependencias que amplíen los

ámbitos de cooperación y contribuyan a la moderación de los conflictos. Sólo así podrá contribuir a reducir roces, competencias y recelos ante el riesgo de que se genere dependencia, o frente al control por parte de los grandes productores de la región.

Pese al gran potencial energético en la región, ya surgen dudas sobre la forma en que se desarrolla la integración energética. Hay voces críticas, planteando que “América Latina no había podido construir un sistema de integración energética” como hizo Europa pese a sus problemas. Tampoco se pudo “generar una carta energética”, como en Europa y no hay regulaciones energéticas comunes entre los países. Según ellos, “va a ser muy difícil avanzar en el proceso de integración energética en América Latina en el corto plazo, y lo que cabe esperar son algunos acuerdos bilaterales y una profundización de los acuerdos entre Bolivia y Argentina y Bolivia y Brasil. Para colmo, habría un gran riesgo de politización.

Uno de los desafíos pendientes que se presenta se refiere a la posibilidad real de crear un marco jurídico que permita a los estados fomentar la inversión de capitales nacionales, captar inversión extranjera y, quizás lo más relevante, asegurar que los acuerdos a contraer en el marco de la integración energética regional sean de carácter vinculante, asegurando los suministros y el comercio de los recursos energéticos.

Otro desafío para avanzar en la integración energética regional radica en la urgente armonización de las normativas nacionales y los acuerdos sudamericanos ya existentes. Ello permitirá, además, generar condiciones que permitan el libre movimiento de personas y fuerza de trabajo, además de la prestación de servicios transfronterizos en materias energéticas.

El potencial integrador de la energía en América Latina

Las oportunidades que ofrecen las redes de energía a través de la construcción de terminales, oleoductos e interconexiones eléctricas promueven el interés en América Latina, ya que contribuyen al mejoramiento de la competitividad y al desarrollo social de la región. Son los recursos de energía los que garantizan la autosuficiencia. La gran variedad de recursos naturales ofrece la posibilidad de crear la integración de redes energéticas. Éstas permitirían un suministro de energía efectivo y eficiente, beneficiando no sólo al crecimiento económico sino también

brindando efectos positivos de sinergia en la integración económica de los países latinoamericanos. No obstante, la integración de redes energéticas requiere, además de inversiones en la infraestructura del transporte de energía, una convergencia en cuanto a las regulaciones energéticas en la región.

Temas de la política energética en Europa y América Latina y problemas pendientes

El tema de la transferencia de las experiencias europeas en la integración regional pasa, en primer lugar, por el reconocimiento de que los contextos socio-económicos y las prioridades de desarrollo son distintos en Europa y América Latina. Asimismo, queda claro que también son distintos los costos de implementación de los dispositivos legales y los costos de transacción de los instrumentos.

La cooperación energética entre Europa y América Latina se ha dado en los últimos años a través de diversos programas, de la cooperación científica en el VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo y de la cooperación técnico-bilateral entre los países europeos y los países de América Latina. En la cumbre UE-ALC de Guadalajara en 2004, por primera vez se reconoció como factor clave para una futura cooperación el tema de la energía, y ambas partes coincidieron en que la cooperación en los asuntos energéticos sería un elemento crucial en el desarrollo económico sostenible y en la reducción de la pobreza.

El diálogo muestra que es posible compatibilizar tres principios que se han impuesto, tanto en Europa como en América Latina. Primero, el principio de la competitividad: se deben tener suministros energéticos que permitan competir en el mundo globalizado que predomina hoy en día. Segundo, esa competitividad puede chocar con la protección del medio ambiente, factor garantizador del desarrollo sostenible. Tercero, el principio de la seguridad de suministros, que ha sido siempre un objetivo de todos los países. Este objetivo es la razón por la cual una política energética común en la UE sea tan controvertida y crucial: la cuestión es que los estados han manejado el tema de la energía como un principio vital, al que no han querido renunciar porque se piensa que sólo los estados nacionales tienen la capacidad de asegurar sus suministros energéticos. Sin embargo, este objetivo está en discusión ahora en los países europeos.

Si se examinan otros aspectos complementarios en el debate UE-ALC sobre energía, se descubrirán déficit y ventajas competitivas. Por un lado, la UE enfrenta un grave problema en la seguridad de suministros y una dependencia externa creciente, así como en el compromiso de cumplir con los objetivos de reducción de emisiones establecidos en el Protocolo de Kyoto.

América Latina requiere de inversiones masivas para enfrentar la demanda creciente, la poca integración del mercado impide a los países latinoamericanos beneficiarse de las sinergias en el suministro de energía, hay marcos regulatorios imprecisos y un déficit en la fuerza tecnológica nacional.

Por otro lado, los países latinoamericanos son ricos en lo que respecta a recursos naturales, algunos con un gran potencial de explotación. Al mismo tiempo, se benefician de una situación macroeconómica bastante sana. La UE tiene capacidad técnica y financiera. Su experiencia en el ámbito de la integración regional de mercados energéticos sería un factor importante para fomentar la cooperación con América Latina, para explotar estos potenciales, sobre todo en el ámbito de las energías renovables.

Chile no tiene petróleo ni gas natural propio para sustentar un crecimiento a largo plazo. El riesgo de escasez potencial de energía se ha convertido en un tema recurrente. La primera solución al problema energético está en la región y particularmente en los países vecinos. El problema energético que enfrenta Chile coincide con una necesidad compartida por otros países de la región y por lo tanto debiera reforzar la posibilidad de dinamizar el proceso integrador a través de una estrategia energética común.

Por cierto, el proceso integrador abarca muchas otras disciplinas: inversiones, servicios, compras públicas, propiedad intelectual, migración, etc., pero el quid de la cuestión está en la integración física y energética de la región.

LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO EJE DE LA COHESIÓN EN AMÉRICA LATINA

Andras Uthoff *

La cohesión social se puede definir como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que aquéllos operan. Incluye, por lo tanto, un contenido de pertenencia, solidaridad, adhesión a normas e instituciones, así como mecanismos de distribución, participación y reconocimiento.

Independientemente de esta definición filosófico-académica, los problemas de reacciones ciudadanas que emergen como consecuencia de las diferentes manifestaciones de exclusión, asociados a la inequidad que históricamente afecta a la región, hacen de la cohesión social una preocupación cada vez más relevante.

Su introducción en la agenda política de la relación entre la Unión Europa y América Latina en la Cumbre de Guadalajara en 2004, ha sido de gran importancia y actualmente es uno de los tres objetivos principales de la asociación birregional. Vista su trascendencia política, cabe analizar sus contenidos.

Tres asimetrías

Para abordar la cohesión social en América Latina es preciso describir su contexto, para lo cual cabe destacar tres asimetrías fundamentales en la región, reconociendo también las heterogeneidades que presenta y las implicaciones de las mismas. Con ello se puede estudiar la estrategia a desarrollar para llegar a un “pacto de cohesión social”, que refleje el modelo de sociedad hacia el cual queremos avanzar.

La primera asimetría es la catalogación que se destaca a nivel de los foros internacionales donde se clasifica a América Latina como una región de ingresos medios, pero con alta desigualdad.

* Oficial a Cargo, División de Desarrollo Social, CEPAL.

Su PIB per cápita es uno de los más altos dentro de las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, es un quinto del ingreso de las economías más desarrolladas, pero cinco veces el PIB per cápita de las economías menos desarrolladas (ver anexo). En consecuencia, somos una región de ingresos medios a la que se invita a aprovechar las oportunidades de la globalización en un contexto que plantea más desafíos que oportunidades. En la experiencia de las últimas dos décadas, esa integración al proceso global más bien ha aumentado la volatilidad y la incertidumbre antes que proporcionado certezas.

Por otro lado, América Latina es la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Así, mientras asume la inserción global, se enfrenta también a un panorama social insatisfactorio, con personas que sufren condiciones de miseria. Tomando los datos del Coeficiente de Concentración de Gini, vemos que América Latina se sitúa muy por encima de las demás regiones del mundo (ver anexo). Las dos siguientes asimetrías revelan las causas de esta desigualdad.

La primera de ellas es la desigualdad de oportunidades. Las oportunidades para sectores rezagados son limitadas y la desigualdad persiste así en una cadena de eslabones de inequidad. Por lo tanto se hace necesario realizar un esfuerzo para reducir la brecha de capital humano, esencialmente a través de la calidad del empleo y de la educación.

La educación constituye la mayor brecha de la desigualdad de oportunidades. Tomando las diferencias entre los quintiles I y V vemos como los sectores más marginados de la sociedad no completan la educación secundaria ni culminan los ciclos educativos, aunque con diferencias muy amplias también dentro de la región. Los datos de los países del Cono Sur, por ejemplo, son muy superiores a los de Centroamérica. Por lo tanto, la estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad en la región es la universalización del acceso a la educación, la mejora de la calidad y, muy importante, la adecuación de la educación a los cambios tecnológicos. Esto requiere una mayor inversión en el sector educativo.

Otra estrategia para reducir la desigualdad es la generación de empleo productivo y de calidad. Al analizar la situación del empleo nos encontramos con que frente al crecimiento bajo y volátil, el empleo se ha precarizado e informalizado. Somos testigos de un aumento del empleo informal y de los salarios reales formales, pero en un marco de mayor dispersión en las remuneraciones formales e informales y con un aumento

de la precarización del empleo, es decir, una pérdida en la protección social de los trabajadores. Por lo tanto, una estrategia visionaria debe incluir la adaptación del empleo al cambio tecnológico y a los ciclos económicos, la generación de empleos de calidad, con una alta protección y formalidad, y en esta línea, disminuir la precarización laboral.

