



Cuaderno de Trabajo sobre la Relación México–Unión Europea



VII

Reunión de la Comisión
Parlamentaria Mixta
Mexico - Unión Europea 2008

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Sen. José Guadarrama Márquez.....	4
-----------------------------------	---

PRESENTACIÓN

Embajador Mendel Goldstein.....	6
---------------------------------	---

“La implementación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.”

Dr. José Eusebio Salgado y Salgado	7
--	---

*“La relación México-Unión Europea después del TLCAN:
Un balance del año 2007”*

Mtro. Víctor Manuel Prudencio Vallejo.....	11
--	----

“Intercambio y diálogo interinstitucional en la comisión interparlamentaria mixta Unión Europea- México”

Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard.....	16
--------------------------------------	----

“Política Social de la Unión europea –México”

Dra. Enriqueta Serrano Caballero.....	22
---------------------------------------	----

“Los derechos económicos, sociales y culturales en la relación México-Unión Europea”

Lic. Tatiana Sigler Baca.....	27
-------------------------------	----

*“Asociación Estratégica Unión Europea-México
Las redes de conocimiento en materia ambiental
Área prioritaria para el desarrollo de la cooperación”*

Dra. Araceli Parra Toledo.....	33
--------------------------------	----

“Procesos de Integración Regional incomparables”

Dr. Jordi Bacaria Colom.....	37
------------------------------	----

“El idioma español; lecciones de la Unión Europea para el TLCAN”

Dr. Stephan Sberro.....	41
-------------------------	----

“El no irlandés al Tratado de Lisboa, en voz de los ciudadanos europeos”

Mtro. Luis Antonio Huacuja Acevedo.....	47
---	----

<i>“El fortalecimiento del mercado interno eurocomunitario a través de la política industrial”</i>	
Dr. José Ignacio Martínez Cortés	50
<i>“Los antecedentes de la responsabilidad social empresarial en la Unión Europea”</i>	
María del Pilar Rodríguez Montoya.....	55
<i>“La cohesión económica y social en el marco de la construcción europea bajo el principio de solidaridad e intereses de los estados miembros”</i>	
Lic. Laura Leticia Romero Martínez.....	59
<i>“Logros y retos de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo”</i>	
Dr. Juan Pablo Prado Lallande y Dr. José Ángel Sotillo Lorenzo.....	66
<i>“Directiva de retorno: ¿cambio o continuación?”</i>	
Dra. Marta Ochman.....	72
<i>“Lost in traslation: Desencuentros migratorios eurolatinoamericanos”</i>	
Mtra. Érika Ruiz Sandoval.....	78
<i>“La Unión Europea frente al cambio climático”</i>	
Mtra. Claudia Castañeda Villarreal.....	84



Cuaderno de trabajo sobre la Relación México – Unión Europea, a propósito de la VII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea (28 y 29 de octubre de 2008)

Introducción

El presente cuaderno de trabajo es producto de la colaboración entre la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores, Europa de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de Estudios sobre la Comunidad Europea (PECE), de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la colaboración, en esta ocasión, del Centro de Estudios Europeos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Con motivo de la VII Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (28 y 29 de octubre 2008), un grupo de académicos e investigadores especialistas, vinculados al Programa de Estudios sobre la Comunidad Europea PECE y al Centro de Estudios Europeos arriba mencionados, han preparado diversos ensayos de investigación como aportación a los temas vinculados con la agenda de dicha reunión, para abonar a los temas de interés mutuo en la reunión parlamentaria.

El cuaderno comienza con la presentación del documento de trabajo por parte del Embajador Mendel Goldstein, Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en México, a propósito de la aprobación del Consejo de Ministros del nuevo estatus de la Asociación Estratégica UE-México, propuesto por la Comisión.

A continuación se presenta un análisis sobre las medidas que deben aplicarse para lograr la correcta interpretación y aplicación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, a cargo del Dr. José Eusebio Salgado y Salgado y, posteriormente, el apunte del Mtro. Víctor Prudencio, sobre la relación México-UE después del TLCAN. Posteriormente, se cuenta con la reflexión, por parte de la Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard, sobre la configuración del marco institucional de la Comisión Interparlamentaria Mixta Unión Europea-México, así como los retos que este foro enfrenta.

Como parte de los temas de interés de la VII Reunión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, también se hace un señalamiento a las políticas sociales México – Unión Europea, como resultado de la firma del Acuerdo Global; análisis presentado por la Dra. Enriqueta Serrano Caballero. A continuación, la Lic. Tatiana Sigler Baca presenta un análisis respecto del debilitamiento de las capacidades del gobierno para hacer frente a sus responsabilidades respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el marco de cooperación México-Unión Europea.

Otro de los temas prioritarios en la agenda de la VII Reunión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, se refiere a la protección del medio ambiente, motivo por el cual, uno de los artículos de este cuaderno es destinado a la Asociación Estratégica Unión Europea-México, en materia de protección de los recursos naturales, a cargo de la Dra. Araceli Parra Toledo.

Por su parte, el Dr. Jordi Bacaria Colom, hace una revisión entre los distintos procesos de integración que existen en Europa y América del Norte, estableciendo cuáles son las similitudes y disparidades existentes entre dichos procesos. En este mismo tenor, el Dr. Stephan Sberro, establece en su aportación la importancia del idioma como factor preponderante para el buen desarrollo de toda integración, mediante una comparación entre la Unión Europea y el TLCAN. A continuación, el Mtro. Luis Antonio Huacuja, hace una reflexión sobre la participación ciudadana y el “no” irlandés al Tratado de Lisboa.

Por otro lado, el presente cuaderno de trabajo contiene un artículo elaborado por el Dr. José Ignacio Martínez Cortés, quien presenta un estudio acerca del Mercado interior Europeo en materia industrial. La Lic. María del Pilar Rodríguez Montoya presenta de manera clara y concisa los antecedentes de las políticas de responsabilidad social en la Unión Europea, desde el Tratado que dio origen a la Comunidad Económica Europea hasta el Tratado de Niza, en donde ya se habían creado diversos mecanismos para fomentar y dar seguimiento a las políticas sociales.

La Lic. Laura Leticia Romero Martínez en el presente trabajo analiza algunos aspectos sociales encontrados en la evolución jurídica del proceso de integración europea que están relacionados con el objetivo comunitario de alcanzar mejores niveles de Cohesión Económica y Social entre las diversas regiones que conforman la UE. Se desarrolla a lo largo del trabajo una crítica a la subordinación de los aspectos sociales ante los económicos y a la resistencia de los gobiernos nacionales por hacer de “lo social” una prioridad comunitaria.

En lo que respecta al tema de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo, los doctores Juan Pablo Prado Lallande y José Ángel Sotillo Lorenzo, realizan un análisis de los retos que al respecto tiene ante sí la Unión Europea, así como, los logros en la materia.

Otro tema sustancial, que ha sido objeto de numerosas discusiones durante los últimos meses, es el relativo a la migración; por esta razón, la Dra. Marta Ochman y la Mtra. Erika Ruiz, analizan con detalle la tan controversial *Directiva Retorno* y su incidencia en AL.

Por último, pero no por ello menos importante, resulta el análisis sobre los retos de la Unión Europea frente al fenómeno del Cambio Climático, por parte de la Mtra. Claudia Castañeda Villarreal.

Senador José Guadarrama Márquez

Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Europa de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentación

Embajador Mendel Goldstein

Jefe de la Delegación de la
Comisión Europea en México

“2008 un año fructífero para el fortalecimiento de la Relación Bilateral UE- México”

Desde la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) entre la Unión Europea y México en 1997, las partes han desarrollado un diálogo político activo sobre temas de interés mutuo. Esta evolución ha creado las condiciones políticas para el establecimiento de un diálogo más estrecho sobre cuestiones de carácter global.

Sin duda, dicho Acuerdo se ha constituido como una base sólida para trabajar conjuntamente y fortalecer el diálogo político en distintos temas: entre ellos los de política y seguridad; de medioambiente; energía y cuestiones económicas. El Acuerdo Global asimismo, es el instrumento más eficaz para coordinar posiciones entre la UE y México en temas bilaterales y multilaterales de interés común. Sin, embargo, el 2008 marca el inicio de una relación fortalecida ya que durante la visita del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, a México durante el mes de Mayo se anunció la voluntad de formalizar la Asociación Estratégica entre las partes. Dicho estatus ha sido aprobado ya por el Consejo Europeo en Octubre, lo cual marca un cambio positivo en la relación bilateral ya que son pocos los países que cuentan con este estatus y hasta el momento son solamente Brasil y México en el continente americano los países que disfrutan de este nivel de asociación.

El objetivo principal de la Asociación Estratégica consistirá en lograr que México y la UE actúen como aliados en todos los foros e instituciones multilaterales, de manera que se refuerce la coordinación entre la UE y México a nivel multilateral sobre los asuntos de importancia mundial y, al mismo tiempo, logrará un nuevo ímpetu político al desarrollo de relaciones e iniciativas bilaterales. Dentro del marco del VIII Comité Conjunto UE-México, que se llevó a cabo en la ciudad de México del 13 y 14 de octubre de 2008, ambas partes elogiaron la aprobación, por el Consejo de Relaciones Exteriores y Asuntos Generales de la UE, de las conclusiones del Consejo al iniciar la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y México. Subrayaron que dicho instrumento incrementará la calidad y el nivel de las relaciones, y dará un nuevo ímpetu a la cooperación bilateral en todos los terrenos y acordaron iniciar en forma conjunta un proceso de reflexión sobre una serie de acciones concretas para darle seguimiento a este importante desarrollo.

Esperamos que este nuevo estatus sea sólo el principio de una relación más fortalecida y que las partes sepan aprovechar las nuevas oportunidades.

“La implementación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.”

Dr. José Eusebio Salgado y Salgado*

Una de las cuestiones más importantes que tiene que definir el Senado de la República, respecto del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, Diario Oficial de la Federación del lunes 26 de junio de 2000, es el de su implementación, para facilitar su comprensión y aplicación por parte de todos aquellos interesados en el tema.

Implementar es poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo. En el caso de los tratados significa llevar a cabo todas aquellas medidas destinadas a poner en práctica y hacer posible la aplicación de dicho instrumento jurídico internacional, según nos dice Lord Arnold McNair en su obra “The Law of Treaties”.

En México se considera que basta con la simple publicación del texto del Tratado, Convenio o Acuerdo internacional, para cumplirlo, pues al publicarse en el Diario Oficial de la Federación se convierte en Ley. Pero no se ha pensado en todas las personas a las que va dirigido el Acuerdo del que aquí estamos tratando, pues no tienen una formación jurídica y aún más, no todos los abogados tienen la formación o especialización en Derecho de los Tratados.

Así hay comerciantes, industriales, transportistas marítimos o aéreos, tramitadores del despacho aduanero o agentes aduanales, consolidadores de carga, autoridades encargadas de su aplicación correcta, personal académico interesado en los aspectos culturales y científicos interesados en el tema, etc.

En Europa en general los tratados antes de entrar en vigor son implementados para que los ciudadanos europeos conozcan sus alcances y los deberes y derechos que tienen frente a sí.

Por ejemplo, en el Título Segundo, “Comercio de Servicios”, Capítulo II, “Transporte Marítimo”, Artículo 10, “Transporte Marítimo Internacional”, que no sólo incluye el transporte marítimo internacional, sino también el de las operaciones puerta-puerta y multimodal con las operaciones de altura, siendo que las operaciones puerta a puerta son

* Doctor en Derecho y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Titular “C” definitivo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México.

parte del transporte multimodal. Pero además tenemos que se nos dice que los buques de una Parte tendrán un trato no menos favorable que aquel que otorga a sus propias embarcaciones. Aquí cabría preguntarse ¿Tiene México suficientes embarcaciones en su flota mercante nacional para prestar tales servicios?, o bien, ¿Dependerá íntegramente de la Flota Mercante de los 27 países de la Unión Europea, la cual tiene alrededor de poco más de 200 millones de toneladas de registro bruto o unidades de arqueo bruto registradas en su propio pabellón o en los llamados pabellones de libre registro o registro abierto?, cuando de acuerdo con las tablas estadísticas de la Lloyd's Register of Shipping, México tiene alrededor de 1 millón de toneladas de registro bruto o unidades de arqueo bruto.

Luego, el beneficio en esta materia será totalmente para los 27 países de la Unión Europea, ya que los buques que posee México bajo su pabellón no realizan el tráfico marítimo internacional, por su edad tan avanzada, que nos dice que están fuera de toda regla internacional de seguridad y prevención de la contaminación marinas. Precisamente por ello es que a algunas personas les preocupa y no entienden por qué se les otorgó un trato paritario o igualitario con nuestras embarcaciones. Es ahí donde entra precisamente la implementación del tratado.

Esta es una de las materias a las que tenemos que prestarle atención, ya que hoy día México gasta alrededor de US\$ 31,500 millones por causa del transporte marítimo; dinero que no ingresa en nuestro país, pues sale por completo; desde luego, no todos son los renglones del transporte marítimo en si mismos, ya que tenemos diversos renglones en la materia, ni tampoco son todos gastos con Europa:

- a) Fletes marítimos pagados a embarcaciones extranjeras.
- b) Seguros marítimos contratados en el extranjero, precisamente por lo anterior.
- c) Desvío de las cargas de importación hacia puertos norteamericanos de los puertos del Pacífico y del Atlántico. Así, las importaciones de Europa, Medio Oriente y Norte de África entran en un 70% por puertos norteamericanos del Atlántico y 45% de las exportaciones a esos destinos también.
Respecto al Pacífico el 70% de las importaciones del Lejano Oriente y Australasia llega a los puertos norteamericanos de Long Beach y Los Ángeles. Las importaciones en un 50% salen por esos puertos.
- d) Pagos por los despachos “in bond” de las mercancías mexicanas en esos puertos, al emplear personal profesionista norteamericano.
- e) Pagos por el empleo del autotransporte o el ferrocarril norteamericanos con destino a la frontera.
- f) Otros gastos diversos.

Otro ejemplo de este problema lo tenemos en el artículo 15, “Fomento de las inversiones”, del Título VI, “Cooperación”, pues se debe de entender con toda claridad a qué hace referencia ese artículo, con relación a las condiciones atractivas y estables para las inversiones recíprocas.

Por ejemplo, cuáles son los mecanismos de identificación y de divulgación que se seguirán sobre las legislaciones y las oportunidades de inversión

¿Qué es un apoyo al desarrollo de un entorno jurídico razonable para las inversiones entre las Partes?

¿A qué tipos de acuerdos de promoción y protección de las inversiones se refieren, incluidos los acuerdos destinados a evitar la doble imposición, siendo que ya tenemos celebrados sendos tratados con varios de los países de la Europa de los 27?

¿Cómo se desarrollarán los mecanismos de inversión conjunta, con relación, de manera particular, a las pequeñas y medianas empresas de las Partes?

Con lo antes dicho que puede verse con toda claridad que la implementación del Acuerdo Global es muy necesaria y urgente realizarla, con el propósito de que todos y cada uno de los interesados comprendan el alcance de tal Acuerdo en las diversas materias jurídicas que regula a lo largo de su articulado.

Otra gran duda que nos surge es la relativa al artículo 21, “Cooperación en el sector agropecuario”, cuando precisamente el Gobierno de Francia, siendo aún Presidente de ese país Jacques Chirac, reiteradamente manifestó que Francia se rehusaba a aceptar cualquier cambio en los subsidios agrícolas que beneficiaban a millones de pequeños agricultores franceses, ante la información del entonces Primer Ministro del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tony Blair, en el sentido de que la política comunitaria agrícola desesperadamente requiere de una reforma que permita que el presupuesto de la Unión Europea vaya al soporte de entrenamiento y las industrias con futuro, más que al apoyo de agricultores improductivos a través de generosos apoyos a las granjas y a los subsidios de exportación agrícola.

Por lo anterior, debe aclararse hasta donde será el alcance de esa cooperación agropecuaria, pues dado el cuestionamiento del Gobierno Francés a lo entonces afirmado por Blair, es claro que Francia no dará ningún paso atrás, lo cual nos crea serias dudas sobre el particular y el desarrollo de esa cooperación.

Con estos ejemplos considero que es suficiente para ver la importancia que reviste la implementación del Acuerdo, como también de cualquier instrumento jurídico convencional internacional, lo cual hasta la fecha no se está llevando a cabo en México, dado que se considera que el Tratado entra en vigor tan pronto se ratifica por el presidente de la República y se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), con lo que se convierte en ley suprema de la Nación.

Pero existen casos en que los tratados no han sido publicados de manera completa en el DOF, entonces cabe preguntarnos ¿Tienen los mexicanos que acatar y cumplir un tratado que no se ha publicado íntegramente?

La respuesta es no, ya que cualquier disposición de observancia general, como lo es un tratado, sólo obligará y surtirá efectos hasta en tanto haya sido publicada en el periódico oficial, que en México es el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Tal es el caso del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, que tiene 13 Códigos de obligado cumplimiento que forman parte de él y unas Directrices también obligatorias. El Convenio fue publicado en el DOF del 9 de mayo de 1977, pero hasta la fecha no he visto que se hayan publicado en México los Códigos y las Directrices que ya forman parte de él.

Por todo lo anterior, urge que atendamos esta cuestión, tan importante como delicada, de la implementación del Acuerdo global entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros.

Bibliografía

McNair, Arnold Lord.

The Law of Treaties.

Londres, Clarendon Press Oxford, 1986.

Segunda Edición. XIII pp. y 772 pp.

Tena Ramírez, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano.

México, Editorial Porrúa, 1996.

Trigésima Edición; XL pp. y 653 pp.

Salgado y Salgado, José Eusebio.

La Historia de un Proyecto de Ley: La Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

México, Tesis de Grado para obtener el Doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, 2006.

XXVI pp. y 877 pp.

“Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar”.

Tratados ratificados y Convenio Ejecutivos celebrados por México.

México, Senado de la República, 1985.

Tomo XX (1972-1974), p. 955.

Código Civil Federal.

México, Editorial ISTA. 1994.

XVI pp. y 137 pp.

“La relación México- Unión Europea después del TLCAN: Un balance del año 2007”

Víctor Manuel Prudencio Vallejo *

La relación México-Unión Europea se puede analizar en dos etapas: antes y después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este artículo nos centraremos en los resultados posteriores a 1994.

Con la entrada en vigor del TLCAN, la Unión Europea (UE) se interesó más en México y, de hecho, este Tratado sirvió de marco de referencia para las negociaciones del Acuerdo Global con la Comunidad Europea y sus Estados miembros, firmado en 1998.

Desde 1994, la UE y México manifestaron su voluntad de fortalecer sus relaciones y, para 1995, firman en París la Declaración Conjunta solemne, fijando los objetivos políticos, económicos y comerciales que deberían plasmarse en un nuevo acuerdo que habría de sustituir al Acuerdo de Tercera Generación, de 1991.

Después de arduas negociaciones, el 8 de diciembre de 1997 fue firmado el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea y sus países miembros, conocido como Acuerdo Global, que entró en vigor el día primero de julio de 2000, después de la ratificación de 17 partes (los 15 parlamentos de los Estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo, y el Senado Mexicano).

Con la firma del Acuerdo Global se abrió una nueva etapa en las relaciones exteriores bilaterales y en diferentes vertientes: el diálogo político, la cooperación, el desarrollo y el comercio exterior.

En el ámbito comercial se plasmó la eliminación total de aranceles en el sector industrial a partir del primero de enero de 2007. Asimismo, se promueve la complementariedad en el sector agrícola y se otorga un marco jurídico para la liberalización del comercio de servicios, la promoción de los flujos de inversión directa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, las compras de gobierno y la solución de controversias.

A ocho años de entrada en vigor del Acuerdo Global con la UE, los aranceles (impuestos al comercio internacional) casi han desaparecido para la mayoría de los productos susceptibles de comercialización, beneficiando a los productores, exportadores y consumidores.

Sin embargo, habrá que reconocer que todas estas facilidades no han motivado a nuestros empresarios para aprovechar este Tratado; de forma personal creo que se debe a dos cuestiones, principalmente: una, a la falta de cultura empresarial, de exportación y de diversificación de mercado, y la segunda, a la falta de información sobre la forma de hacer negocios con el continente Europeo.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Cuenta con una Maestría en Administración Internacional por la Universidad Anáhuac, con un Máster en Dirección Comercial y Marketing por la Universidad de Barcelona y con un Diplomado en Organismos Empresariales por el ITAM. Es Subdirector del Eurocentro Canacintsa y profesor del Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario Europeo en la FES Acatlán, U.N.A.M.

Cabe mencionar que en el 2007 el comercio total ascendió a un aproximado de 50,309 millones de dólares americanos, según datos del Banco de México, en donde encontramos que las exportaciones se incrementaron respecto al año 2006 un 18.8%, y las importaciones un 14.3%. El déficit comercial de nuestro país se ha incrementado de forma considerable, lo cual debería de preocupar, pero, lo más importante, ocupar al gobierno federal y a instituciones de promoción de negocios, debido a que estamos desaprovechando al mercado más grande del mundo.

Lo anterior se evidencia con las siguientes tablas de datos:

Exportaciones mexicanas a la UE en 2007

Principales Productos (partida)	Millones dólares	%
Total	16,306	100
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	3,636.70	22.3
Automóviles de turismo y demás vehículos para pasajeros	2,711.20	16.6
Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria	1,177.20	7.2
Aparatos de telefonía o telegrafía con hilos	614.3	3.8
Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades	540.9	3.3
Productos intermedios de hierro o acero sin alear.	460.5	2.8
Cinc en bruto.	235.1	1.4
Partes y accesorios de vehículos automóviles	222.1	1.4
Partes identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a los motores	194.9	1.2
Partes electrónicas para equipo de control y de distribución eléctrica	165.6	1.0

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México y Eurostat para el comercio.

Importaciones mexicanas de la UE en 2007

Principales Productos (partida)	Millones dólares	%
Total	34,002	100
Aceites de petróleo o de mineral bituminoso	3,745.60	11.0
Partes y accesorios de vehículos automóviles	1,685.00	5.0
Automóviles de turismo y demás vehículos para pasajeros	1,272.30	3.7
Medicamentos (excepto de las partidas 30.02)	1,162.60	3.4

Productos laminados planos de acero inoxidable.	658.8	1.9
Aparatos de telefonía o telegrafía con hilos.	556.1	1.6
Aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación	485.3	1.4
Otras máquinas y aparatos mecánicos con función propia.	482.6	1.4
Máquinas para lavar vajilla; máquinas y aparatos para limpieza	378.8	1.1
Máquinas y aparatos para trabajar caucho o plástico	347.2	1.0

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México y Eurostat para el comercio.

Comercio de México con la UE en 2007 (Por Sector)

Millones de dólares

Sector (SITC V.4)	Exp.	%	Imp.	%
	16,306	100	34,002	100
Alimentos y animales vivos	554.4	3.4	503.0	1.5
Bebidas y tabaco	271.4	1.7	322.3	0.9
Minerales excepto combustibles	523.7	3.2	459.8	1.4
Combustibles minerales y lubricantes	3697.7	22.7	3753.8	11.0
Aceites, grasas y ceras animales o vegetales	10.8	0.1	61.5	0.2
Químicos y productos relacionados	967.3	5.9	5492.3	16.2
Bienes manufacturados clasificados por material	1475.2	9.0	5173.5	15.2
Maquinaria y equipo de transporte	6629.1	40.7	14530.9	42.7
Manufacturas diversas	2002.8	12.3	3205.1	9.4
Productos no clasificados	172.2	1.1	2.3	0.0
Regla 8a	0.0	0.0	497.8	1.5
Oro, monedas	1.5	0.0	0.1	0.0

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México y Eurostat para el comercio.

Comercio de México con la UE en 2007 (Por País)

Millones de dólares

País	Exp.	%	País	Imp.	%
Alemania	4675.8	28.7	Alemania	10712.0	31.5
España	3771.1	23.1	Italia	5567.1	16.4
Reino Unido	2066.3	12.7	España	3837.9	11.3
Bélgica	1429.8	8.8	Francia	3104.5	9.1
Países Bajos	1408.3	8.6	Países Bajos	2469.2	7.3
Francia	787.9	4.8	Reino Unido	2303.7	6.8
Italia	589.4	3.6	Irlanda	955.2	2.8
Portugal	309.1	1.9	Suecia	914.3	2.7
Irlanda	166.8	1.0	Bélgica	762.2	2.2
Hungría	142.5	0.9	Austria	639.7	1.9
Polonia	142.0	0.9	Finlandia	537.6	1.6
Finlandia	137.2	0.8	Rep. Checa	339.1	1.0
Suecia	121.9	0.7	Portugal	325.9	1.0
Austria	108.0	0.7	Dinamarca	321.2	0.9
Rep. Checa	106.9	0.7	Hungría	295.9	0.9

Dinamarca	105.5	0.6
Rumania	62.5	0.4
Grecia	59.8	0.4
Luxemburgo	57.7	0.4
Eslovaquia	16.9	0.1
Bulgaria	11.6	0.1
Eslovenia	11.1	0.1
Lituania	6.2	0.0
Chipre	3.8	0.0
Letonia	3.7	0.0
Estonia	2.5	0.0
Malta	1.8	0.0
TOTAL UE	16,306	100

Polonia	252.2	0.7
Malta	143.6	0.4
Luxemburgo	108.4	0.3
Grecia	105.4	0.3
Rumania	88.7	0.3
Eslovaquia	79.0	0.2
Eslovenia	61.7	0.2
Bulgaria	33.9	0.1
Estonia	26.3	0.1
Lituania	14.5	0.0
Letonia	2.4	0.0
Chipre	0.6	0.0
TOTAL UE	34,002	100

Fuente: Secretaría de Economía con datos del Banco de México y Eurostat para el comercio.

Nuestro país vendió en el 2007 un total de 16,306 millones de dólares a la UE, atribuibles al aumento del valor de las exportaciones petroleras y, por otro lado, al incremento de ventas en el sector de automóviles de turismo, instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología y veterinaria, entre otros.

Nuestros principales mercados de exportación en el bloque europeo son Alemania, España y Reino Unido. Estos 3 países absorben el 64.5% del total de las exportaciones mexicanas. Es evidente que falta diversificar, ya que, recordemos, la Unión Europea tiene 27 países miembros a partir del primero de enero de 2007.

