

APORTES A LA III CUMBRE

UNION EUROPEA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE



GUADALAJARA 2004

CELARE

Aportes a la III Cumbre
UNIÓN EUROPEA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Guadalajara 2004

LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE LIBRO
SON DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD
DE LOS AUTORES Y NO COMPROMETEN A LOS
ORGANISMOS A LOS QUE PERTENECEN
COMO TAMPOCO A LA COMISIÓN EUROPEA
O A CELARE.

*Este libro ha sido publicado gracias al aporte
financiero de la Comisión Europea.*

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa - CELARE

Oficinas: Europa 2086, Providencia, Santiago, Chile

Teléfono: 234 3976 / Fax: 234 3977

Correo electrónico: celare@celare.org

Copyright CELARE

Inscripción de Propiedad Intelectual N°138.884

ISBN: 956-7497-31-1

marzo 2004

Edición previa: M. Cristina Silva

Edición final: Magdalena Winter

Diseño y diagramación: Martín Concha

INDICE

PRÓLOGO 9

Christopher Patten

Comisario de Relaciones Exteriores
de la Comisión Europea

INTRODUCCIÓN 15

Gonzalo Arenas Valverde

Presidente del Centro Latinoamericano
para las Relaciones con Europa (CELARE)

PARTE I:

LA III CUMBRE UE/ALC 21

**ANTECEDENTES Y CONTEXTO EN QUE
SE DESARROLLA LA CUMBRE
DE GUADALAJARA** 23

Rodrigo Vega Alarcón

Director Ejecutivo del Centro Latinoamericano
para las Relaciones con Europa (CELARE)

PARTE II:

**TEMAS RELEVANTES DE LA CUMBRE
DE GUADALAJARA** 39

HACIA UNA AGENDA DE COHESIÓN SOCIAL 41

Enrique V. Iglesias

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo

**AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN
PARA LA COHESIÓN SOCIAL** 51

Héctor Casanueva

Embajador de Chile ante el MERCOSUR y la ALADI

PARTE III:

VISIONES REGIONALES 63

**ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE/MERCOSUR:
¿MÁS DE LO MISMO O UN NUEVO MARCO
DE RELACIONES? 65**

Reginaldo Braga Arcuri

Director de la Secretaría del MERCOSUR

Marcel Vaillant

Consultor Económico de la Secretaría del MERCOSUR

**PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN
ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA
Y LA UNIÓN EUROPEA 75**

Allan Wagner Tizón

Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones

PARTE IV:

VISIONES POLÍTICAS 81

**EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS
EN LAS RELACIONES UE/ALC 83**

Ney Lopes

Presidente del Parlamento Latinoamericano

**EL PARLAMENTO EUROPEO EN
LA CONSTRUCCIÓN DE LA ASOCIACIÓN
ESTRATÉGICA UE/ALC:
LA INTEGRACIÓN EN LOS NUEVOS ESCENARIOS
MUNDIALES 89**

José Ignacio Salafranca

Eurodiputado Vicepresidente PPE, Vicepresidente Delegación
América del Sur del Parlamento Europeo

APORTES POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS A LA III CUMBRE UE/ALC	97
--	-----------

Representantes Políticos de América Latina y el Caribe

PARTE V:

PERSPECTIVAS CIUDADANAS	107
--------------------------------------	------------

¿COHESIÓN SOCIAL SIN SOCIEDAD CIVIL?	109
---	------------

Jorge Balbis

Representante de la Asociación Latinoamericana de
Organizaciones de Promoción (ALOP) en Bruselas

LOS EMPRESARIOS ANTE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR	125
--	------------

Félix Peña

Asesor en Argentina del Foro Empresarial
Unión Europea-MERCOSUR

ANEXO

DECLARACIÓN PARLAMENTARIA DE PUEBLA	135
--	------------

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO SOBRE LA III CUMBRE UE/ALC	147
--	------------

PRÓLOGO

PRÓLOGO

Christopher Patten

*Comisario de Relaciones Exteriores
de la Comisión Europea*

Con gran satisfacción encaro el prólogo de este libro, que refleja el interés de los diversos actores de esta asociación birregional, la que tendrá un nuevo hito en la próxima Cumbre de México. En mayo del presente año, los 25 jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea y los 33 mandatarios de Latinoamérica y el Caribe se reunirán en Guadalajara para celebrar la tercera cita de este tipo. Este libro constituye un aporte a la reflexión y al debate que precede esta reunión.

Sin dejar de lado otros temas muy importantes de las relaciones birregionales, la cuestión de las graves desigualdades sociales constituirá un tema central de la III Cumbre entre países de Latinoamérica, del Caribe y de la UE en Guadalajara. ¿Por qué constituye esta cuestión, una de las prioridades fundamentales de la próxima reunión?

La década de los noventa fue un período muy prometedor, caracterizado por grandes logros en Latinoamérica. Como consecuencia de la reestructuración económica radical y de las reformas, se registró un notable descenso de la inflación, un incremento de las exportaciones y un mayor acceso al capital internacional. El comercio creció una media del 11% anual. El aumento notable de las exportaciones y, sobre todo, de las importaciones elevó la cuota del comercio mundial correspondiente a Latinoamérica en casi dos puntos porcentuales. Al mismo tiempo, los flujos de inversión directa extranjera hacia Latinoamérica aumentaron de modo espectacular. Durante la primera parte de la década, Latinoamérica acumuló como media el 29% del total del flujo de la IDE hacia los

países en desarrollo; durante la segunda parte de la década, este porcentaje se elevó hasta alcanzar el 40% aproximadamente. Ninguna otra zona del mundo experimentó un crecimiento tan rápido.

A raíz de la recuperación económica de principios de los noventa mejoraron notablemente los indicadores sociales de la región. Al mismo tiempo, se registró un aumento preocupante del número de indigentes en términos absolutos. Además, se produjo un incremento medio del 3% de las desigualdades en Latinoamérica. Esta paradoja refleja las disparidades, cada vez mayores, en las condiciones sociales y el nivel de vida en la zona.

Estoy convencido de que este hecho está también relacionado con las recientes crisis que han sacudido a algunos países latinoamericanos. Los ciudadanos desconfían cada vez más del sistema político y económico. La apatía y la desilusión están frenando nuevas e importantes reformas políticas. Según una reciente y preocupante encuesta del latinobarómetro, el 52% de la población del continente considera que podría vivir bajo un régimen autoritario, si éste le aportara cierta mejora de las condiciones económicas en su vida cotidiana.

La lucha contra la desigualdad, y el desarrollo de sociedades con un mayor grado de cohesión, constituyen una prioridad absoluta no sólo en Latinoamérica sino también en la UE. En las sociedades europeas siguen existiendo desigualdades manifiestas e inadmisibles. En 1999, aproximadamente el 15% de la población comunitaria (56 millones de personas) vivía bajo el riesgo de la pobreza y más de la mitad de dicha población corría el riesgo de caer en la pobreza de forma persistente.