La tercera asimetría corresponde a la forma en que se manifiestan en la región tres dinámicas que interactúan con la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Como ya vimos, la falta de cohesión social se potencia con la desigualdad de oportunidades, acentuada por tres dinámicas: la demográfica, el mercado de trabajo y las finanzas públicas.

Vemos, en primer lugar, las características demográficas de América Latina. La región está atravesando una fase de transición demográfica en que hay un rápido crecimiento de la población en edad de trabajar, además de una incorporación masiva de la mujer a la población económicamente activa. Sin embargo, esto en cuanto los términos generales. Específicamente se puede hablar de varios panoramas demográficos dentro de la región. Así, mientras países como Bolivia y Haití todavía se encuentran en una fase incipiente de la transición económica, los Estados del Cono Sur ya pasaron a la fase avanzada.

Por su parte, de aquéllos en edad de trabajar que buscan empleo, sólo una parte obtiene un empleo formal. En consecuencia, si relacionamos la población dependiente a los trabajadores formales vemos que como media hay muchas personas en edad no productiva o adultos inactivos y subempleados por cada trabajador formal, aunque con fuertes diferencias entre países. A esto se agrega el problema adicional del envejecimiento de la población, es decir, que en los países en fases avanzadas de transición demográfica, habrá un número creciente de mayores entre los inactivos por cada trabajador formal, y en ellos los gastos en salud aumentan significativamente.

Entre el 2005 y el 2045 los dependientes van a ser más ancianos que jóvenes. Los ancianos, adicionalmente, tienen un riesgo de salud diferente. En consecuencia, estamos enfrentando un envejecimiento muy acelerado y sin haber resuelto los problemas de la juventud y los problemas del empleo.

Segundo, la tasa de desempleo se mantiene alta, alrededor del 10%. En relación a esto, el crecimiento económico es insuficiente. Sólo en los últimos años ha aumentado el PIB per cápita y se observa una

leve reducción del desempleo, no obstante el desarrollo económico de la región latinoamericana es inferior al de otras regiones en desarrollo. Por otro lado, la volatilidad del crecimiento es de las más altas en el mundo, por lo que la inversión se reciente provocando fuertes oscilaciones en la tasa de desempleo.

En tercer lugar, la dinámica del gasto público tiene un perfil que resulta de una baja carga tributaria e insuficiente para sustentar un Estado de Bienestar. Con excepción de El Salvador y México, los niveles de cobertura de la protección social han empeorado en todos los países latinoamericanos. En consecuencia, la capacidad de las sociedades de solucionar los problemas de inequidad a través del gasto social o la carga tributaria deja brechas tremendas. Si bien éstas se van cerrando en la medida en que se avanza en el nivel de desarrollo del país, el crecimiento económico y la reducción del desempleo son de fundamental importancia para compensar las débiles estructuras de protección social.

Implicaciones

La situación analizada tiene esencialmente tres implicaciones:

- En materia de globalización, observando lo ocurrido con las trayectorias del PIB per cápita, la región no ha convergido hacia el nivel de los países desarrollados. El crecimiento económico está sujeto a un mundo más incierto, donde la volatilidad y la fragilidad es notoria.

La región ha debido aprender a insertarse en un mundo que se ha vuelto más volátil e incierto. Las crisis económicas han aparecido con frecuencia y se ha reclamado una mejor arquitectura internacional para una mayor protección ante los choques externos. El punto es que las crisis económicas de un país pueden azotar fuertemente a otros e implican mayores riesgos y demandas sociales. Por otro lado, existen fuertes restricciones presupuestarias a las economías, que afectan esencialmente a los sistemas de protección social. Los mecanismos de ajuste económico presionan el mercado de trabajo y afectan directamente al empleo.

- En materia de pobreza, continúan pesando aquellos factores que la reproducen intergeneracionalmente, lo que mantiene a la región en un ciclo de desigualdad. El bajo capital humano de los padres, tiende a reproducirse entre los hijos, y esta baja educación

dificulta la inserción laboral, con el consiguiente desempleo, la baja productividad y la desprotección social. Finalmente, la inserción en sectores de baja productividad determina los bajos ingresos.

- En materia del Estado de Bienestar, persisten importantes brechas de financiamiento de las políticas públicas, que implican que las necesidades y las posibilidades de apoyo público no están coordinadas. Surge así una brecha del Estado de Bienestar que no se cierra por el bajo gasto social público. Por otro lado, vemos una fuerte tendencia a dirigir el gasto público según los ciclos económicos, por lo que habría que evitar, al menos, el carácter procíclico del gasto público social.

Al observar los intentos de reforma de los sistemas de protección social –caso extremo el ejemplo chileno, que trató de privatizar la protección social en salud y en pensiones–, las tendencias a utilizar el mercado han sido más bien excluyentes, a causa de las distintas fallas que tiene el mercado aplicado a la política social.

Por otro lado, hay que considerar el efecto de las políticas públicas sobre las familias. La incorporación de la mujer al mercado laboral, normalmente en trabajos precarios, ha supuesto una nueva estructura familiar. La fecundidad se ha reducido y con ello el tamaño de las familias. El número de hogares unipersonales y de familias con adultos mayores ha aumentado considerablemente, mientras persiste el reparto tradicional del trabajo doméstico.

Estos cambios no están siendo asimilados por nuestras políticas de protección social, aunque deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas eficientes para la reducción de la desigualdad.

Un cambio de enfoque: La protección social como eje de la cohesión social

La región latinoamericana es muy heterogénea y presenta fuertes disparidades entre los países y al interior de los mismos, con importantes segmentos de su población en situaciones de pobreza.

Esto significa que si queremos aprender de la experiencia europea de crear fondos estructurales o de cohesión social, no solamente debemos hacerlo para los países que la comunidad internacional iden-

tifica como prioritarios –los llamados HIPC–, sino que para un 40% de la población de la región.

Por otro lado, no se percibe que en el corto o mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social. Esto, conjuntamente con las presiones surgidas por los cambios demográficos y de la estructura familiar ya analizadas, hace necesario pensar en un cambio de enfoque. Para universalizar la protección social se requiere un nuevo acuerdo social.

Entonces, un pacto de cohesión social significa reconocer, desde el área social, que es mejor una economía que crezca en forma estable y compense o re-capacite laboralmente a quienes no alcanzan a beneficiarse de los frutos de ese crecimiento.

La cohesión social es una necesidad para la región latinoamericana, por lo que la estrategia a seguir exige una combinación de aspectos económicos, políticos y sociales, además de un componente macro tendiente a mejorar la competitividad sistémica. Su solución requiere plantearse un determinado modelo de sociedad, basada en principios de solidaridad e integralidad, además de eficiencia. No puede desarrollarse un modelo para mejorar la competitividad sin tener un país cohesionado, lo que requiere diversas condiciones:

- Un liderazgo en América Latina que conduzca al diseño de pactos sociales sólidos y democráticos que garanticen la estabilidad política.
- Políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y a facilitar la inversión productiva.
- Derechos explícitos, garantizados y exigibles de protección social.
- Una política social activa de educación, empleo y protección social.
- Conseguir una fuente estable de financiamiento, que incluya una parte no contributiva a través del incremento de la recaudación y la reasignación del gasto.

Estos componentes de un nuevo acuerdo social incluirían, por lo tanto, un conjunto de reformas para ampliar y reequilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales. Así, sería necesario universalizar el derecho a la protección social, minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y conseguir una redistribución justa al aporte de las personas a la sociedad.

Se requiere un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad para que la gente realmente participe de los sistemas de protección social. No solamente se trata de proporcionar derechos, sino también obligaciones. Los sistemas de protección social deben poder ser financiados con aportes de los trabajadores y sobre la base de la solidaridad para incorporar a las familias excluidas.

Para implementar este nuevo enfoque y lograr un mayor grado de cohesión social, sería necesario cumplir satisfactoriamente cuatro criterios:

1. Universalidad y cobertura. Reconocer que la protección social demanda de un pilar solidario fuerte e integrado con aportes contributivos y no contributivos para promover el acceso de todos, independientemente de su situación laboral.
2. Eficiencia. Intensificar la competencia en base a precios y reducir los costos en cualquiera sea la industria de servicios y prestaciones de la protección social.
3. Seguridad financiera. Mejorar la gestión de riesgo financiero y asegurar un buen servicio a los aportes del trabajador, así como garantizar el aporte fiscal.
4. Transición. Tomar conciencia de que habrá aumentos de costos.

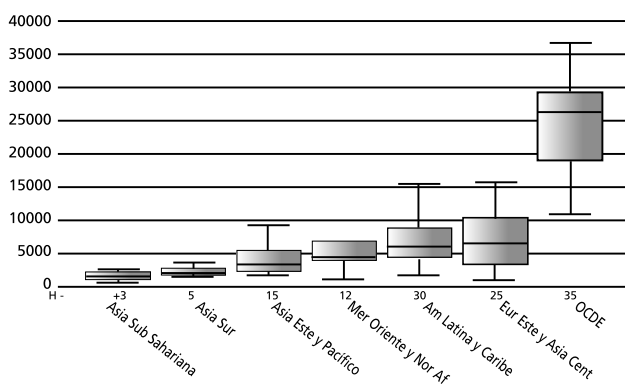
A modo de síntesis, deberían realizarse reformas en el contexto de un acuerdo social en el cual los derechos son el horizonte normativo y las desigualdades económicas limitaciones a enfrentar.