En lo que respecta a las importaciones, Europa nos vendió un total de 34,002 millones de dólares, que se concentran en aceites de petróleo, partes y accesorios de automóviles, vehículos de turismo, entre otros.

El principal proveedor de México es Alemania, con 10,712 millones de dólares, seguido de Italia, con 5,567 millones de dólares; España, con 3,837 millones de dólares, y Francia, con 3,104 millones de dólares. En estos países se concentra el 68.3% de las importaciones.

Estos datos fríos nos permiten visualizar la concentración del comercio en unos cuantos países, de un universo de 27 países, pero también nos hace reflexionar sobre la pregunta ¿Los empresarios mexicanos están listos para participar en el actual mercado Europeo?

Mi respuesta es NO. Al empresariado mexicano le hace falta, desde cumplir con normas mucho más rígidas que en el mercado estadounidense, aprender otras culturas de negocio, tener información accesible y fácil de comprender, pero, ante todo, reconocer que una PYME mexicana no tiene comparación con las PYME's europeas.

En el otro lado del Atlántico cuentan con financiamiento barato, programas de capacitación en todos los aspectos del proceso productivo, y apoyo de programas de internacionalización para asistir a ferias con un apoyo, desde el boleto de avión hasta cubrir de forma parcial un stand en una feria, y todo esto lo proporciona una entidad empresarial, llámese Asociación Empresarial o Cámara Industrial.

En México, por su parte, este tipo de apoyos en algunos casos lo proporciona PROMEXICO y Bancomext, que desgraciadamente se han enfocado a apoyar a las

grandes empresas que son las que tienen recursos humanos y económicos para redactar y presentar un proyecto viable para financiamiento, y las PYMES se quedan solas en esta aventura.

En este contexto, es preciso fortalecer las áreas y organismos que fomentan el intercambio comercial con Europa. México cuenta con universidades que están desarrollando Guías Empresariales que de forma fácil están haciendo llegar información sobre los pasos para incursionar en el mercado europeo a los hombres de negocio del campo, del sector manufacturero y comercial, que deberán diversificar sus mercados y, más aún, incentivar el intercambio de alumnos que, sin duda, habrá de enriquecer el conocimiento de diferentes expresiones culturales para acercarse y comprender al fascinante continente europeo.

“Intercambio y diálogo interinstitucional en la comisión interparlamentaria mixta Unión Europea- México”

Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard*

Introducción

Este artículo provee una perspectiva general del marco institucional de la Comisión Interparlamentaria Mixta Unión Europea-México,¹ así como su historia y su relevancia futura. El argumento central es que la Comisión posee un fuerte valor simbólico, más que un impacto tangible en la construcción continúa de las relaciones Unión Europea-México. Además, repercute en el posible proceso de socialización entre los delegados que participan en la Comisión y forja una “comunidad epistémica”, argumentando que en las comisiones interparlamentarias existen patrones de normas de conformidad con las regulaciones internas. El artículo también se pregunta acerca de la naturaleza de diversos retos que enfrenta la Comisión; por ejemplo, ¿Cómo mantener la cohesión y la relevancia de un foro enteramente de intercambio institucional?

Antecedentes: delegaciones de la Unión Europea con países fuera de la UE

Las delegaciones del Parlamento Europeo (PE) interactúan con los parlamentarios de países que no son miembros de la UE. Hoy existen 34 delegaciones, cada una conformada aproximadamente por 15 miembros del Parlamento Europeo, agrupadas en cuatro diferentes categorías:

1. Delegaciones Interparlamentarias, con la tarea de mantener relaciones con parlamentarios de países fuera de la UE y que no han aplicado como Estados miembros.
2. Comisiones Interparlamentarias Mixtas que mantienen contacto con los parlamentarios de países candidatos para la adhesión a la UE y Estados que tienen acuerdos de asociación con la Unión, por ejemplo, el caso de México.
3. Delegaciones Parlamentarias de la Asamblea Parlamentaria Conjunta ACP-UE vinculada a los miembros del Parlamento Europeo y los parlamentarios de países de África, el Caribe y del Pacífico.
4. Delegación del Parlamento Europeo en la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea.

Evidentemente, existe un acumulado de principios guiando las actividades de las delegaciones de la UE con países externos a ella. Dichos principios se detallan en el Artículo 6 y guión quinto del apartado 1 del Artículo 11 del Tratado de la UE:

“Las delegaciones mantendrán y desarrollarán los contactos internacionales del Parlamento. En este contexto, las actividades de una delegación se centrarán, por un lado, en mantener y profundizar los contactos con los Parlamentos de los Estados que son socios tradicionales de la Unión Europea y, por otro, en contribuir a fomentar en los terceros

* Dra. En Ciencias Políticas, Universidad de Växjö, Suecia, Investigadora-Profesora en el Instituto Mora, Ciudad de México.

¹ En adelante se utilizará solamente “Comisión”.

países los valores en los que se basa la Unión Europea, es decir, los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.”

Estos principios están establecidos en el Artículo 3, de las Disposiciones de ejecución relativas a las actividades de las delegaciones, aprobadas por la Conferencia de Presidentes el 21 de septiembre de 2006, que además señala:²

“Los contactos internacionales del Parlamento internacional se basarán en los principios del Derecho internacional.”[Continúa:]”El objetivo de los contactos internacionales del Parlamento será impulsar, siempre que sea posible y procedente, la dimensión parlamentaria de las relaciones internacionales.”

Este artículo toma como punto de partida el objetivo de que *“las actividades de la delegación deben... contribuir a la promoción en terceros países de los valores en los que la Unión Europea está fundamentada; primordialmente los principios de libertad, democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales así como al Estado de derecho”*. Es enriquecedor discutir el significado de estas líneas en relación con la noción del “poder normativo de Unión Europea”, presente en las actividades interparlamentarias.³ Ahora bien, para responder a la pregunta de si estos valores guían explícitamente la labor de la Comisión, es necesario futuros estudios explicativos de los métodos de trabajo y las actividades del mismo. Momentáneamente, es suficiente mencionar que los valores de la UE son un punto referencial para todas las delegaciones interparlamentarias.

Un objetivo adyacente, igualmente apropiado como inicio para el estudio, es que los *“contactos parlamentarios internacionales deben dirigirse hacia el fomento de la dimensión parlamentaria de las relaciones internacionales, cuando éste sea posible y conveniente”*. El aspecto interesante descansa en el propósito de “fomentar”; es decir, ello implica que ¿la UE es el motor en el desarrollo de la dimensión parlamentaria de las relaciones internacionales? Sin embargo, no se define como tal en el documento. Desde luego que los parlamentos son el comienzo de las democracias, puesto que son el canal directo de la representación ciudadana. En tiempos recientes, dentro de la UE se ha visto a los parlamentos como una entidad más activa en el proceso de legislación al interior de la UE. Por ejemplo, el Tratado de Lisboa propone extender el periodo de discusión en los parlamentos nacionales sobre las iniciativas de ley provenientes de la Comisión Europea, pasarían de cuatro a ocho semanas, sustituyéndolo por un mecanismo más fuerte en la ejecución del principio de subsidiariedad.⁴ Además, para fortalecer el aspecto tanto doméstico como internacional del Parlamento Europeo, es importante que dicha institución de la UE continuamente mantenga diálogos con parlamentarios de todo el mundo.

Una razón sólida para la existencia de las delegaciones interparlamentarias de la UE, es que éstas sirven como organismos de control en los acuerdos concluidos con países

² Artículo 3 de las Disposiciones de ejecución relativas a las actividades de las delegaciones, aprobadas por la Conferencia de Presidentes el 21 de septiembre de 2006. Consultado el 23.08.2008 a las 12.31, disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations.do?sessionId=2087968FDE6863FD4626D26043641764.node1?language=ES>

³ El concepto de “poder normativo de Unión Europea” es comúnmente utilizado entre los estudiosos del tema para indicar el activismo de la UE más allá de sus fronteras, promoviendo los valores de la Unión, la democracia y la buena gobernanza del mundo.

⁴ Ver http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_en.htm

Consultado el 29.09.2008 a las 10:00 hrs.

designados para la cooperación. En el caso de México, el llamado Acuerdo Global consta de tres pilares: el dialogo político, el comercio y la cooperación. Durante las reuniones de la Comisión Interparlamentaria Mixta se actualizan reportes acerca de los socios, hechos por ambas partes.⁵

Marco institucional y fundamentos de la Comisión Interparlamentaria Mixta

El Acuerdo de Asociación entre la UE y México, firmado en Bruselas el 8 de diciembre de 1997, previó la creación de una Comisión Interparlamentaria Mixta, del cual la función principal era constituirse como un monitor en la aplicación del acuerdo y la elaboración de propuestas para mejorar su operación. En los términos de la Declaración Conjunta y acerca del dialogo político a nivel parlamentario, el Acuerdo Global institucionalizó el dialogo entre los miembros parlamentarios del Congreso de México y el Parlamento Europeo. En este contexto, el Acuerdo Global estableció un marco institucional, estructurado primordialmente por el Consejo Conjunto y la Comisión Mixta, en los que el dialogo político toma lugar a nivel ministerial y de alto nivel, respectivamente. Por consiguiente, el dialogo interparlamentario UE-México se realiza a través de la Comisión Interparlamentaria Mixta. Ciertamente, es claro que las reuniones conjuntas constituyen el foro donde el dialogo político e intercambio se efectúan.

Las normas y reglas que guían el dialogo interinstitucional están establecidas en un documento que las permite. En él se incluyen, por ejemplo, reglas de procedimiento, formas de procesar información y canalizarla, las cuales son relevantes para los interlocutores de ambas partes.

En septiembre del 2004, el Parlamento Europeo y el Congreso mexicano adoptaron una resolución para formar la Comisión Interparlamentaria Mixta, compuesta de 28 legisladores de ambas partes.⁶ La Comisión comprende dos delegaciones de igual número de miembros del Parlamento Europeo y miembros del Senado mexicano y Cámara de Diputados de México, respectivamente. La Comisión sostiene dos reuniones al año, alternamente en México y Bruselas; sin embargo, dichas reuniones también se han celebrado en Estrasburgo y Monterrey. En las reuniones, además de las formalidades en asuntos de protocolo diplomático, seminarios y debates, también se llevan a cabo reuniones sobre aspectos de actualidad, los cuales pudieran incidir en las relaciones de ambas partes. Por ejemplo, en migración, asistencia durante desastres naturales o el papel de las pequeñas y medianas empresas en el Acuerdo Global. Tanto expertos externos como representantes de otras instituciones de la UE participan en estos seminarios.⁷

Las oficinas de las dos delegaciones se reúnen en diversas ocasiones durante el año. Cuando las reuniones de la Comisión son en México, los miembros del Parlamento Europeo también sostienen encuentros con representantes de la sociedad civil, con el objetivo de familiarizarse con los proyectos en los que la UE está involucrada. La primera reunión de la Comisión se celebró en Estrasburgo, Francia, los días 28-29 de

⁵ Un estudio sistemático en los protocolos de las reuniones revela una clara supremacía en el pilar económico, es decir, la importancia del comercio, la cooperación económica, las inversiones, etc. Los aspectos referentes al dialogo político juegan un papel minoritario.

⁶ Ver documento de la V Reunión de la Comisión Interparlamentaria Mixta México-Unión Europea, 27 al 30 de noviembre de 2007, en Bruselas, Bélgica. Consultado el 23.09.2008 a las 18:23 en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-RI-A-01-07.pdf>

⁷ Documentos disponibles para la delegación UE-México de la Comisión Interparlamentaria Mixta, en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/d-mx/d-mx_meetinglist.htm

Septiembre de 2005. La segunda del 8-13 de enero en Monterrey, México. La tercera tuvo lugar en Bruselas el 30 de mayo de 2006. La cuarta se realizó en la Ciudad de México del 27 de febrero al 2 de marzo de 2007. La quinta en Bruselas del 27 al 30 de noviembre de 2007.⁸ La sexta celebrada en Estrasburgo, Francia del 21 al 22 de mayo de 2008.⁹ La séptima tendrá verificativo a finales de octubre de 2008. Durante el año, en promedio se realizan 8 sesiones preparatorias con los miembros de la delegación del Parlamento Europeo, tanto en Bruselas como en Estrasburgo.

En el periodo legislativo europeo del 2005-2009 están designados 14 miembros ordinarios (incluyendo la Presidenta y dos Vicepresidentes), además de 13 suplentes.¹⁰ La Presidenta es la ciudadana alemana Erika Mann del Partido Socialista Europeo. Las nacionalidades que predominan son la alemana, italiana y francesa. Razón por la cual, probablemente se pueden relacionar con la intensiva actividad comercial entre los países mencionados y México. De igual manera, se considera la proporción de Inversión Extranjera Directa (IED) que tienen en México.¹¹

Con referencia a la continuidad del dialogo interinstitucional, los miembros del PE y los suplentes, son renovados o removidos cuando un periodo legislativo comienza, esto es cada cinco años. En la contraparte mexicana, la delegación tiene una perspectiva muy diferente; está compuesta por miembros del Senado y de la Cámara de Diputados. La mayoría de los miembros son parte de las Comisiones de Relaciones Exteriores, en su división para Europa, por lo tanto son pieza fundamental de la delegación que participa en la Comisión Interparlamentaria Mixta Unión Europea-México.

Actividades de la Comisión Interparlamentaria Mixta UE-México durante 2007-2008

Los asuntos transversales del dialogo político considerados dentro del marco institucional del 2007 incluyen: medio ambiente y cambio climático, derechos humanos, migración internacional y cohesión social. A propósito de la quinta reunión celebrada en Bruselas los días 27-28 de noviembre de 2008, la Comisión Mixta en conjunto con la Comisión Europea, organizaron un seminario sobre migración, donde se invitó a diferentes grupos políticos del PE. Además de esto, otro punto central que se debatió fue la destinación de recursos económicos y humanos a favor de México, después de los desastres naturales ocurridos en Chiapas y Tabasco. El énfasis se concentró en el comienzo de diálogos sectoriales en áreas del medio ambiente y cohesión social.¹² Es importante resaltar que, durante la sexta reunión de la Comisión y siguiendo con el tema, se acordó un seminario en conjunto con la Comisión Europea, titulado “Seminario sobre desastres naturales, asistencia técnica y protección civil”, celebrado el 21 de mayo de 2008.¹³

⁸ Ver documento de la V Reunión de la Comisión Interparlamentaria Mixta México-Unión Europea. *Op. Cit.*

⁹ Ver documento de la VI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México Unión Europea, Estrasburgo, Francia, 21 y 22 de mayo de 2008.

¹⁰ La información acerca de los miembros en el grupo interparlamentario con México fue tomada del sitio de Internet y consultada el 27.09.2008 a las 12:15.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/membersDel.do?language=EN&body=D-MX>

Es interesante observar que ningún miembro o suplente es nacional de países escandinavos.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/membersDel.do?language=EN&body=D-MX>

Consultado el 23.08.2008 a las 13:13.

¹¹ Ver el documento de VI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México Unión Europea Estrasburgo, Francia, 21 y 22 de mayo de 2008. Consultado el 23.08.2008 a las 18:36.

<http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/europa/comision1.pdf>

¹² Ver V Reunión de la Comisión...*Op. cit*

¹³ *Ibid.*

En general, los asuntos abordados durante 2007 y 2008, los podemos agrupar en tres categorías: asuntos políticos y sociales, por ejemplo, el camino de la UE hacia el Tratado de Lisboa. El multilateralismo, en el contexto de la OMC y la Ronda de Doha. Las nuevas evaluaciones de las implicaciones políticas en la ejecución del Acuerdo Global y la cohesión social, entre otros. El segundo bloque contiene la cooperación entre la UE y México en los campos del dialogo de negocios, la política energética y el cambio climático. La tercera categoría se enfoca en la cooperación en asuntos relativos al intercambio estudiantil, los proyectos conjuntos en las áreas de desarrollo, cooperación y dialogo comercial.

Posibilidades para el proceso de socialización

Es importante reflexionar sobre la noción de la continuidad de las actividades y el procedimiento de la Comisión, relacionados ambos a la idea del proceso de socialización, que con seguridad toma relevancia entre los delegados de ambas partes de la Comisión. Probablemente, es factible encontrar patrones de normas de conformidad con las regulaciones internas. La posibilidad de que “comunidades epistemológicas” prosperen dentro de la Comisión a través de compartir un discurso interno sobre cómo “abordar los temas”, además de los retos de su cohesión y la relevancia que la constituyen como un foro enteramente de intercambio institucional. Es oportuno mencionar, con base en la experiencia adquirida en años recientes, que la Comisión Mixta ha sido activa en la exploración, si se le puede denominar así, de una “Identidad de la Comisión”, con características comunitarias y de colectividad internacional. Al mismo tiempo, esto es teóricamente relevante y prácticamente necesario en la búsqueda de un entendimiento más profundo del micro proceso de socialización, implicando persuasión y aprendizaje, por medio de entrevistas con los miembros de la Comisión, preguntándoles si existe una presión inherente al actuar en concordancia con las normas de la Comisión, moldeada a través del tiempo por los cambios sucesivos de los delegados. Basados en el enfoque propuesto por el Constructivismo Social, la pregunta hace referencia a la importancia de las instituciones de la Comisión (instituciones tomadas en sentido abstracto para indicar reglas, normas y guías de conducta), por gruesas o delgadas que sean y cómo influyen en la formación del comportamiento de los delegados dentro de ellas.¹⁴

La relevancia futura de la Comisión Interparlamentaria Mixta UE-México

Es probable que la relevancia de la Comisión crezca en años futuros en ambas partes, ya que a través del tiempo se ha expresado el fuerte compromiso por su existencia. Además, poseemos un “camino” o “guía” a seguir, ayudado por el hecho de que su continuidad está incrustada en las normas de un dialogo político.

Para resumir, la Comisión juega más un papel fuerte y simbólico, que uno convincente y proactivo. Esta reivindicación puede ser hecha con el apoyo de una revisión sistemática de los documentos que desprendidos de las reuniones de la Comisión,¹⁵

¹⁴ Véase el próximo artículo de la Dra. Rebecka Villanueva Ulfsgard acerca del proceso de socialización en la Comisión Interparlamentaria Mixta UE y México.

¹⁵ Disponibles en la página web del Parlamento Europeo. Para consultar más documentos se recomienda el siguiente vínculo, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/d-mx/d-mx_meetinglist.htm
Consultado en diversas ocasiones entre el 20.09.2008 y el 30.09.2008.

durante los años que ha estado en funciones.¹⁶ De hecho, hay escaso material acerca de iniciativas políticas concretas que pudieron ser presentadas, ya sea a la Comisión Europea o al Congreso Mexicano. La mayoría del protocolo y los documentos adyacentes son afirmaciones declamatorias y promesas para continuar luchando por una cooperación amigable, compromisos para asegurar un estándar más alto o un mejor monitoreo, por ejemplo; sin embargo, no encontramos propuestas específicas de “cómo” alcanzar los objetivos.

Partiendo de esta comparación sistemática, dos conclusiones generales se pueden inferir: la Comisión es bastante endeble en sustancia; el tiempo empleado para el seguimiento de las declaraciones previas, seminarios y diálogos es demasiado. Evitando, el excesivo protocolo formal, notaremos la permanencia de algunas visiones sustanciales sobre qué puede y debe hacer la Comisión para promover las relaciones UE-México y para actuar como un vigía del Acuerdo Global.

Pese a esto, sigue siendo importante mantener vivos ciertos símbolos, puesto que en ellos radica la función esencial de forjar un entendimiento mutuo de las diferentes realidades políticas y de los sistemas culturales. Probablemente el valor simbólico primario de la Comisión descansa en su vocación para asegurar el dialogo. Sin embargo, en términos de iniciativas políticas, debe decirse que la Comisión no es el foro idóneo para tal efecto. Más bien, su función es precisamente simbólica. No obstante, que el PE está conformado de diversas comisiones y en ellas se asocia la arena del *lobbying*, es digno de escuchar las voces de las ONG's, los Estados miembros e incluso los miembros de las delegaciones interparlamentarias. Con relación a esto, es interesante percibir que los protocolos de la Comisión indican que, por ejemplo, cuando la delegación Mexicana esté de visita en Bruselas, debe sostener pláticas con los representantes de los partidos integrados en el PE. De ahí que se propicie una relación más cercana a los miembros individuales del PE, quienes traten directamente con áreas políticas específicas.

A finales de octubre, la Comisión sostendrá su séptima reunión mixta en la Ciudad de México. ¿Cuáles son las expectativas en dicha reunión? Probablemente la agenda será muy similar a las anteriores, las formalidades implican caminar en la misma vía establecida en años previos. La existencia de la Comisión está asegurada; sin embargo, la posibilidad de que ésta juegue un papel esencial y más dinámico tanto para la Unión Europea como para México, sigue estando presente. Especialmente, fungir como un canal para la sociedad civil, donde los actores y los intereses puedan organizarse en forma, donde se alcance a los políticos y verdaderamente se emprenda un dialogo con representantes en las asambleas interparlamentarias, promoviendo un entendimiento mutuo de las cuestiones vitales para las sociedades en ambos lados del Atlántico.

¹⁶ *Ibid.*

“POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA –MÉXICO”

Dra. Enriqueta Serrano Caballero*

En materia de política social las mayores exigencias del Gobierno mexicano, son la reducción de la pobreza y sobre todo la erradicación de la pobreza extrema. Más allá de la desigualdad en la distribución del ingreso en México, las disparidades se manifiestan en múltiples ángulos: entre el sector urbano y rural, dentro del mismo sector urbano, con su creciente proceso de marginación, por regiones geográficas y económicas, entre hombres y mujeres, por grupos de edad, en el ámbito laboral o político por motivos de género o étnicos o por las preferencias sexuales de los individuos, entre otros. Es así que, la marginación en México afecta las oportunidades de los individuos para encontrar buen trabajo, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad y condiciones seguras de vida.

En México se han alcanzado diferentes niveles de desarrollo tanto a nivel regional como en cuanto a grupos sociales. Así bien, coexisten situaciones de contraste que disminuyen todos aquellos esfuerzos logrados en otros aspectos. En México persisten por un lado, el elevado progreso económico y elevados niveles de calidad de vida; y por otro lado, rezagos ancestrales en amplios sectores de la población, marginación de diversos tipos y pobreza extrema.

El reto es lograr un desarrollo equilibrado que propicie que las regiones atrasadas y más vulnerables se acerquen a los promedios nacionales. Para ello, el gobierno de México creó desde hace casi una década, una Secretaría especializada en promover el desarrollo social de una manera integral.

A pesar de que la sociedad mexicana evoluciona hacia un nivel de desarrollo más elevado, uno de los principales problemas del país es la falta de cohesión social. Gracias al nivel actual de sus ingresos, México tiene la capacidad de movilizar importantes recursos nacionales para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Los donantes exteriores deben tener eso en cuenta. El gran desafío de México se encuentra en el terreno de resolver la desigualdad y la pobreza y en lograr un crecimiento económico más incluyente.

La Cohesión Social y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México.

Los acuerdos de asociación, y en particular las áreas de libre comercio que éstos incluyen, son problemáticos en lo referido al vínculo entre comercio, desarrollo, y cohesión social, y que en modo alguno es automático. Estos acuerdos de integración “Sur-Norte” responden al modelo “OMC-plus” y los ya firmados son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. De hecho, en las negociaciones con México, la Unión Europea (en adelante UE) buscó la “paridad NAFTA”. En este sentido, la pretensión europea de ofrecer acuerdos “europeos” distintos a los que ofrece Estados Unidos tiene poco fundamento.

* Profesora Investigadora, del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luís. A.C.

En este tipo de acuerdos, existen dudas sobre la supuesta relación positiva entre el libre comercio y la cohesión social, y esta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina.

El Acuerdo Global suscrito entre la Unión Europea y México se inscribe en la visión general de la política europea de cooperación; no tiene cláusulas relativas a los derechos laborales. Se trata de experiencias de liberalización comercial sin interés en los aspectos laborales. El artículo primero del acuerdo de asociación entre México y la UE manifiesta como elemento esencial el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ y el artículo segundo indica que la finalidad del acuerdo es fortalecer las relaciones mexicano-europeas sobre la base del interés común, para lo cual se institucionalizará el diálogo político, fortalecerán las relaciones comerciales y económicas a través de la liberalización comercial y se reforzará y ampliará la cooperación. Sin embargo, no se hace ninguna mención a los derechos laborales, ni al diálogo social ni al desarrollo económico de los países involucrados.

Por todo lo anterior, el Acuerdo Global es afín al principio de cohesión social por la inclusión de los capítulos del diálogo político y de la cooperación. El Acuerdo Global México-UE permite la cooperación en 29 sectores diferentes e incluye la “*cláusula evolutiva*” que establece la posibilidad de aumentar los niveles de cooperación y/o complementarlos con acuerdos en sectores o temas específicos.

En materia de cooperación en asuntos sociales y la superación de la pobreza, el artículo 36 del Acuerdo Global prevé un diálogo sobre la agenda social y la pobreza, reconociendo la importancia de armonizar el desarrollo económico y social preservando los derechos de los grupos vulnerables y al mismo tiempo fortaleciendo el papel de la sociedad civil. Hasta el momento este diálogo se ha llevado a cabo a través de los consejos y comités conjuntos, la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México, encuentros con la sociedad civil y foros a nivel Unión Europea-América Latina y el Caribe.

El Documento de Estrategia de País (Country Strategy Paper CSP) forma parte del rubro de cooperación del Acuerdo Global. Dicho documento diseña la estrategia que se utilizará para llevar a cabo las actividades y programas dentro del marco de cooperación. Para el periodo 2000-2006 el CSP tuvo el propósito de establecer los lineamientos y principales áreas de cooperación entre la Unión Europea y México. Actualmente el CSP 2007-2013, tiene como objetivo consolidar y ampliar los programas de cooperación llevados a cabo en el periodo anterior².