Sin embargo, el problema de la cohesión social es mucho más serio en Latinoamérica. En una escala de 0 a 100, en la que 100 representa la desigualdad total, Latinoamérica se sitúa en 53.9, muy por encima de la media mundial (38), e incluso por encima de África. Según datos del Banco Mundial, el 48% del total de los ingresos corresponde al 10% más rico de la población latinoamericana, mientras sólo el 1.6% corresponde al 10% más pobre. Tal como señala el Banco Interamericano de Desarrollo, si la distribución de los ingresos en Latinoamérica fuera similar a la de los

países del sudeste asiático, el índice de pobreza de la región se reduciría a una quinta parte de lo que supone actualmente.

La resolución de estos problemas es importante, no sólo por motivos humanitarios, sino también por razones prácticas. Reducir la población que vive en la pobreza a la mitad significa duplicar el tamaño del mercado y consolidar el compromiso de los que están actualmente excluidos del sistema democrático.

Ninguna región ni país puede esperar beneficiarse de un desarrollo sostenible, de crecimiento y de estabilidad política duraderas, si no se desarrollan sociedades integradoras, basadas en la justicia social. Aunque la modernización de la economía es una de las condiciones necesarias para el crecimiento, el comercio y las inversiones, no puede aportar beneficios duraderos sino se traduce en una mejora generalizada de las condiciones de vida y se extiende a todas las capas de la sociedad. Latinoamérica no puede esperar conseguir un crecimiento continuado si la sociedad no consigue un mayor grado de cohesión. Esto significa compartir los frutos del progreso de forma más amplia y permitirles a las personas, que actualmente están marginadas, acceso a servicios públicos decentes, a una protección social adecuada y a la justicia.

Latinoamérica no puede aplazar más las medidas sociales y fiscales que se requieren para atender las necesidades de una parte importante de su población. La consolidación de la economía debe facilitar a los gobiernos la consecución de una mayor cohesión.

Estoy convencido de que para lograr una economía más sólida y estable los países latinoamericanos deben seguir la vía de la integración regional. La integración económica permitirá ampliar el mercado, atraer un mayor volumen de inversiones extranjeras y conseguir una competencia leal y creciente y una mayor influencia negociadora. Todos esos elementos reducen la dependencia y la vulnerabilidad, aumentando la capacidad para hacer frente a los choques externos.

Sin embargo, más allá del aspecto estrictamente económico, es preciso tener en cuenta la posible incidencia de la futura integración regional sobre la estabilidad política y la prevención de los

conflictos. Una mayor cooperación puede ser el catalizador de la democracia y de un mayor respeto de los derechos humanos. La integración regional ofrece a los países la oportunidad de convertirse desde espectadores dependientes a socios más activos e influyentes de los cambios mundiales. También permite a los países colaborar de forma más eficaz en la lucha contra los desafíos que suponen a escala mundial el narcotráfico y la producción de drogas.

Éste es el motivo por el que la Unión Europea, principal inversor y segundo socio comercial del continente latinoamericano, primer socio del MERCOSUR y Chile, y mayor donante de ayuda al desarrollo de la zona, está intentando profundizar la integración regional y las reformas en Latinoamérica, no sólo a través de programas de cooperación, sino también a través de las condiciones anexas a los nuevos acuerdos que estamos negociando con distintos grupos de países de la región.

Una mayor cohesión social e integración regional son el camino a seguir para Latinoamérica. No cabe la menor duda de que los gobiernos latinoamericanos se están comprometiendo cada vez más en esta dirección. En tanto, la UE seguirá ayudando a América Latina en este proceso. Sin embargo, así como los beneficios estarán destinados a los países y ciudadanos latinoamericanos, tanto los esfuerzos como la elección y las decisiones también responderán a ellos.

Con más cooperación de la Unión Europea, los países latinoamericanos podrán contribuir de mejor forma a la estabilidad, democracia y equidad. Apoyando así, a la paz y la estabilidad a través de un multilateralismo más eficaz. Además, permitirá contribuir al desarrollo y la prosperidad de ambos continentes a través de una mayor cohesión social, mejora de la gobernabilidad democrática e integración regional. Lo que nos espera al final de este camino es una lección a gran escala sobre lo mucho que puede alcanzar Latinoamérica a través del desarrollo de su peso potencial en el mundo.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Gonzalo Arenas Valverde

*Presidente del Centro Latinoamericano
para las Relaciones con Europa (CELARE)*

El 28 y 29 de mayo de 2004 tendrá lugar en Guadalajara, México, la III Cumbre entre jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe (UE/ALC). Se trata del tercer encuentro entre mandatarios de las zonas desde que se inaugurara el mecanismo de cumbres UE/ALC en junio de 1999 en Río de Janeiro.

Prácticamente cinco años han pasado ya desde ese primer hito en las relaciones birregionales, donde se lanzó un proceso en función del establecimiento de una Asociación Estratégica Interregional. Este compromiso fue refrendado, con un número de avances específicos, en la segunda cumbre, efectuada en Madrid el año 2002.

Así, en Río de Janeiro se definió el objetivo de la asociación entre continentes, basada en un universo de principios y propósitos compartidos, y se entregaron señales concretas como el inicio de las negociaciones para acuerdos de asociación entre la UE y el MERCOSUR, a nivel subregional, y entre la UE y Chile, a nivel bilateral. Luego, en Madrid se reafirmó este objetivo estratégico con el anuncio del fin de las negociaciones UE/Chile, el reimpulso de las negociaciones para el Acuerdo UE/MERCOSUR y el compromiso de alcanzar acuerdos de diálogo político y de cooperación de la UE con la Comunidad Andina y Centroamérica.

En efecto, el proceso de asociación avanza a nivel diferenciado, atendiendo a las realidades particulares de las subregiones y países latinoamericanos. Así, mientras con México y Chile ya están vigentes acuerdos plenos de asociación, que incluyen el libre comercio, el diálogo político y la cooperación reforzada, con el

MERCOSUR el proceso se encuentra en etapa de negociación, en tanto que con la CAN y Centroamérica se ha concluido recientemente la primera fase, del ámbito político y de cooperación.

De esta forma, se llega a Guadalajara habiéndose cumplido un primer lustro de relación institucionalizada al máximo nivel entre los países europeos, latinoamericanos y del Caribe, en pos de crear una alianza entre continentes. Por ello, Guadalajara es, en primer término, un momento de evaluación de los avances alcanzados a la fecha en torno al objetivo planteado en Río de Janeiro.