Tenemos que encontrar opciones de financiamiento y solidaridad, para que la gente se sienta perteneciente a los esfuerzos de desarrollo bajo el paradigma de la globalización o de la integración, independientemente de su condición laboral.

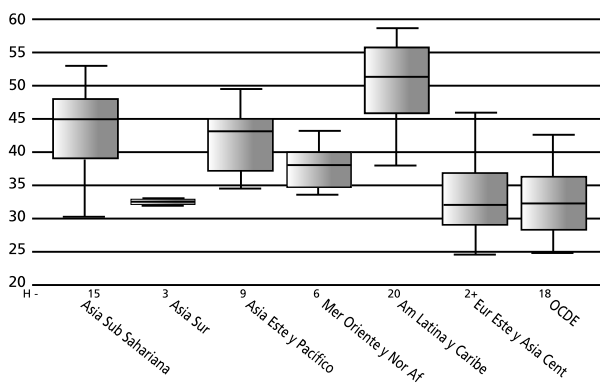
En América Latina estamos concientes de que tenemos una enorme brecha social y debemos enfrentar este desafío con recursos propios. Para ello se precisa mejorar mucho el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales y buscar un financiamiento que sea solidario.

ANEXO

PIB per cápita de las regiones del mundo 2002



Coeficiente de Concentración de Gini 1997-2002



LAS MIGRACIONES EN UNA AGENDA EUROLATINOAMERICANA

Gabriela Rodríguez*

Introducción

Existe un amplio acervo histórico de movimientos migratorios en medio de los cuales se constituyó lo eurolatinoamericano como un espacio de encuentros y desencuentros durante más de 500 años.

Un espacio donde el cruce de corrientes migratorias de Europa y África con las culturas originarias de América engendró un ancho mestizaje. Un espacio en que se han macerado identidades compartidas.

En este sentido nuestros países deben a los migrantes de todos los tiempos no sólo una parte importante de su identidad, sino el aporte en la construcción de nuestras sociedades.

Es necesario remarcar que el tema de las migraciones internacionales implica un enorme reto y desafío para los Estados y para la sociedad civil en su conjunto. No hay que olvidar que detrás de la palabra migrante hay rostros de hombres, mujeres, niños y niñas que en la mayoría de los casos no pueden ejercer el derecho de migrar por decisión propia sino que es la única alternativa que se les presenta para superar la pobreza y la exclusión social. Las persecuciones por factores políticos, las guerras civiles, los desastres ambientales, etc., son otras de las causas que obligan a las personas a abandonar sus lugares de origen.

Las distintas categorías conceptuales utilizadas para abordar el fenómeno de la movilidad humana contienen en común la búsqueda y el deseo de las personas de un nuevo proyecto de vida, donde se supone se concretizarán sus aspiraciones de trabajo digno, paz, libertad y justicia.

Como se sabe, desde Latinoamérica y el Caribe estos horizontes están en Estados Unidos y en Europa.

No es el objetivo principal de mi artículo efectuar un diagnóstico sociodemográfico de las migraciones internacionales en el denominado espacio eurolatinoamericano, sin embargo, configurar un escenario

* Jefa de Misión, OIM-Chile.

sintético del mismo contribuirá a fundamentar los desafíos que visualizo en términos migratorios.

Sin considerar los orígenes históricos de la migración, que se remontan a la época de la Colonia, la dinámica migratoria entre América Latina y el Caribe con Europa está fuertemente marcada por la masiva migración de ultramar de europeos hacia el nuevo continente, pasando posteriormente por otros momentos importantes producto de la guerra, conflictos políticos, destrucción de su aparato productivo u otros.

En la actualidad, los papeles se han invertido y la región de América Latina y el Caribe en su conjunto, ha experimentado cambios importantes a partir, aproximadamente, del último cuarto de siglo pasado cuando América Latina y el Caribe deja de ser una región mayormente de inmigración y se vuelve en una predominantemente de emigración. Hoy, es una Europa desarrollada y con una fuerte institucionalidad democrática, la que aparece para miles de latinoamericanos como el destino para concretar sus aspiraciones de una vida digna.

La actual migración de latinoamericanos y caribeños a Europa forma parte de un proceso de ampliación y diversificación de la movilidad de las personas, en función de factores de expulsión presentes en la región latinoamericana, la demanda de trabajadores especializados y el surgimiento de importantes redes sociales. Aunque la falta de información es una limitación severa, que impide trazar un cuadro completo, la información disponible revela que se trata de un proceso reciente, que se gestó principalmente en la década de los noventa, cuando empezaron a destacar los flujos latinoamericanos hacia Europa.¹

Junto a este proceso y el de la migración latinoamericana y caribeña a los Estados Unidos, la región es atravesada por diversos patrones de migración intrarregional, que implican movimientos importantes de personas que se desplazan, fundamentalmente, entre países geográficamente cercanos, coincidentemente con los espacios de la integración subregional.

En términos migratorios, nuestro continente está dividido en dos grandes bloques: uno norte, representado por Estados Unidos y Canadá, fundamentalmente de inmigración; y uno sur, representado por América Latina y el Caribe, de emigración.

1 Documento Convocatoria "Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo". SEGIB. Madrid, 18 al 19 de Julio de 2006.

Cuando hablamos de Europa, en términos migratorios, hay también que tener presente que no se trata de una región uniforme, y sus particularidades influyen en las características y direccionalidad de los flujos migratorios.

Los patrones de la movilidad humana también están fuertemente motivados y vinculados a la existencia de visiones y proyectos compartidos entre diferentes poblaciones. En general, las fronteras se abren y se cierran en función de percepciones sobre compatibilidades y afinidades; circunstancia que juega un papel importante tanto para las comunidades de inmigración como para los emigrantes².

Los países ibéricos (España y Portugal) son los principales destinos de los migrantes latinoamericanos y caribeños. La proximidad cultural, que tiene su expresión máxima en el idioma hablado, es determinante en la elección del país de destino. En Portugal, la población brasileña es la más numerosa, mientras que en España la comunidad ecuatoriana es la segunda en el país después de la marroquí. Las poblaciones colombiana, argentina y boliviana ocupan respectivamente el cuarto, sexto y octavo lugar, siendo esta última la de mayor crecimiento en el año 2005.

Una situación a destacar y que surge relacionada con la antigua migración de ultramar, es el retorno diferido generacionalmente, a través del reconocimiento de la ciudadanía de origen de los antiguos inmigrantes en América Latina.

Como dije anteriormente, Europa no es una región uniforme. Aunque funcione con reglas propias de libre circulación de personas dentro del marco de la Unión Europea y del Espacio de Shengen, los países tienen diferencias en cuanto al origen y características de los flujos migratorios, como consecuencia de la combinación de factores de distinta índole asociados a las migraciones internacionales.

En ese sentido, cabe destacar el espacio euromediterráneo caracterizado por una fuerte presencia de inmigración latinoamericana y caribeña, pero que también funciona como “puerta de entrada” a la Unión Europea de la inmigración proveniente del norte de África y del África subsahariana.

2 Francisco Alba. “Gestión y Gobernabilidad Migratoria en Iberoamérica”. Documento preparado para el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Madrid, 18 al 19 de julio de 2006.

La proximidad geográfica de España y Marruecos da lugar a un flujo desmedido de inmigrantes provenientes de las regiones señaladas. Como es de conocimiento público, muchos de los viajes de estos inmigrantes desesperados terminan en tragedia a lo largo de la costa española.

Por otro lado, la Unión Europea cuenta también con una fuerte inmigración proveniente de la Europa del Este, proceso que impacta de manera distinta a sus países miembros.

Respecto a los países nórdicos, estos no sufren la misma presión migratoria y tienen políticas de cuotas, lo que les permite tener una migración más selectiva.

Volviendo al espacio euromediterráneo, es con estos países que el diálogo y la cooperación entre los Estados deben ser más fuertes, puesto que este espacio es el que registra un mayor flujo migratorio proveniente de América Latina y el Caribe.

Desafíos para una agenda migratoria eurolatinoamericana

Los desafíos a enfrentar son muchos y complejos. Sin embargo, cualquier desafío que se proponga en el tema migratorio debe partir de la constatación de que las migraciones, en un mundo cada vez más globalizado, están fuertemente asociadas con la situación de extrema pobreza, de inequidad y de exclusión social de una parte importante de la población de nuestra región y, también, a las enormes brechas de desarrollo existentes entre los países.

Esta situación coloca a millones de personas en condiciones de vulnerabilidad y deja un espacio largo de actuación a redes de crimen organizado transnacional. La voluntad de migrar, junto a la dificultad de hacerlo en forma regular, hace que se transformen en objetivo preferencial de las redes de tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas. Debido a su dramático incremento en los últimos años, diversos organismos encargados de luchar contra el crimen organizado, plantean que éste sería el tercer “negocio” más rentable después del tráfico de drogas y armas, generando ganancias por más de 32 mil millones de dólares anuales.

La trata de personas es un delito y una clara violación de los derechos humanos. El tráfico ilícito de migrantes, por sus características de clandestinidad, coloca igualmente en riesgo la vida y la dignidad de las

personas que migran. Además, la situación de irregularidad en que se encuentran los migrantes después de que ingresan a un país a través del tráfico, los hace especialmente vulnerables a la actuación de redes de trata de personas de carácter nacional e internacional.