El programa de estrategia definido para el periodo 2007-2013 ambas partes definieron tres sectores prioritarios de cooperación con México: cohesión social, economía sostenible y competitividad; y educación y cultura. La estrategia de cooperación México-UE para el 2007-2013 está contenida en el Country Strategy Paper diseñado unilateralmente por la UE y cuyas bases de ejecución se encuentran en el Memorando de Entendimiento para la cooperación. El objetivo específico es “*apoyar la evolución de México para lograr un avanzado nivel de desarrollo que combine crecimiento*

¹ Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE L 276/45) 28.10.2000. Bruselas. 2000.p 46 (artículo 1)

² *México-Unión Europea en 2007* publicado por la Delegación de la Comunidad Europea en México, p 16

*económico y medioambiental sostenible, integración en el mercado mundial y cohesión social*³

El presupuesto indicativo del Documento de Estrategia de País 2007-2013 es de 55 millones de euros,⁴ bajo el instrumento de financiación de la cooperación para el desarrollo. Estos recursos pueden ser complementados por los proyectos y programas financiados con cargo a los programas regionales de América Latina, así como de los programas temáticos. Los sectores prioritarios vigentes son⁵: a) Cohesión social (40%), b) Desarrollo económico sostenible y competitividad, PyME's, (35%), y c) Educación y Cultura (25%).

Se establecen 3 temas transversales: derechos humanos, género y medio ambiente. En el marco de la cooperación para el periodo 2007- 2013, la UE y México se proponen establecer un diálogo político sectorial en los ámbitos de la cohesión social y del medio ambiente. A esta ayuda se pueden añadir proyectos o programas financiados en el marco de programas regionales destinados a América latina, así que programas temáticos.

Diálogo Unión Europea – México

La UE y México han establecido una activa cooperación al desarrollo. Para el período 2007-2013, habida cuenta de que México ya es un país de renta media-alta, se ha asignado un importe indicativo de 55 millones de euros en el marco del ICD (Instrumento de Cooperación al Desarrollo). La cooperación de la UE con México debe ser concebida como ayuda suplementaria, apuntando a ayudar México a elaborar políticas específicas para resolver los problemas relativos a su nivel de desarrollo actual.

Para ello se han definido tres sectores prioritarios de cooperación: cohesión social, economía sostenible y competitividad, y educación y cultura⁶. Estos tres sectores prioritarios están vinculados a diversos aspectos transversales que deberán integrarse: se trata de los derechos humanos, las cuestiones de género y los aspectos medioambientales.

La cooperación entre la UE y México se centra en el instrumento innovador de los diálogos estratégicos y tiene por objeto realizar una contribución cualitativa y apoyar el desarrollo de México mediante el intercambio y la transferencia de experiencias pertinentes y buenas prácticas, que han de adaptarse a las condiciones locales. El 6 de junio de 2007 se firmó un Memorando de Entendimiento para permitir la realización de la cooperación durante el periodo 2007-2013.

Dentro del contexto de la cooperación bilateral entre la UE y México, para el periodo 2007–2013, la Comisión Europea propone iniciar un diálogo sobre cohesión social con el gobierno de México que abordará entre 4 y 6 sectores claves. Dicho diálogo incluirá *buenas prácticas* en la formulación y gestión de políticas públicas enfocadas a los sectores de la población menos favorecidos, con el fin de que sean integrados en la sociedad.

³ Convocatoria : http://europa.eu.int/comm/europeaid/project/amlat/eurosocial_guidelines_es.pdf.

⁴European Commission; "Mexico Country Strategy Paper 2007-2013", 22.05.2007 (E/2007/1063). p 28.

⁵ Ibidem , p 18

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo "Hacia una Asociación Estratégica UE-México" COM(2008) 447 final, Bruselas, 15.7.2008, p 8

Sectores prioritarios podrían incluir el acceso a servicios públicos como salud básica, seguridad social, niveles más altos de educación y justicia.

La cohesión social también está relacionada con asuntos fiscales, gobernabilidad y estado de derecho, desarrollo regional y descentralización, así como medio ambiente.

El diálogo sobre políticas aborda los temas de interés común y está orientado a abrir la vía a nuevas formas de cooperación para cumplir con objetivos comunes. Este diálogo puede ser promovido a través de conferencias, seminarios de expertos, intercambios, estudios y sensibilización mediante campañas públicas, que por supuesto deben contar con la participación de la sociedad civil.

El plan de acción de este programa se definió en Cuernavaca en septiembre de 2005⁷. El comité director del programa está compuesto por la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Durante la séptima reunión del Comité Conjunto establecido por el Acuerdo Global, -se celebró en la ciudad de Bruselas, los días 26 y 27 de noviembre de 2007- la UE y México reiteraron su intención de iniciar un Diálogo Político México-UE en el área de cohesión social en el 2008, y en particular, entre otros asuntos, sobre el tema de las reformas de seguridad social y sobre el papel del empleo en el aumento de la cohesión social: Además de impulsar un diálogo social efectivo, en el que se respete la autonomía de los sectores productivos como base fundamental para asociar las políticas de empleo y de cohesión social⁸.

Cabe señalar que en abril de 2008 se inició un nuevo diálogo sobre empleo y política social entre la UE y México. El secretario del Trabajo, Javier Lozano Alarcón, se reunió con su similar de la Comisión Europea, Vladimir Spidla, para analizar mecanismos sobre oportunidades de cooperación en materia de cohesión social, empleo y previsión social. Los funcionarios también intercambiaron opiniones sobre el fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo y la protección social para contribuir al combate a la pobreza, así como la adopción de reformas para modernizar el marco normativo laboral.

El encuentro con Vladimir Spidla, comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, se celebra en el marco de la visita que lleva a cabo para participar en el Primer Seminario del Diálogo México-Unión Europea en Materia de Empleo y Política Social. Es la primera vez que la UE y México amplían su cooperación al ámbito social. Este nuevo diálogo es continuación del Acuerdo de Asociación celebrado en 1997⁹.

El nuevo diálogo sectorial sobre cuestiones sociales y de empleo se iniciará con un seminario conjunto sobre el modo en que el empleo puede ayudar a reducir la pobreza y mejorar la cohesión social. Este seminario también tiene el objetivo de ayudar a identificar retos comunes y cuestiones futuras para la cooperación. Dichas cuestiones

⁷ *México-Unión Europea en 2005* publicado por la Delegación de la Comunidad Europea en México pp. 39-41

⁸ Comité Conjunto México – Unión Europea. “Comunicado Conjunto Séptima reunión del Comité Conjunto México –Unión Europea”. Bruselas, 26-27 de noviembre de 2007.

⁹ La UE y México amplían su cooperación al empleo y los asuntos sociales [IP/08/599]. Bruselas, 17 de abril de 2008

podrían incluir, por ejemplo, el enfoque de «inclusión activa» de la UE a fin de combinar el apoyo adecuado a las familias con la mejora del acceso a los servicios y la formación para el empleo; ampliar la cobertura de la seguridad social; y combatir el trabajo no declarado.

Para concluir me gustaría subrayar que a pesar del incremento de los montos de la cooperación de la UE en México ésta es insuficiente ya que la delimitación de las áreas o programas de cooperación no son suficientes en lo que al desarrollo y el combate a la pobreza se refieren, de ahí la necesidad que se incorporen nuevos programas dentro del sector de la cohesión social. .

Bibliografía.

“La UE y México amplían su cooperación al empleo y los asuntos sociales”[IP/08/599]. Bruselas, 17 de abril de 2008

Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE L 276/45) 28.10.2000. Bruselas. 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo” Hacia una Asociación Estratégica UE-México” COM(2008) 447 final, Bruselas, 15.7.2008.

Comité Conjunto México – Unión Europea. “Comunicado Conjunto Séptima reunión del Comité Conjunto México –Unión Europea”. Bruselas, 26-27 de noviembre de 2007, en línea

http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/7jtccommittee_1107_es.pdf

European Commission; ”Mexico Country Strategy Paper 2007-2013”, 22.05.2007 (E/2007/1063). (documento en línea

http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/csp/07_13_en.pdf)

México-Unión Europea en 2005 .Delegación de la Comunidad Europea en México. México 2005

México-Unión Europea en 2007 Delegación de la Comunidad Europea en México. México 2007

“Los derechos económicos, sociales y culturales en la relación México-Unión Europea”

Tatiana Sigler Baca*

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son parte de los derechos humanos, definidos como “atributos y garantías que corresponden al ser humano o a las personas, al margen y por encima de las leyes, los cuales por lo menos deben ser reconocidos y protegidos”¹. Como parte de los derechos humanos tienen carácter de universalidad, indivisibilidad y son interdependientes. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) los Estados tienen obligación de respetar, proteger, satisfacer y promover dichos derechos; además, se debe sancionar a los servidores públicos y personas que en actos de corrupción los violen. Tienen, asimismo, la obligación de no ejercer discriminación; la de adoptar medidas inmediatas una vez que se ratifican los pactos; la de garantizar niveles esenciales de derechos, aún en periodos de limitaciones graves de recursos; la obligación de progresividad y la prohibición correlativa de regresividad en la procuración de la plena efectividad de los derechos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos incorpora ampliamente los DESC a través de una serie de instrumentos, declaraciones y resoluciones regionales y universales que clarifican el carácter jurídicamente vinculante de estos derechos. La comunidad internacional ha ratificado sistemáticamente el carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos; de este modo, la vieja e ideológica distinción entre dos categorías de derechos —civiles y políticos vs. económicos, sociales y culturales— no surte efecto alguno como argumento para negar la naturaleza jurídica de los DESC en tanto derechos fundamentales². Lo anterior, debido a que para su plena efectividad, ambos requieren del cumplimiento de obligaciones positivas y negativas o de un continuo de variedad de deberes, asociados a una diversidad correlativa de obligaciones³. Además, la aplicación de los instrumentos (jurisprudencia y observaciones internacionales) de derechos civiles pueden ser utilizados para ejercer la justiciabilidad de los DESC a nivel de sistemas internacionales de derechos humanos y de tribunales locales.

Abramovich y Courtis⁴ comentan que aunque se acepte la privilegiada jerarquía normativa de los tratados internacionales, los instrumentos que establecen DESC son considerados como documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones

* Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), participó en el Diplomado de Instituciones de Derecho Comunitario Europeo en la FES Acatlán U. N. A. M. Cuanta con una especialidad en Instituciones en Finanzas Públicas por el Posgrado de la FES Acatlán U. N. A. M.

¹ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Protocolo de San Salvador* (adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en decimosexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, ratificado por México el 16 de abril de 1996).

² Cfr., Espejo Yaksic, Nicolás “¿Quién debería creer en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales?” en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, dic. 2005, p. 27.

³ Cfr. *Idem*.

⁴ Cfr. Abramovich Víctor y Courtis Christian, “Hacia la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en Carbonell Miguel, Cruz Parcerio Juan Antonio y Vázquez Rodolfo (comps.), *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, 3ª. ed., México, IJ-UNAM, Porrúa, 2004, pp.139-210.

jurídicas para el Estado. Sin embargo, la adopción de tratados internacionales que consagran DESC generan obligaciones concretas al Estado, resultando exigibles judicialmente, es decir son justiciables⁵. Para ello se requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación a los DESC, pues es el principal déficit del derecho internacional de los derechos humanos.

La justiciabilidad se encuentra frenada debido a la vaguedad de los textos normativos que protegen los DESC y a la falta de una práctica institucional de interpretación de dichas disposiciones por la ausencia de mecanismos apropiados de implementación. Dicha problemática resulta del carácter colectivo de los DESC. Entonces, observamos la inadecuación de la estructura y de posición del Poder Judicial para exigir el cumplimiento de obligaciones, la disposición de fondos a los poderes políticos o la desigualdad que generan acciones individuales en las que se hace exigible un derecho frente al mantenimiento de la situación de incumplimiento en el resto de los casos idénticos no planteados judicialmente.

Por ello, el Comité de DESC ha procurado delimitar las principales obligaciones de los Estados en relación al Pacto y la sustancia de los DESC. Las Observaciones Generales dictadas por éste equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, tienen carácter prescriptivo para los Estados (*soft law*) en relación al procedimiento de presentación de informes estatales, analiza el cumplimiento de los DESC y podrá revelar las violaciones del Pacto en relación a determinados derechos. El cumplimiento es obligatorio para los Estados, pues en tanto el PIDESC es un tratado, están obligados conforme a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

Por ende, son los organismos internacionales de aplicación de los instrumentos sobre DESC y los tribunales locales en aplicación del derecho interno los que deben precisar los DESC, ya que los organismos internacionales no poseen mecanismos internacionales de judiciabilidad directa.

El Acuerdo Global y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las relaciones México-Unión Europea

En diciembre de 1997 los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y México firmaron el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos⁶. El “Acuerdo Global” incluyó la llamada Cláusula Democrática que es una declaración vinculante que actúa como condición para la validez del Acuerdo. Este artículo comparado con el artículo 58 del Acuerdo, da la posibilidad a cada una de las partes de suspender la aplicación del Tratado en caso de “incumplimiento de los elementos esenciales del acuerdo contemplados en el artículo 1º⁷.” Este artículo es una cláusula general de no ejecución, cuya finalidad es preservar el funcionamiento del Acuerdo dando prioridad a la adopción de “medidas apropiadas” y tratando de evitar la suspensión de éste. Por lo tanto, se hace de la cuestión del respeto de los derechos humanos motivo suficiente para la suspensión de las relaciones económicas entre

⁵ Es decir, la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de algunas obligaciones que constituyen el objeto del derecho. El Poder Judicial comunicará el incumplimiento pero ofrecerá al Estado la posibilidad de conocimiento y reparación de la violación alegada, antes de acudir a la esfera internacional a denunciar el incumplimiento. *Idem*.

⁶ *Vid.* Delegación de la Comunidad Europea en México, *Las etapas de la entrada en vigor del Acuerdo Comercial entre México y la Unión Europea*, http://www.delmx.cec.eu.int/es/ue_y_mexico/etapas.htm, Consulta: 3 de mayo de 2006.

⁷ Degrelle, Orlane, “La cláusula democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?” en *Ibidem.*, p. 68.

México y la UE. México aceptó la Cláusula Democrática con la condición de anexar una declaración unilateral que especificara el fundamento de su divergencia en política exterior basada en la Constitución, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención⁸.

Para el 2005 observamos ya avances significativos en el Acuerdo⁹ incluso en el área de derechos humanos. Al realizar un parangón entre los DESC y el Acuerdo Global, los encontramos desde el artículo primero, el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, la cooperación en materia de formación y educación (artículo 31), medio ambiente y recursos naturales (artículo 34), derechos humanos y democracia (artículo 39), salud (art. 42) y la cláusula evolutiva (art. 43).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México¹⁰ realizó un análisis de investigación respecto de la situación de los DESC en nuestro país. El resultado es desfavorable para México resaltándose la sujeción a condiciones concertadas por el gobierno mexicano con los organismos financieros internacionales y a los acuerdos comerciales, ha significado la vulneración al derecho a la libre determinación del pueblo mexicano y a la disminución de las capacidades del gobierno para atender sus responsabilidades de proveer de desarrollo económico, social y cultural al país; la consecuencia, el menoscabo de la calidad de vida de la población.

El principio de universalidad de los DESC se pone en riesgo al dejar que la satisfacción de los DESC quede en manos del mercado, eliminando el poder regulador y las necesarias intervenciones directas del Estado frente a las inequidades propias de un sistema competitivo. Se trata de campos desprotegidos de los DESC, en donde el Estado tiene la obligación de participar y responder. La garantía universal de acceso a los principales productos y servicios que aseguran la cobertura de los DESC para los mexicanos refiere al principio de igualdad de derechos y es un elemento fundamental para enfrentar la profunda desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad y que se ha constituido en un elemento corrosivo de la cohesión social.

Para contrarrestar las precarias condiciones en que se encuentran los DESC en nuestro país, la misma oficina enlista recomendaciones; sin embargo, la acción más clara ha sido la resultante de las labores conjuntas¹¹ del marco de cooperación México-UE, el cual se encuentra sustentado en dos documentos fundamentales: el *Country Strategy Paper* y el Memorando de Entendimiento 2002-2006. De acuerdo con este documento la UE contribuyó con 56.2 millones de euros para ese periodo en las áreas de desarrollo social y reducción de la desigualdad, cooperación técnica y científica, cooperación en el sector económico y consolidación del estado de derecho y apoyo institucional.

⁸ Anexo III, *Documentos oficiales 1975-1997*, Acuerdos entre México y la Unión Europea, "Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra (23 de julio de 1997)" en *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, Madrid, IRELA, 1997, p. 345, en *Ibidem.*, p.74.

⁹ *Europa en México 2005*, Delegación de la Comunidad Europea en México, Comisión Europea Secretaría de Relaciones Exteriores, dic. 2005, pp. 7-11.

¹⁰ Se analizaron las transformaciones experimentadas por México en los últimos veinte años, a partir de la crisis de la deuda y del modelo de desarrollo estabilizador de 1982. Cnf. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, capítulo 4to.

¹¹ *Vid, Europa en México 2005, op. cit.*, pp. 31-32.

Conclusiones

El Estado mexicano debe poseer mecanismos suficientes para dar soluciones en caso de violación de los DESC, a través de su Poder Judicial y sólo en caso de incumplimiento proceder ante un tribunal internacional. No existen acciones específicas y/o sanciones frente al incumplimiento por parte del Estado, sin embargo una posibilidad es la Cláusula Democrática del Acuerdo Global (indirectamente) que con limitaciones y convirtiéndola en una cláusula positiva fortalecería los derechos humanos.

Es de vital importancia que en el Poder Judicial se reconozcan y apliquen los Tratados Internacionales (en especial en cuanto a derechos humanos) como ley positiva así como de la jurisprudencia internacional, pues al no ser de aplicación consuetudinaria resulta una falta de coherencia en la aplicación de las leyes en el ámbito local. Lo anterior nos invitaría a reformular figuras como la del “Juicio de Amparo”, pues al ser un modelo individualista no reconoce representación judicial de intereses colectivos, por lo que no permite la exigibilidad de los DESC.

Ahora bien, la reserva interpuesta por México respecto de los derechos previstos en el artículo 8 del PIDESC referente a la libre sindicación, el ejercicio del voto libre y secreto y el derecho a huelga, nos hace pensar en una eminente violación de dichos derechos inmersa en un proteccionismo sindical por parte del Estado. Por lo que, la propuesta implica cambiar la estructura del sindicalismo en donde se ejerza la representación de la sociedad civil dentro de un sistema democrático y en el cual las grandes transnacionales no resulten favorecidas.

A seis años de la firma de Acuerdo Global observamos dos polos, uno que consideramos como negativo derivado del libre comercio (la disminución de derechos como el de un nivel de vida adecuado y el de libre determinación de los pueblos) y otro relativo al diálogo político y a la cooperación. En este segundo, reconocemos el activismo generador de resultados a través de programas específicos por parte de las acciones conjuntas. No obstante, se ha mostrado mayor interés de Europa hacia México, por ende es imprescindible que nuestro país promueva la creación de proyectos propios y que conozca los programas de la Comunidad, de lo contrario los recursos europeos se desviarán para otros fines.

Por otra parte, en cuanto a los DESC en México la propuesta es situarlos a nivel Constitucional, con el objeto de exigir al Estado su responsabilidad respecto de cada uno de los derechos. En cuanto al derecho a la salud observamos cierta discriminación y violación de la garantía de igualdad, generada por los diversos sistemas de seguridad social que fragmentan el acceso a la salud de todos los mexicanos. Por lo que se refiere al derecho a una vivienda adecuada, este ha dejado de ser un satisfactor social para convertirse en una mercancía accesible a sectores económicamente activos y con cierto nivel de ingreso, en donde se deja en estado de indefensión a un gran porcentaje de la población.

Respecto a la obligación alimentaria debe ser asumida por el Estado con apoyos y esquemas específicos dirigidos al campo para contrarrestar la dependencia alimentaria y frenar, entre otros, el desplazamiento de los campesinos, la pobreza, la migración y la delincuencia. Asimismo, el Estado debe asumir un rol protagónico para la generación de

inversión en el campo, frente a la apertura de los mercados internacionales derivada del libre comercio.

En materia de derechos culturales al ser reconocidos como jerárquicamente superiores se establecerán programas bien estructurados para protegerlos. En cuanto al respeto al medio ambiente, optar por la descentralización democrática de la gestión pública ambiental con la participación de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las minorías, aunado al cumplimiento de la ley por parte de las trasnacionales con sus responsabilidades ambientales, de desarrollo sustentable y de respeto de los derechos humanos.

En lo que al derecho a la educación se refiere, incorporación en la ley los principios internacionales sobre la multiétnicidad, la diversidad y la equidad, haciendo factible una educación con calidad desde la equidad. Crear programas para elevar la calidad del magisterio, permitir la libre sindicalización, elevar el ingreso de los profesores e incrementar la oferta de escuelas técnicas y universidades públicas.

Para concluir, podemos decir que los DESC a la luz del Acuerdo Global se han visto favorecidos. Aunque la crítica de los organismos internacionales es severa, observamos la completa disposición del gobierno mexicano de permitir ser evaluado con transparencia. Por otra parte, la timidez de los programas europeos no ha resuelto el fondo de los problemas en México y la burocracia ha impedido el aprovechamiento de los programas de cooperación. Por ende, el gobierno mexicano debería ser más accesible, propositivo y permitir la actuación de la sociedad civil de los dos bloques. Lo anterior sería posible dividiendo el país en mesoregiones a fin de focalizar los recursos y la solución de problemas, favoreciendo al mismo tiempo la descentralización.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS Christian, “Hacia la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” en Carbonell Miguel, Cruz Parcerio Juan Antonio y Vázquez Rodolfo (comps.), *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, 3ª. ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.

DEGRELLE Orlane, “La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?” en Lebrija Alicia y Sberro Stephan, México-Unión Europea, *El Acuerdo De Asociación Económica, Concertación Política Y Cooperación*, M.A. Porrúa-IEIE-ITAM-AMC-CE, México, 2002.

ESPEJO YAKSIC Nicolás, “¿Quién debería creer en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales?” en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, México dic. 2005.

_____, “Diagnóstico sobre Derechos Humanos en México. Capítulo 4. Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Anexo, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Programa de Cooperación sobre

Derechos Humanos, México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, México dic. 2005.

_____, *Europa en México 2005*, Delegación de la Comunidad Europea en México, Comisión Europea — Secretaría de Relaciones Exteriores, dic. 2005.

_____, Delegación de la Comunidad Europea en México, *Las etapas de la entrada en vigor del Acuerdo Comercial entre México y la Unión Europea*, http://www.delmex.cec.eu.int/es/ue_y_mexico/etapas.htm.

***“Asociación Estratégica Unión Europea-México.
Las redes de conocimiento en materia ambiental.
Área prioritaria para el desarrollo de la cooperación”***

Dra. Araceli Parra Toledo*

La asociación global en favor del desarrollo sostenible¹, propuso la colaboración de la Unión Europea con los países en desarrollo, donde señalaba: *deberá esforzarse en demostrar los vínculos políticos que existen entre la buena gobernanza, la reducción de la pobreza de larga duración y la protección de los recursos naturales.*

La propuesta Europea “conocimiento para el crecimiento”, reorienta el papel de la investigación y la tecnología para crear, usar, y diseminar, un conocimiento que fortalezca el *sistema de protección ambiental*, en el contexto de la competencia por el mercado internacional.

En el proceso dinámico de la agenda de la investigación estratégica, se identificaron las prioridades temáticas de la investigación, las plataformas tecnológicas y los instrumentos de investigación.

La prioridad de la investigación

La Comisión Europea, en enero 2000, creó el Área de Investigación Europea (ERA, por sus siglas en inglés)² con el propósito de fortalecer la coherencia de las actividades de la investigación a través del programa “Hacia un Área de Investigación Europea” combinando tres conceptos:

- “mercado interno” en la investigación. Libre movilidad del conocimiento, investigación y tecnología. Incremento de la cooperación, estímulo a la competencia y mejora en la asignación de los recursos;
- “investigación Europea”. Coordinación con la política nacional de investigación y la repatriación de la investigación realizada y financiada, fuera de Europa;
- “política de investigación” Europea. Asignar los fondos para las actividades de investigación, considerando los aspectos relevantes de las políticas Europeas.

Aprobados por la Comisión Europea, se establecieron indicadores y metodologías de evaluación para cinco temas:

* Profesora Titular “C” definitiva de la FES Acatlán, U.N.A.M.

¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 13.2.2002, COM(2002) 82 final.

² European Investigación Area.

- Recursos humanos en investigación y en profesiones científicas y tecnológicas,
- Investigación pública y privada,
- Productividad científica y tecnológica,
- Impacto de la investigación en la competitividad económica y el empleo,
- Promoción de la cultura de la investigación y la comprensión pública de la ciencia

Con el Séptimo Programa Marco (FP7), se identificaron tres temas prioritarios de la investigación:

- contribuir a los objetivos de la política,
- potenciar la investigación,
- “añadir valor” a la investigación, y
- Comunicar los avances de la ciencia y la tecnología.³

Las Plataformas de Tecnología (FP7)

El crecimiento y la competitividad Europea tiene 22 plataformas de tecnología⁴ para los sectores de aeronáutica, hidrógeno, nano-electrónica, medicina y el acero. El Código de Práctica Voluntaria de apertura y transparencia, para los industriales, investigadores, autoridades públicas, los financieros, diputados, consumidores y sociedad civil, deben resolver los retos tecnológicos. Estas Plataformas son una fuerza movilizadora para el avance en la investigación y el desarrollo balanceando del crecimiento y la competitividad, y la **sustentabilidad**, económica, social y ambiental.

La Fundación para Ciencia Europea, apoya el desarrollo de “talleres” exploratorios que identifican las áreas y los equipos de investigación para crear e intercambiar conocimiento, establece alianzas y posibilidades de colaboración⁵, entre centros y laboratorios de excelencia en diferentes campos de conocimiento.

³ ‘Guía para la política de apoyo a la investigación de la futura Unión Europea’

⁴ Ver <http://www.cordis.lu/technology-platforms>

⁵ Ver <http://www.esf.org/workshops>.

La investigación en la UNAM

El rediseño e implementación de la política de fortalecimiento a la investigación a través de la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM, registra como meta de investigación:

- crear los talleres que exploran los mapas emergentes de investigación en diferentes áreas especializadas,
- producir un conocimiento nuevo vinculado con las humanidades, y
- establecer los indicadores de evaluación por resultados.

Los talleres de investigación de la UNAM como espacio para el diálogo, centran su reflexión en los siguientes temas:

- calidad de vida y el desarrollo de los recursos biológicos,
- sociedad de la información de uso público,
- crecimiento competitivo, ***energía y desarrollo sustentable***,
- la investigación para la ***comunidad local***, y
- fortalecimiento de la conciencia del vínculo economía, sociedad, y ambiente.