Es un nuevo hito que esta vez alcanza una mayor dimensión, con la incorporación de una decena de nuevos países al proceso de asociación, pues la UE se presenta con su flamante configuración de veinticinco estados miembros, tras la adhesión, semanas antes de la Cumbre de México, de diez países de las fronteras del este europeo. Así, Guadalajara será el escenario de un encuentro de amplia magnitud, donde estarán representadas 58 naciones, más la Comisión Europea. La sola presencia de 58 jefes de Estado y de Gobierno habla de la voluntad de acercamiento estratégico entre dos continentes que tienen raigambres y valores comunes y que asumen los desafíos del siglo XXI de manera colegiada.

El diálogo que tendrá lugar en la Cumbre de Guadalajara da cuenta de ello. A través de diversas instancias preparatorias, se han ido perfilando como temas principales de esta tercera cumbre: la cohesión social, la integración regional y la reforma de los sistemas multilaterales.

Todos estos tópicos constituyen, para América Latina, una posibilidad cierta de desarrollo y de presencia en los esquemas mundiales. La superación de la desigualdad social que afecta al continente y la promoción de los procesos de integración, como vía de facilitación de la inserción internacional latinoamericana y del Caribe, son ámbitos en los que la Unión Europea tiene un camino avanzado y a través de los cuales establece un puente para dar forma a un diálogo más simétrico con la región. Contar con sociedades más homogéneas e integradas es hoy un requisito fundamental para el fortalecimiento y participación regional, y en ello

la UE es, sin duda, un aliado natural y prioritario para América Latina y el Caribe.

Asimismo, la necesidad de replantearse los niveles de representatividad en las instituciones multilaterales, interesa tanto a Europa como a América Latina, en la perspectiva de avanzar hacia un sistema internacional de característica multipolar, coherente con un proceso de globalización que demanda nuevos equilibrios mundiales.

Por ello, Guadalajara deberá dar respuesta a una cantidad de expectativas respecto a los alcances que puede tener una Asociación Estratégica entre continentes y, al mismo tiempo, deberá generar nuevos compromisos en el marco del plan de acuerdos que se plantean para el cumplimiento de este objetivo.

CELARE, al igual que en las anteriores cumbres UE/ALC, ha acompañado estos procesos, promoviendo el debate previo y dando seguimiento a los nuevos acuerdos que se generan en estos encuentros birregionales, desde la convicción de que las cumbres UE/ALC son, básicamente, instancias de compromiso y de reafirmación de la voluntad común de trabajar por el desarrollo de ambas regiones.

Dentro de este marco, la presente edición del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) pretende reunir las visiones de los distintos actores involucrados en la próxima Cumbre, o al menos, de quienes presentan planteamientos ineludibles de discutir y de llevar a la cita. De esta forma, el presente libro abre su propuesta con un artículo de contexto, dedicado a entregar los antecedentes necesarios sobre el hito de esta III Cumbre, a realizarse en México. La segunda parte del mismo ofrece, con un mayor grado de profundidad, el tratamiento de dos temas relevantes que deberán ser abordados durante el evento: la cohesión social y la integración regional.

Para completar este marco de propuestas para la Cumbre, CELARE invitó a participar en esta publicación, a título personal, a quienes tienen la responsabilidad de conducir día a día las secretarías del MERCOSUR y la Comunidad Andina. Además de con-

tar con la mirada regional, se entregan las visiones políticas encarnadas por los sectores legislativos, tanto de Europa como de América Latina, en la voz del Parlamento Europeo, del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y de las conclusiones obtenidas entre varios de sus representantes, incluidos los parlamentarios provenientes de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), del Comité de la Internacional Socialista para América Latina y el Caribe (SICLAC) y de la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA), de tendencia liberal-conservadora, los que se reunieron por primera vez para abordar conjuntamente temas del interés regional, lo que abre un nuevo espacio de encuentro a nivel de los partidos políticos para consensuar posiciones estratégicas para nuestra región¹.

Por último, contamos con la mirada desde la sociedad civil, a través de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y del mundo empresarial, por medio del Foro Empresarial UE/MERCOSUR, estamentos ambos que cobran cada vez mayor importancia en las relaciones birregionales.

En este contexto se enmarca la presente publicación, que pretende plasmar las visiones de quienes representan a las distintas subregiones y sectores, tanto de América Latina como de la Unión Europea, de manera de difundir las diferentes perspectivas que conforman el diálogo entre regiones con intereses y principios comunes.

En esta misma línea, queremos agradecer a todos quienes desinteresadamente colaboraron con esta edición, aportando a la necesaria discusión que finalmente llevará a la Cumbre los temas esenciales para el desarrollo y la integración de ambas regiones.

1 Conclusiones del seminario "Aportes Políticos y Parlamentarios a la III Cumbre UE/ALC, Guadalajara 2004", organizado por CELARE, efectuado los días 15 y 16 de enero de 2004 en Santiago de Chile. Reunió a una treintena de parlamentarios y dirigentes de partidos políticos de América Latina.

PARTE I

LA III CUMBRE UE/ALC

ANTECEDENTES Y CONTEXTO EN QUE SE DESARROLLA LA CUMBRE DE GUADALAJARA

Rodrigo Vega Alarcón

*Director Ejecutivo del Centro Latinoamericano
para las Relaciones con Europa (CELARE)¹*

América Latina, el Caribe y Europa comenzaron un largo recorrido conjunto, iniciado en 1974 con una reunión entre los parlamentos de ambas regiones, que se ha venido profundizando sustantivamente a partir de la realización de la primera cumbre entre jefes de Estado y de Gobierno, en junio de 1999, en Río de Janeiro, Brasil.

El proceso de cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE/ALC) cumple ya un quinquenio, período en el cual se ha ido avanzando en su gran objetivo, el de crear una Asociación Estratégica Interregional, a través del establecimiento de cumbres periódicas de mandatarios de ambos continentes. Una segunda Cumbre tuvo lugar el 17 y 18 de mayo de 2002, en Madrid, donde se dio un decidido impulso a la consolidación de la Asociación Estratégica a través de avances concretos en la relación entre la UE y los países y subregiones latinoamericanas.

En este sentido, las cumbres UE/ALC son instancias impulsoras del proceso de Asociación, que van marcando hitos y nuevos compromisos en este camino: en la I Cumbre de Río de Janeiro (1999) se lanzaron las negociaciones para los acuerdos

¹ *Este artículo ha sido preparado con la colaboración del equipo CELARE.*

de asociación entre la UE y Chile y el MERCOSUR, mientras que en la II Cumbre de Madrid (2002) se anunció la conclusión de las negociaciones con Chile y se establecieron compromisos para avanzar en el diálogo político y de cooperación con la Comunidad Andina y Centroamérica y reimpulsar las negociaciones con el MERCOSUR. Por ello, para la III Cumbre, de Guadalajara 2004, se esperan igualmente nuevos avances en la construcción de la Asociación Estratégica Interregional.

La Cumbre de Guadalajara

La III Cumbre UE/ALC se realizará en Guadalajara, México, el 28 y 29 de mayo de 2004, y será una instancia para avanzar en la agenda común que irá consolidando la Asociación Estratégica Interregional propuesta en la I Cumbre de Río de Janeiro.