Combatir esta forma de crimen organizado y contemporánea forma de violación de los derechos humanos implica, en el espacio eurolatinoamericano, enfrentar el fenómeno migratorio desde una perspectiva de desarrollo y de protección de los derechos humanos, emprendiendo imperiosos cambios en los marcos institucionales y legislativos.

En ese sentido, la ratificación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los migrantes y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos adicionales, es fundamental. Asimismo, la incorporación en las legislaciones nacionales de los principios de estos instrumentos es una cuestión central si queremos avanzar en el objetivo de migraciones más seguras, ordenadas y humanas.

En el mismo sentido, es necesario efectuar cambios en las políticas públicas sobre migraciones internacionales. Abordarlas con un enfoque integral y relacionarlas de manera positiva con la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo, es un desafío pendiente.

También a nivel regional y birregional es necesario asumir a las migraciones internacionales como un asunto de responsabilidad compartida por los Estados.

Los procesos regionales de consulta y coordinación de políticas migratorias, tales como la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM)³ o el Proceso de Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)⁴, representan innegables avances en esa dirección y para la gobernabilidad migratoria. El reforzamiento de estos procesos, la contribución a la expansión de sus buenas y mejores prácticas, y la convergencia de sus actividades, abre un fructífero campo de cooperación en el espacio eurolatinoamericano.

La XVI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno tuvo también como eje central de sus deliberaciones el tema migratorio

3 Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

4 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

y la discusión de propuestas concretas, incluyendo el combate al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, y la posibilidad de crear el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. El Memorando de Acuerdo entre la Comisión Europea y la Secretaría General Iberoamericana representa también una oportunidad para la necesaria convergencia de acciones en el ámbito migratorio.

Las iniciativas señaladas, junto a la asociación estratégica Europa-América Latina y el Caribe, nos demuestran la importancia del diálogo multilateral y de la cooperación entre los Estados para abordar el complejo fenómeno de las migraciones internacionales.

La Cumbre de Viena confirmó la consolidación de las relaciones entre las dos regiones desde que comenzó el proceso de Cumbres Birregionales en Río de Janeiro en 1999. La incorporación del tema migratorio en su declaración nos abre ahora una etapa, más allá de la retórica, para articular una visión clara sobre el papel positivo de las migraciones en el desarrollo de nuestras naciones y el compromiso requerido del pleno respeto por los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria:

“Reconocemos la necesidad de ampliar los beneficios de la migración, tanto para ambas regiones como para los propios migrantes. En consecuencia, nos comprometemos a avanzar en nuestro diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de nuestra cooperación y entendimiento mutuo sobre todos los aspectos de la migración en ambas regiones y destacamos nuestro compromiso de proteger eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes”.

“Acogemos con satisfacción las recomendaciones para dar seguimiento conjunto respecto al tratamiento, derechos e integración de los migrantes, la facilitación de las transferencias de remesas de los migrantes que son de carácter privado y a la reducción de los costes correspondientes, a los nuevos enfoques de las políticas de migración, a los esfuerzos conjuntos para abordar la migración irregular y a la intensificación de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, teniendo en cuenta los derechos y la situación especialmente vulnerable de quienes son objeto de estos delitos.”⁵

5 Declaración de Viena, 12 de Mayo de 2006. Párrafo N° 49.

Concretar estos compromisos representa un gran reto y desafío para los Estados, los cuales deben formar parte de una agenda permanente en el espacio eurolatinoamericano.

Al mismo tiempo, la reducción de la pobreza, de las brechas del desarrollo, de la exclusión social, de la inequidad de género, se nos impone también como un desafío vinculado a las migraciones. No se trata de un desafío sólo económico, sino también ético.

CONCLUSIONES



LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL ROL DE LAS CUMBRES Y MIRANDO A LIMA 2008

*Jaime Ensignia y María Cristina Silva**

I. Las relaciones internacionales en el mundo globalizado

La sociedad internacional está inmersa en una fase de profundas transformaciones, presidida por la globalización, la interdependencia creciente entre las naciones y las fuerzas que empujan hacia la integración y, por consiguiente, hacia la estructuración de bloques regionales o subregionales de contenido y propósitos económicos y/o políticos, como es el caso de la Unión Europea y de los procesos en América Latina y el Caribe.

La globalización nos ofrece un conjunto de oportunidades cuyo aprovechamiento oportuno y eficaz entraña enormes desafíos para las naciones. Dicho fenómeno representa una promesa de desarrollo material y de bienestar para toda la humanidad. Al mismo tiempo, ofrece un contexto favorable para la difusión a escala global de los Derechos Humanos esenciales, incluidos los derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, como fundamentos de la convivencia entre las personas de cualquier sociedad.

Sin embargo, mientras este proceso no consiga ser contenido y orientado en una dirección progresista, transparente y democrática, a través de la acción política de las naciones, y canalizada por medio de las instituciones internacionales competentes, seguirá careciendo de gobernabilidad y, por lo mismo, detentando una naturaleza caótica y ambigua¹.

En la actualidad, esto incide en que vastos sectores sociales la sigan percibiendo como una fuerza destructiva y desestabilizadora, que favorece a unas pocas naciones y fundamentalmente al sector del capital financiero internacional, los cuales se valen de su influjo para seguir

* Jaime Ensignia es Presidente de CELARE y Director del Proyecto Sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert-Chile. María Cristina Silva es Subdirectora de CELARE.

1 Ver: "Los desafíos políticos. Globalización y Regionalización", Charles P. Oman, FES-Perú, Lima, 1996.

acumulando riqueza, influencia y poder en desmedro de las amplias mayorías de las naciones.

Julio Godio, sociólogo argentino y director del Instituto del Mundo del Trabajo, a propósito de esta segunda globalización de la economía, llamada también mundialización, llama la atención en lo siguiente:

“La nueva mundialización es también el resultado de un largo y profundo conflicto ideológico, político y social. No es posible perder de vista que los intereses de los grandes grupos financieros económicos en los países del Grupo de los Siete (G-7) y los sectores identificados con ellos en los países del Tercer Mundo, organizados en la matriz común del conservadurismo neoliberal, continúan conservando la iniciativa política. En este contexto se ha desarrollado hegemónicamente el capital financiero concentrado, que está organizando el comercio mundial sobre los principios del llamado libre mercado”.²

Frente a este escenario internacional, nos resultan muy válidas las reivindicaciones planteadas por la sociedad civil a nivel internacional, en cuanto a exigir “democratizar la globalización”, cuestión puesta en debate en miles de encuentros de organizaciones no gubernamentales, de partidos políticos progresistas y democráticos, de gremios profesionales y laborales etc., cuya culminación se encuentra en los movimientos sociales y políticos que convocan al Foro Social Mundial, a las cumbres alternativas de jefes de Estado y de Gobierno en nuestro continente o a las manifestaciones alternativas a las cumbres del G-7 y, finalmente, en los congresos internacionales de las organizaciones de trabajadores de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, de la Confederación Mundial del Trabajo y, en América Latina, de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores.

La globalización genera una fuerte tensión entre el alcance transnacional de las fuerzas económicas que dinamizan el proceso y el carácter nacional de los Estados y los procesos democráticos. También genera contradicciones con el carácter desactualizado de la institucionalidad internacional, mayoritariamente creada hace más de medio siglo.

Estas instituciones no han evolucionado a la par de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que caracterizan la realidad internacional presente. La necesidad de una nueva arquitectura financiera

2 Ver: “Las políticas de los organismos multi-bilaterales de crédito y su impacto en las relaciones laborales en América Latina”, Julio Godio, Serie Temas, FES-Argentina, 2002.

internacional, la reforma de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, se hace cada vez más imprescindible de abordar en profundidad.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo cambios muy significativos en el eje este-oeste de las relaciones internacionales. Sin embargo, todavía no se experimentan cambios de semejante magnitud y entidad en el eje norte-sur, donde continúan imperando las asimetrías y los obstáculos para que las naciones menos adelantadas accedan equitativamente a las oportunidades de alcanzar el desarrollo.

Tales asimetrías y desequilibrios se manifiestan de modo especial, pero no exclusivo, en cuanto a las oportunidades de acceso a los mercados, a los medios económicos, financieros y tecnológicos que hacen posible y viable el desarrollo. Creemos no equivocarnos al señalar que estas asimetrías y desequilibrios reflejan, en buena medida, la situación de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

En síntesis, los beneficios de la globalización y de la interdependencia económica son claros y rotundos para los países del mundo desarrollado, pero para el mundo en desarrollo siguen siendo frágiles e incipientes. Es por ello que, en nuestro continente, millones de personas tienden a percibirla no como una promesa de bienestar, sino como una fuerza desestabilizadora y destructiva que favorece a unos pocos que acumulan riqueza, poder y privilegios en desmedro de la mayoría.

Intentar dar un giro en este proceso globalizador en aras a que esta mundialización de la economía sea en beneficio de todos, será tarea de las fuerzas políticas, sociales, progresistas y democráticas de nuestra región, muchas de ellas en el gobierno. Esta visión de mayores equilibrios representa el telón de fondo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

II. Las relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe

En este ámbito de reflexión, no se apuntará a la historia profunda de las relaciones de ambos continentes, sino más bien a la situación actual de esta convergencia.