El espacio común de la educación superior

La integración de las redes académicas de México y la Unión Europea para impulsar la cooperación en las actividades educativas, científicas y de investigación en materia ambiental, a partir de lo existente, propicia la cooperación para formular la estrategia global de la investigación, en la identificación de las necesidades comunes, los temas y las oportunidades de ciencia y tecnología.¹

La reflexión académica interdisciplinaria a través del establecimiento de las redes de conocimiento, ha permitido el establecimiento de un marco de referencia y de expresión curricular, para la comparación de las estrategias de formación relativas a las competencias profesionalizantes, las habilidades y las destrezas en doce campos, y establecer la convergencia de la educación superior.²

La cooperación multilateral para las universidades frente a las demandas de movilidad e intercambio de conocimiento, reclama el fomento a la integración de las redes, para cumplir con el Mandato de la UNESCO, en cuanto a la educación superior de calidad, y

¹ Ver <http://www.conacyt.mx/uemexcyt/>

² Proyecto Alfa Tuning LA, ver <http://tuning.unideusto.org/tuningal>

la asociación estratégica de las instituciones de educación superior entre México y la Unión Europea.

Por lo anterior, es indispensable apoyar el establecimiento de una red de conocimiento sobre las *políticas públicas ambiental y regional*, y proyectos de investigación en estos temas, para avanzar en la asociación estratégica, a través del Programa de Estudios de la Comunidad Europea de la FES Acatlán, UNAM, y las instituciones de educación superior Europeas -Colegio de Europa, Institutos de Estudios Avanzados-, e integrar una política de investigación conjunta. Fortalezcamos esta acción para un beneficio mutuo.

“Procesos de Integración Regional incomparables”

Dr. Jordi Bacaria Colom*

En los análisis comparados de integración regional se establecen relaciones de similitud entre distintos procesos de integración, intentando ilustrar sobre éxitos y fracasos y velocidades de integración. En general las “áreas de libre comercio” constituyen un camino para alcanzar un proceso de integración regional y algunas de ellas se comparan con el proceso de integración europeo.

Con toda la prudencia de cualquier clasificación, se puede diferenciar entre las integraciones Norte-Norte, Norte-Sur, de las de tipo Sur-Sur. En las primeras es común comparar el proceso de integración en América del Norte con el de la Unión Europea, aunque el modelo se reconoce como distinto, lo es por las características del proceso (libre comercio *versus* unión económica y monetaria, respectivamente) que determina diferencias institucionales. Aunque en las comparaciones se pueden encontrar afirmaciones “curiosas” como la de Robert Pastor que afirma que el modelo de integración de América del Norte es distinto del de Europa, porque respeta más al mercado y confía menos en la burocracia¹. No deja de ser curiosa la afirmación porque en la Unión Europea se ha conseguido completar el mercado único y parcialmente la unión monetaria, mientras que en ámbito del TLCAN no se puede hablar de mercado único ni de libre circulación y mucho menos de unión monetaria.

En el nivel de integración, Norte-Sur también se pueden encontrar comparaciones entre el proceso de integración Euro-Mediterráneo² (iniciado en la Cumbre Euromediterránea de 1995 y los Acuerdos de Asociación firmados entre los países mediterráneos y la UE) y la integración en América del Norte en lo que se refiere a México. Aunque para ser precisos estos casos no son exactamente una pura integración Norte-Sur.

En la integración Norte-Norte, se considera comúnmente que la Unión Europea es un proceso de integración más avanzado y exitoso con relación al de América del Norte, mientras que en la Norte-Sur de la integración regional Euro-Mediterránea no ha conseguido el nivel de integración y comercio alcanzado por América del Norte en relación con México, a pesar de algunas “similitudes” entre ambos procesos. Sin entrar en los elementos esenciales de los distintos ritmos de crecimiento de comercio en el caso de América del Norte y el Euro-Mediterráneo, hay un punto común que surge tanto en los debates académicos como en los foros políticos: los movimientos migratorios y su limitación. La contradicción que supone tener libre circulación de mercancías y limitación en los movimientos de personas. Sin embargo, en el proceso de integración de la Unión Europea, en el que se reconocen las llamadas cuatro libertades: libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, la libre circulación de personas en el interior de la Unión, en caso de nuevos Estados miembros, tiene

* Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), es co-director del Master de Integración Europea de la UAB y de la Especialidad en Integración Europea en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Co-director del Programa de Doctorado de Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona.

¹ Robert A. Pastor, “El futuro de América del Norte”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol 8, núm 4, 2008, pág. 162.

² Desde la Declaración de París de 13 de julio de 2008, “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo”

limitaciones transitorias hasta alcanzar la plena libertad. Por el contrario, en los casos de los procesos de integración Norte-Sur mediante área de libre comercio, el problema migratorio Sur-Norte, acaba siendo un escollo para avanzar cualitativamente en la integración.

Otros procesos de integración Sur-Sur, son los de América del Sur y Centroamérica, con características distintas a los anteriores, en particular por la simetría entre socios y las dificultades en consolidar los procesos. También de escaso avance son los procesos de integración Sur-Sur entre países mediterráneos, como el que se deriva del Acuerdo de Agadir³. Entre estos procesos, aunque es menos corriente, también se establecen comparaciones aunque hay diferencias en los procesos establecidos, ya sea mediante unión aduanera en los de América Latina y como áreas de libre comercio los de los países del Sur Mediterráneo⁴.

No entraremos en profundidad en las características del proceso de integración europeo ni en el de Norte América. Tomando como punto de partida que en su sentido más general, el término “integración económica” denota la combinación de distintas economías nacionales en una unidad territorial más amplia⁵, las distintas modalidades de integración económica, conducen incluso a distintos niveles de integración política-institucional. Mientras que la modalidad de libre comercio, encuentra resistencias al avance de la integración a partir de cierto punto, las uniones aduaneras o el mercado común, permite vislumbrar soluciones institucionales en que la característica principal es la cesión de competencias de los Estados, hacia el nivel supranacional donde se establece un nivel de gobernanza política o económica que incluso cuando la soberanía sigue siendo de los Estados miembros, se facilita enormemente la coordinación de políticas. A modo de ejemplo, la coordinación ante la crisis financiera actual, iniciada con una cumbre de los 15 jefes de gobierno de la zona euro, siguiendo el plan de intervención diseñado en el Reino Unido⁶ o la mini cumbre⁷ para establecer una posición común en la Conferencia de Washington del 15 de noviembre.

La existencia de instituciones supranacionales, motor de la integración, es la principal diferencia entre los procesos de integración entre el TLCAN y la Unión Europea. Esta diferencia, en algunos momentos se ha visto como perjudicial para la Unión Europea, por sus dificultades en el necesario avance hacia una relativa unión política de tipo federalizante. Así, en el balance negativo se apunta el fracaso de la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, o en las dificultades del todavía proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, con el resultado negativo del referéndum de Irlanda. Sin embargo, en octubre de 2008, ante el riesgo del desplome de los mercados financieros por la crisis de confianza, originada en Estados Unidos y extendida rápidamente hacia Europa, la solución adoptada puede ser una solución más o un paso hacia la integración financiera y el establecimiento de normativas reguladoras prudenciales del sector financiero, que vayan más allá de los límites estrictamente europeos. En este momento, la Unión Europea aparece como ancla internacional del sistema financiero, debido al peso económico de la eurozona y de la gestión monetaria del Banco Central Europeo.

³ Firmado en febrero de 2004 entre Egipto, Marruecos, Túnez y Jordania.

⁴ Azzam Mahoub, *L'intégration régionale Sud-Sud. Une perspective comparative Monde Arabe – Amérique du Sud*, PapersIEMed, IEMED, Barcelona,

⁵ J.M. Jordán, *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, pág. 28.

⁶ El 12 de octubre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona decidieron una respuesta coordinada y conjunta a la crisis financiera con la capitalización de los bancos en crisis y otras medidas con el fin de restablecer la confianza.

⁷ Del 7 de noviembre de 2008

En este punto se puede mencionar la situación de México y su relación con sus dos socios principales con los que mantiene tratados de libre comercio, Estados Unidos y la Unión Europea. En el caso de la UE, no se trata de una típica relación de integración Norte-Sur o “hub-spokes”, sino que forma parte de una relación transatlántica, identificada por la UE como parte de la asociación estratégica con Latinoamérica. En cambio si sería Sur-Sur el “Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-CE”⁸, calificado de acuerdo pionero en el sistema comercial internacional por ser el primer acuerdo comercial auténticamente global entre el norte y el sur.

México desde entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, ha experimentado un aumento importante de su comercio exterior con sus principales socios del Norte, que ha empujado cualquier otra alternativa de diversificación hacia el resto del mundo. Por el contrario, la evolución de las relaciones comerciales con la Unión Europea, no han crecido tanto como sus expectativas, aunque entre los años 2000 y 2007 el volumen de comercio de México con la UE ha pasado de cerca de 22 mil millones de dólares a 50 mil millones.

Como consecuencia de la crisis financiera y la recesión económica, México tiene serios problemas debido a la estrecha dependencia de su principal socio económico y la falta de una mayor orientación de sus exportaciones hacia la Unión Europea, como una alternativa de diversificación.

No ocurre lo mismo con las inversiones y en el sector financiero. Después de la entrada en vigor del Acuerdo con la UE, México recibió casi el doble de Inversión Extranjera Directa (IED) procedente de la UE que en los 14 años previos. La participación de la UE en la Inversión en México ha ido en aumento, por lo que actualmente es la segunda fuente de IED con alrededor del 24% del total, con una participación sólo detrás de Estados Unidos, que concentra alrededor del 65% de la IED.

Entre 1999 y 2006, las empresas con capital de la UE realizaron inversiones por 41,348.8 MDD; cantidad que representa 28.4% de la IED total que ingresó al país en ese periodo (149,763.5 MD). El subsector que más inversión recibió en este tiempo fueron los bancos, con 7,167.8 MD. Esto debido a la compra de Bancomer por parte del banco español Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) en 2004, donde se superaron los 3,800 MD, aunque las empresas de Inversión centran sus actividades en la industria manufacturera (principalmente alimentos procesados, químicos e industria automotriz) con 40%, y en Servicios Financieros con 31%.

Con la mayor crisis financiera global de todos los tiempos, como todos los economistas reconocen y que Paul Krugman, el Premio Nobel de Economía de 2008, atribuye a la inconsecuente política de Georges W. Bush, México dispone de una ventana de oportunidad en el Acuerdo con la Unión Europea, e incluso de un blindaje de su economía al no depender exclusivamente de los bancos de Estados Unidos.

Después de ocho años de vigencia del “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación” y de las dificultades de la integración comercial con la UE y del desequilibrio de la balanza comercial, surge un nuevo elemento a

⁸ Firmado en Bruselas el 15 de octubre de 2008 (http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr220208_en.htm)

considerar que no se había percibido antes de la crisis. La Unión Europea y gracias al Acuerdo, transmite estabilidad a la economía mexicana a través del sistema financiero y del anclaje de los bancos europeos.

No todas las relaciones económicas y sus efectos, son medibles o deben ser medidos en términos de los resultados de los intercambios comerciales. Sin embargo, las ventajas de la diversificación en el capítulo de las inversiones directas extranjeras en manufacturas y servicios también deberían extenderse a los intercambios comerciales.

Bibliografía

Jordán, Josep M^a, La Economía de la Unión Europea, 6^a Edición, Thomson-Civitas, 2008.

Mahjoub, A. “L’intégration régionale Sud-Sud. Une perspective comparative Monde Arabe – Amérique du Sud“, PapersIEMed, IEMED, Barcelona, 2008, <http://www.iemed.org/documents/papersiemed4.pdf>.

Pastor, R.A., ”El futuro de América del Norte”, Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 8, núm 4, 2008.

“El idioma español; lecciones de la Unión Europea para el TLCAN”

Dr. Stephan Sberro*.

En la inserción internacional de México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte desempeña un papel preponderante. Y nuestro acuerdo global con La Unión Europea viene en segundo lugar.

En los debates acerca de nuestra integración, un aspecto ha sido descuidado, el aspecto lingüístico. Siempre hemos actuado como si no tuviera la menor importancia o que se pudiera resolver por sí mismo.

Tal no es el caso. El idioma tiene una importancia central para el éxito de cualquier integración. No tener una política de defensa de nuestros intereses lingüístico equivale a aceptar que la hegemonía del inglés es igual que aceptar abandonar la legitimidad y la transparencia del proyecto de integración norteamericano, preludio a la integración hemisférica. También equivale a renunciar de antemano en un ámbito difícil de medir pero primordial, el de las ideas.

Para definir nuestra política, una vez más, la experiencia europea, sus éxitos como sus fracasos, puede servirnos de referencia. Esta veta, totalmente ignorada en México, puede ser explorada más fácilmente gracias a nuestra relación especial con la Unión Europea en los años venideros.

1- La política lingüística europea y sus similitudes con América del Norte

Europa es el continente en el cual la relación entre lengua nacional e identidad nacional ha iniciado y es la más clara. Por esta razón la igualdad absoluta entre todas las lenguas oficiales de los miembros de la Unión siempre ha sido considerada como una señal clara de los principios de igualdad y soberanía de estos Estados. Sin embargo, la política lingüística de la UE parece modesta, y después de cincuenta años y varias olas de adhesión no ha progresado mucho en sus planteamientos, tanto teóricos como prácticos. En realidad, contrariamente a muchos otros ámbitos, esta política no es fundamentalmente diferente de la del TLCAN. Aún no se ha formulado una política para definir de qué manera la Unión debe dirigirse a sus ciudadanos, excepto para las leyes y documentos oficiales, traducidos obligatoriamente en los ahora veintitrés idiomas oficiales de la Unión. La política lingüística interna de las instituciones de la UE tampoco es clara ni coherente. No respeta ni el principio de igualdad entre todos los idiomas oficiales y tampoco es idéntica en todas las instituciones.

Así, la Comisión Europea posee tres lenguas de trabajo: alemán, francés e inglés, mientras el Parlamento Europeo y el Consejo intentan preservar un multilingüismo más integral en su funcionamiento. El Banco Central Europeo utiliza inglés (mientras el

* Doctor en Ciencias Políticas por el Instituto de Altos Estudios de América Latina, en la Universidad de París III-Nueva Sorbona, en París, Francia. Es catedrático “Jean Monnet” y Codirector nacional del Instituto de Estudios de la Integración Europea en el ITAM.

Reino Unido ni siquiera comparte el Euro). El Tribunal Europeo de Justicia sólo utiliza el francés como lengua de trabajo.

Tampoco existen reglas para saber cómo la UE se puede dirigir al resto del mundo.

El estatus lingüístico de la Unión deriva de la igualdad entre las diferentes versiones del tratado de Roma y de una directiva europea emitida el año siguiente dejando al Consejo de Ministros la responsabilidad de definir mejor este estatuto por unanimidad. En este sentido, es muy similar al estatuto lingüístico del TLCAN.

Sin ambiciones políticas o culturales, el TLCAN no tenía por qué incluir una política lingüística. Es un Tratado y no una organización internacional. Sin embargo, el hecho que esté redactado en los tres idiomas de América del Norte los transforma implícitamente en los tres idiomas oficiales de la región. Este estatuto se vuelve explícito cuando se menciona que el Acuerdo es válido en cualquiera de los tres idiomas oficiales y que las desavenencias y fallos deben dirimirse en cualquiera de estos tres idiomas.

Como para todos los aspectos del acuerdo, fuera de los comerciales, esta política lingüística inexistente se está dibujando sobre la marcha. El uso predominante del inglés, natural dada la predominancia demográfica y sobre todo económica de Estados Unidos. La pregunta es saber qué grado alcanzará esta predominancia frente al español y al francés. La situación de estos dos idiomas es totalmente distinta en América del Norte. Son distintos, su historia, su cultura, la relación que mantienen con el idioma, el peso demográfico y la situación económica de las poblaciones que las hablan. También son distintos los retos y problemas, y las políticas lingüísticas internas conducidas en México y Canadá para enfrentarlos.

Sin embargo, también existen puntos en común que permiten entablar un diálogo y compartir experiencias y estrategias. En los tres países, el idioma ha sido importado de Europa, donde permanece su origen y su referencia. Y sin embargo, en los tres casos, este lenguaje impuesto ha sido un elemento importante de integración de la sociedad y queda ligado a la experiencia de construcción nacional y de proyección internacional. Hoy las versiones del español, francés e inglés habladas en América del Norte reflejan una experiencia nacional y una cultura propias aún si se sigue compartiendo un fondo importante de vocabulario, historia y cultura con los países de origen de estos tres idiomas¹.

2- Importancia de definir una política lingüística para México

Desde siglos, poetas, políticos y filósofos han afirmado que la lengua se encontraba en el corazón de la identidad nacional. Johann Gottfried von Herder (1744-1803), lo había muy bien expresado con su idea de espíritu nacional, *Volksgeist*. Esta referencia y las consecuencias que tuvo en la política internacional de Alemania y en las relaciones internacionales hasta la segunda Guerra Mundial, hace clara la relación estrecha entre proyecto nacional y relaciones internacionales.

¹ Ver Norman Berdichevsky "Nations, Language and Citizenship" MacFarland and Company Inc Publishers, Jefferson NC y Londres, 2004 p. 3.

Una lengua actúa sobre la mente de la gente. Sapir, Whorf y antes de ellos Humboldt habían descrito cómo cada idioma fomenta un esquema de pensamiento y unas estructuras mentales propias. La lengua “se inscribe de forma directa como un motor de pensamiento, de cultura y de civilización²”. Para aplicar estas ideas al ámbito de las relaciones internacionales, esto significa que las lenguas proyectan el modelo de pensamiento y, por ende, los objetivos de sus locutores. Los conceptos religiosos, filosóficos, políticos, jurídicos no son equivalentes en todos los idiomas. Se pueden adaptar pero no son idénticos y reflejan en la traducción las concepciones de las lenguas de acogida. Si no son traducidas, este fenómeno de digestión no toma lugar y se adoptan o se imponen conceptos tal cual de una cultura a otra. En relaciones internacionales al igual que dentro de cada nación, la lengua dominante es la lengua del vencedor, y en esta lucha constante de poder que caracteriza las relaciones internacionales en la visión neo realista, “la lengua está en todas partes dentro del poder, y el poder está en todas partes dentro de la lengua³”.

Los internacionalistas han pensado menos en este tema, pues se trataba sobre todo de un asunto de política interna. Sin embargo el idioma está naturalmente en el corazón de las relaciones entre naciones y, por ende, parte de un elemento del proyecto de política internacional de cada una de ellas.

Incluso para las minorías nacionales, “afirmar su existencia a través de la preservación de su lengua (y a través de ella de su cultura), es comprobar una capacidad de acción y afirmar una reivindicación de cambio” dice Anahide Ter Minassian, analizando el caso del armenio. Esta afirmación, por supuesto, tiene consecuencias internacionales; lo comprueba la afirmación lingüística armenia en el imperio otomano y el final de esta afirmación con el genocidio de 1915-1917⁴.

Así la lengua es un instrumento de identidad nacional e internacional. También es un instrumento de poder. El fenómeno central de las relaciones internacionales, la proyección e imposición del poder. Estos se efectúan tradicionalmente por la fuerza militar pero cada vez más por medios más sutiles como el comercio o la cultura. Los franceses hablan desde siglos de irradiación cultural (*rayonnement culturel*), los teóricos estadounidenses, siguiendo a J. Nye, inventaron en los años ochenta la noción de poder blando (*soft power*). Ambas nociones son comparables y describen instrumentos a disposición de los Estados para defender sus intereses sin recurrir a la fuerza armada. Esta teorización corresponde a un uso amplio de estos instrumentos por parte de Francia, de Estados Unidos o del Reino Unido.

En este ámbito, España y los países hispano-hablantes son más bien novatos y tienen mucho que aprender de los éxitos y fracasos de sus antecesores. Por esta razón, la experiencia de la UE, donde el español es idioma oficial y la experiencia canadiense, en la defensa del francés, son importantes.

² Claude Hagège Discours d'ouverture (discurso de inauguración) en Salem Chaker ed. “Langues et Pouvoir, Edisud-Langues O 1998 p. 14. Hagège cita el ejemplo de la traducción de las nociones evangélicas y antes de ellas aristotélicas de sustancia y accidentes que se tradujeron en chino por “lo que se sustenta solo” y “lo que se apoya en algo”, lo que hace aparecer una noción de bipolaridad típica de la tradición filosófica china.

³ *Ibidem*.

⁴ Anahide Ter Minassian “enjeux d'une politique de reconquête linguistique: les arméniens dans l'empire ottoman 1853-1914” en Salem Chaker ed. “Langues et Pouvoir, Edisud-Langues O 1998 p.151.

3- Las lecciones de la UE para la inexistente reflexión mexicana

En el caso del español en España, existen en realidad dos políticas muy complejas, tupidas y bien definidas:

- La del español/castellano⁵ frente a los otros idiomas nacionales, catalán, euskera, gallego y ahora incluso aragonés, bable o leonés.
- La que nos ocupa más en el marco de esta reflexión, es la defensa del español dentro del proyecto de integración regional que constituye la UE.

Existe también por supuesto una estrecha relación en el desarrollo de las dos políticas. El catalán por ejemplo hablado por 7 a 10 millones de personas, según las estimaciones en Europa, sería una lengua media a la escala europea, por encima de la mayoría de las 23 lenguas oficiales de la UE. Los catalanes han intentado adquirir algunos derechos como el derecho de utilizar el catalán en sus comunicaciones bilaterales con la Comisión Europea. El estatuto progresa pero para que se vuelva un idioma oficial, habría primero que el gobierno central español lo proponga a sus colegas; un gesto que no parece probable. De la misma manera, existe una política europea de protección de los idiomas minoritarios con:

- la Carta de las lenguas regionales desde 1981
- la oficina europea para los idiomas menos utilizados en Dublín
- la red Mercator

También existen proyectos más horizontales que tienen un efecto de fomento del uso y aprendizaje de los idiomas más pequeños como LINGUA ERASMUS, SOCRATES o el Consejo Europeo de las Lenguas con redes temáticas examinando las cuestiones de idiomas en las instituciones europeas de educación superior.

Finalmente existen varias directivas europeas acerca de los idiomas. La más notable siendo la de 1977 sobre la enseñanza del idioma materno para los hijos de inmigrantes. La base de la política europea, que atañe al español, es la estricta protección de la diversidad lingüística y de los idiomas oficiales de los Estados miembros.

Sin embargo, la evolución concreta apunta hacia la emergencia de tres idiomas principales de trabajo: alemán, inglés y francés y en realidad de un solo idioma de comunicación: el inglés. En este caso, España, como todos los Estados miembros menos el Reino Unido, no puede y no quiere descansar en las reglas oficiales sino ser vigilante. En este ámbito, España se ve más preocupada por el estatuto del español dentro de su territorio y de su continente que sus ex colonias americanas.

De este lado del Atlántico, el español es la lengua más hablada y se sigue expandiendo inclusive en el corazón de Estados Unidos. En América Latina no existían hasta hace poco verdaderas políticas lingüísticas. Pero las cosas están cambiando y como en el caso de España, existen dos vertientes interrelacionadas, a estas políticas.

Por una parte se intenta definir una política de protección y defensa de los idiomas indígenas prehispánicos.

⁵ J. Mondejar-Caplán "Español castellano, do snombres por una lenga" Ediciones Quijote, 1981

Por otra parte, la globalización, la apertura económica y cultural, la constitución de bloques regionales rompe el esquema secular que permitía que un americano de habla española no necesitara hablar otro idioma para viajar, educarse o trabajar. El TLCAN y los numerosos acuerdos que le siguieron y le seguirán obligan a pensar al lugar del español en el hemisferio occidental. En primer lugar, para la definición de las políticas nacionales, pues como lo dice Clare Mar-Molinero, la presión para aprender y enseñar inglés es cada vez más fuerte y entra necesariamente en conflicto con el afán declarado de dar más lugar a los idiomas indígenas⁶. Por otra parte, uno de los desafíos añejos de América latina se traslada a la política lingüística con la posible emergencia de un imperialismo lingüístico⁷ del inglés.

Interviene un tercer factor, que es precisamente el mayor activismo de España en cuanto a la defensa y promoción del idioma. El fin del régimen de Franco, para el cual la hispanidad se quedó en la retórica, y la adhesión a la Unión Europea fueron parteaguas para una nueva política de proyección del español, apoyado también en el éxito político, económico y cultural del lugar de origen del idioma; España, que pasó en algunas décadas de ser uno de los países más atrasados de su continente a ser un modelo para los países vecinos como para sus ex colonias del otro lado del Atlántico.

España desarrolló dos instrumentos poderosos, inspirados de los que ya habían creados desde mucho tiempo Inglaterra y Francia para difundir su idioma;

- los institutos Cervantes y
- las Cumbres ibero-americanas.

A esto cabe finalmente agregar la red de academias de lengua española en España y América Latina que también ofrecen un instrumento de presión en los foros internacionales.

El español se vuelve cada vez más un idioma pluricéntrico⁸ al igual de los otros grandes idiomas de comunicación internacional. Esto constituye un tercer argumento a favor de una mayor conciencia de la política lingüística internacional para América Latina.

Es en particular el caso en México,

- El país donde más se habla español en el mundo.
- El primer país en tener un TLCAN y un proyecto de integración regional con Estados Unidos y Canadá.

4- Conclusión: Por qué una mayor atención al estatuto del español en el TLCAN

Para los europeos, un estatuto lingüístico venía naturalmente en el proyecto de integración regional. Vimos como no fue así en el caso de América del Norte. Una primera explicación estriba, no en el carácter lingüístico o cultural propio del continente, sino en el carácter de los acuerdos que se negocian.

Se ha dicho y repetido, incluso en este artículo, que el TLCAN no tenía ni tiene ningún propósito político. Este argumento, aún si fuese válido, no exime los políticos y a los académicos de una reflexión sobre el estatuto lingüístico del bloque de América del

⁶ Clare Mar-Molinero "The politics of Language in the Spanish-Speaking World" Routledge, Londres y Nueva York, 2000 p. 200.

⁷ Según la expresión de Robert Philipson "Linguistic Imperialism" Oxford University Press, 1992.