Se efectuará en un momento muy especial de las relaciones interregionales y, al mismo tiempo, de los escenarios internacionales que se están viviendo. De hecho, ambas regiones han tenido prioridades y urgencias propias a sus dinámicas, que aparentemente han desviado la atención o disminuido la prioridad por la asociación interregional. Tal es el caso de la ampliación por parte de la UE y las crisis económicas y de gobernabilidad que ha enfrentado América Latina.

La III Cumbre UE/ALC se desarrollará además en un escenario distinto, donde la UE se presenta con su nueva estructura de 25 países. Días antes de la Cumbre de Guadalajara, la UE formalizará el ingreso de 10 nuevos países de Europa del este y central, que no han participado en el camino de relaciones eurolatinoamericanas y que tendrán aquí su primera aproximación institucionalizada al continente.

Para dimensionar la magnitud de esta Asociación Interregional basta señalar que se trata de un diálogo de la mayor amplitud, que en la próxima Cumbre reunirá a los líderes de 58 países (33 latinoamericanos y caribeños y 25 euro-

peos), que representan a cerca de mil millones de habitantes (500 millones de habitantes en la UE y a 480 millones en ALC)².

Guadalajara será entonces un momento óptimo para efectuar una evaluación de los avances en materia de asociación interregional, revisar sus objetivos y mecanismos, y para reorientar, en caso necesario, algunas de sus prioridades.

Los escenarios internacionales abiertos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 -la llamada "guerra contra el terrorismo"- y del 11 de marzo de este año en Madrid, hacen imprescindible un diálogo a nivel de los jefes de Estado de ambas regiones sobre cómo enfrentar los desafíos que estas nuevas realidades imponen. ¿Se puede pasar por alto, por ejemplo, la situación vivida en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas respecto de la divergencia de posiciones europeas y de éstas con los dos representantes latinoamericanos, que además tienen sendos Acuerdos de Asociación con la UE, al momento de decidir sobre la intervención en Irak?

Pasar revista al estado de avance del proceso de Asociación Interregional implica necesariamente analizar los aspectos políticos, económico-comerciales y de cooperación, que son los pilares en que se sustenta la Asociación Estratégica entre ambas regiones. No obstante, algunos temas parecen cobrar mayor relevan-

2 *Por parte de América Latina y el Caribe participan los 33 jefes de Estado y de Gobierno de la región: Antigua y Barbuda; Argentina; Bahamas; Barbados; Belice; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; Ecuador; El Salvador; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; República Dominicana; San Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Suriname; Trinidad y Tobago; Uruguay, y Venezuela. Por la Unión Europea participan los jefes de Estado y de Gobierno de sus 15 países miembros: Alemania; Austria; Bélgica; Dinamarca; España; Finlandia; Francia; Grecia; Irlanda; Italia; Luxemburgo; Países Bajos; Portugal; Reino Unido, y Suecia más los 10 nuevos países que ingresarán a la UE en su proceso de quinta ampliación: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca. La membresía de la UE quedará en mayo de 2004 en 25 Estados miembros.*

cia por su urgencia o prioridad: es el caso de los temas de la cohesión social y de la integración regional.

La cohesión social, en función de que en América Latina y el Caribe la desigualdad es un grave problema que, además de la dimensión ética que condiciona su superación, es un elemento clave para la estabilidad social, política y económica, requerida como base de los procesos de desarrollo sostenibles. Por otra parte, la integración regional aparece como uno de los instrumentos más apropiados para enfrentar los desafíos intra y extrarregionales que enfrenta la región.

En ambos temas la UE tiene un particular interés en colaborar con América Latina, dado que, a partir de la experiencia de su propio modelo de desarrollo, son considerados aspectos de primera necesidad para la evolución social y como elementos facilitadores del diálogo interregional, que permiten avanzar en el estrechamiento de las brechas existentes.

En este sentido, las preguntas claves que debe responder la III Cumbre de Guadalajara son cómo se debe continuar el proceso de Asociación, qué se debe hacer para seguir consolidando esta alianza estratégica y cuáles son las prioridades para el próximo período "entre cumbres".

Las formas de la Asociación

Desde la Cumbre de Río de Janeiro a la actualidad se puede verificar la estrategia de desarrollo paulatino de la Asociación Interregional, que se va planteando a través de aproximaciones sucesivas, tomando en cuenta las características propias de cada subregión o país, como la manera de garantizar un proceso sólido y cercano a la realidad específica de un continente latinoamericano que, al mismo tiempo de presentar una fuerte identidad cultural, presenta características heterogéneas en su proceso de desarrollo.

En términos de contenidos, las tres dimensiones acordadas al máximo nivel para concretar la Asociación han sido:

- 1.- **Diálogo político** fructífero y respetuoso de las normas del derecho internacional.
- 2.- **Relaciones económicas** y liberalización recíproca de los intercambios comerciales.
- 3.- **Cooperación** en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural y social.

La Asociación UE/ALC avanza a paso sostenido, con diverso ritmo según las circunstancias de cada cual, pero, en definitiva, con una malla de interrelaciones que se incrementa y se consolida en un proceso difícilmente reversible:

- **Acuerdo UE/México:** El primer puente en la Asociación Interregional fue el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación suscrito entre la UE y México, en vigencia desde junio de 2000.
- **Acuerdo UE/Chile:** Tras dos años de negociaciones, lanzadas en la Cumbre de Río de Janeiro en 1999, Chile y la UE suscribieron en 2002 un Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación que comprendía la entrada en vigor del libre comercio a comienzos de 2003, arrojando desde esa fecha importantes resultados.
- **Acuerdo UE/MERCOSUR:** Las negociaciones de un Acuerdo UE/MERCOSUR se lanzaron de manera paralela a las de la UE con Chile, en la Cumbre de Río de Janeiro. No obstante, dadas las complejidades de un proceso entre dos grupos de países, las mayores sensibilidades respecto a sectores claves como el agropecuario y la crisis interna del bloque sudamericano, el proceso con MERCOSUR quedó retrasado a contar de la quinta ronda de negociaciones. Actualmente, ambas partes se han comprometido en un nuevo calendario, que debería concluir con el cierre de las negociaciones en octubre de 2004.
- **Acuerdo UE/CAN:** La UE y la Comunidad Andina se encontraban ligadas tradicionalmente por una relación de co-

operación en función del objetivo de combatir el narcotráfico, a través del "SPG Drogas"³, que favorecía el ingreso de productos andinos al mercado europeo como forma de promover el comercio alternativo al cultivo de drogas. No obstante, en la Cumbre de Madrid ambas partes se comprometieron en un objetivo más avanzado, por el cual suscribieron en diciembre de 2003 un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, como antesala a una relación que debería incluir el libre comercio.