Alberto van Klaveren, actual subsecretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Chile, ex embajador ante la Unión Europea y

un notable experto en Relaciones Internacionales, señala que: “Las relaciones entre Europa y América Latina tienen una larga tradición, en la que han ido convergiendo elementos históricos y culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. El trasfondo histórico de los vínculos contiene un legado compartido, lazos humanos muy profundos, que han sido el producto de flujos migratorios intensos y, sobre todo, una cierta comunidad cultural y del pensamiento”.³

América Latina es una región del mundo en desarrollo donde Europa puede reconocer, hasta cierto punto, sus tradiciones y sus propios valores políticos y culturales. La Unión Europea y sus Estados miembros representan, a distancia, la principal fuente de cooperación internacional para toda la región de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, y pese a lo anterior, los especialistas en las relaciones eurolatinoamericanas señalan que “ninguna región es estratégica para la otra”, si bien la importancia de Europa para América Latina es en varios aspectos mayor que la de América Latina para Europa, puesto que América Latina no ocupa un lugar relevante en los intereses estratégicos más directos en Europa, al menos en el corto plazo. Geográficamente, no se trata de un área próxima al continente europeo.

A esto habría que agregar una cierta pérdida de homogeneidad de nuestras naciones en el continente. Luis Maira, agudo intelectual y actual embajador de Chile en Argentina, argumenta que “la América Latina de comienzos del siglo XXI es la sumatoria de cuatro espacios:

- El complejo espacio multicultural del Caribe dominado por los 15 países ingleses de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más Cuba, República Dominicana, Haití y Surinam.
- El área centroamericana.
- Los países andinos.
- Las naciones del Cono Sur.

A ellos hay que agregar, como un quinto actor, a México, que hoy en día funciona como una bisagra entre los dos países anglosajones de América del Norte, Estados Unidos y Canadá.

3 Ver: “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, Alberto van Klaveren, Revista Nueva Sociedad 189, Caracas-Venezuela, enero/febrero 2004.

A diferencia de lo que ocurría hace unos 50 años, en que las naciones latinoamericanas eran más semejantes, hoy día sólo es posible encontrar márgenes de cierta uniformidad en el grupo de países que integran una misma subregión. América Latina –termina señalando Maira–, como noción sigue teniendo un significado histórico y cultural, pero la heterogeneidad social y productiva es cada vez mayor”⁴.

En este contexto, habría que dimensionar lo que está sucediendo en la actualidad al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en donde recientemente, y como producto de los tratados de libre comercio firmados por Perú y Colombia con los Estados Unidos, uno de sus principales miembros, Venezuela, se ha desvinculado de este sub-bloque regional. Sin embargo, la CAN se ha visto igualmente reforzada con el reingreso de Chile en calidad de miembro asociado, luego de 30 años de ausencia. Esta reincorporación aparece como un factor positivo hacia la convergencia entre el Mercosur y la CAN en la Comunidad Sud-americana de Naciones.

En cualquier caso, el escenario previo a la Cumbre de Viena reflejaba disgregación más que cohesión, lo cual dejó a América Latina y el Caribe en una posición un tanto desmejorada frente a una Europa que, por cierto, actuó mucho más unida al interior de esta cumbre birregional.

III. Algunos hitos de las relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe

Las relaciones eurolatinoamericanas tienen ya más de tres décadas de vinculación institucionalizada, que pueden resumirse en algunos hitos principales, desde su primer antecedente político-parlamentario en el año 1974:

- 1974: Diálogo Parlamento Europeo-Parlatino (Conferencia Interparlamentaria UE/ALC), que inaugura un intercambio sistemático de los legisladores de ambas regiones sobre temas comunes, marcando un reconocimiento de intereses y valores compartidos.
- 1984: Diálogo UE-Centroamérica (Grupo de San José), que estimuló inicialmente el proceso de pacificación centroamericano, abriéndose posteriormente a un amplio diálogo político entre ambas regiones.

4 Ver: “América Latina: Perspectivas y Nuevos Retos”, Luis Maira, Revista FORO Chile 21, Fundación Chile 21, Santiago-Chile enero/febrero 2004.

- 1990: Reuniones ministeriales UE-Grupo de Río, que se constituyeron en el marco más abarcador y representativo del diálogo birregional UE/ALC.
- 1995: Nueva estrategia de la Comisión Europea, que establece un enfoque diferenciado de aproximación hacia América Latina y el Caribe, según las necesidades de cada subregión: Centroamérica, ACP (Países de África, el Caribe y la cuenca del Pacífico), CAN, Mercosur, Chile y México.
- 1996: España y Francia llaman a la institucionalización del diálogo interregional al más alto nivel.
- 1997: VII Reunión Ministerial Grupo de Río-UE. Se acuerda realizar el primer encuentro UE/ALC a nivel presidencial en 1999 en Río de Janeiro.

IV. Las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe

En esta cronología de las relaciones UE/ALC, el año 1999 marca una nueva etapa, al iniciarse el proceso de cumbres:

- **I Cumbre UE-ALC, Río de Janeiro, 28 y 29 de Junio de 1999**

Los puntos centrales de este primer encuentro de los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones fueron los siguientes:

- Se sientan las bases para alcanzar una “asociación estratégica” como objetivo principal para contribuir a configurar un nuevo orden mundial de mayores equilibrios.
- Se establecen los principios y objetivos que enmarcan la relación, complementados por un Plan de Acción de 55 puntos. Se crea un Grupo Birregional encargado del seguimiento de los compromisos de la cumbre. Cinco meses después, en Tuusula, Finlandia, este grupo reestructura el Plan de Acción de Río de Janeiro, reordenando los 55 puntos originales en 11 áreas de trabajo, las denominadas “prioridades de las prioridades”.
- Se anuncia la negociación de acuerdos de asociación de la UE con Mercosur y con Chile, que incluyen una zona de libre comercio, diálogo político y cooperación.

- **II Cumbre UE-ALC, Madrid, 17 y 18 de Mayo de 2002**

La segunda cumbre birregional reforzó los objetivos lanzados en Río de Janeiro, abordando los siguientes tópicos:

- Fortalecimiento del multilateralismo: paz, democracia, derechos humanos, seguridad y combate al terrorismo.
- Marco multilateral renovado para retomar el crecimiento, promover el desarrollo sostenible y el regionalismo.
- Diversidad cultural, modernización tecnológica y equidad social.
- Impulso a la Asociación estratégica, a través del cierre de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, con un inédito nivel de alcance.
- Reimpulso del proceso negociador entre la UE y Mercosur para concretar la asociación.
- Anuncio de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación de la UE con la CAN y Centroamérica, que fueron firmados en diciembre de 2003.
- Lanzamiento de nuevos programas de cooperación: @LIS, Alβan.

- **III Cumbre UE-ALC, Guadalajara, 28 y 29 de Mayo de 2004**

Entre los aspectos tratados en este tercer encuentro se destacan los siguientes:

- Concertación política en los temas centrales de la cumbre: la defensa del multilateralismo, la necesidad de mayor cohesión social y la importancia de la integración latinoamericana como factor de inserción internacional.
- Con Mercosur: apoyo a la pronta conclusión de un acuerdo satisfactorio para ambas partes.
- Con CAN y Centroamérica: luz verde al proceso preparatorio de las negociaciones comerciales.
- Con el Caribe: se felicitó el inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación económica.
- Se lanza la Iniciativa Social de la Comisión Europea.

- **IV Cumbre UE-ALC, Viena, 12 y 13 de Mayo 2006**

Esta cumbre estuvo llamada a reforzar una estrategia de Asociación birregional entre Europa y América Latina y el Caribe. Según lo señalado por el diputado del Parlamento Europeo, José Ignacio Salafranca, esta asociación sigue sin plasmarse en realizaciones concretas de envergadura, tanto en lo que se refiere al ámbito político, como al económico, comercial o social. En este sentido, de una u otra manera, la realización de esta cumbre tenía la proyección de fortalecer estas relaciones. Incluso, en el temario a debatir en Viena hubo la intencionalidad de poder profundizar algunos asuntos que fueron tratados en la Cumbre de Guadalajara, como por ejemplo, los temas de cohesión social, fondos estructurales y una propuesta política más sustantiva sobre la integración latinoamericana.

El eurodiputado Salafranca sostenía, previo a la cumbre, que podría llegarse a concretar en esta ocasión una serie de propuestas del Decálogo de Puebla (2004), las cuales seguían teniendo una total vigencia. Estas mociones, expresadas por los parlamentarios europeos y latinoamericanos previo a la Cumbre de Guadalajara, se referían a “una nueva Agenda Política Birregional, que posibilite un diálogo político efectivo, en particular sobre temas como la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de los partidos políticos; las cuestiones relativas a la cohesión social y a la lucha contra la pobreza; la seguridad internacional y la lucha contra el narcotráfico, enfocada desde una responsabilidad compartida, y contra el terrorismo; la reforma del sistema de Naciones Unidas; y la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Sería preciso, además, establecer una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad que permita a los socios discutir temas largamente aplazados, en materia de seguridad y defensa”.⁵

Si bien lo mencionado por Salafranca resultaba bastante ambicioso para ser debatido en Viena, es absolutamente necesario que los líderes de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, en algún momento de sus encuentros, entren seriamente en la discusión de estos temas.

5 Ver: “Las relaciones UE-ALC: Hacer de la Cumbre de Viena un éxito”, José Ignacio Salafranca, en *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Ediciones CELARE, Santiago-Chile, 2005.

V. La utilidad de las cumbres

El proceso de cumbres eurolatinoamericanas, si bien ha mostrado avances constatables, no ha estado exento de cuestionamientos respecto a la efectividad de estos mecanismos.