⁸ M. Clyne "Pluricentric languages, differing norms in differing nations" Mouton De Gruyter Editor, Berlín 1992.

Norte. Después de todo, el idioma es un instrumento básico de comunicación que garantiza la aplicación cabal del Tratado. No se necesita esculcar muy profundamente para encontrar un ejemplo; el mero hecho que se llame “Tratado” en castellano, “Accord” en francés, así como “Agreement” en inglés, tiene consecuencias jurídicas y, por ende, políticas importantes.

Sin embargo, este argumento no es satisfactorio: Los cambios económicos, sociales pero también políticos que experimentó México desde la firma del tratado comprueban que éste tiene un significado político. Para México, más que para sus dos socios, el TLCAN significaba escoger la democracia y la economía liberal de mercado, ratificar la decisión que se venía tomando con la adhesión al GATT y después a la OMC y a la OCDE, de ligar su destino al de sus principales socios económicos, Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón.

De haber manifestado explícitamente este propósito político, el resultado de la negociación y el contenido del acuerdo hubieran podido ser distintos desde el principio, en particular en materia lingüística. Después de todo, el MERCOSUR que sí manifestó su objetivo político integró mucho mejor la dimensión lingüística, aceptando y fomentando el bilingüismo imperante en la región.

México tiene mucho que ofrecer y también que aprender de la experiencia de la UE y de Canadá. Sobre todo tiene mucho que ganar, y mucho que perder en caso de tomar conciencia demasiado tarde de la importancia de tener una política lingüística clara, no sólo internamente sino también frente al exterior. Sin embargo, hasta ahora no se ha hecho nada en este ámbito.

***“El NO irlandés al Tratado de Lisboa,
en voz de los ciudadanos europeos.”***

Luis Antonio Huacuja Acevedo*

Después del descarrilamiento del Tratado Constitucional de la Unión Europea, tras los “noes” francés y holandés en el 2005, hoy la Unión Europea se halla nuevamente en una encrucijada. Después de un largo periodo de reflexión de los 27 países miembros de la Unión Europea para reencausar un nuevo tratado, necesario dadas las nuevas dimensiones de la Unión Europea, y una vez que hubo necesidad de trabajar en un nuevo instrumento, menos ambicioso y con el consenso logrado por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, el 19 de octubre de 2007 quedó aprobado un nuevo texto, inicialmente denominado Tratado de Reforma, que se firmó el 13 de diciembre de 2007, por los veintisiete jefes de Estado y de gobierno, en la ciudad de Lisboa y adoptó el nombre de “Tratado de Lisboa”.

Tomando como referencia el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, llamado también Tratado Constitucional, en el Tratado de Lisboa¹ se eliminaron algunos aspectos que dificultaban su aceptación, como la referencia a un texto constitucional, así como de algunos símbolos que pudiesen sugerir la idea de una idea más profunda y comprometedora en la integración regional. También hubo necesidad de aplazar algunas disposiciones, como la de la doble mayoría para la toma de decisiones en el Consejo de Ministros, donde se habrá de tomar en cuenta no sólo el voto por país, sino también por la población de cada Estado miembro², con lo que saldrán beneficiados los países miembros con mayor densidad de población.

Así las cosas, se lanzó con optimismo el nuevo Tratado y, con la prudencia que exigían las circunstancias, los 27 decidieron que su aprobación fuese por la vía parlamentaria, para salvar al Tratado de Lisboa de un descalabro como el sufrido un par de años atrás.

Sólo Irlanda, y porque así lo exige su legislación, estaba obligada a someter a referéndum el Tratado de Lisboa. Para principios de junio de 2008, 18 países (las dos terceras partes del total), habían ya ratificado el Tratado. Sin embargo, el 12 de junio de 2007, recién iniciada la presidencia francesa del Consejo Europeo, apareció el fantasma del referéndum y con él, el “no” más temido: el de los ciudadanos.

* Luis Antonio Huacuja Acevedo es Responsable del Programa de Estudios sobre la Comunidad Europea de la Coordinación de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Es Candidato a Doctor por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona; cuenta con una Maestría y una Especialidad en Derecho e la misma universidad y tiene un Posgrado en Unión Europea por el *College of Europe*, de Brujas Bélgica.

¹ por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tratado de Lisboa, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>. Página consultada el 16 de octubre de 2008.

² Para lograr mayoría cualificada se habrá de tomar en cuenta el voto del 55% de Estados, que representen al menos al 65% de la población.

Irlanda es uno de los países de la Unión Europea que más beneficios netos ha obtenido del proyecto de integración europeo³ y, por ello, los reproches y los reclamos de ingratitud por parte del resto de países europeos, principalmente los que ya habían refrendado el nuevo Tratado, no se hicieron esperar.

Resulta paradójico que en mayo de 2008 el Parlamento Irlandés ya había aprobado el Tratado de Lisboa con una arrolladora decisión de 156 votos a favor, y 10 en contra. Pero el ciudadano de a pie, aquél que se supone que está representado en el Parlamento, se decidió por el NO. 52.3 % de la población votó en contra, y 47.7% a favor⁴.

Actualmente, son ya 24 los países de la Unión Europea que han ratificado el Tratado de Lisboa. En el caso de Suecia, el Parlamento ya ha iniciado el proceso de ratificación⁵ y se espera que la República Checa lo haga antes de que termine 2008, según lo ha afirmado recientemente el Primer Ministro de éste país⁶, que asumirá la presidencia de la Unión en enero de 2009. Habrá que esperar, sin embargo, al Consejo Europeo de diciembre próximo para que se replantee el camino a seguir en torno al Tratado de Lisboa, después del “no” de Irlanda⁷.

Pero, ¿Qué hizo mal Irlanda o qué hizo mal la Unión Europea?, ¿Por qué se tuvo que repetir la historia de hace tres años?

Tal vez la respuesta no tiene que ser tan dramática: Irlanda dijo que NO porque su legislación así se lo permite, y la Unión Europea tiene que aceptar ese NO porque la normativa comunitaria así lo establece⁸. Es el costo de la democracia o, tal vez, es el costo de una mala comunicación entre la Unión Europea y el ciudadano común y corriente, el que se ve afectado por las políticas comunitarias, el que pocas veces es tomado en cuenta y tal vez por ello se hace escuchar de una manera estridente, con un pequeño NO, si se considera el número neto de ciudadanos que decidieron por casi 500 millones de europeos, pero suficiente para hacer temblar a la Unión Europea y consternar a los jefes de Estado y de Gobierno y a las instituciones comunitarias.

La realidad es incómoda para la Unión Europea, pero, ¿Por qué tendría que ser diferente?, ¿No se trató de un ejercicio democrático? o, si se considera la contradicción entre el Parlamento y los ciudadanos irlandeses ¿Tendrían que valer más los votos de los representantes que los de los representados? La democracia se impuso y la Unión Europea debe estar conciente de ello. El ejercicio del referéndum irlandés es una muestra de que la Unión aún tiene asignaturas pendientes con los ciudadanos. Al “déficit democrático”, habrá que sumar el “déficit de comunicación”. Sin embargo, y como ha dicho Alfred E. Smith: “Todos los males de la democracia se pueden curar con más democracia”.

³ Vid. Tugores, Juan. *Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana*. Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, diciembre de 2006. Pág. 30.

⁴ *Flash Eurobarometer. European Commission, 13-15 June 2008. Report: July 2008*. Pág. 5 y ss.

⁵ Nota: “Suecia inicia el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa”. En: *Pueblo en línea*: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31618/6442091.html>. Página consultada el 4 de octubre de 2008.

⁶ Vid. Nota: “Topolánek ha prometido que este año también apoyaremos el Tratado de Lisboa”, Sitio web oficial de la República Checa: <http://www.czech.cz/es/noticias/internacional/topolanek-ha-prometido-que-este-a%C3%B1o-tambien-apoyaremos-en-tratado-de-lisboa/>. Página consultada el 20 de octubre de 2008.

⁷ El Portal de la Unión Europea: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm Página consultada el 17 de octubre de 2008.

⁸ Vid. Artículo: *Europa: ¿unión o desunión?*, El País.com, Tribuna: Gabriel Tortella, 29/07/2008.

Referencias bibliográficas

-El Portal de la Unión Europea:

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm Página consultada el 17 de octubre de 2008.

-Flash Eurobarometer. European Comission, 13-15 june 2008. Report: july 2008.

-Pueblo en línea: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31618/6442091.html>. Página consultada el 4 de octubre de 2008

- Sitio web oficial de la República Checa:

<http://www.czech.cz/es/noticias/internacional/topolanek-ha-prometido-que-este-a%C3%B1o-tambien-apoyaremos-en-tratado-de-lisboa/>. Página consultada el 20 de octubre de 2008.

-Tortella, Gabriel, *Europa: ¿unión o desunión?*, El País.com, Sección Tribuna, www.elpais.com. Página consultada el 29 de julio de 2008.

-Tugores, Juan. *Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana*. Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, diciembre de 2006.

Legislación

Tratado de Lisboa. Comisión Europea

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>.
Página consultada el 16 de octubre de 2008.

“El fortalecimiento del mercado interno eurocomunitario a través de la política industrial”

José Ignacio Martínez Cortés*

Introducción

En el análisis de la economía internacional se encuentra un debate sobre la política industrial, ya que se considera que es una medida asistencialista del Estado hacia las empresas. Sin embargo, los países que la han implementado han logrado desarrollar su mercado interno. La Unión Europea (UE) no es la excepción, ya que, desde hace dos décadas, ha implementado una política industrial, la cual ahora busca innovar con la finalidad de fortalecer su desarrollo regional, mediante la cohesión económica y social y, con ello, contar con mejores estrategias para una mejor inserción en la globalización.

La instrumentación de una política industrial es un tema polémico y controversial en la mayoría de aquellos países donde se ha instrumentado, debido a que antes debe determinarse la participación del Estado para delimitar su papel, ya sea como promotor o como regulador. Una política industrial debe ser absolutamente congruente con el marco macroeconómico de la política económica de un gobierno, es necesario que incorpore una dimensión estratégica más que una concepción de intervencionismo o retiro estatal.

Paul Krugman expresa que “la política industrial debe intentar canalizar recursos hacia industrias con elevado potencial de crecimiento futuro. No se trata de que el cambio tecnológico, mediante la modificación de los patrones de demanda y de la ventaja comparativa, conduzca a esas tasas muy diferentes de crecimiento de las industrias de una economía. A menudo, aunque no siempre, es posible predecir qué industrias crecerán más rápidamente. El problema principal al que se enfrentan los gobiernos y empresarios es el criterio a utilizar para definir cuáles son los sectores que serán beneficiados por la política industrial”¹.

La política industrial de la Unión Europea

Sin duda, el país de la Unión Europea que ha tenido mayor éxito en la adopción de una política industrial es Italia que, al igual que el resto de los países eurocomunitarios, tenía serios problemas en la década de los setenta que emanaban de la crisis financiera y energética. Asimismo, en la década de los ochenta tuvo, como efecto de la recesión mundial, una reducción de su aparato productivo que afectó ciertas ramas de su economía. No obstante, y a pesar de la manifestación de la crisis, Italia fue el único país industrializado cuyo sector secundario aumentó su participación en la economía. Asimismo, hubo un acuerdo entre los sindicatos, las empresas y el gobierno, para fortalecer al sector industrial, ya que era el menos afectado por la crisis.

* Profesor del Posgrado en Relaciones Internacionales y Negocios Internacionales de la UNAM. Investigador Asociado del Centro de Estudios Europeos de la UNAM. Especialista en Política Comercial de la Unión Europea.

¹. 4. Paul R. Krugman. **Economía Internacional**. Ed. Mc Graw Hill, Barcelona, 1994, p. 302.

En este contexto, se adoptaron estrategias a largo plazo para que la actividad productiva tuviera nuevas estrategias de crecimiento. Así, uno de los mecanismos que se fortaleció fue la profesionalización de los cuadros gerenciales, fuertemente deteriorados tras años de repliegue frente a la ofensiva sindical. “La aceptación generalizada de esta estrategia por parte de industriales, sindicatos y una parte significativa de la clase política, derivó en el empleo de las transferencias financieras al sistema industrial como instrumento privilegiado y casi excluyente de política industrial”.²

Para definir los intereses comunitarios en torno a la política industrial, la Unión Europea toma en cuenta los siguientes aspectos: a) la situación relativa de la industria comunitaria; b) los factores fundamentales de la competitividad en los mercados internacionales; c) la forma en que las distintas partes interesadas pueden contribuir a la mejora de la competitividad, asumiendo la responsabilidad que les corresponde de una forma coherente y articulada; d) delimitación de los intereses comunes y las áreas de posibles conflictos con los principales competidores; e) análisis de las perspectivas de la situación económica y tecnología relativa de la Unión; f) discusión de los problemas industriales planteados a medio plazo; g) colaboración activa con todas las partes interesadas (empresas, interlocutores sociales, organismos científicos, autoridades locales, regionales, nacionales y comunitarias); y h) operaciones conjuntas, basadas en nuevas formas de cooperación industrial en áreas en que exista un interés común con sus socios comerciales más importantes (Estados Unidos y Japón).³

Esta política industrial eurocomunitaria se manifiesta ya en sectores con alto valor agregado y que son altamente competitivos en el comercio internacional. Ejemplo de ello es la industria aeronáutica, que incluso ha dejado a un lado a la industria de Estados Unidos. El primer esfuerzo que resultó de esa política es el avión supersónico, el Concorde, que fue desarrollado por Inglaterra y Francia a través de los programas industriales de la Comunidad Europea (JET, SPIRIT, EUREKA). Después del fracaso de este avión, debido a los altos costos en su producción, está el Airbus, que es un consorcio europeo que produce grandes aviones de pasajeros que compiten directamente con los más importantes de Estados Unidos. Sin duda, el desarrollo tecnológico de la Airbus tiene como objetivo desplazar del mercado a la Boeing, lo que ha enfrentado a Estados Unidos y a la Unión Europea en una guerra por dominar la industria aeronáutica civil.

Los nuevos instrumentos de la política industrial de la UE

Es importante destacar que la UE ha institucionalizado la adopción de una política industrial, la cual es ya intercomunitaria⁴. De ello da cuenta el Marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE, que tiene un enfoque más integrado de política industrial⁵, y cuyo objetivo es impulsar una política industrial europea renovada y moderna, centrada en la capacidad competitiva de la industria europea. Lo anterior constituye una prioridad fundamental y absoluta para la Agenda en favor del

² Graziano, Ricardo. “Políticas públicas y estrategias empresariales en la reestructuración de la industria italiana”, en EURAL. **Industria, Estados y Sociedad**. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1989, p. 179-180.

³ Comisión de las Comunidades Europeas. **Política industrial europea para los años 90**. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991, p. 33.

⁴ Cfr. Artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

⁵ Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión — Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial”, (2006/C 229/04).

crecimiento y el empleo. Los problemas que se hallan en su base siguen estando presentes en todas las regiones de la UE, y la dinámica de los procesos subyacentes es vasta y de carácter urgente.

Con el proceso de globalización, la competitividad de la industria europea se halla sometida a una fuerte presión, especialmente intensa en cuanto al ritmo y la eficacia de la renovación de la política industrial europea. En la competencia económica mundial, Europa desarrolla su fuerza futura ante todo en regiones competitivas, designadas en el presente dictamen con el término de «*valley*», inspirándose en el concepto del conocido *Silicon Valley* y en la filosofía del *World Economic Forum*. Estos «*valleys*» europeos, contruidos sobre industrias y sectores tradicionales, son los motores de la futura renovación económica y social. Como ejemplo, cabe citar Estocolmo, Cambridge, Baviera, Ródano-Alpes y el Sudeste de los Países Bajos, así como nuevas regiones emergentes como Värmland, Riga y Sajonia-Anhalt.

El reto es que la Comisión Europea haga de este enfoque el elemento central de su «nueva programación» de la política industrial europea, para de este modo responder mejor a la formación de concentraciones regionales y económicas de Europa. Esto supone mejorar considerablemente las actuales propuestas, que no van más allá de la creación de «condiciones marco» y que, en este sentido, son muy poco innovadoras. Este elemento central de la nueva política industrial europea debe consistir, principalmente, en el fomento de desarrollos transectoriales orientados a crear nuevas combinaciones de tecnología, producto y mercado.

Una de las características de la nueva estrategia de la UE en materia de política industrial, es que ésta se manifiesta a favor del crecimiento y del empleo, por lo que debe fortalecerse la competitividad de la industria europea. Para tal efecto, la eficacia y renovación de la política industrial será importante si se busca impulsar el crecimiento de nuevas áreas de desarrollo en todos los países miembros. Para ello, se han presentado una serie de propuestas en torno a siete iniciativas de políticas intersectoriales, las cuales tienden a eliminar los obstáculos a los que se enfrentan agrupaciones de diversas industrias⁶, estas son:

- a) Iniciativa para garantizar la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- b) Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad, Energía y Medio Ambiente.
- c) Medidas en materia de acceso a los mercados (mercados internacionales).
- d) Nuevo programa de simplificación legislativa.
- e) Mejora de las cualificaciones sectoriales (personal, más cualificado).
- f) Gestión del cambio estructural en la industria manufacturera.
- g) Enfoque integrado en materia de investigación e innovación.

La estrategia a largo plazo de la UE en materia de política industrial debe entenderse en el marco de la Estrategia de Lisboa para tener mayor participación en la globalización. En este sentido, juegan un papel relevante tres importantes iniciativas de la UE, cuya base es la política industrial.

⁶ Diario Oficial de la Unión Europea. C 229/30. 22.9.2006

La primera es el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización⁷ (FEAG). Lo esencial para esta apuesta es la cohesión económica y social: ésta debe ser también la base para un mercado laboral que funcione mejor y que sea más flexible, siendo importante la innovación social, donde la competitividad laboral sea acorde a las reformas que se están instrumentando en torno al fortalecimiento de la productividad del mercado interno. Para reactivar el mercado interno, la UE busca implementar reglas de competencia, impulsar la competitividad y adoptar mecanismos de salvaguarda.

La segunda iniciativa, es la que se denomina Europa Global: Competir en el Mundo. Su meta es constituir un mercado interno fuerte que le permita crear una economía altamente competitiva, para lo cual, antes debe vencer dos obstáculos. A nivel interno debe implementar una verdadera política industrial que impacte en lo regional, laboral, tecnológico, social y empresarial, todo esto sin llegar a permear en la apertura al comercio y las inversiones.

A nivel externo, la UE desea asegurar una liberalización del comercio internacional más grande y garantizar reglas justas, para lo cual ha buscado reactivar las negociaciones de la Conferencia de Doha de la OMC. En este sentido, la UE negocia la eliminación de barreras no arancelarias, la adopción de reglas justas que regulen el intercambio comercial global y la apertura de de mercado de nuevas áreas de crecimiento (propiedad intelectual, servicios, inversión, compras gubernamentales y regulación de la competencia).

La tercera iniciativa que tiene la UE, es la “Carta Europea de las Pequeñas Empresas⁸” (que fue adoptada por el Consejo Europeo celebrado en Santa María de Feira, Portugal, los días 19 y 20 de mayo de 2000) el cual, a través del Programa Comunitario de Lisboa, busca hacer de la economía europea la más dinámica y competitiva de aquí al año 2010. Las pequeñas empresas son consideradas generadoras fundamentales de innovación, de empleo y de integración tanto social como local en Europa y de cara a la globalización, la UE desea que sean el potencial de su mercado interno e industria.

En la economía internacional, la UE hoy es un actor económico con mucho peso por lo que, para no perder dinamismo en la globalización y sacar mayor provecho del mercado interno eurocomunitario, la política industrial es un factor clave para echar a andar nuevas estrategias de industrialización y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Conclusiones

La política industrial tiende a jugar un papel clave para el crecimiento equitativo en las 27 naciones que hoy conforman el mercado interno europeo. Esta es la importancia que la Comisión Europea le ha otorgado a la política industrial que dista de ser una política asistencialista; al contrario, hoy la política industrial que desea implementar la UE es un

⁷ El FEAG tiene por objeto hacer patente la solidaridad de la Unión con los trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo como resultado de la liberalización del comercio. Los beneficiarios del Fondo serán los trabajadores y sus intervenciones tendrán una dimensión territorial. La asistencia se concentrará en los trabajadores despedidos en las regiones más duramente afectadas por las perturbaciones económicas ocasionadas por los cambios en los patrones del comercio mundial. Dado que estas perturbaciones pueden producirse en todos los Estados miembros, independientemente de su tamaño, el FEAG podrá intervenir en favor de los trabajadores de todos los Estados miembros.

⁸ Este documento significa el reconocimiento político del papel de las pequeñas empresas y de sus necesidades en el seno de la economía europea e identifica diez áreas de actuación para la aplicación de medidas que respondan a dichas necesidades y permitan alcanzar los objetivos de Lisboa.

instrumento propio de desarrollo donde las instituciones supranacionales, los países miembros y las empresas buscan a través de la cohesión económica y social, consolidar al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización mediante el Fondo Social Europeo de Adaptación a la Globalización. En este sentido es donde resalta la importancia de la política industrial de la Unión Europea.

Lecturas Recomendadas

BAMBER, Greg y Rusell D. Lansbury. **International and comparative industrial relations**. Routledge Pub. New York, 1993, 374.

BEST, Michael. **The new competition. Institutions of industrial restructuring**. Harvard Press, Cambridge, 1990.

KRUGMAN, Paul. **Peddling prosperity**. W.W. Norton & Company, Inc. Pub. New York, 1994.

MARTINEZ, Ignacio. “*Ampliación de la UE: efectos para México*”, en Rosa María Piñón Antillón”. **El Acuerdo global entre México y la UE: balance y perspectivas**, Ed. UNAM, México, 2005, 387 pp. 77.104.

MARTINEZ, Ignacio. “*La política industrial y la competitividad del sector exportador*”, en **Relaciones Internacionales**, núm. 70, abril-junio.1999

TYSON, Laura D'Andrea. **Trade conflict in high-technology industries**. Institute for International Economics. Pub. Washington, 1992.

“Los antecedentes de la responsabilidad social empresarial en la Unión Europea”

María del Pilar Rodríguez Montoya*

Después del fin de la segunda guerra mundial, Europa se encontraba en una situación difícil; fracturada y dividida, fue entonces que Robert Schuman, quien era Ministro de Relaciones Exteriores de Francia “presenta un plan el 9 de mayo de 1950 para la creación de una autoridad para controlar la producción del carbón y acero en Francia y Alemania, abierto a otros países europeos en asociación con las Naciones Unidas”¹, Francia en ese momento estaba lista para negociar lo antes posible la modernización de la producción y su mejora en la calidad, el abastecimiento de acero y carbón en los mismos términos a los mercados de otros países miembros, el desarrollo de exportaciones comunes a otros países e igualar y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Es en este momento donde aparece por primera vez el tema social en el proceso de integración europea.

La Comunidad Europea del Carbón y Acero nace en el año de 1951, conocido como el Tratado de París, con lo que pudo situarse la autoridad supranacional para los países de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y la República Federal de Alemania.

Posterior a este Tratado, se firmó el Tratado de la CEE (Comunidad Económica Europea), en el año de 1957, conocido como el Tratado de Roma, con el objetivo básico de crear un mercado común, que ayudaría al desarrollo económico y aumentaría el nivel de vida de los ciudadanos de los Estados miembros, y nuevamente aparece el tema social dentro de los Tratados constitutivos.

El Tratado de la CEE estableció la creación de cuatro instituciones supraestatales: una Comisión, un Consejo de Ministros, un Parlamento y un Tribunal de Justicia. Asimismo, se estableció la creación del Fondo Social Europeo, donde su principal objetivo era promover las oportunidades del empleo y la movilidad demográfica profesional de los trabajadores para ayudar a incrementar el nivel de vida.

Uno de los temas centrales del Tratado de Roma radica en la creación de una unión aduanera para bienes industriales, con la idea de eliminar, en un plazo de 12 años, las limitaciones comerciales entre los miembros e implementar un arancel y una política comercial exterior común. También se hablaba de la libre circulación de trabajadores, la cual se asienta en el marco del mercado único para bienes, servicios y capitales, y la libertad de establecimiento de profesionales independientes, en donde se intentó liberalizar el acceso.

Como se puede apreciar, la Unión Europea surge con un interés en los aspectos sociales; el artículo 2 del Tratado de Roma estableció en su parte relativa: «La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un

*Pasante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales por la FES Acatlán, UNAM, actualmente desarrollando la tesis de investigación: “Las políticas de responsabilidad social empresarial en la Unión Europea y su adopción en España como referente para su probable implantación en México”.

¹ Dr. José Eusebio Salgado. *Antecedentes Históricos de la Unión Europea*. Diplomado en “Instituciones de Derecho Comunitario Europeo, 2006”. FES ACATLAN. http://www.peceacatlan.com/diplomado_tema01.html

desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros»¹. El mercado común esta basado en las cuatro libertades fundamentales, que son: la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. Además de los aspectos económicos estaban presentes las preocupaciones sociales de los Estados miembros.

Para la década de los 70's, se adhieren a la Comunidad Económica Europea² el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en 1981, Grecia, y en 1986, España y Portugal, después de un largo proceso, ya que la primera solicitud para el ingreso de estos países fue en 1978. Es muy importante mencionar lo anterior porque fue en el año de 1986 cuando se firmó el Acta Única Europea, que constituyó la primera gran transformación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. En el Acta Única se extendió a la Comunidad el objetivo de alcanzar una cohesión económica y social y se adicionaron acciones a favor del ámbito agrario y social.

El Acta Única estableció las condiciones mínimas para promover la mejora del medio del trabajo, para proteger la seguridad y salud del trabajador y también tiene tres disposiciones donde se permite a la Comunidad “la conservación, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales”³

En el año de 1989 la Comunidad Europea publica la Carta Social, en donde los principales objetivos son los de mejorar la seguridad en el lugar de trabajo y proteger la salud de los trabajadores. Cada vez la Comunidad estaba más interesada en desarrollar herramientas para el avance y fortalecimiento de los aspectos sociales.