- **Acuerdo UE/Centroamérica:** Al igual que la CAN, Centroamérica ha sido favorecida por un SPG⁴ que permite las exportaciones a la UE libres de aranceles, el cual se ha ido repactando periódicamente. De la misma forma que lo planteado originalmente para el MERCOSUR y Chile, la UE ha asumido una estrategia paralela de Asociación con Centroamérica y con la CAN, suscribiendo igualmente con la región centroamericana un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, como anticipo de una negociación para el libre intercambio comercial, que se espera deba ser lanzada en la Cumbre de Guadalajara.
- **UE/Caribe:** La UE mantiene una vinculación particular con el Caribe, principalmente a través del Convenio de Cotonú, que relaciona a la UE con sus ex colonias reunidas en el Grupo ACP (África, Caribe, Pacífico), y que se fundara en 1975 en el primer Convenio de Lomé⁵.

3 *SGP corresponde al Sistema de Preferencias Generalizadas.*

4 *Idem.*

5 *El Acuerdo de Cotonú o Cotonou es el marco para un acercamiento más profundo con vistas a superar los desafíos prioritarios de la pobreza, el conflicto y la guerra, las amenazas medioambientales y los riesgos de la marginalidad económica y tecnológica. En este sentido, se trata de una cooperación avanzada, basada en el principio de fomentar el desarrollo económico y social, mejorar la gobernabilidad y promover relaciones estables y pacíficas entre naciones.*

La Asociación Estratégica Interregional y el contexto mundial

El eje central de la Cumbre de Guadalajara corresponde al objetivo mismo del establecimiento del mecanismo de cumbres UE/ALC: avanzar en la conformación de una Asociación Estratégica Interregional⁶.

Dentro de los principales fines de esta Asociación Estratégica se encuentra el fortalecimiento de los objetivos y principios comunes, tales como la apertura de los mercados y, en términos valóricos, "el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa, las libertades individuales, el estado de derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones"⁷.

Obviamente, no se pueden desconocer los intereses particulares de cada región. En este sentido, los europeos buscan ser un actor relevante en la agenda política internacional, equilibrando su capacidad económica con la política. América Latina, por su parte, busca mejores perspectivas para su desarrollo e inserción internacional, de manera de posicionar su visión e intereses en la agenda mundial.

Otra meta relevante de esta Asociación consiste en profundizar la coordinación internacional de ambas regiones, con el objetivo de sumar fuerzas para la creación de un nuevo orden mundial después de los atentados del 11 de marzo y de cara al nuevo siglo, enfrentando de manera conjunta los nuevos desafíos.

6 *Este tipo de vinculación se lanza como objetivo en la I Cumbre entre los 47 países de la Unión Europea y de América Latina y del Caribe, en Río de Janeiro, en junio de 1999, pero que surge además como planteamiento a través de una propuesta del Parlamento Europeo, aprobada a partir del "Informe Salafranca", del 15 de noviembre de 2001, donde el eurodiputado señala los objetivos de la asociación regional y propone diversas iniciativas en los ámbitos político, económico, social y cultural.*

7 *Planteado por los mandatarios de ambas regiones en la I Cumbre de Río de Janeiro. Véase también el documento de Principios y Valores Compartidos entre la UE y ALC, aprobado en la II Cumbre UE/ALC de Madrid 2002.*

Los atentados sufridos por los Estados Unidos en el año 2001 y la consecuente lucha contra el terrorismo, la doctrina de la guerra preventiva y los recientes atentados de Madrid, han dejado en evidencia la necesidad de ajustar a las nuevas realidades del mundo nuestros esquemas de relaciones internacionales vigentes, que, de una u otra forma, llaman a reimpulsar el multilateralismo, las alianzas estratégicas regionales y la búsqueda de soluciones consensuadas y no unilaterales a los problemas que los países enfrentan. En palabras del mexicano Stéphan Sberro "los eventos en Irak demostraron la utilidad y la relevancia de mejorar el diálogo político dentro de los foros internacionales"⁸. Por ello, la III Cumbre UE/ALC de Guadalajara se da en un momento muy especial de la agenda política internacional, lo que transforma en un imperativo la necesidad de definir con mayor nitidez los alcances de la Asociación Estratégica Interregional.

El establecimiento de alianzas estratégicas entre regiones que comparten visiones sobre el ser humano y sobre la organización de la sociedad, donde existan espacios amplios de relaciones integrales entre los pueblos y regiones del planeta, con reglas claras para todos, es el camino que están construyendo la UE y ALC.

El diálogo político debe conducir a la mayor concertación política internacional posible entre ambas regiones. Entre los temas de mayor interés no se puede dejar de considerar la reforma de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, que responden a una división bipolar impuesta por la Guerra Fría, que hoy está obsoleta. Además, se debe estudiar una profunda modificación de la arquitectura financiera internacional y un análisis detallado de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad global como la lucha contra el armamentismo, el narcotráfico y el terrorismo. Siempre considerando la promoción y el respeto por los derechos humanos, la atención a los problemas asociados al fenómeno de las migraciones y los desplazamientos de población y la preservación del medio ambiente.

8 SBERRO, Stephan, "Hacia la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas", Documento de Trabajo de la Red de Cooperación Euro-latinoamericana, Recal, Madrid, enero de 2004.

Temas Relevantes de la III Cumbre UE/ALC

a) La Cohesión Social en ALC

La cohesión social aparece como una de las serias limitantes al desarrollo sostenible de nuestra región. América Latina y el Caribe presentan los mayores grados de inequidad de todas las regiones del mundo⁹. Esta situación hace peligrar cualquier estrategia de desarrollo y, al mismo tiempo, desestabiliza las democracias.

El tema de la cohesión social fue planteado por el comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten, a fines de marzo de 2003, en el Consejo Europeo de Vouliagmeni, en Grecia, y sirvió de marco para la realización de los diversos encuentros entre la UE y ALC. Patten propuso allí centrar los objetivos de la relación birregional en el tema fundamental de la superación de las desigualdades en el continente latinoamericano, considerando que el desarrollo sustentable pasa por enfrentar el desafío urgente de la pobreza, la desigualdad y la justicia social.

A partir de ello, en el mes de junio de 2003 se efectuó en Bruselas un seminario conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el tema de la cohesión social, teniendo en cuenta los trabajos realizados y publicados por el BID sobre la materia¹⁰.

9 Según cifras de la Comisión Europea, América Latina registra el nivel medio más elevado de desigualdad de todas las regiones del mundo. Así, aproximadamente un tercio de la población de América Latina -180 millones en el año 2001-, vive en situación de pobreza. Se trata de una pobreza que afecta particularmente a los sectores rurales, por lo tanto, es de orígenes étnicos y raciales. Así, un 44% de los niños crece en familias pobres. El 10% de las familias ganan más del 30% de la renta total de todos los países de la región, mientras que el 40% de las familias más pobres se distribuyen entre el 9 y el 15% de la renta total, a excepción de Uruguay y Costa Rica, donde comparten el 22%.