En el cuadro desarrollado por Christian Freres⁶, se observa una selección de ventajas y desventajas de los impactos que producen las cumbres internacionales:

Ventajas	Desventajas
1. Obligan a gobernantes a reflexionar conjuntamente sobre lo que les une.	1. Se convierten en escaparates mediáticos sin profundizar en los temas.
2. Permiten establecer metas y plazos para acciones comunes.	2. Con el tiempo suele ser difícil darles un contenido concreto (especialmente entre socios "no naturales").
3. Posibilitan superar obstáculos burocráticos e iniciar programas innovadores.	3. Sufren de una deficiente institucionalidad, por lo que hay poco seguimiento de los compromisos.
4. Las organizaciones de la sociedad civil disponen de oportunidades para enfocar campañas de incidencias alrededor de temas de interés de las partes.	4. Las organizaciones de la sociedad civil no suelen tener un papel relevante ni la posibilidad de "llegar" a los decisores.

En este sentido, si bien las cumbres UE/ALC están expuestas a los riesgos señalados por Freres, muestran también un importante número de resultados en los ámbitos identificados como ventajas.

Así, las cumbres eurolatinoamericanas han servido, por una parte, para establecer un cuerpo de objetivos estratégicos comunes a ambas regiones y han sido también gatillantes del proceso de Asociación birregional, marcando hitos claves de lanzamiento o conclusión en cuanto a las negociaciones de acuerdos. Asimismo, han sido escenario de presentación de nuevos programas para fortalecer la relación UE/ALC en áreas como sociedad de la información, formación académica superior y promoción de la cohesión social.

Por último, la sociedad civil también se ha ido integrando progresivamente a la construcción de una agenda birregional, a través de encuentros previos y paralelos de la sociedad civil organizada, de los

6 Ver: "¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de la cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", Christian Freres, Revista Nueva Sociedad 189, Caracas-Venezuela, enero/febrero 2004.

parlamentarios y de las comunidades empresariales, que han entregado sus propuestas a los niveles oficiales.

V. Las relaciones eurolatinoamericanas: desde la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima

En el proceso de relaciones eurolatinoamericanas, la última cita de alto nivel tuvo lugar en Viena, Austria, en mayo de 2006. Cinco meses después, CELARE realizó en Santiago de Chile un seminario de evaluación de lo sucedido en este cuarto encuentro birregional, con miras a trabajar en la perspectiva de lo que debería ser la próxima Cumbre de Lima, que tendrá lugar en mayo de 2008.

Este seminario arrojó interesantes observaciones, recogidas de las intervenciones de los propios organizadores de la Cumbre de Viena, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Austria; de representantes de las instituciones europeas, particularmente de las presidencias finlandesa y alemana del Consejo de la UE; y de la Comisión Europea, así como de los máximos responsables de los mecanismos de integración de América Latina y de instituciones regionales.

Una primera consideración respecto a la Cumbre de Viena es que, al igual que en los tres encuentros anteriores, esta cita debía arrojar resultados positivos en el proceso de asociación propuesto en la I Cumbre de Río de Janeiro.

Al respecto, la Cumbre de Viena fue evaluada por sus organizadores como un éxito, si bien no un hito. El embajador austriaco Rudolf Lennkh⁷, responsable de la organización del evento, sintetizó la cumbre en 10 puntos:

- La Cumbre de Viena estaba obligada a ser un éxito.
- Si bien las cumbres eurolatinoamericanas no tienen un peso jurídico respecto a los temas en discusión, sí tienen un peso político importante, pues congregan ya a un tercio de los miembros de Naciones Unidas.
- Las cumbres obligan a realizar trabajos preparatorios a nivel de los gobiernos, forzándolos a ocuparse de temas comunes.

7 Ver la Introducción de este libro, escrita por Rudolf Lennkh.

- La Cumbre de Viena fue la primera con una agenda consensuada con debida anticipación (seis meses).
- Se constató que existen distintos métodos de trabajo en América Latina y el Caribe y en la UE. Por tanto, se requiere mejorar las coordinaciones y las congruencias.
- Las cumbres se realizan en un contexto internacional. En Viena, las dinámicas regionales latinoamericanas afectaron los resultados de la cumbre.
- Factores externos internacionales, tales como las reuniones previas de la ONU, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), favorecieron el desarrollo de la Cumbre de Viena.
- Además del ámbito birregional, las cumbres son oportunidades de encuentros bilaterales.
- La cumbre convoca también a la sociedad civil. Por lo tanto, la participación de los movimientos sociales debe fomentarse de manera más profunda.

América Latina en la opinión de los europeos

Un aspecto relevante, y que se desprende también del diagnóstico realizado sobre la forma en que América Latina se presentó en la Cumbre de Viena, es la imagen expresada por los europeos, que destacaron algunos ámbitos que configuran la imagen de la región:

- América Latina muestra aspectos deficitarios necesarios de superar. En el ámbito de su integración, se requiere principalmente incorporar niveles de supranacionalidad para avanzar en la coordinación de políticas regionales. La institucionalidad es la base para la solución de los problemas de cohesión social, competitividad, energéticos y otros.
- América Latina está en un momento de cambio. La exposición de los procesos del Mercosur, de la CAN y de Centroamérica arroja como factor común que la región está cambiando su paradigma de integración, desde lo económico a lo político, o al menos profundizando los aspectos políticos y sociales de la integración subregional. Además, se aprecian cambios en cuanto a la participación de los países en los procesos de integración, a saber, en las

nuevas membresías de la CAN y del Mercosur, en la reinserción de Chile en la senda de la integración andina y sudamericana y en la adscripción de Panamá al sistema económico centroamericano para sumarse a la negociación regional comercial con la UE.

Pero también hay consideraciones desde el punto de vista latinoamericano sobre las cuales conviene llamar la atención y que deben orientar la mirada europea hacia América Latina:

- El llamado aquí es a mirar a América Latina y el Caribe desde una perspectiva incremental y particular, pues los avances en los procesos de integración latinoamericanos no necesariamente responden a las etapas clásicas de la integración, que encuentran su mejor ejemplo en la experiencia europea de construcción comunitaria. El caso latinoamericano responde a motivaciones de índole distinta a los orígenes traumáticos de la historia de la integración europea, y se desarrolla además en procesos de menor data y, por tanto, en contextos mundiales distintos. De esta forma, los avances en la integración latinoamericana deben ser vistos y evaluados desde la óptica de las necesidades de la región y no desde perspectivas teóricas o en referencia a modelos extrarregionales, aún cuando la experiencia europea pueda resultar altamente iluminadora en sus distintos aspectos.
- Asimismo, se enfatiza la necesidad de no restringir la mirada de la relación UE/ALC a la dimensión puntual de los acuerdos subregionales y, principalmente, no sólo en cuanto a su pilar de libre comercio. La relación eurolatinoamericana tiene dimensiones mucho más amplias, originadas en la amplia base valórica común, que deben ser asumidas con igual atención. Entre estos aspectos menos destacados se mencionan precisamente los temas culturales, educativos y sociales, tales como el intercambio académico, el desarrollo científico y tecnológico, la situación de los migrantes y otros temas de la agenda común.

Las subregiones latinoamericanas en el análisis eurolatinoamericano

Más allá del análisis general de la integración latinoamericana y de los vínculos birregionales UE/ALC, que ocuparon gran parte de los debates del seminario "Las relaciones eurolatinoamericanas desde la

Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima”, resultan interesantes también las conclusiones específicas sobre la relación de la UE con las subregiones latinoamericanas.

En el caso de la CAN, un acuerdo con la UE ayudaría a resolver el déficit de integración comercial. Los países andinos se plantean establecer puntos de desgravación para la UE, ajustados a la baja, y acordar un Arancel Externo Común para los productos europeos, de manera que ingresen con la misma carga tarifaria en cualquier país de esta región. Se enfatiza aquí la necesidad de promover la libre movilidad, la armonización de regímenes aduaneros y la armonización de servicios en el área andina.

En el caso de Centroamérica se observa un proceso similar al andino, pero con mayores certezas, originadas en los niveles de consolidación de la integración centroamericana. No obstante, en el proceso de evaluación conjunta UE-Centroamérica también se aprecian temas críticos de la integración, como el marco institucional, la unión aduanera, el marco regulatorio y las barreras no arancelarias. En este sentido, Centroamérica cuenta con cuatro programas de apoyo de la UE para fortalecer su proceso de integración.

Como elementos comunes de la CAN y de Centroamérica, es posible señalar que ambas subregiones están en fase previa al inicio de las negociaciones, que debería concretarse de acuerdo al cumplimiento de tres condiciones de la UE respecto a la integración andina y centroamericana:

1. Tener un marco institucional plenamente operativo, principalmente en el tema de solución de controversias.
2. Alcanzar una Unión Aduanera.
3. Reducir los obstáculos no arancelarios al comercio regional.

En términos generales, la evaluación de estas condiciones ha sido positiva y, por tanto, de acuerdo a lo anunciado en diciembre de 2006, ambas negociaciones deberían iniciarse en el primer trimestre de 2007.

En relación al Mercosur, el proceso que se inició en 1999 se encuentra claramente estancado, quedando supeditado a los resultados de la Ronda de Doha de la OMC. Sin embargo, ha tenido distintos impulsos y las negociaciones continuarán, pues existe una voluntad política manifiesta en este sentido.