En el año de 1992 se firma el Tratado de Maastricht, que ha sido fundamental para las políticas sociales. Este Tratado tiene cinco objetivos principales en donde uno de ellos es el del desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, el cual está asentado en el Protocolo Social del Tratado, ya que las competencias comunitarias se amplían al ámbito social. Los objetivos de éste son: la promoción del empleo, la mejora de condiciones de vida y trabajo, la protección adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un elevado y duradero nivel de empleo, y la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Posteriormente al Tratado de Maastricht, se firma el de Ámsterdam en el año de 1997, continuando éste con las prioridades del ámbito social, principalmente para el empleo, ya que se convirtió en un tema de interés común. El objetivo era obtener un alto nivel de empleo y se conformó el Comité de Empleo, en donde se asentaron las estrategias de empleo con el objetivo de promover la coordinación entre los Estados Miembros⁴ en materia de políticas de empleo y mercado laboral.

Otro aspecto muy importante que contiene el Tratado de Ámsterdam es el de la igualdad entre hombres y mujeres, tanto en el trato como en el de las oportunidades.

² Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE, versión original.
http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_es.htm

³ La Comunidad Económica Europea estaba formada por: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

⁴ El Acta Única Europea. http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm

⁵ Los Estados miembros en 1997 eran: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia.

En los inicios del nuevo milenio, en Marzo del año 2000, se llevó a cabo en Lisboa el Consejo Europeo. El objetivo estratégico era el de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”⁵. Es en este momento cuando la Unión Europea decide adoptar la política de la responsabilidad social empresarial, la cual tendría como objetivo unificar políticas para fomentar las preocupaciones sociales y medioambientales en las empresas. Al tiempo que se acrecentaba el interés de la Unión Europea por la responsabilidad social empresarial, se publicó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en donde se consagran el “conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión.”⁶

La Carta⁷ está dividida en seis capítulos: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Como se puede observar, la responsabilidad social empresarial está regida por todos los conceptos incluidos en la Carta, como la protección del medio ambiente, la seguridad social y ayuda social, la protección a la salud, la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación, etc.

Después de la publicación de la Carta la Unión Europea se firmó el Tratado de Niza en febrero de 2001. En este último Tratado también se incluye a las políticas sociales, ya que es donde se crea un Comité de Protección Social para “promover la cooperación sobre políticas de protección social entre los Estados miembros y la Comisión”⁸.

En el mismo año de la firma del Tratado de Niza, la Comisión de las Comunidades Europeas⁹ publica el Libro Verde sobre Responsabilidad Social Empresarial (RSE), siendo su principal objetivo dar pauta al debate de cómo la Unión Europea puede fomentar la Responsabilidad Social Empresarial, tanto en países miembros como en el ámbito internacional, y cómo compartir las experiencias adquiridas por cada país para promover el intercambio de prácticas innovadoras e implementarlas. El Libro Verde también plantea incrementar la transparencia y aumentar la confiabilidad en la evaluación de prácticas donde todos los involucrados dentro de las empresas desempeñen un papel activo, incitar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a implementar estrategias de responsabilidad social empresarial, crear foros multilaterales europeos, integrar las políticas de RSE, como las políticas de empleo, medioambientales, de empresa, de consumidores, de contratación pública, de política exterior, comercial y de cooperación para el desarrollo y de administraciones públicas.

Es muy importante resaltar que la Responsabilidad Social Empresarial en la Unión Europea también tuvo su origen en el Pacto Mundial de Naciones del año 1999, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ya que los principios del Pacto abarcan los temas de Derechos Humanos, Condiciones Laborales y Medio Ambiente y Anticorrupción, estableciendo con todo lo anterior un puente entre

⁶ Comité de Protección Social. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10119.htm>

⁷ Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. España.2001.

⁸ Se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁹ Op. Cit. 5

¹⁰ La Comisión de las Comunidades Europeas es la Institución que garantiza la aplicación de las disposiciones de los Tratados, toma la iniciativa en cuanto a las políticas comunitarias, propone los actos jurídicos comunitarios y ejerce sus funciones en áreas específicas. En el ámbito de la política económica, la Comisión recomienda unas orientaciones generales para las políticas económicas de la Comunidad e informa al Consejo de la UE sobre la evolución y las políticas económicas.

el sector privado, los gobiernos y la sociedad civil, con el fin de lograr una economía global más sustentable, incluyente y humana. A la fecha, lo han firmado 2200 empresas de todo el mundo.

El desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial ha estado presente a través de todos los Tratados que ha suscrito la Unión Europea, desde su creación como Comunidad Económica Europea hasta el Tratado de Niza, actualmente vigente.

La Comisión Europea ha definido a la Responsabilidad Social Empresarial como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores.”¹¹

El desempeño, la divulgación e implementación de la Responsabilidad Social Empresarial es labor de todos los actores de una sociedad. La Unión Europea ha colocado a la Responsabilidad Social Empresarial como una de sus principales prioridades. Ahora la tarea es conocer si, como en el caso de México, las empresas europeas siguen los mismos patrones de conducta fuera del territorio eurocomunitario, pues, justamente, se les ha reprochado a dichas empresas, constantemente, su falta de congruencia en este campo.

Bibliografía

- Sberro Stephan y Soriano Juan Pablo, Coordinadores. *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el Mundo*. 2005. Coeditores Porrúa, ITAM. México, 2005. pp. 199.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. *Hacia una dimensión social*. Luxemburgo, 1993.
- Perdiguero Tomás G. *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*. Editorial Anagrama. Barcelona, 2003. pp. 215.
- <http://europa.eu/scadplus>. Comité de Protección Social.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. España, 2001.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE, versión original. http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_es.htm
- Dr. José Eusebio Salgado. *Antecedentes Históricos de la Unión Europea*. Diplomado en “Instituciones de Derecho Comunitario Europeo, 2006”. FES ACATLAN. http://www.peceacatlan.com/diplomado_tema01.html
- El Acta Única Europea. http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm

¹² Responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. <http://europa.eu>.

***“La cohesión económica y social en el marco de la construcción europea,
bajo el principio de solidaridad e intereses de los Estados miembros”***

Laura Leticia Romero Martínez*

INTRODUCCIÓN

Los procesos de integración, idealmente, establecen políticas bajo principios comunes y bien reglamentados con objetivos dispuestos a solucionar problemas de las naciones que los componen, ello implica una interpretación y adaptación de estas políticas a las sus necesidades individuales, con el fin de alcanzar objetivos supranacionales que persigan el bien común. Sin embargo, lo anterior no siempre se cumple y cada miembro logra adaptar los intereses comunes a sus prioridades nacionales.

El referente obligado para el estudio de los procesos de integración es la construcción europea, el análisis de la evolución de factores sociales con influencia comunitaria permite deducir si la solidaridad europea es un principio desinteresado, bajo el cual se traten de alcanzar objetivos como la cohesión social, o si su realización implica sólo el medio para alcanzar otro tipo de objetivos políticos, geopolíticos o económicos.

La Cohesión Económica y Social de la Unión Europea (UE), hoy ya es un objetivo comunitario dentro de su integración, pero sus antecedentes se remontan a la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 cuando los Estados Miembros (EM) mencionan en el preámbulo del tratado de Roma que es necesario: *“reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”*.

Todas aquellas políticas que hacen referencia al factor social son de competencia compartida, en las cuales pueden actuar tanto las instituciones comunitarias como los EM. La actuación comunitaria se da bajo los principios jurídicos de subsidiaridad y proporcionalidad. La subsidiaridad implica que la acción comunitaria intervendrá en ésta política sólo después de agotar las instancias locales, regionales y nacionales de cada EM, lo cual limita el posible impacto de las propuestas comunitarias sociales. La proporcionalidad indica que la UE no podrá exceder su actuación de aquello que resulte necesario para alcanzar sus objetivos.¹

El Consejo de Lisboa (marzo de 2000) adoptó una estrategia basada en el objetivo de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor *cohesión social*.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Prestó su Servicio Social en el Programa de Estudios sobre la Comunidad Europea de la misma universidad y realizó el “Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario Europeo”, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, así como el Diplomado en “Agenda Internacional y Política Exterior de México”, en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹ Borchardt, Klaus-Dieter. *El ABC de Derecho Comunitario*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Quinta Edición. Documentación Europea.

Resulta interesante analizar si lo establecido en la legislación comunitaria para mejorar la cohesión social entre las diversas regiones que componen a la UE se lleva a cabo por fines solidarios o porque se busca satisfacer intereses particulares de los EM.

DESARROLLO

La UE es único proceso de integración que ha creado instituciones, políticas y que destina recursos hacia cuestiones sociales, en cambio todos los demás bloques están enfocados al sector económico y comercial. La UE es el único bloque que reconoce abiertamente que la dinámica del mercado único por sí sola no crea las condiciones necesarias para alcanzar un desarrollo armónico entre quienes componen a dicho bloque, sino, al contrario, la dinámica competitiva del libre mercado tiende a incrementar las diferencias entre los polos de desarrollo y las regiones menos favorecidas. Para revertir ésta tendencia e impulsar el desarrollo de los países, regiones, grupos e individuos menos competitivos la UE ha creado, a lo largo de su evolución, políticas, estrategias y recursos que responden a las necesidades propias de cada etapa histórica.

En 1958 se crearon los primeros mecanismos financieros para tratar de armonizar el desarrollo entre las regiones prósperas y las que no lo eran; estos fueron el llamado Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que continúan en funcionamiento. Ubicándonos en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias devastadoras, tanto de recursos naturales como humanos, el interés de los seis países que conformaron la Comunidad Económica Europea se centró en revitalizar al campo porque de este consistía recuperar su independencia alimentaria frente a Estados Unidos, además el FSE ayudó a mejorar sus niveles de productividad mediante la capacitación técnica, condición necesaria para alcanzar el objetivo del pleno empleo que perseguía el Estado de Bienestar.

Como consecuencia de la crisis de los energéticos de los años setentas (que perjudicó con mayor fuerza a los países industrializados) resurgió entre las sociedades europeas el desempleo masivo como no se había percibido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en respuesta se llevó a cabo un primer plan de acción comunitaria (1974-1976) con tres objetivos: realización del pleno empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo y la participación de interlocutores sociales; estas medidas culminaron en la creación del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) con la crisis económica de los energéticos.

El segundo gran impulso a “lo social” inicia en 1985 con el Libro Blanco de la Comisión, en el que se delineó el concepto de dimensión social del mercado interior, dado que por la dinámica altamente competitiva del mercado único es necesario el establecimiento de objetivos comunitarios en materia de empleo y seguridad social, que normaran e impidieran desequilibrios en el mercado laboral (dumping social). La consolidación del Mercado Único supone cuatro libertades fundamentales: libre movimiento de bienes, servicios, capitales y trabajadores; ante éstas libertades se mueven sus elementos más competitivos, mientras que los menos aptos (ya sean individuos, grupos vulnerables o regiones) se aíslan, se atrasan en crecimiento y desarrollo, convirtiéndose en los perdedores y excluidos de los beneficios del proceso de integración.

El concepto de Cohesión Económica y Social aparece por primera vez en 1986 en el Acta Única Europea definido como: *la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el atraso de las regiones o islas menos favorecidas, mediante el uso de los Fondos Estructurales y la creación de un Fondo de Cohesión*. Para reducir de las diferencias entre las regiones, la solidaridad europea se hace presente cuando la “Comisión” presidida por Jaques Delors propuso duplicar en los recursos financieros destinados a alcanzar una mejor cohesión económica y social, que actualmente representan la tercera parte del presupuesto comunitario².

Esta reforma coincide con la tercera ampliación europea³, el ingreso de Grecia España y Portugal, tres países con menores niveles de desarrollo y de ingreso comparados con los EM de la Europa de los 12. Las condiciones económicas alcanzadas por la consolidación del Mercado Único y el hecho de que eran sólo tres economías de menor tamaño, fueron condiciones idóneas para que la solidaridad europea se hiciera presente al asimilar a los nuevos EM.

En la década de los noventa se fortalece el Mercado Único y se prepara el camino hacia la Unión Económica y Monetaria, ambas políticas son de competencia exclusiva de la UE, lo cual significa que en éstos ámbitos la toma de decisiones, el diseño, funcionamiento y sus objetivos están a cargo de instituciones comunitarias (Banco Central Europeo). Comienza la divergencia entre el peso de lo económico y lo social mientras que los asuntos monetarios llegaron a su consolidación en 2002 con la entrada en circulación del Euro, en lo referente a la sociedad no se ha logrado unificar una política social.

Los tratados de Maastricht (1992) y el de Ámsterdam (1997) concentran sus esfuerzos en la Política de Empleo, pero estableciendo límites muy claros para la acción de las instituciones europeas, principalmente mediante los tres listados de política social comunitaria; el primero indica las materias excluidas de intervención comunitaria, como las remuneraciones, los derechos de asociación y sindicalización, el derecho de huelga y el cierre patronal; las materias que podrán regularse por mayoría cualificada como son, la mejora del entorno laboral, la información y consulta de los trabajadores, la igualdad de oportunidades, la integración de los excluidos al mercado laboral; y las materias que exigirán unanimidad, seguridad y protección social, protección de los trabajadores en caso de recesión de contrato, condiciones laborales de los inmigrante y fomento a la creación del empleo.

En ésta ocasión el factor social se centra claramente en el empleo, se cree que las condiciones económicas provocan su mejoramiento en calidad y cantidad, y que el empleo a su vez es la llave para salir del atraso socioeconómico e incluir a los más desfavorecidos en el proceso de integración (individuos y grupos vulnerables) y así ir mejorando la cohesión económica y social de las regiones.

Pero gracias a la existencia de la Política regional se crean las condiciones estructurales para favorecer e incentivar la inversión que genere empleos en las regiones menos

² SALGADO, JOSÉ E. “Antecedentes Históricos de la Unión Europea”. Modulo I, impartido el 4 de marzo de 2005. Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario, PECE- FES ACATLÁN, Universidad Nacional Autónoma de México.

³ Grecia ingresa el 1 de enero de 1981, España y Portugal ingresan el 1 de enero de 1986.

favorecidas, que estén normados por las leyes comunitarias y que beneficien a los menos competitivos.

La llegada del nuevo Siglo ha representado para la UE nuevos retos económicos, políticos y sociales, puesto que se ha tenido que adaptar a la adhesión de 12 nuevos EM provenientes de Europa del Este y el Sur Mediterráneo. El Consejo de Lisboa de marzo del año 2000 estableció, para tal efecto una estrategia cuyo objetivo es *que Europa llegara a ser en 2010, la economía más dinámica y competitiva del mundo basada en el conocimiento con más y mejores empleos y mayor cohesión social, respetando el medio ambiente.*⁴

Para llevar a buenos términos esta estrategia, principalmente después de la última y abultada ampliación, se requiere de la cooperación y coordinación entre diversas políticas comunitarias, como la energética, la de investigación y desarrollo, la de competencia, etc., pero para fines del presente trabajo se analiza la actuación y resultados en función de ésta estrategia de la Política de Cohesión.

Uno de los múltiples incentivos para ingresar a la UE es la solidaridad de los EM para con las regiones menos favorecidas en el proceso de integración reflejada en la actuación de los Fondos Estructurales para procurar la cohesión económica y social todas las regiones de todos los países que conforman el bloque.

Irlanda es un claro ejemplo de recuperación económica, ya que su PIB per cápita pasó del 64% de la media comunitaria en 1988 al 118% en 2001 y al 135% para 2005⁵.

Con la ampliación de 2004 con la aceptación de 10 nuevos EM⁶, a la que se sumó la de 2007⁷, aparecieron nuevos y grandes retos para la política de Cohesión comunitaria ya que implicó que la población de la UE aumentara en un 20% pero sólo se incrementó en un 5% sus ingresos del PIB; la renta media del PIB per cápita bajó 12.5% y el 92% de la población adherida vive en regiones consideradas como desfavorecidas porque su PIB per cápita se encuentra por debajo del 75% de la media de la UE de los 27.

Los motivos por los que se aceptaron a estos EM se pueden resumir en la siguiente frase que algunos autores respaldan en sus análisis: “La Ampliación al Este fue una decisión política con consecuencias económicas y sociales”⁸.

Sin dudas no es lo mismo asimilar entre 12 EM a 3 con menores niveles de ingreso que entre 15 asimilar a 12 con más población y con menores ingresos, además de que las condiciones macroeconómicas de las potencias no son favorables para financiar el desarrollo de nuevos EM mientras no sean capaces de dar respuesta a las necesidades de sus propios ciudadanos. Cabe mencionar que Alemania y Francia han rebasado reiteradamente el límite del 3% de déficit público que establecen los Criterios de Maastricht en Política Económica. Otro dato para reforzar éste argumento fue la postura

⁴ Fontaine, Pascal. *Doce lecciones sobre Europa*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003. Documentación Europea.

⁵ DE LA COMISIÓN. Tercer informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión. Bruselas, 17.5.2005 COM (2005) 192 final.

⁶ Estonia, Letonia, Latvia, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y Polonia.

⁷ Con la incorporación de Rumania y Bulgaria, para conformar la Europa de los 27.

⁸ Prudencio, Víctor Manuel. *Europa Central y del Este: su transformación*. México, Universidad del Pedregal y Miguel Ángel Porrúa.

que asumió Alemania para que la financiación europea no superase el 1% del PIB nacional para el periodo 2007-2013.

Dentro del debate sobre el presupuesto que ya se ve afectado por la ampliación del Este, surgen dos posturas con las que se cuestiona la “solidaridad europea”, la de los Rupturistas adoptada por los países que son contribuyentes netos y proponen la renacionalización de la política Regional o de Cohesión y la de los Continuistas adoptada por los nuevos EM y los países de la cohesión (España, Portugal y Grecia) que proponen mantener la política regional en el ámbito comunitario e incluso aumentar su presupuesto, apoyar a las regiones con “efecto estadístico”⁹ y atender las necesidades de los nuevos EM¹⁰.

Con este debate se demuestra que la solidaridad europea ha caído en la retórica, mientras que se aplaude el ingreso de Europa del Este no se apoya a su adaptación y es válido porque las dimensiones de ésta adhesión no tienen precedentes.

Europa aprovechó la oportunidad que le ofreció la desintegración de la URSS para acoger a las ex-repúblicas soviéticas y ser su guía en sus procesos de democratización y de transición económica (de socialismo al capitalismo); pero además se ejerció la influencia necesaria para evitar que éstas regiones con quienes comparte fronteras se sumieran en crisis políticas, económicas, sociales y hasta humanitarias, como sucedió en los Balcanes a principios de los años noventa y recientemente en el caso del conflicto de Georgia con Rusia, el vecino incómodo.

La apertura económica de Europa del Este representa el nacimiento de un enorme mercado y con su ingreso a la UE la conformación del bloque económico más grande del mundo con 455’451,000 consumidores. Mejorar sus niveles de cohesión económica implica incrementar la competitividad de la UE frente al exterior pues representa una mano de obra altamente calificada y más barata (herencia de la URSS) que atraiga inversiones extracomunitarias o generar desnacionalización de las empresas de Europa Occidental hacia Europa del Este. A largo plazo insertar en el proceso de integración de manera exitosa a las regiones de los nuevos EM significaría un mercado con mayor poder adquisitivo que consuma los productos intracomunitarios.

En los factores sociales, a largo plazo, la ampliación es una posible respuesta al envejecimiento de la población europea; pero a corto plazo si no se crean las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo y la inversión en sus regiones pobres mediante la Política de Cohesión comunitaria, su población se va a dirigir de manera masiva a los polos de desarrollo, creando problemas de asimilación a los sistemas de seguridad, a las políticas públicas o a los sistemas de formación o capacitación (por la diferencia de idiomas), y problemas sociales como la xenofobia, el racismo o diferencias religiosas, en los países receptores (principalmente Alemania¹¹ y Austria).

En 2005 se revisaron los resultados intermedios de la Estrategia de Lisboa y los resultados no fueron alentadores, al grado que tuvo que ser modificada para el periodo

⁹ El “efecto estadístico” se refiere a que hay regiones que ya no son consideradas para ser susceptibles de recibir ayudas comunitarias porque superan el 75% de la media del PIB per cápita, pero por mero efecto estadístico, ya que el ingreso de nuevos EM con menores ingresos disminuyó la media en 12.5%

¹⁰ BACARIA, JORDI. “Política Regional y de cohesión de la UE”. Ponencia impartida el 21 de mayo de 2005. Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario Europeo. PECE-FES ACATLÁN, Universidad Nacional Autónoma de México

¹¹ Commission Européenne. Direction Générale de l’emploi et des affaires sociales. Rapport de Groupe du Haute Niveau sur l’avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie. Mai 2004. http://europa.eu/index_es.htm

2006-2010, ahora su visión está basada bajo el principio de mantener el equilibrio entre política económica y política social. Se pretende conciliar la Política Económica, la Política de Empleo y la Política Social, centrándose en los objetivos de mejorar la competitividad, la búsqueda de empleo y la promoción de la inserción social.

Sin embargo, los esfuerzos comunitarios se vuelven a limitar puesto que se darán bajo el Método de Coordinación Abierto, que tiene como objetivo el generar un proceso de convergencia entre las políticas nacionales pero no el de armonizar su contenido; sus objetivos son cuantitativos y no cualitativos.

CONCLUSIONES

Podemos deducir que los elementos sociales están subordinados a intereses económicos y políticos de los EM de la UE. La Cohesión Económica y Social, como medio para luchar contra la pobreza y la exclusión social en las regiones menos favorecidas en el proceso de integración, es un planteamiento reconocido como una prioridad, un objetivo comunitario. Pero al analizar los mecanismos para hacer converger los niveles de desarrollo entre las regiones, parece ser que la única respuesta es la integración al mercado laboral, favorecer las condiciones de infraestructura y de recursos humanos de las regiones para atraer la inversión y hacer más competitivo al mercado único, frente a EEUU y las nuevas potencias comerciales que están surgiendo a nivel mundial como China y la India.

La solidaridad europea es conveniente para todos a largo plazo, los beneficios de apoyar el desarrollo de una región alejada, tarde o temprano se retribuirán. Es conveniente sacar adelante a las regiones menos favorecidas en un proceso de integración porque significa generar estabilidad, paz, infraestructura, transporte, formación y capacitación técnica moderna y todas aquellas condiciones necesarias para que el mercado único funcione de manera más dinámica y eficiente y se alcance el objetivo de la Estrategia de Lisboa en que Europa sea la economía del conocimiento más competitiva del mundo. Por deducción, este artículo finaliza afirmando que sí en la UE los aspectos sociales están subordinados a los intereses económicos comunitarios y particulares, pero resaltando que la UE es el único bloque en el mundo que ha tomado en cuenta que es necesaria la estabilidad social y la disminución de sus diferencias, tanto para las sociedades, gobiernos, actores económicos y la dinámica del mercado. Veremos, sin embargo, qué tanto pesa la solidez de las políticas europeas ante el nuevo reto que está representando la crisis financiera mundial.

Bibliografía

Borchardt, Klaus-Dieter. El ABC de Derecho Comunitario. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Quinta Edición. Documentación Europea.

DE LA COMISIÓN. Tercer informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión. Bruselas, 17.5.2005 COM (2005) 192 final.

Fontaine, Pascal. Doce lecciones sobre Europa. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003. Documentación Europea.

Prudencio, Víctor Manuel. Europa Central y del Este: su transformación. 2004 Universidad del Pedregal y Miguel Ángel Porrúa.

OTRAS FUENTES

BACARIA, JORDI. **“Política Regional y de cohesión de la UE”**. Ponencia impartida el 21 de mayo de 2005. Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario Europeo. PECE-FES ACATLÁN, Universidad Nacional Autónoma de México

Commission Européenne. Direction Générale de l’emploi et des affaires sociales.
Rapport de Groupe du Haute Niveau sur l’avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie. Mai 2004. http://europa.eu/index_es.htm

SALGADO, JOSÉ E. **“Antecedentes Históricos de la Unión europea”**. Modulo I, impartido el 4 de marzo de 2005. Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario, PECE- FES ACATLÁN, Universidad Nacional Autónoma de México.

“Logros y retos de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo”

Juan Pablo Prado Lallande*

José Ángel Sotillo Lorenzo**

Introducción

Desde hace décadas la Unión Europea (UE) es decir, sus 27 miembros, más la Comisión (CE), es el principal donante global de cooperación internacional para el desarrollo (CID), siendo la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD),¹ el indicador más significativo en este sentido.

Independientemente de esta realidad, la cual consolida a la UE como la principal “potencia solidaria” del planeta, la acción exterior europea a favor del desarrollo enfrenta retos de considerable magnitud. Un ejemplo al respecto es la (in)capacidad europea de instrumentar estrategias suficientemente coherentes respecto a sus diversas políticas de incidencia externa, tales como la ayuda, en compatibilidad con la seguridad, el comercio y la migración.

Este ensayo tiene por objeto sintetizar las fortalezas y debilidades de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo (CID), haciendo énfasis en la coherencia entre ésta y las más significativas políticas comunitarias que, dada su naturaleza, influyen en el desarrollo económico y social de diversos países en desarrollo, tales como la Política Agraria Común (PAC) y las acciones en materia de migración respecto a países extracomunitarios,² (en adelante, referidos como aspectos migratorios).

Para ello en una primera sección el escrito aborda los objetivos y características centrales de la política europea de CID, haciendo énfasis en las acciones y orientaciones temáticas más relevantes a este respecto. A continuación, con objeto de vislumbrar la dimensión de la cooperación europea a escala global, el segundo apartado incluye algunos datos representativos, desglosados por rubro y región geográfica en dicho rubro. Tomando como referencia los puntos anteriores, la tercera parte analiza algunos retos representativos en torno a la capacidad de la política europea de cooperación para conseguir sus objetivos planteados, así como de la coherencia entre ésta y la PAC y los aspectos migratorios.

Con base en lo anterior el ensayo concluye que, si bien la UE ejerce un papel central y de obligada referencia en cooperación internacional para el desarrollo, aún persisten

* Profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, adscrito al área de Relaciones Internacionales (RI). Licenciado en RI por la UNAM, Magister en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Doctor en RI y Unión Europea por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador Asociado del Centro de Estudios Europeos de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**Profesor-Investigador de la UCM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Doctor en Ciencias Políticas por la UCM. Especialista en relaciones Unión Europea-América Latina, desde la vertiente de la cooperación internacional para el desarrollo. Director del Magister en Cooperación Internacional del IUDC-UCM.

¹ Comúnmente denominada ayuda (económica) internacional.