Europa también enfrenta desequilibrios y desafíos: La ampliación a diez nuevos países, principalmente de Europa del este, incrementará sustancialmente la brecha social, estimándose que las regiones más prósperas serán 10 veces más ricas que las más pobres.

10 Informes BID "Facing up to inequality in Latin America" e "Inequality, exclusion and poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for development".

Este compromiso conjunto entre la UE y el BID tuvo su primer antecedente en la II Cumbre UE/ALC, de Madrid, en mayo de 2002, cuando ambas instituciones suscribieron un protocolo para colaborar con América Latina y el Caribe¹¹.

Así, y atendiendo al hecho de que la UE es el principal cooperante en América Latina y el Caribe -aportando el 45% del total de la cooperación- y el principal inversor -duplicando incluso la inversión estadounidense en la región-, y el BID, la mayor fuente de financiamiento en la región, ambas entidades han decidido emprender el compromiso de promover el tema y apoyar los esfuerzos tendientes a desarrollar una sociedad latinoamericana con mayores equilibrios sociales¹².

La CE y el BID coinciden así en objetivos comunes, apuntando a lograr efectos sinérgicos en el propósito de la cohesión social a través de tres áreas fundamentales: las políticas fiscales, la promoción de la igualdad social y del acceso a servicios sociales, y la inclusión social como parte fundamental del desarrollo. Estos objetivos serán acompañados de un importante marco financiero, conformando un fondo de 60 millones de euros, que serán utilizados inicialmente para el intercambio de experiencias y de promoción de buenas prácticas entre ambas regiones en el ámbito social.

El tema de la cohesión social resurge con fuerza luego de una década desde que se plantearan los llamados Consensos de Washington, donde los énfasis estuvieron en las reformas económicas que adolecían de énfasis en la equidad, la inclusión y el buen gobierno. No es que se deban rechazar estas políticas, sino que deben ser revisadas a la luz de la experiencia y de los evidentes déficits en materia social que presentan.

11 *Memorándum de entendimiento CE/BID del 16 de mayo de 2002.*

12 *La acción conjunta Comisión Europea/BID responde a los objetivos coincidentes de ambos organismos. Por una parte, la UE tiene una importante experiencia en el tema de la superación de la desigualdad en su proceso de integración, donde ha acortado la distancia en regiones con marcadas diferencias económicas. Igualmente, la reducción de la pobreza y la desigualdad es uno de los objetivos principales del BID.*

Coincidiendo con los objetivos planteados por la Comisión Europea y el BID, el Grupo de Río también ha identificado a la cohesión social y la gobernabilidad democrática como su reto actual. En este sentido, el Consenso del Cuzco, del 24 de mayo de 2003, determinó cursos de acción en dos áreas principales: el fortalecimiento de los partidos políticos y la necesidad de establecer mecanismos financieros innovadores para atender las demandas sociales y afianzar la gobernabilidad democrática, en el entendido de que la globalización exige sociedades más inclusivas, priorizando el combate a la pobreza y a la exclusión social y garantizando una mejor distribución de la riqueza.

En suma, se deben considerar los aspectos políticos como la reivindicación del rol del Estado y de los partidos políticos en el logro de este objetivo. Ello implica, por tanto, incorporar un concepto de crecimiento inclusivo, con un mejoramiento de la distribución por medio de la estabilidad macroeconómica, la expansión del comercio, el mejoramiento de la eficiencia y la transparencia del gasto gubernamental, el mejoramiento del sistema tributario, la eficiencia y mejor distribución del gasto social, inversión en el capital humano marginalizado, la promoción de la inclusión social, la implementación de programas innovadores para la pobreza, la promoción educativa y el acceso a la salud para los más pobres.

b) La Integración Regional

Desde el punto de vista de la integración, en América Latina y el Caribe los resultados son magros. Los procesos de integración han presentado serios déficits políticos en su conducción e implementación. Los problemas técnicos y los intereses particulares terminan primando a la hora de resolver los problemas y las necesarias concesiones de soberanía que los procesos de integración implican, se han transformado en óbices para avanzar.

En los últimos años se ha dado a entender que integración es igual a liberalización del comercio, lo cual es una reducción impropia del concepto. Lo esencial es la solidaridad y la coincidencia de destinos comunes entre pueblos vecinos e, incluso más allá de ello, que comparten principios y visiones sobre el desarrollo.

En la actualidad existe en el marco de la ALADI un gran número de acuerdos de diversa índole que muestran la inmensa malla de relaciones existentes entre nuestros países pero, lamentablemente, sin las necesarias armonizaciones y convergencias.

El caso latinoamericano requiere de una aproximación propia, lo cual plantea debates respecto a la definición de prioridades y formas de construcción de la integración regional. Los elementos principales de esta integración incluyen el desarrollo de la infraestructura física -que debiera considerar las conexiones a nivel vial, fluvial, ferroviario, de telecomunicaciones, energía, transporte aéreo e intermodal-, el establecimiento de coordinaciones de políticas macroeconómicas y el desarrollo de la competitividad internacional de las economías de la región. Asimismo, se señala la necesidad de órganos supranacionales, lo cual implica cesiones de soberanía en ciertos ámbitos sin las cuales no es posible avanzar.

Sin lugar a dudas la Unión Europea tiene una gran experiencia que aportar en materia de integración regional. Recorridos más de 50 años de su proceso, ha demostrado que la cooperación y la solidaridad dan paso a un mejoramiento sin precedentes en la calidad de vida de los habitantes, consolidando con ello una zona de paz y prosperidad que antaño era totalmente impensada. Hoy la UE, que se encuentra en la fase de Unión Económica y Monetaria, demuestra que frente a los embates de la economía mundial y sus recurrentes altibajos es capaz de defenderse mucho mejor que otras regiones.

Algunos internacionalistas señalan que la gran macro etapa del Estado-nación que ha sido el pilar central en las relaciones internacionales modernas, en el futuro será sustituida por la macro etapa del Estado-región en la que las regiones tendrán un papel preponderante en los intercambios entre los diferentes territorios del planeta.

c) Asuntos Económicos y Comerciales

América Latina muestra un escaso peso relativo en el comercio internacional, así como en la recepción de inversión ex-

tranjera. La composición de sus exportaciones corresponde básicamente a sectores con bajo valor agregado, que se perpetúa por un casi nulo desarrollo de las tecnologías productivas. Así, la inserción comercial latinoamericana en los mercados internacionales se ve afectada por sus déficits de competitividad.

En este sentido, al analizar los componentes del comercio regional de los países latinoamericanos se destaca que la fracción de mayor valor agregado va en dirección de los mercados regionales y, aquélla correspondiente a materias primas, va a los países desarrollados. Es decir, el comercio intrarregional es el que permite alcanzar mayor valor agregado a las producciones locales.