Los desafíos para el Mercosur se refieren básicamente a lograr mayores niveles de desarrollo interno de los países, consolidar las instituciones comunitarias, y avanzar en los acuerdos extrarregionales. Adicionalmente, la incorporación de Venezuela plantea un escenario de mayor complejidad para el proceso interno y de relaciones externas de este grupo.

Los temas de la agenda UE/ALC, mirando a Lima 2008

Si bien resulta importante evaluar y dar seguimiento a los avances de la Cumbre de Viena, y dado que los períodos entre cumbres son relativamente breves, es igualmente necesario plantear análisis anticipatorios, en vistas a la próxima cita birregional, Lima 2008.

Aún cuando en Viena la agenda de 12 puntos se justificaba en la necesidad de dar cuenta de los temas que deberían ser considerados para el período presupuestario 2007-2013 de la UE, mirando a Lima se recomienda retomar el esfuerzo por acotar los temas, de manera de focalizar los resultados. Los representantes europeos y latinoamericanos reunidos en el seminario de Santiago identificaron un menú de posibles núcleos temáticos centrales:

- Integración regional. Considerada como una “precondición” para el diálogo con la UE en términos equivalentes. La integración regional es considerada también un disuasivo para las virulencias que atraviesa América Latina. Sin embargo, ésta debe estar exenta del alineamiento ideológico.
- Competitividad. Es uno de los principales problemas que enfrenta América Latina. En el ranking de competitividad de las primeras 50 naciones, sólo hay un país de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, es un tema que debe ser una prioridad para la inserción del continente.
- Energía. América Latina tiene una clara fortaleza en su diversidad y riqueza de recursos energéticos (petróleo, agua, gas). Pero los recursos naturales no pueden ser ajenos a una mirada orgánica internacional. Si bien el proceso de integración abarca muchos temas, la integración física y energética de la región es un tema central. Así por ejemplo, a Lima se debería llegar con políticas energéticas integradas.

- **Cohesión social.** Como factor que determina la calidad del interlocutor. En América Latina y el Caribe se aprecian tres asimetrías básicas: es una región de alta desigualdad social, hay limitadas oportunidades para los sectores rezagados y existe una transmisión intergeneracional de la desigualdad.

En este sentido, las estrategias de reducción de la pobreza y desigualdad son la educación y el empleo. La protección social también es un eje de la cohesión social, pero se requiere un nuevo contrato social para universalizar la protección. Por otra parte, la integración debe servir para avanzar hacia la construcción de una verdadera ciudadanía social.

- **Migraciones.** Considerado un tema de creciente importancia en las relaciones UE/ALC. Se habla del concepto de migración irregular, donde se incluyen aspectos sociales y de derechos humanos. Para América Latina las remesas se han constituido en una importante fuente de ingreso, alcanzando mayores niveles que los recursos provenientes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Para la Unión Europea, los flujos migratorios latinoamericanos representan una posibilidad de base laboral y una población activa necesaria para sostener el modelo de protección social y capaz de aportar al crecimiento demográfico europeo. Sin embargo, estos movimientos migratorios requieren una atención especial para resguardar los derechos sociales, laborales y de protección, así como los derechos fundamentales de los latinoamericanos en Europa.

Los temas permanentes en la agenda birregional

Independientemente de los temas que deban ser priorizados en la agenda eurolatinoamericana, existe también un reconocimiento de un conjunto de ejes que han definido tradicionalmente la relación birregional, que siguen manteniendo una relevancia permanente y que fueron retomados en la Cumbre de Viena:

- **Democracia.** En la Declaración de Viena el concepto aparece señalado de manera ambigua, señalándose que hay varios tipos de democracia. América Latina requiere precisar el concepto, entendiendo que la democracia es una sola, y se caracteriza por el imperio de las libertades básicas. Por lo tanto, en Lima habría que subrayar los elementos obligatorios de la democracia, para evitar el riesgo de fragmentaciones ideológicas.

- Educación, Ciencia y Tecnología. Es un tema gravitante, especialmente para América Latina y el Caribe. En este sentido, la UE constituye un ejemplo en cuanto a la circulación del conocimiento. Para el caso de América Latina, y relacionado al mejoramiento de las condiciones de competitividad de la región, se sugiere crear instituciones regionales en temas científicos, tales como un instituto de transgénicos, de nanotecnología o un banco genómico.

- Sociedad Civil y otros actores. Si bien existe una creciente participación de la sociedad civil en los procesos oficiales, se debe incrementar el intercambio eurolatinoamericano, creando mecanismos de diálogo entre las sociedades civiles de la UE y de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, a nivel interestatal, la relación UE/ALC tiene un tercer actor tácito: Estados Unidos. Por lo tanto, es importante impulsar un análisis que considere a este tercer actor, ampliando la reflexión al plano transatlántico.

A modo de síntesis

Desde la perspectiva latinoamericana, y de acuerdo a la experiencia de Viena, Lima es una instancia de intercambio birregional y de exposición internacional, donde América Latina no puede darse el lujo de presentarse de manera desorganizada y dividida. Por lo tanto, el primer desafío de cara a la próxima cumbre es precisamente la necesidad de América Latina de demostrar su capacidad de consensuar un discurso común, un proyecto integrador y una interlocución unívoca.

Asimismo, en función de aumentar la efectividad del mecanismo de cumbres, evitando su desgaste de acuerdo a las desventajas descritas por Christian Freres, se requiere un esfuerzo especial por acotar la agenda birregional. No se puede reiterar una agenda amplia, desaprovechando la oportunidad de priorizar temas centrales para América Latina.

Por lo tanto, América Latina y el Caribe deberán ordenar su agenda de prioridades comunes, lo cual requerirá además de una entidad o institución ordenadora. En este sentido, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) puede jugar un papel determinante, por ejemplo, en congregar y concertar a las secretarías subregionales latinoamericanas y países miembros de la Asociación, para acordar puntos de consenso en las negociaciones con la UE. Esta articulación debería realizarse de manera conjunta con la Secretaría General del Sistema de la Integración

Centroamericana (SICA), cuyos países no están representados en la ALADI. Asimismo, la Secretaría General Iberoamericana puede jugar un papel relevante de enlace eurolatinoamericano.

Esta búsqueda de priorizaciones y de una representatividad regional debe ser el foco de la atención latinoamericana, ante todo, por la propia necesidad de desarrollo regional. Pero también la participación en instancias de intercambio extrarregional, como son las cumbres UE/ALC, implican una posibilidad aglutinadora, forzando positivamente una posición común latinoamericana.

Por otra parte, para fortalecer la credibilidad en el mecanismo de cumbres UE/ALC, la cita de Lima deberá mostrar también avances concretos en los procesos de negociaciones subregionales, tanto en el caso de Mercosur, como en la CAN y Centroamérica. De esta manera, la Cumbre de Lima marca una suerte de plazo para estos procesos y constituye una oportunidad de agilización de las negociaciones, principalmente de las recién lanzadas con la CAN y América Central.

Por último, es importante recalcar que las cumbres UE/ALC son el reflejo de una "comunidad eurolatinoamericana y caribeña", que es una relación efectiva y con grandes potencialidades, dado que se trata ante todo de una comunidad de valores. Ello explica la notoria profundización de las relaciones institucionales birregionales, que han concluido el siglo XX inaugurando el máximo nivel de diálogo. Sin embargo, esta relación institucionalizada requiere de un trabajo permanente, principalmente en el proceso entre cumbres, demanda un esfuerzo por conciliar de manera más fina conceptos como el de democracia o cohesión social, focalizar las agendas de manera de abordar los temas urgentes e importantes, e impulsar políticamente los compromisos acordados en cada cumbre para avanzar en el proceso de asociación estratégica planteado hace ocho años en Río de Janeiro.

DOCUMENTO
ESPECIAL



HACIA UN PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Jorge Giorgetti*

El Mercosur tendrá su propio Parlamento el 31 de diciembre de 2006. Un parlamento que en un principio será paritario, con 18 miembros de cada uno de los países miembros.

La trascendencia de su creación está dada por la necesidad que tienen las sociedades integrantes del Mercosur de tener una voz en el proceso de integración regional, para que los habitantes del espacio territorial que se está construyendo, donde en un futuro habrá libre movilidad de personas y factores productivos, puedan participar institucionalmente en la fijación de las prioridades del proceso de integración, identificando y definiendo cuáles son estos intereses y objetivos desde una perspectiva y un espacio político común.

El Parlamento cumplirá un rol de control social que operará desde una lógica regional y permitirá instrumentar un mayor involucramiento de los actores políticos en el proceso de toma de decisiones del Mercosur, dotando a éste de mayor legitimidad democrática, transparencia y nuevos elementos que optimicen su gobernabilidad.

Por otro lado, permitirá establecer un lógico equilibrio de poderes en el esquema institucional del Mercosur.

Este hito es el resultado de un proceso iniciado en 1991 con la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC) a través del artículo 24 del Tratado de Asunción, cuyo objetivo era servir de canal de comunicación entre los Poderes Ejecutivos y los Congresos de cada Estado Parte.

En 1994, a través del Protocolo de Ouro Preto, se creó en el Mercosur una nueva estructura institucional básica, y los artículos 22 al 27 ampliaron el rol de la CPC.

Los dos objetivos centrales que el Protocolo otorga a la CPC son los de facilitar los procesos de armonización e incorporación de la normativa Mercosur que requiere tratamiento legislativo. Para esto, se crea en cada Congreso una sección nacional de la Comisión.