² Cuya articulación con miras a constituirse en una Política Migratoria Común, se encuentra en proceso, el cual debe pasar por la aprobación del Pacto Europeo de Migración, a aprobarse en el próximo Consejo Europeo.

retos importantes en materia de coherencia entre sus distintas políticas de influencia exterior, que disminuyen la capacidad de la primera para fungir como un instrumento consolidado de apoyo al desarrollo de terceros países en el Sur.

La Unión Europea: principal potencia solidaria del planeta

La política europea de CID,³ aunque registra antecedentes desde décadas anteriores, surge formalmente en 1992 con el Tratado de la UE de Maastricht (art. 3.1 y arts. 177 al 181), cuyos objetivos fueron definidos de la siguiente manera:

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; y
- La lucha vs la pobreza en los países en desarrollo.

Desde entonces, más de la mitad de la AOD que se destina a apoyar a los países del Sur proviene de la Comisión y de sus Estados miembros, lo que convierte a la Unión en el mayor donante de ayuda internacional del mundo (60% del total de la AOD). Además, la política de desarrollo de la UE no se limita a suministrar mediante ayuda servicios de primera necesidad como agua potable o carreteras asfaltadas, sino que también, por ejemplo, procura hacer del comercio una estrategia de impulso al desarrollo, abriendo sus mercados a los países pobres y apoyándoles a que comercien y se integren entre sí. En este sentido, y dada la relevancia que la UE le confiere a la CID el Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007 señala que:

“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión (...) contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos...”, (Art. 3.5 Tratado de Lisboa).

Ahora bien, debe precisarse que la política comunitaria de CID es distinta y complementaria respecto a la de los Estados miembros (art. 177 al 81 del TCE) y que ésta depende de las estrategias de política exterior de la UE, en donde convergen intereses Estatales y comunitarios.

Por lo tanto, la política de CID de la UE obedece a las particularidades de la UE en un momento dado, en especial de su proceso de ampliación, la profundización de sus procesos de integración, las prioridades temáticas europeas, intereses específicos ya sean intergubernamentales o comunitarios (en ocasiones contradictorios entre sí); todo ello a la luz de determinado contexto histórico.

De lo anterior, entonces, se desprenden dos consideraciones relevantes: en primer lugar que la política de CID de la UE es, por definición, un proceso de integración de múltiples factores e intereses, de forma similar respecto al proceso mismo de integración de la propia UE. En segundo lugar, que la política de CID de la UE (sus estrategias, acciones, resultados y alcances) es vulnerable respecto a los factores arriba descritos.

³ La cooperación internacional para el desarrollo consiste, básicamente, en el conjunto de acciones coherentes entre sí llevadas a cabo por actores internacionales, con objeto de elevar el nivel de vida de una determinada población, a fin de promover un entorno de bienestar, paz y seguridad de dimensión local, regional o global.

De ahí, precisamente, que para paliar lo anterior las autoridades europeas hayan precisado que su CID sería complementaria y coherente respecto a otras políticas de acción exterior de la UE como la comercial, migratoria o de seguridad común.

La cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea. Rubros, y orientaciones en cifras

Como se ha señalado la UE representa un actor fundamental en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

En este sentido la cooperación de la UE se ha sumado a los esfuerzos globales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a ser cumplidos, a más tardar, en el año 2015,⁴ para lo cual desde el año 2005 la CE ha presentado varias propuestas en torno al incremento de la ayuda y su eficacia.

Con objeto de identificar con mayor precisión, en términos cuantitativos, el esfuerzo de la UE en torno a un rubro concreto de la cooperación internacional, a continuación se incluyen algunos datos representativos respecto a la AOD proveniente de la CE hacia terceros países y regiones en el año 2006.

En primer lugar debe decirse que la CE aportó por concepto de AOD la cifra de 10,245 millones de dólares en 2006, lo que la ubica como el sexto donante de ayuda internacional a escala global.⁵

En cuanto al destino de su ayuda por país, tal parece ser que las directrices comunitarias que lo explica se debaten entre cuestiones de carácter desarrollista, y consideraciones geoestratégicas, económicas y de seguridad.

Cuadro 1. AOD de la Comisión Europea por receptores, 2006

País	AOD (mill. dls.)
Turquía	402
Marruecos	319
Sudán	256
Egipto	250
Serbia	246
Afganistán	239
Palestina	233
Rep. Dem. Congo	218
India	199
Etiopía	183

Fuente: OECD, *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008, p. 79

En cuanto a su orientación geográfica, en el periodo 2005-2006 la CE dirigió su apoyo a África Subsahariana (36.6%), a Medio Oriente (15.6%), Europa (13.1%), América Latina y el Caribe (8.9%), Sur y Centro de Asia (9%), otros Asia y Oceanía (6.2%), y sin especificar 10.7%.

⁴ Los ODM, establecidos por la Asamblea General de la ONU en el año 2000, consisten en ocho objetivos y 18 metas medibles y verificables, mediante el decidido apoyo de la cooperación internacional, entre el que destaca la reducción a la mitad respecto a 1990, de la pobreza extrema a escala global. El listado de los ODM y su respectivo proceso de cumplimiento, puede revisarse en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

⁵ Después de Estados Unidos (23.5 mil mill dls.), Reino Unido (12.4 mil mill dls.), Japón (11.1 mil mill. dls.), Francia (10.6 mil mil. dls) y Alemania (10.4 mil mil. dls.).

Lo relevante es que como se indica en el cuadro 2, respecto a periodos anteriores (1985-1986; 1995-1996; y 2005 y 2006), es claro que la Comisión ha revaluado su interés por apoyar a países europeos (4.6%, 7.7% y 13.1%, respectivamente), mientras que su ayuda a África Subsahariana se ha reducido en el mismo periodo (53.9%, 38.1% y 36.6%, respectivamente). En este sentido, la colaboración de Bruselas hacia América Latina ha fluctuado del 6.1%, 13% y 8.9%, en el citado periodo).

Cuadro 2. AOD Comisión Europea por regiones (porcentaje del total)

AOD Comisión Europea por regiones (Porcentaje del total)					
1985-86		1995-96		2005-06	
África Subsahariana	53,9	África Subsahariana	38,1	África subsahariana	36,6
Sur y Centro Asia	7,7	Sur y Centro Asia	8,3	Sur y Centro Asia	9,0
Otros Asia y Oceanía	4,9	Otros Asia y Oceanía	7,1	Otros Asia y Oceanía	6,2
Medio Oriente y Norte África	5,8	Medio Oriente y Norte África	13,7	Medio Oriente y Norte África	15,6
América Latina y El Caribe	6,1	América Latina y El Caribe	13,0	América Latina y El Caribe	8,9
Europa Sin especificar	4,6 17,0	Europa Sin especificar	7,7 12,1	Europa Sin especificar	13,1 10,7

Fuente: OECD, *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008, p. 79

El laberinto de la Unión Europea respecto a su acción exterior: la coherencia

A partir de inicios de la década de los noventa, la coherencia de políticas internacionales para el desarrollo, entendidas como la congruencia entre objetivos políticos e instrumentos aplicados por los donantes, colectiva o individualmente (Fukasasy e Hirata, 1995, en Olivie y Sorroza, 2006: 21), comenzó a considerarse premisa esencial de eficacia de la cooperación al desarrollo.

A este respecto, el artículo 3 del TUE señala lo siguiente:

“La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo”

Ante ello, cabe preguntar: ¿es capaz la UE de instrumentar una política de CID coherente respecto a otras políticas y acciones de dimensión exterior?

Como se ha mencionado, además de la política europea de CID, existe una diversa gama de políticas comunitarias en donde la PAC y la cuestión migratoria, dada su fortaleza e incidencia en Estados extracomunitarios, destacan.

En cuanto a la PAC, puesta en marcha en 1969, la cual se ha llevado buena parte del presupuesto comunitario⁶ ha sido considerada como uno de los principales retos que enfrenta el principio de coherencia de la política europea de CID. En este sentido, analistas en la materia han señalado que la PAC, a través de las limitaciones en el acceso a los mercados de la UE, las exportaciones subvencionadas o la protección

⁶ El subsidio al sector agropecuario no es exclusivo de la UE. Se calcula que los países más adelantados de la OCDE destinan 320,000 millones de dólares anuales a dicho rubro.

causan perjuicios a las economías exportadoras de productos agropecuarios de terceros países, distorsionando el mercado global en dicho rubro (Romero, 22: 9).⁷

Si se considera que la CE financia a la PAC con 43,000 millones de euros anuales, mientras que el total de la AOD comunitaria en 2006 llegó a los 8,162 millones de euros -una proporción aproximada de cinco a uno- es evidente que la cooperación intraeuropea mediante la PAC, es en definitiva más sólida y eficaz que la política europea de CID, en detrimento de esta última.

Ahora bien, en cuanto al análisis crítico de la coherencia de las políticas y acciones exteriores de la UE respecto a la su cooperación al desarrollo, debe recordarse que el 18 de junio de 2008 el Parlamento Europeo aprobó la “Directiva del Parlamento y Consejo europeos relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.”

Entre los preceptos más relevantes de dicha Directiva se encuentra que “Los inmigrantes en situación irregular que reciban una orden de retorno, tendrán un periodo para abandonar de forma *voluntaria* (las cursivas son de los autores del ensayo) el país, establecido entre 7 y 30 días” y “En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la UE durante un máximo de cinco años”.

Estas disposiciones, tras atentar en contra de principios básicos humanitarios y de derechos humanos⁸, muestran la incompatibilidad entre políticas y principios europeos respecto a acciones concretas comunitarias en rubros estrechamente relacionados con el desarrollo y seguridad de las personas, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio.⁹

Consideraciones finales

Tras 15 años de la puesta en marcha de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo, las acciones y resultados en este amplio ámbito de acción, cuya incidencia abarca prácticamente la totalidad de los países del Sur, presenta avances y retrocesos respecto a sus objetivos planteados y estrategias trazadas.

Muestra de ello es el activismo europeo en torno a su oferta de AOD, que en su conjunto, contabiliza más de la mitad de apoyo que por este concepto otorgan los principales países donantes del mundo. En este sentido, es de destacar que los 15 países que antes del 2004 conformaban la UE se han comprometido a aumentar su AOD al 0.7 % (la meta la ONU establecida en 1969),¹⁰ respecto a sus respectivos PIB en el año

⁷ Por ejemplo, en América Latina, se ha calculado que la PAC ha provocado descenso en la producción en 2 % para cereales, 9.1% para la carne y un 12.3% para vegetales. Asimismo, se estima por la misma causa un descenso en las exportaciones de hasta el 63% de carne y 4% de leche (*Ibid*: 91).

⁸ Estos, tan celosamente protegidos por las instituciones europeas a favor de los nacionales comunitarios e, inclusive, promovidos a escala internacional con base en las directrices de la Política Exterior y de Seguridad Común, en donde la democracia y los derechos son, en principio, objetivos primordiales.

⁹ Sobre este asunto, el IUDC ha señalado, entre otros asuntos, lo siguiente: “Subrayamos el riesgo que supone para la plena vigencia de los derechos humanos, tal como han destacado representantes de Gobiernos, instituciones, intelectuales, sociedad civil: OEA, MERCOSUR, Consejo de Europa, Amnistía Internacional, etc. (...) Reiteramos que se deben anteponer siempre los derechos de las personas a su condición de inmigrantes, y que no se debe criminalizar a los mismos a partir de una falta administrativa, ya que el delito cometido es la búsqueda de oportunidades” (IUDC, 3 de julio, 2008).

¹⁰ En 2006, los países que cumplen con ese objetivo, todos europeos, son los siguientes: Suecia (1.02%), Noruega (0.89%), Luxemburgo (0.89%), Holanda (0.81%) y Dinamarca (0.80%). Estados Unidos, por ejemplo, otorgó únicamente el 0.18% de su PIB en calidad de AOD.

2015, mientras que se prevé que el resto de países de la Unión aumentarán su ayuda hasta llegar al 0.33 % para el mismo año (Sotillo, 2006, 208).

Sin embargo, tal parece ser que el principal reto que enfrenta la UE en el futuro próximo es incrementar la capacidad de que sus diversas políticas con incidencia externa, en especial la PAC y la cuestión migratoria sean coherentes y refuercen a la política europea de CID, con miras a que en lugar de restar posibilidades de desarrollo en terceros países, las incrementen.

Lo anterior es relevante, ya que como lo señala Olav Stokke, “las políticas fuera del dominio de las relaciones de ayuda pueden contrarrestar sus objetivo, por lo tanto, por definición, ser incoherentes desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo” (Stokke, 2003: 186).

Ante ello, el principal reto de la CID en general y de la CID/UE en lo particular, es incrementar sinergias entre otras acciones de repercusión exterior a favor del desarrollo, ya que sin esta condición, los valiosos esfuerzos de CID de la UE se diluirán en un mundo que requiere de más y mejor cooperación internacional a favor del desarrollo.

Referencias

- IUDC, “Posición del IUDC ante la Directiva Europea de retorno”, IUDC, Madrid, <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/119>, revisado el 10 de octubre de 2008.
- Olivieri Iliana y Sorroza, Alicia (2006), *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Real Instituto Elcano, Ariel, Barcelona.
- OECD 82008), *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008,
- Romero, José, J. (2002), *Los efectos de la Política Agraria Europea*, Intermón-Oxfam, Bilbao.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel (2006), *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid.
- Stokke, Olav (2003), “Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades”, en Alonso, José Antonio y FitzGerald, Valpy, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

“Directiva de retorno: ¿cambio o continuación?”

Dra. Marta Ochman*

En junio pasado, el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron la llamada *directiva de retorno*, una nueva regulación que flexibilizó la aplicación de garantías jurídicas a los inmigrantes ilegales en la Unión Europea. Esta medida despertó una ola de críticas en América Latina: la Organización de Estados Americanos decidió enviar una misión especial de alto nivel al Parlamento Europeo, los asistentes a la 25° Cumbre del Mercosur y países asociados emitieron un comunicado de protesta por lo que consideraron una normativa discriminatoria y violatoria a los derechos humanos, los intelectuales y activistas latinoamericanos firmaron una carta en el mismo sentido.

Al mismo tiempo que se debatía la directiva, el presidente de Francia negoció con España y Alemania, y presentó a sus colegas europeos una propuesta del *Pacto europeo por la Inmigración y el Asilo*, que no atrajo tanta atención ni críticas, aunque también marcó algunos giros en la política migratoria europea.

Los hechos del verano pasado nos enfrentan al cuestionamiento sobre hacia dónde va la política migratoria europea, y particularmente si los procesos de comunitarización de ésta favorecen el endurecimiento o la flexibilización de las normativas. El objetivo de este artículo es presentar una síntesis de las regulaciones comunitarias de la política migratoria, así como evaluar si las iniciativas reciente modifican el curso de ésta o reafirman las tendencias presentes desde los años noventa.

Evolución de la política migratoria común

El proceso de coordinación comunitaria de las políticas migratorias inicia a finales de los años noventa, como consecuencia de la creación del espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Con el Tratado de Ámsterdam (1996), la Unión Europea se dota de capacidad legal para compartir con los Estados miembros las competencias regulatorias en el ámbito de las políticas migratorias y el asilo¹; e incorpora oficialmente el Acuerdo de Schengen al marco institucional de la Unión Europea, de forma que todos los países miembros -con la excepción de Reino Unido e Irlanda- se suman al acuerdo². En octubre de 1999, en el marco del Consejo Europeo en Tampere se establece el compromiso de crear un espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia, proyecto que inspira una serie de iniciativas comunitarias sobre la política de migración y asilo. En

* De nacionalidad polaca, es doctora en Ciencias Sociales (Teoría Política) en la Universidad Iberoamericana. Profesora investigadora en la Escuela de Graduados en Administración Pública, del Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México, donde imparte materias en el área de teoría política y política internacional, con especialidad en estudios europeos. Es coordinadora de la cátedra de investigación *Dinámica de los conflictos y procesos de negociación* y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es autora del libro *El Occidente dividido: relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Europa* (Porrúa, ITESM-CEM, 2004) y *La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la postmodernidad* (Porrúa, ITESM-CEM, 2006). Ha colaborado en más de 10 libros colectivos y en revistas indexadas.

¹ En cuanto a la relación entre los Estados miembros y la Unión Europea, y la jerarquía de las decisiones, se establecen tres categorías: competencias exclusivas de la Unión Europea (por ejemplo, política comercial o monetaria), las competencias compartidas (aquí entran las políticas migratorias y de asilo, o la Política Exterior y de Seguridad Común), y las de apoyo (ámbitos de educación, salud o protección civil).

² De hecho, también Dinamarca pidió un régimen especial, mientras que Islandia y Noruega, aunque no son miembros de la Unión, declararon su acceso al llamado espacio *Schengen*.

noviembre de 2000, la Comisión inicia gestiones para estructurar una política común en materia de inmigración, que mantiene el principio de soberanía nacional sobre las medidas de administración y control de flujos, y limita el papel de la Unión a la recopilación de información y formulación de directrices. Básicamente, la Comisión recomendó seis orientaciones en cuanto a la política migratoria³:

1. Los Estados deben construir un enfoque global y coordinado de gestión de las migraciones.
2. Es necesario mejorar el intercambio de información sobre las posibilidades de entrada legal, así como sobre las redes que promueven la ilegal.
3. Hay que reforzar la lucha contra la inmigración ilegal y las actividades de redes de inmigración ilegal y de trata de personas, a través del mejoramiento del control de las fronteras y las sanciones efectivas a los implicados.
4. Se reconoce la necesidad de inmigración laboral y se sugiere, por ende, establecer una política coherente y transparente de contratación de inmigrantes.
5. Las cuestiones de migración deben integrarse a las relaciones con los países terceros, al diálogo global, que incluye el problema del desarrollo y cooperación.
6. Los Estados europeos deben garantizar la integración de los inmigrantes legales en lo económico, pero también en la vida social de sus propias comunidades.

En abril de 2002 entra en vigor el *Libro Verde: una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales*, que establece los principios en materia de expulsiones y deportaciones:

1. Se da prioridad al retorno voluntario de los inmigrantes ilegales, sin embargo se reconoce también el efecto disuasorio de las deportaciones forzosas.
2. Se expulsará en primera instancia a personas condenadas por delitos graves.
3. Las deportaciones deben realizarse con el respeto pleno a los derechos humanos, y especialmente a los derechos de los niños.
4. Los países europeos buscarán suscribir los acuerdos de cooperación con los principales países expulsores de inmigrantes hacia la región.

Dos meses después, en la cumbre del Consejo Europeo en Sevilla (junio 2002) se aprueba el *Plan Global contra la inmigración ilegal*, que establece como líneas de acción:

1. Reconocimiento que la inmigración legal es un fenómeno positivo para las sociedades receptoras y expulsoras, aunque implica también riesgos, que deben ser controlados.
2. Creación del sistema de visado común
3. Centralización de la información sobre demandantes de asilo y unificación de los criterios de otorgamiento.
4. Vínculo entre la Política Exterior y de Seguridad y las medidas orientadas a desalentar la complicidad de los países expulsores en el fomento de la inmigración ilegal (acuerdos sobre la readmisión obligatoria de los ilegales, en todos los futuros acuerdos de cooperación o asociación).
5. Compromiso con los incentivos hacia la cooperación de los países expulsores y rechazo de medidas coercitivas.
6. Creación de operaciones fronterizas conjuntas.

³ Comisión Europea “Coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33155.htm> 8 de octubre de 2001

En noviembre de 2004, se publica el llamado *Programa de la Haya*, que establece las siguientes 10 prioridades para la primera década del siglo XXI:

1. Reforzar los derechos fundamentales y ciudadanos de los inmigrantes, lo que implica la lucha contra la discriminación racial y de género, así como la ampliación de los derechos políticos, incluyendo los electorales de los residentes legales.
2. Luchar contra el terrorismo, incluyendo las causas profundas.
3. Definir un enfoque equilibrado de la inmigración, que implica la lucha contra la inmigración ilegal, pero también la apertura hacia la legal.
4. Establecer un procedimiento común en materia de asilo.
5. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración, a través de la integración, comprensión y diálogo.
6. Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión.
7. Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir la información.
8. Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.
9. Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia,
10. Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.

El verano de 2006 fue marcado por la crisis humanitaria en el Mediterráneo, cuando el flujo de inmigrantes rebasó la capacidad de reacción de los países del sur, principalmente España. Este hecho es de importancia fundamental para entender las iniciativas más recientes, y su énfasis sobre el control de los flujos, y no sobre los derechos de los migrantes. La primera reacción fue el *Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013*, que refina los instrumentos financieros de apoyo a la gestión de migración. El programa cubre cuatro ámbitos: a) control y vigilancia de las fronteras exteriores; b) retorno de los nacionales de terceros países ilegalmente residentes en Europa; c) integración de los nacionales de países terceros, residentes legalmente; y d) asilo; y establece cuatro Fondos comunitarios para operar medidas conjuntas.

Las iniciativas más recientes -*Pacto por la Inmigración y el Asilo* y la *directiva de retorno*- se inscriben en la misma dinámica, fortalecida también por la victoria electoral de Nicolas Sarkozy y el hecho de que Francia ocupara la presidencia europea en el segundo semestre del año 2008. Aunque el *Pacto por la Inmigración y el Asilo* fue aceptado unas semanas después de la directiva de retorno⁴, analizaremos primero sus contenidos, porque ofrecen un marco más general de las políticas migratorias. El *Pacto* responde claramente al concepto acuñado por Sarkozy de *migración escogida*. Este enfoque reconoce la necesidad de inmigrantes para el crecimiento de Europa, pero enfatiza la capacidad limitada de la región para asimilar la totalidad de los flujos. De esta manera, el objetivo principal es limitar la inmigración ilegal y promover la legal. El *Pacto* establece así las líneas generales: promover la inmigración laboral que se ajuste a las necesidades económicas de cada país; considerar el impacto de la política nacional sobre los demás Estados miembros y crear una infraestructura que permita la gestión más eficiente de la migración, incluyendo la administración de fondos europeos. También establece la responsabilidad de los Estados de integrar a los inmigrantes a los sistemas sociales, especialmente de salud, educación y prestaciones laborales, así como a la cultura política de cada sociedad. Como medidas particulares, el Pacto establece la prohibición de regularizaciones masivas por parte de los gobiernos nacionales; la

⁴ La aprobación oficial está prevista para la cumbre del Consejo Europeo en octubre de 2008.

introducción de visados biométricos (2012), fortalecimiento de FRONTEX, una política comunitaria de asilo y establecimiento de vuelos conjuntos de retorno/expulsión.

El *Pacto* establece así una relación directa entre la necesidad de erradicar la inmigración ilegal y fortalecer la legal, ofreciendo a los inmigrantes condiciones de igualdad con los ciudadanos europeos. En este contexto, el objetivo de la *directiva de retorno* es establecer una política rigurosa de expulsión de los ilegales, política que contrarrestaría en esta interpretación el *efecto llamado* de las regularizaciones pasadas, sobre todo de la española, que según la interpretación ampliamente compartida en Europa, causó la crisis del verano de 2006. Las medidas más criticadas de la directiva se refieren a la disminución del control judicial sobre el proceso de expulsión, la flexibilización de las condiciones para expulsar a los menores de edad, y la aceptación del periodo de retención de 6 meses, con la posibilidad de ampliarlo a 18 meses. Sin embargo, la directiva conserva las disposiciones anteriores, particularmente enfatiza la preferencia por el retorno voluntario, asesorado e financiado por los Estados europeos; la obligación de asesoramiento jurídico de los inmigrantes en su propio idioma; la obligatoriedad de los compromisos adquiridos con anterioridad en las Convenciones internacionales sobre Refugiados (1951, 1967) y sobre los Derechos del Niño (1989), así como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En este sentido, tanto el Pacto como la directiva se inscriben en las mismas líneas creadas a partir del 1999, y particularmente en el *Plan Global contra la inmigración ilegal* y *Programa marco 2007-2013*, refrendado en junio de 2008 por el documento de la Comisión Europea titulado *Una política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. En los 10 principios comunes, la Comisión reafirma tres líneas:

1. promover una inmigración legal, justa, igualitaria y transparente, al mismo tiempo que combatir la inmigración ilegal, a través de políticas de retorno efectivas y sostenibles;
2. asegurar la utilización eficaz y coherente de los medios comunitarios; y
3. gestionar la migración en el marco de cooperación y asociación con los países terceros.

Debemos considerar que la directiva es una normativa particular, sujeta a revisiones periódicas, que pueden modificar su preferencia de eficiencia por encima de garantías individuales. El marco general de la inmigración no ha cambiado. Ésta sigue integrada tanto a la política de Seguridad y Justicia, como a la Política Exterior y de Seguridad, que la enmarca en el concepto amplio de la seguridad, y particularmente la sujeta a cuatro fundamentos principales⁵:

1. Buscar incentivos a la cooperación, antes que penalizar la resistencia a ésta.
2. Centrarse en medidas a largo plazo y en causas profundas, como pobreza, debilidad institucional de los Estados o conflictos armados.
3. Aprovechar las fuentes de financiamiento ya existentes, como programas MEDA (región mediterránea), CARDS (Balcanes occidentales), TACIS (Europa Oriental y Asia Central).
4. Crear fondos especiales, para acciones concretas y puntualmente orientadas al ámbito de migración, como el Fondo europeo para el retorno.