Llevadas al plano social, las políticas económicas son gravitantes en la situación de pobreza que afecta al continente. A pesar de haberse efectuado importantes reformas económicas, de la apertura de la economía y del incremento de las exportaciones y del comercio internacional, la pobreza se incrementó, y las tasas de crecimiento promedio fueron menores que en décadas pasadas¹³.

Por otra parte, una de las principales críticas que se hacen al proceso económico regional se refiere al desplazamiento del multilateralismo por acuerdos bilaterales y subregionales, que responden a intereses económicos y políticos definidos. Si bien estos acuerdos han sido importantes para el incremento del intercambio comercial y para el estímulo de la inversión, tampoco han sido factores para el mejoramiento de la inserción latinoamericana en la economía mundial.

La coordinación de políticas macroeconómicas se torna aquí un elemento central, que pasa por un proceso gradual distinto al camino emprendido por Europa, que se inició con el establecimiento de sistemas de tipo de cambio fijo, para dar lugar a una unión aduanera, a un mercado común, a la cooperación reforzada,

13 *Informe CEPAL "Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los Noventas"*.

a la creación de institucionalidad y a la unión monetaria. América Latina no presenta condiciones para establecer tipos de cambio fijo, no tiene un comercio integrado, una infraestructura física regional adecuada ni un desarrollo similar de estructuras económicas entre sus países. Por ello, se requiere avanzar paso a paso, buscando alcanzar el objetivo de coordinación de las políticas económicas regionales.

Por último, otra debilidad del proceso económico regional, se refiere a las debilidades en cuanto a la estabilidad política, que amenazan la inversión y el desarrollo de proyectos de largo plazo. Igualmente, la baja participación de la sociedad civil genera una distancia entre las medidas económicas y la percepción respecto a su incidencia en las condiciones de vida de la población, tornándose, en los casos más extremos, en focos de resistencia e inestabilidad social, debilitando el sistema político.

Expectativas de Guadalajara

En la búsqueda de respuestas, surgen elementos que es necesario considerar para avanzar de manera decidida en una mayor integración y asociación interregional:

- Se debe promover el lanzamiento de la tercera etapa de los acuerdos con la CAN y Centroamérica, abriendo las negociaciones para establecer sendas zonas de libre comercio entre las partes, y avanzar en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR.
- Tener un diagnóstico acabado del estado de avance del proceso de Asociación Interregional por subregiones, ámbitos, temas, prioridades, etc.
- Analizar las dificultades que este proceso enfrenta. Es decir, efectuar una suerte de análisis estratégico sobre el proceso de Asociación identificando las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades. Al respecto se pueden señalar algunos elementos que explican lo sucedido hasta ahora:

- a) Las realidades y prioridades propias de cada región: La UE y su proceso de ampliación, los temas de seguridad regional, etc. América Latina y el Caribe con su inestabilidad económica, social y política de origen multifactorial y los problemas de gobernabilidad que varios países enfrentan, entre otras.
 - b) Las asimetrías existentes entre ambas regiones en los diferentes pilares o ámbitos que se establecen en la asociación; la falta de institucionalidad latinoamericana, la fragilidad de sus instituciones, la carencia de voz única en tanto interlocutores, la estructura productiva basada en la producción primaria, etc.
- Estructurar mecanismos expeditos y eficientes para mejorar e incrementar la concertación política entre ambas regiones frente a temas de interés mutuo y de alcance global, tales como la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la preservación del medio ambiente, la reforma de las Naciones Unidas y otros, como el FMI, el BM, la OMC, etc., y relevar el papel de América Latina como actor en el proceso de generación de las reglas e instituciones que guiarán o regularán la globalización.
 - Colaborar con la región para una mayor inserción en los mercados mundiales de manera competitiva, mediante el mejoramiento de su competitividad internacional.
 - Continuar desarrollando programas de cooperación que busquen mejorar las condiciones de inserción internacional para las economías latinoamericanas y, por sobre todo, continuar contribuyendo sustantivamente, con experiencia, asistencia técnica y recursos al problema sustantivo de ALC: la superación de la pobreza.
 - Un aspecto a destacar es la importancia que tienen los partidos políticos en la definición de políticas y estrategias de desarrollo en los países. La calidad de la política y sus instituciones es fundamental para lograr procesos de desarrollo sostenible de largo alcance, la búsqueda de consensos, el estable-

cimiento de políticas de Estado, la probidad, el ejercicio del buen gobierno, etc. En este campo, la UE podría jugar un papel clave para colaborar con un proceso de mayor calidad de nuestras instituciones políticas.

PARTE II

TEMAS RELEVANTES
DE LA CUMBRE
DE GUADALAJARA

HACIA UNA AGENDA DE COHESIÓN SOCIAL

Enrique V. Iglesias

*Presidente del Banco Interamericano
de Desarrollo*

La próxima Cumbre de la Unión Europea/América Latina y el Caribe (UE/ALC) a efectuarse en mayo próximo en Guadalajara, México, pone de relieve un tema de crucial importancia para la región y en el cual la experiencia de los países europeos puede ofrecer valiosas lecciones.

Uno de los principales temas que se tratarán en esta Cumbre girará en torno a la cohesión social, concepto que comprende políticas de inclusión social, pero que va mucho más allá de éstas. Subyace a la cohesión social la noción de un contrato social moderno entre un Estado transparente y con capacidad de rendir cuentas, regido por principios de solidaridad y justicia social, y ciudadanos en pleno ejercicio de derechos y con responsabilidades claras.

Queda claro que la región sufre carencias en todas estas dimensiones del contrato social y también que su superación puede resolver muchos de los problemas crónicos de desarrollo y un desaliento generalizado. Los problemas con el contrato social existente en la región se deben a múltiples causas históricas que han producido sociedades fraccionadas por la desigualdad y la exclusión social. Una agenda de cohesión social debe dar una respuesta integrada a estos problemas, implantando políticas económicas y sociales sostenibles e incluyentes.

No podría ser más oportuno el momento para concentrar la atención de la región en los objetivos de cohesión social. El actual repunte económico que está permitiendo a América Latina salir

finalmente del largo período de estancamiento iniciado en 1998, da un espacio único para que gobiernos y ciudadanos, en un esfuerzo conjunto, mejoren los dividendos sociales de las políticas públicas. El gran desafío radica en multiplicar los dividendos sociales para que todos participemos y nos beneficiemos del desarrollo.

Desigualdad y exclusión social

Nuestra región enfrenta una paradoja en términos de progreso social: por un lado ha habido avances en indicadores sociales promedio como el Índice de Desarrollo Humano, donde América Latina se compara muy favorablemente con otras regiones del mundo. El gasto social per cápita aumentó un promedio de 50% en la última década. Además, hay signos alentadores en términos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente respecto a las metas de alcanzar educación primaria universal e igualdad de género en la educación.