* Diputado argentino, miembro de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

Los reglamentos internos de la CPC, de 1991 y 1997, plantean como uno de sus objetivos la constitución del Parlamento Mercosur. En 1999, la Comisión inició estudios sistemáticos sobre el tema para elevar sus propuestas al Consejo del Mercado Común (CMC) y en reiteradas oportunidades los Presidentes de los Estados Parte se manifestaron a favor de su creación.

En octubre de 2003 el CMC y la CPC firmaron un acuerdo interinstitucional que establecía la consulta a la Comisión sobre los proyectos de norma en tratamiento en el Consejo. En diciembre de 2004, el CMC aprobó la Decisión 49/04 fijando la fecha del 31 de diciembre de 2006 para finalizar la instalación del Parlamento Mercosur. A su vez, convirtió a la CPC en comisión preparatoria del Proyecto de Protocolo de Parlamento.

Proyecto de Protocolo del Parlamento Mercosur

Durante el primer semestre de 2005 la CPC comenzó sus tareas como Comisión Preparatoria del Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento Mercosur, conformando para asistirle un Grupo Técnico de Alto Nivel compuesto por expertos y técnicos a propuesta de los cuatro países para trabajar en la redacción de un texto de anteproyecto de protocolo. En junio de 2005 se presentó en Asunción un informe de actividades y un anteproyecto. El 8 de noviembre se elevó al CMC, a través de la Presidencia pro t  pore uruguaya, el proyecto final de Protocolo de Parlamento Mercosur para su consideración.

Finalmente, el Protocolo fue aprobado el 8 de diciembre en la XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado, y ya ha sido ratificado por los países miembros.

Este protocolo identifica en su preámbulo los objetivos del Parlasur:

- Fortalecer y profundizar el proceso de integración del Mercosur para contribuir a la constitución de un espacio sudamericano.
- Promover un marco institucional equilibrado y eficaz en el Mercosur, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad.
- Reflejar el pluralismo y las diversidades de la región, y contribuir a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social.

- Facilitar la cooperación interparlamentaria, que permita avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación.

Como propósitos y principios plantea:

- Representar a los pueblos del Mercosur, respetando su pluralidad ideológica y política (artículo 2, inciso 1).
- Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones (artículo 2, inciso 3).
- Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración (artículo 2, inciso 4).
- Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración (artículo 2, inciso 5).
- El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región (artículo 3, inciso 1).
- La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos (artículo 3, inciso 2).

El Protocolo de constitución del Parlasur prevé dos etapas de transición hacia la conformación definitiva del mismo.

En la primera etapa (de 2007 a 2010), el Parlamento tendrá una composición paritaria con 18 miembros por país, los que serán elegidos por los parlamentos nacionales.

En la segunda etapa (2011 a 2014), estará compuesto en base a un criterio de representación ciudadana, caracterizado por una proporcionalidad atenuada, debido a las diferencias poblacionales entre los socios. Brasil tiene 176 millones de habitantes, Argentina 38, Paraguay 5,5 millones y Uruguay 3,4 millones aproximadamente. La elección debe ser directa y realizarse a más tardar el 31 de diciembre de 2010. A partir de 2014, se prevé la creación de un Día del Mercosur Ciudadano, para realizar simultáneamente la elección de los parlamentarios en todos los Estados Parte.

El texto identifica además las principales competencias del Parlamento:

- Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del Mercosur establecidos en el Protocolo de Ouro Preto, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días (artículo 4, inciso 4).
- Recibir, al iniciar y al finalizar cada semestre, a la Presidencia pro t  mpore del Mercosur, para que presente un informe sobre las actividades previstas o realizadas durante dicho período (artículo 4, incisos 6 y 7).
- Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del Mercosur (artículo 4, inciso 11).
- Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del Mercosur que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte para su entrada en vigencia en el derecho interno (artículo 4, inciso 12, primera parte).
- Proponer proyectos de normas del Mercosur para su consideración por el Consejo del Mercado Común, que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento (artículo 4, inciso 13).
- El Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión (artículo 13).

Finalmente, el Protocolo dispone una serie de mecanismos de transparencia y participación social:

- Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del Mercosur (artículo 4, inciso 3).
- Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del Mercosur (artículo 4, inciso 8).
- Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos (artículo 4, inciso 9).
- Establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas,

relacionados con actos u omisiones de los órganos del Mercosur (artículo 4, inciso 10).

- Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el Mercosur (artículo 4, inciso 18).

Consideraciones Finales

Además de ayudar a resolver el déficit democrático en el Mercosur, el Parlamento contribuirá a la consolidación de sus objetivos básicos, ya que su incorporación en la normativa Mercosur y la armonización legislativa significará una solución definitiva que completará el proceso iniciado por el Acuerdo Interinstitucional entre la CPC y el CMC.

Así se aportará predictibilidad, certeza y seguridad jurídica, además de una mejor calidad normativa al Mercosur, elementos centrales en la generación de un clima de negocios que vuelva a nuestra región más atractiva frente a terceros, a la vez que posibilite la consolidación de nuestros respectivos mercados internos.

Actualmente, cuando trabajamos con nuestros pares de los cinco países, establecemos normas que no son vinculantes, pero que llegan al Consejo Mercado Común y ahí las toman las Cancillerías para después ponerlas en las mesas de trabajo de nuestros presidentes. Así hemos logrado algunos resultados.

Hay un tema al que hemos dado especial importancia, la solución de las asimetrías. Si bien los fondos de convergencia aparecen como un primer paliativo para esta preocupación, lo cierto es que Mercosur aún no tiene un brazo financiero para desarrollar sus economías regionales. Es la Corporación Andina de Fomento quien más está haciendo en este sentido por el Mercosur.

Tenemos una América Latina y un Caribe con la mayor cantidad de costas, tanto atlántica como pacífica. Tenemos un producto interno bruto de más de 950 mil millones de dólares –aunque el 10% más rico dispone del 48% del PIB, mientras el 10% más pobre sólo del 1,6%. Tenemos la mayor producción agroindustrial, agropecuaria y ganadera. Disponemos de 28 de los 40 metales preciosos que necesita el mundo para su desarrollo. Pero también tenemos una pobreza persistente que nos acompaña desde hace más de dos décadas en guarismos cercanos al 50% de nuestra población.

Un dato significativo es la evolución de la pobreza extrema y su baja reducción en los últimos 20 años, paralela al crecimiento exponencial de la pobreza entre los jóvenes. De 1990 a 2002 el número de jóvenes pobres subió de 17,5 a 58 millones, ya que de cada 100 puestos de trabajo nuevos, sólo 7 son para jóvenes.

En este sentido, son altamente valorables las definiciones a las que se arribó en la Cumbre de Viena sobre el incentivo a los Foros Empresariales, al Foro Productivo Económico y Social y al de las PYMES, así como al desarrollo de las cooperativas.

Los parlamentarios del Mercosur estamos contentos de acompañar estas iniciativas en el convencimiento de que es la manera más eficaz de producir las transformaciones que alejen a nuestros ciudadanos de la zozobras de las inequidades y los acerquen a una mejor calidad de vida. Ya que como dijo Darwin: "si la miseria de nuestros pobres no es causada por las leyes de la naturaleza, sino por nuestras instituciones, qué grande es nuestro pecado".

STAFF CELARE

Presidente: Jaime Ensignia
Director Ejecutivo: Héctor Casanueva
Sub Directora: María Cristina Silva
Directora de
Comunicaciones: Claudia Hormazábal
Administración: Juan Zamorano

CONSULTORES ASOCIADOS

Sergio Abreu	Renzo de Kartzow	Ricardo Hormazábal	Romeo Pérez Antón
Cecilia Alemany	Rut Diamint	Fernando Laiseca	Osvaldo Puccio
Hamilton Aliaga	Agustín Espinosa	Jorge Lavopa	José Manuel Riera
Hugo Baierlein	José Rodríguez Elizondo	Patricio Leiva	José Antonio Sanahuja
Jorge Balbis	Gelson Fonseca	Michel Levi	Arturo Sarabia
José María Beneyto	Gabriel Gaspar	Rosa Madera	Clara Solís
Oscar Botinelli	Fernando González Guyer	Gustavo Magariños	Ofelia Stahringer
Gonzalo E. Cáceres	María Herminia Grande	Luis Marambio	Alfredo Valladao
Gerardo Caetano	Miguel Ángel Gutiérrez	Félix Peña	

INSTITUCIONES EN COOPERACIÓN

- Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI
- Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales, CEBRI
- Centro de Estudios de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, CERCAL
- Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH
- Centro Latinoamericano de la Globalidad, CELAG
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones Unidas, CEPAL
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI
- Consejo Nacional de la Empresa Privada de Panamá, CONEP
- Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, CURI
- Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile - DIRECON
- ECSA Chile
- Fundación Empresarial Europa-Chile, EuroChile
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES
- Instituto Austriaco para América Latina, LAI
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP
- Instituto Internacional de Integración - Convenio Andrés Bello, III-CAB
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - Banco Interamericano de Desarrollo, BID-INTAL
- Nodo Latinoamericano del Proyecto Millenium, Universidad de Naciones Unidas
- Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, Red-MERCOSUR
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, UCCAEP
- Universidad Andina Simón Bolívar, UASB-Ecuador
- Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, España
- Universidad de Heidelberg, Heidelberg Center para América Latina
- Universidad de El Salvador
- Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador
- Universidad Latina de Costa Rica
- Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, ULACEX, Panamá
- Universidad Miguel de Cervantes, UMC, Chile
- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
- Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios del Mercosur, Argentina
- Universidad San Pablo-CEU, Instituto de Estudios Europeos, España