⁵ Comisión Europea "Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior", revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33207.htm> 3 de febrero de 2003

Conclusiones

1. Los países integrantes de la Unión Europea representan una complejidad enorme en cuanto al tema de la migración: hay países que siempre han sido receptores de la migración, pero también los que -como España o Italia- expulsaban migrantes hacia sus vecinos. La ampliación del 2004 añadió a países post-comunistas, que estuvieron al margen de los movimientos migratorios hasta la década de los noventa, y desde Europa Occidental todavía se perciben como fuente de migrantes, más que socios que comparten el derecho a la libre movilidad de personas. Esto provoca que las distintas sociedades tienen una percepción diferente sobre la migración, sus ventajas y sus amenazas; y por lo tanto, también diferentes políticas migratorias, con enfoques más o menos liberales.
2. Las instituciones europeas -Comisión y Parlamento- promueven, en general, una visión mucho más pragmática, y basada en las necesidades demográficas y económicas de la región. Sin embargo, son los Estados nacionales, los que mantienen el control sobre sus políticas migratorias, y la Unión Europea actúa como actor que facilita la recopilación y administración de información, prácticas, así como la distribución de recursos. A través de los años, el alcance de la competencia de la Unión Europea ha crecido y actualmente existen ya los ámbitos en los que los Estados han cedido su soberanía, como lo son las regulaciones sobre asilo o el otorgamiento de visados.
3. Las últimas iniciativas no han modificado el marco general de las políticas migratorias, que las inscribe en el contexto de la cooperación para el desarrollo. La percepción de hostilidad que prevalece en América Latina, se debe ante todo al hecho que las regulaciones comunitarias son comparadas con las españolas, que son más liberales. Sin embargo, hay que entender que las regulaciones europeas son un compromiso entre las presiones de los Estados liberales y de los restrictivos en cuanto a la migración. En el caso de la *directiva*, por ejemplo, y particularmente la autorización del periodo de detención de entre 6 y 18 meses, ésta no afecta las políticas más liberales de los estados miembros, como España, que limita este periodo a 40 días. En cambio, los países que no tenían ninguna limitación en el periodo de retención -nueve de los 27- sí deben respetar el período máximo. De igual manera, el gobierno de Sarkozy no logró imponer la posibilidad de expulsar a los menores de edad en proceso de escolarización, o países que se oponían a los compromisos de seguimiento al proceso de retorno, no lograron reducir los compromisos europeos, aunque sí traspasar la obligación financiera a los fondos europeos. Finalmente, en el caso del *Pacto europeo por la Inmigración y el Asilo*, Francia tuvo que abandonar su intento de imponer la obligatoriedad del *contrato de acogida*, o la evolución hacia la política de cuotas.
4. La diferencia en la percepción de la migración y distintas políticas nacionales impiden que los países tengan la voluntad de ceder mayores espacios de decisión a las estructuras supranacionales. Las últimas dos décadas han demostrado que el tópico de migración define las agendas electorales, y en este sentido, desincentiva también una mayor injerencia comunitaria en la soberanía nacional. De ahí que para flexibilizar las políticas migratorias europeas, es más eficiente una negociación bilateral, que un cabildeo ante las instituciones europeas.

Bibliografía

- Comisión Europea “Coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33155.htm> 8 de octubre de 2001
- “Hacia una política global europea en materia de migración”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14542.htm> 7 de enero de 2007
- “Integrar las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33207.htm> 3 de febrero de 2003
- “Libro Verde: retorno de los residentes ilegales”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33192.htm> 18 de octubre de 2005
- “Plan global de la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33191b.htm> 5 de agosto de 2005
- “Política común en materia de inmigración ilegal”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33191.htm> 17 de octubre de 2005
- “Prioridades de acción en materia de lucha contra la inmigración clandestina”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14525.htm> 23 de agosto de 2006
- “Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l16002.htm> 20 de diciembre de 2006
- “Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013”, revisado el 4 de abril de 2007, en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14509.htm> 25 de marzo de 2006
- “Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos”, revisado el 1 de septiembre de 2008, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0359:ES:NOT> 17 de junio de 2008
- Parlamento Europeo “Procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio”, consultado el 1 de septiembre de 2008 en: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2008/06/18/directiva_ue.pdf 18 de junio de 2008

***“Lost in traslation:
Desencuentros migratorios eurolatinoamericanos”***

Érika Ruiz Sandoval*

Hasta hace apenas unos años, el tema migratorio en la relación birregional América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) no figuraba de manera prominente en la agenda, a pesar del extraordinario crecimiento de los flujos latinoamericanos y caribeños hacia Europa, particularmente hacia España, a partir de finales de la década de los noventa. Estos flujos provenían, sobre todo, de países como Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia y la República Dominicana. Por un lado, los europeos avanzaban a paso de cangrejo en la formulación de una política migratoria común que, por paradójico que parezca, siguen sin tener, a pesar de carecer de fronteras internas; por otro, los latinoamericanos tenían una “no política” migratoria, como si no comprendiesen del todo los claroscuros de ser países exportadores de personas.

En 2008, la aprobación de la llamada “Directiva de Retorno” en el Parlamento Europeo parece haber tomado por sorpresa a los latinoamericanos, quienes reaccionaron con violenta oposición a dicha directiva, cuyo fin es controlar la migración indocumentada, y al planteamiento mismo de la incipiente política migratoria europea. Los europeos, por su parte, no se esperaban una reacción tan contundente y tan discordante de sus socios latinoamericanos. Este suceso puso en evidencia la falta de entendimiento y comunicación sobre estos temas en el marco de la relación birregional y también que, hasta ahora, los temas migratorios se han tratado entre los socios sólo de manera superficial, con declaraciones de buenas intenciones y en el nivel discursivo, aunque los flujos humanos y los dramas que de ellos se derivan sean muy reales.

Apuntes sobre la migración internacional

La migración es un fenómeno complejo y su gestión un reto para cualquier gobierno, sea éste el de un país expulsor o el de un país receptor. Por su carácter transversal, afecta lo político, lo económico, lo social, lo cultural y también lo hace a todos los niveles. Esto dificulta la formulación de políticas y hace evidente que el “control” absoluto de los flujos migratorios por parte de cualquier Estado, sin importar qué tan poderoso sea, es una utopía. En consecuencia, la cooperación entre Estados, aunque es evidentemente indispensable para gestionar de mejor manera la migración, no ocurre de manera natural, aunque países expulsores y receptores dependan cada vez más de la migración.

La cooperación ALCUE es esquiva, entre otras cosas, porque la migración es un fenómeno de carácter estructural; es decir, en el juego migratorio no importa tanto la naturaleza del Estado en cuestión, sino su posición en el juego migratorio. Así, si es expulsor, su discurso será pro migración, sustentado por la apasionada defensa de los derechos humanos de los migrantes y orientado hacia la consecución de la libre circulación de mano de obra, en pie de igualdad con la libre circulación de bienes, servicios o capitales. Si, por el contrario, se trata de un país receptor, le corresponderá

* Profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y directora editorial de *Foreign Affairs Latinoamérica*.

defender posiciones, si no antiinmigrantes, sí mucho más restrictivas, sobre la base del derecho soberano de cada Estado a controlar las entradas a su territorio y la necesidad de tener controles fronterizos para garantizar la seguridad; un discurso que es cada vez más rentable políticamente en los países de acogida, debido al vertiginoso aumento de la migración internacional.

Migración ALCUE

La migración ALCUE no es nueva. Producto de vínculos históricos y culturales, latinoamericanos y europeos se han alternado en el cruce del Atlántico y, con ello, han ido creando una suerte de identidad común, al menos en términos muy generales. Sin embargo, lo que resulta novedoso es el crecimiento exponencial de los flujos latinoamericanos con destino a Europa, que ha caracterizado a la última década. A nadie debería sorprender esta situación, aunque la explicación de por qué esto ha ocurrido así quizá sí consiga despertar cierto asombro.

Contrario a lo que estipula la economía neoclásica, la migración no se genera —o, al menos, no *sólo* se genera— por diferenciales salariales entre países desarrollados y países en desarrollo. En ese sentido, el migrante es menos un actor racional en términos económicos; es decir, se basa menos en los cálculos coste-beneficio, de lo que se pudiera pensar. Los protagonistas de esta última gran ola de migraciones internacionales provienen, en su mayoría, de países en vías de desarrollo. Esto quiere decir que la migración no ocurre por falta de desarrollo, sino por el desarrollo mismo. Si se mira el caso de América Latina, es evidente que los principales países expulsores —México, Colombia, Ecuador— no son los más pobres del orbe. Lo que distingue a estos países es que en las últimas dos décadas llevaron a cabo una profunda transformación estructural, con base en los preceptos del Consenso de Washington, con el fin de subirse a la ola de la globalización.

El problema radica en que dichas transformaciones estructurales se llevaron a cabo sin prever que serían necesarias medidas de acompañamiento más acordes con un modelo de Estado de bienestar que con uno como el que se estaba implantando, de corte liberal.

En consecuencia, América Latina empezó a exportar población que había visto destruido su modo de vida tradicional y que no había encontrado un acomodo rápido en la nueva economía. Sin créditos a la producción o al consumo y sin seguros de desempleo eficaces, si los había, los latinoamericanos se enfrentaron con dos opciones: el subempleo o la migración. Conforme la economía subterránea empezó a acusar la saturación y, por consiguiente, a provocar un claro descenso en los ingresos que se podían percibir, la opción migratoria se volvió cada vez más atractiva. A fin de cuentas, lo que se necesitaba era un ingreso estable, que ahora proveería el o los miembros de la familia radicados en el exterior para paliar el temporal en casa, el cual se hacía todavía más difícil de tolerar por las desigualdades endémicas de la región. En ese sentido, las condiciones económicas, políticas y sociales en América Latina durante las últimas décadas deja claro que es la crisis generalizada de expectativas de futuro en el lugar de origen lo que ha motivado a los latinoamericanos a migrar a Europa.

En el caso de los factores de atracción, los países del sur europeo —España, Italia y Portugal— eran un destino natural para los latinoamericanos por los lazos históricos, culturales y hasta familiares que les unen a ellos, pero también por el extraordinario crecimiento de sus economías; en el caso de España y Portugal, particularmente, a partir

de su incorporación a la Comunidad Económica Europea a mediados de los ochenta. Después del 11-S, estos países eran doblemente atractivos por el endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses y la relativa laxitud de las de los países europeos. Al menos en un principio, los latinoamericanos gozaron de un trato preferencial en materia migratoria, toda vez que, como concesión a los nacionales de las ex colonias europeas, no se les exigía visado.

En consecuencia, entre 1998 y 2007, el aumento en la migración latinoamericana a España, el país con más migrantes latinoamericanos y que sirve como *proxy* para la UE, fue equivalente a 1,1 millones de personas. Esto quiere decir que, en comparación con el número de latinoamericanos que ya residían en España en 1998, el número de extranjeros originarios de esta área geográfica es hoy 9,3 veces mayor que entonces. En general, el grupo de migrantes latinoamericanos es un colectivo joven –es decir, en edad laboral y reproductiva–, sano y femenino, pero, quizá más importante aún para el tema de estas reflexiones, está regularizado en su mayoría, incluso cuando, como era de esperarse, las respuestas gubernamentales a la llegada masiva de migrantes a España fueron comprensiblemente *ad hoc*.

Las dos primeras leyes orgánicas sobre la materia, elaboradas tras el inicio del *boom* migratorio latinoamericano, por iniciativa del gobierno del Partido Popular, buscaron empezar a restringir la llegada de migrantes. No obstante, aunque si bien la ley se había endurecido, los indocumentados vivían y trabajaban en España en condiciones de precariedad, pero sin que se tomaran medidas ni para regularizarlos ni para expulsarlos. Si se combinan el continuo cambio en la legislación migratoria con la falta de capacidad para ejecutar las disposiciones de las nuevas leyes, se tiene como resultado un entorno que era percibido como permisivo en materia migratoria. Esto envió señales a los gobiernos de los países de origen de estos migrantes de que España (y, si se extrapola, también Europa) tenía las puertas abiertas para sus connacionales. El corolario vino cuando, tras la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español en 2004, se dio impulso a un conjunto de medidas en materia migratoria que incluían una regularización masiva en 2005 que benefició a casi 700.000 personas.

Lost in translation: el escándalo de la “Directiva de Retorno”

Aunque España y los principales países expulsores de América Latina habían sostenido discusiones sobre temas migratorios, como evidencian la firma de acuerdos bilaterales o las agendas de las últimas Cumbres Iberoamericanas, formalmente no se había llevado a cabo un diálogo birregional; es decir, en el marco ALCUE, en materia migratoria, más allá de las reuniones de expertos, previas a las cumbres bianuales o las declaraciones de buenas intenciones de, en algún momento, incorporar el tema migratorio a las prioridades de esta agenda. Cuando los europeos anunciaron la aprobación por parte del Parlamento Europeo de la “Directiva de Retorno”, apenas había pasado un mes desde que latinoamericanos, caribeños y europeos dijeran en la Cumbre de Lima, la más reciente de la “asociación estratégica birregional”, que debía desarrollarse un diálogo comprensivo y estructurado sobre la migración, a fin de identificar desafíos comunes y áreas para la cooperación mutua.

Tras una década de enviar migrantes a España, con base en la percepción de que era un entorno permisivo, y el anuncio reciente de que se daría inicio a un diálogo migratorio birregional en el futuro previsible, no sorprende que la reacción de los gobiernos latinoamericanos ante el anuncio de la aprobación de la directiva fuera tan violenta,

incluso si las medidas contenidas en ella no tenían como principal destinatario a sus connacionales, un colectivo bien adaptado y regularizado en su mayoría, aunque sin duda ponía en riesgo a futuros migrantes latinoamericanos que intentaran quedarse más allá del período autorizado. La forma en que se refirieron a la directiva (“la directiva de la vergüenza”, según el presidente Correa, de Ecuador o medida “hipócrita, draconiana y poco diplomática”, según el presidente Morales, de Bolivia), revela una profunda decepción de sus socios europeos –motivada, quizá, porque creían que Europa era “diferente” (a Estados Unidos, por ejemplo), es decir, más abierta, más compasiva, más generosa–. Asimismo, da a entender que los latinoamericanos se sintieron, si no engañados, sí sorprendidos por la aprobación de esta medida.

Las declaraciones latinoamericanas y la celeridad con la que esos gobiernos se reunieron para estudiar el caso y condenar la aprobación de la directiva dejan entrever cierto sentimiento de “traición” y de falta de reciprocidad por parte de los europeos, cuyos antepasados habían sido acogidos en América Latina cuando lo necesitaron. El elemento que convierte a este episodio en uno todavía más sorprendente es que toda esta discusión terminara por llevarse a cabo en la Organización de los Estados Americanos, donde están representados todos los Estados latinoamericanos y caribeños (salvo Cuba), pero también Estados Unidos (y Canadá); Estados a los que nunca se les ha hecho una condena o presentado una demanda similar a la que los latinoamericanos querían transmitir a la UE y con los que también tienen una relación migratoria intensa y difícil.

No obstante lo extrema e incluso visceral de la respuesta latinoamericana, cabe preguntarse para qué sirve la “asociación estratégica birregional” si no media siquiera un aviso o explicación a las contrapartes latinoamericanas, previa a la posible aprobación de una directiva como ésta. En medio de la crisis, el portavoz y encargado de explicar la situación a los socios latinoamericanos fue el gobierno español. Sin embargo, la explicación dejó mucho que desear, pues se basaba en decir que la directiva afectaba a otros y no a ellos, que ésta era una medida europea y no española (en palabras de la Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega: “La directiva de retorno no se ha aplicado ni se va a aplicar nunca en España. Nunca. Nunca. Que quede bien claro. No es aplicable esa norma a los inmigrantes latinoamericanos, ni en España ni *creo* que fuera.”). Esa estrategia, que aunque en el corto plazo hubiera servido para apaciguar a los latinoamericanos, resulta contraproducente para el mediano y largo plazos en lo que respecta a la relación birregional, pues dificulta que los latinoamericanos entiendan cómo es la política migratoria que, paso a paso, van construyendo los europeos.

Al final, el episodio evidencia contundentemente que el diálogo político entre europeos y latinoamericanos no funciona en el marco de la asociación estratégica birregional como tal. Europa tiene problemas para comunicar sus intenciones no sólo en casa, sino también en el exterior. De habérseles informado a los latinoamericanos con anterioridad que la UE pensaba aprobar una medida como esta directiva, quizá la reacción no hubiera sido tan violenta y tan inconciliable. En segundo lugar, cualquier diálogo entre europeos y latinoamericanos es realmente entre españoles y latinoamericanos. Si bien, esta relación tiene obvias razones para ser más sólida que la existente con Europa en general, a la larga, estaría en el mejor interés de la UE que España fungiera como intermediario, más no como sustituto o *proxy* de Europa. De no ser así, la “asociación estratégica birregional” carece de sentido y más valdría limitarse a las Cumbres

Iberoamericanas. Esto es todavía más cierto mientras la UE no tenga una política migratoria común.

Escenarios futuros para la migración latinoamericana en Europa

Si se analiza el caso español, pareciera que el *boom* de la migración latinoamericana a Europa empieza a llegar a su fin. Durante 2007, el aumento en los flujos de otras nacionalidades hizo que la población de ecuatorianos, el grupo latinoamericano más grande, cayera a un lejano tercer lugar. En el futuro previsible no existe la posibilidad de que pueda replicarse la explosión migratoria latinoamericana de los últimos diez años, simplemente porque las condiciones de acogida han cambiado –basta ver los requisitos para obtener un visado en cualquier consulado español en América Latina– y también porque va quedando menos población en AL que pueda migrar. No obstante, puede preverse que, incluso en un escenario de crisis económica generalizada, los migrantes sigan llegando, porque su tiempo de reacción es más lento debido al papel de las redes sociales que facilitan la llegada de nuevos compatriotas y que permiten a los recién llegados sobrevivir durante algún tiempo, incluso sin empleo.

El problema empezará a hacerse evidente cuando la ralentización económica mundial, de la que no escapará Europa y desde luego tampoco España, haga más difícil la generación de empleos. Esto tendrá repercusiones no sólo en los que aún no han llegado, sino también en los que ya están en territorio español, y cuyos empleos, particularmente en los sectores que más acusan ya la crisis, como el de la construcción o el de algunos servicios, como el doméstico, tienen ya fecha de caducidad. Ante ese escenario, poco a poco van tomándose medidas destinadas a restringir la reagrupación familiar o a aumentar de 40 a 60 días el plazo de retención de los extranjeros que entran en España de forma irregular. El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha empezado a ofrecer la entrega de todo el paro (seguro de desempleo) a los inmigrantes que, formalmente en el desempleo, renuncien a sus permisos de residencia y de trabajo y vuelvan a sus países. El pago del paro (seguro de desempleo) se hará en dos exhibiciones, una todavía en España y otra en el país de origen, siempre y cuando el migrante se comprometa a no volver a España en, cuando menos, tres años. La medida ha puesto en pie de guerra a las asociaciones de migrantes.

Un último apunte

La conclusión que puede desprenderse de este análisis es que la migración, como rasgo estructural tanto para América Latina como para Europa/España, no desaparecerá en el corto plazo. Los migrantes seguirán dejando sus países y llegando a destinos europeos durante un tiempo más, ayudados por su propia infraestructura, y serán las sociedades de acogida las que tendrán menor capacidad para absorber a esta mano de obra. De perdurar esta situación más allá del corto plazo, también esto tendrá consecuencias negativas para los países expulsores: menos remesas y el potencial retorno de los emigrados. Las economías y sociedades de los países de origen en América Latina difícilmente podrán reabsorber a esta población sin que se produzcan efectos negativos sobre el nivel de vida de estos grupos y sus familias y también de la sociedad en general. En todos los casos, las acciones estatales serán fundamentales para mitigar los efectos de la crisis.

Desde la perspectiva del diálogo político, lo que provocó la Directiva de Retorno obliga a reflexionar sobre la naturaleza y eficacia de la “asociación estratégica birregional”. Lo primero que hay que hacer es desprenderse de ficciones y moderar las aspiraciones de

unos y de otros. Los europeos aún están inmersos en un proceso de desarrollo de su política exterior, entendida en el sentido más amplio posible que, desde luego, incluye a la política migratoria, y apenas tienen los rudimentos mínimos para relacionarse con otros. Por su parte, latinoamericanos y caribeños no pueden seguir poniendo en manos del exterior su futuro y el de sus poblaciones. La próxima cumbre tendrá lugar en España, en dos años. A ver si de aquí a entonces se avanza en el tema migratorio – hacerlo el tema bandera de la cumbre puede ser una buena opción– o volviendo al origen de la historia, la birregionalidad rinde mejores frutos.

“La Unión Europea Frente al Cambio Climático”¹

Claudia Castañeda Villareal *

Si bien las causas subyacentes al calentamiento pudieran ser discutidas aún por algunos científicos y actores en el espectro internacional, la necesidad de una respuesta internacional coordinada a los efectos de este fenómeno definitivamente no lo es. La adopción del Protocolo de Kyoto en Diciembre de 1997 y entrada en vigor en Febrero del 2005 determinaron la respuesta internacional coordinada ante este problema. Sin embargo, también se evidenció que los alcances del acuerdo serán insuficientes para encontrar una solución al problema de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Como consecuencia del evidente hecho de que los alcances actuales del protocolo de Kyoto no serán suficientes para impactar los efectos del cambio climático, el 16 de Febrero del 2007 se emitió la “Declaración de Washington” mediante la cual Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, Brasil, China, India, México y Sudáfrica acordaron en principio sobre la necesidad de crear un acuerdo que suceda al Protocolo de Kyoto. El mecanismo propuesto estará basado en un sistema de límites de emisión e intercambio de límites de emisión que sería aplicable tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo y que esperan sea finalizado para el año 2009.

Ante estos compromisos multilaterales el Parlamento Europeo pasó una resolución sobre el cambio climático², mientras que el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo con fin de establecer objetivos precisos y jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros en torno a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El tema no es tomado por la UE solamente como un problema que requiere solución, sino que ocupa un lugar preponderante dentro el programa político de la UE, ya que se ha determinado que el mismo es un tema rector de la Unión que ocupa un lugar importante dentro de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo que será fundamental en las relaciones de Europa con el resto del mundo.

Los Objetivos de la Estrategia Europea

- Reducir al menos 20% las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020. El porcentaje podría aumentar al 30% en caso de alcanzar un acuerdo internacional que incluya compromisos de otros países desarrollados de lograr reducciones “comparables de las emisiones y a los países en desarrollo económicamente más avanzados a contribuir adecuadamente en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas”.

¹ La mayoría de la información utilizada para la elaboración de este análisis, salvo donde se cita, se obtuvo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Dos Veces 20 para el 2020: El Cambio Climático, Una Oportunidad para Europa”, COM(2008)30 Final, 23 de Enero del 2008.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por el instituto Tecnológico Autónomo de México, cuenta con una Especialidad en Integración Europea por el Instituto de Estudios de la Integración Europea (IEIE-ITAM), y con una Maestría en Políticas Europeas por la London School of Economics and Political Science. Es asesora de información y prensa en la Delegación de la Comisión Europea en México.

² Adoptada el 14 de Febrero del 2007 (P6_TA(2007)0038)

- Lograr que las energías renovables representen el 20% del consumo energético de la UE en el año 2020.

La resolución que contiene estos objetivos deliberadamente buscaba dar una señal a los socios internacionales de la UE de que están decididos a “pasar de las palabras a los hechos”. Es decir se buscaba avanzar en un plan de trabajo para alcanzar el nuevo acuerdo global planteado en la Declaración de Washington antes de 2009.

La Dimensión Económica del Cambio Climático

Este es quizás el aspecto más interesante de la visión de la UE con respecto al cambio climático y las emisiones de este tipo de gases. El tema tiene además de una dimensión ambiental una importancia fundamental en lo económico. En este sentido, la política de la UE al respecto fue impactada de manera muy importante por el Informe Stern³, ya que el mismo determinó que la inacción en este tema podría tener un costo de entre el 5% y el 20% del PIB mundial.

El objetivo final de la UE en torno al tema del cambio climático es asegurar una Europa próspera en el futuro. Asimismo, busca demostrar que existe potencial para que las políticas ecológicas se conviertan en un estímulo decisivo al crecimiento y el empleo en el territorio de la UE, al mismo tiempo que se demuestra que estos objetivos son compatibles con una economía competitiva y próspera en el siglo XXI.

La visión económica de este problema propone que mientras más espere Europa para abordar el tema mayor será el costo de la adaptación. Asimismo que la actividad en este tema establecerá oportunidades para impulsar la innovación y el crecimiento europeo derivado de las ventajas que tiene ser el primero en actuar. Estas oportunidades podrían incluir:

- Una reducción de las importaciones de petróleo y gas de alrededor de 50,000 millones de Euros en 2020⁴. Adicionalmente esto traería una mejora de la seguridad energética.
- Hoy las tecnologías asociadas a energías renovables representan 20,000 millones de Euros y 300,000 empleos. Se calcula que de cumplirse el objetivo de utilizar 20% de la energía en Europa de fuentes renovables, esto supondría la creación de un millón de empleos de aquí hasta el 2020.
- La tecnología para la reducción de emisiones de carbono representa 3.4 millones de empleos y un volumen de negocios de 227,000 millones de Euros anuales.

Esta es la razón subyacente para que se haya llegado a un acuerdo de acción en la materia.

³ HM Treasury, Stern Review on the economics of climate change, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

⁴ El cálculo se efectuó con base en un precio del barril de petróleo de \$61 USD.

Los Principios Clave

Las medidas que tomará la UE están basadas en cinco principios clave que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Enviar señales claras y garantías a la inversión y a los socios de la UE de que hay un compromiso serio mediante el establecimiento de mecanismos de supervisión y cumplimiento de los compromisos.
- Establecer principios al interior de la UE de responsabilidad compartida pero diferenciada por medio de considerar los diversos puntos de partida y circunstancias de los miembros de la UE.
- Minimizar los impactos que estas políticas puedan tener en la competitividad y el empleo.
- Basar los resultados en el uso y desarrollo de buenas tecnologías estimulando su adopción y futuro desarrollo de forma en la que la UE pueda obtener una posición ventajosa en torno a la competencia en tecnologías energéticas e industriales limpias.
- Plantear objetivos claros a 2050 a partir del objetivo inicial de reducción de 20% al 2020 y estableciendo umbrales para llegar a una reducción del 30% al 2050.

Instrumentos para Llegar a Los Objetivos

Entre los instrumentos que la UE planea utilizar para la consecución de estos objetivos se han señalado los siguientes:

- Actualización del régimen de comercio de derechos de emisión.
- Reducciones adicionales de gases de efecto invernadero más allá del régimen de comercio de derechos de emisión.
- Foco en el uso de energías renovables.
- Incremento de la eficiencia energética.
- Considerar las necesidades particulares de las industrias de alto consumo energético.

Conclusiones

Europa ha reconocido la importancia de reducir los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero para hacer frente al cambio climático. En este sentido, se han planteado objetivos claros y se ha delineado un plan de acción que conllevará un beneficio para la sociedad europea en su conjunto. Mediante estas acciones la Unión la Unión lidera los esfuerzos para lograr alcanzar un acuerdo multilateral ambicioso que dé continuidad a los esfuerzos de Kyoto post 2012.