Por otro lado, el avance social ha dejado a muchos rezagados y unos índices de pobreza alarmantes. La región ingresa al siglo XXI con casi un tercio de su población -180 millones de personas- viviendo con menos de dos dólares diarios. Los puntajes promedio también esconden disparidades cada vez más marcadas en capital humano, calidad de vida y condiciones sociales. Hay desigualdad entre regiones de un mismo país; entre hombres y mujeres; entre afrodescendientes y otros; entre la población urbana y la rural; entre inmigrantes y residentes nativos del lugar.

A finales de los años noventa, por ejemplo, el 20% de la población con mayor riqueza recibió el 60% del ingreso disponible, mientras que el 20% de la población más pobre recibió solamente el 3%. La desigualdad en el ingreso aumentó durante los noventa: el promedio del coeficiente de Gini creció en 3%.

Detrás de la desigualdad del ingreso existe una gran desigualdad en la distribución de activos, incluyendo educación, salud, tierra y crédito. Estudios recientes señalan que el promedio de escolaridad del 20% de la población más pobre es de cuatro años, mientras que el del 20% de la población más rica asciende a 10

años. A esto se suma que la educación es un factor crecientemente determinante de ingreso en la región, y que la globalización ha premiado a los individuos con educación superior. Por ende, el mercado laboral y la familia son claves para canalizar los beneficios del crecimiento, pero pueden también reforzar la desigual distribución de los activos productivos.

Al desafío de la desigualdad se suma la exclusión social, que es causa y consecuencia de las disparidades señaladas. La exclusión social extiende el concepto de desigualdad a grupos que comparten una identidad y que se ven discriminados por razones de género, raza, origen étnico, discapacidad, enfermedades como el SIDA y situaciones migratorias, entre otros factores. Estos grupos, que normalmente son los más pobres entre los pobres, sufren múltiples desventajas, estigma, discriminación y califican en los últimos lugares de avance de los ODM.

En Guatemala, por ejemplo, el índice de mortalidad infantil entre los grupos indígenas es de 70 por cada 1.000 nacimientos, comparado con 56 para el resto de la población. En Brasil, en promedio, los *pretos* ganan 46% menos que los blancos, brecha que es aún mayor en las posiciones mejor remuneradas.

La exclusión del funcionamiento socio-político de las sociedades es a la vez causa y consecuencia de la falta de voz en las instancias de decisión. Los grupos excluidos tienen muy poco o ningún acceso al capital político. Por ejemplo, y a pesar de los notables avances en años recientes, las mujeres sólo representan el 15% de los congresistas de la región siendo que constituyen la mitad de la población.

Los problemas sociales que crecientemente están vinculados con la desigualdad y la exclusión -violencia, crimen, uso de drogas, por mencionar algunos- condenan a los pobres a su pobreza y generan altos costos económicos que obstaculizan el crecimiento de un país. Está comprobado que los altos índices de criminalidad y violencia que afectan a la región están estrechamente asociados con los altos niveles de desigualdad.

Crisis social

La combinación de estas condiciones crónicas de desigualdad y exclusión, con las secuelas sociales del largo período de estancamiento económico sufrido recientemente, están provocando una verdadera crisis social en la región. Durante 2003 las tasas de desempleo alcanzaron los niveles promedio más altos, con una situación de pobreza que se cree alcanzó el mayor nivel de los últimos cuatro años. La opinión pública está desencantada con los logros de las reformas económicas de los noventa y el electorado justamente está reclamando atención a los problemas sociales. Esta crisis tiene hoy la resonancia que la crisis fiscal tuvo en años pasados y llama a mejorar los dividendos sociales para reducir la pobreza, aumentar el crecimiento, mejorar el bienestar y consolidar la democracia.

Ya no es posible separar el desarrollo económico del desarrollo social. El desarrollo democrático se nutre, se sostiene y depende de ambos. La región necesita políticas económicas y sociales sostenibles e incluyentes que fortalezcan el contrato social entre el Estado y los ciudadanos.

Políticas económicas sostenibles e incluyentes

Antes que nada, superar la crisis social implica una recuperación económica sostenible que no es posible sin un aumento en la capacidad productiva basada en la disciplina fiscal y el fortalecimiento de los sistemas financieros. Una política fiscal inteligente debe aprovechar el repunte económico para reducir el endeudamiento de los países y fortalecer los resultados fiscales. El presupuesto estatal para promover la igualdad se puede aumentar mejorando los sistemas fiscales, fortaleciendo la administración pública e incrementando la capacidad de recaudación de impuestos locales. Experiencias recientes en la región permiten pensar que algunos países cuentan ya con los recursos técnicos, políticos e institucionales capaces de forjar acuerdos sociales amplios en materia de reformas fiscales solidarias.

En el tema financiero se necesita ampliar sustancialmente el acceso al crédito, un motor de la expansión productiva que en muchos países necesita ir acompañado de un fortalecimiento de marcos jurídicos e institucionales que aseguren el respeto a los derechos de la propiedad y de los acreedores.

Los avances en el proceso de integración regional pueden ser claves para reestablecer la inversión en capacidad productiva. Pero un deterioro palpable en el clima de negocios por razones políticas, debido al descrédito en que han caído las políticas pro mercado adoptadas en la década pasada, milita contra la inversión. Para mejorar la confianza en la capacidad productiva de los países es necesario fortalecer el estado de derecho mediante la reforma de los sistemas judiciales, el control de la corrupción y la modernización de la administración pública. Un Estado transparente, eficiente y accesible provee el entorno necesario para aumentar la productividad.

Las reformas y sus implicancias

Si bien existe un descontento generalizado hacia las reformas pro mercado, los estudios señalan, sin embargo, que las razones del bajo crecimiento reciente son coyunturales y poco o nada tienen que ver con la eficacia de las reformas. Aunque éstas han tenido corto alcance en ciertas áreas, también han producido impactos positivos indudables en otras.

Las reformas macroeconómicas han logrado controlar drásticamente una inflación que se había convertido en un gran "impuesto" a la pobreza. Sin embargo, en lo que respecta a los objetivos de equidad y buen gobierno, las reformas se quedaron cortas. No hubo suficiente énfasis en medidas específicas para combatir los altos niveles de desigualdad, especialmente en el mejoramiento del capital humano y en el acceso a recursos productivos de los trabajadores más pobres.

Así, en el ámbito laboral, las reformas no lograron cumplir con las expectativas de creación de empleo de calidad, especialmente para la gente de menores niveles educativos. Durante los

años noventa la informalidad aumentó en la mayoría de los países de la región, superando el 50% en algunos casos. De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, la tasa promedio de desempleo llegó a 10,7% durante 2003, alcanzando un nivel récord en la región. Un buen funcionamiento del mercado laboral debe ser un objetivo central de una política económica sostenible e incluyente. Ello requiere mejorar en forma urgente los niveles de capacitación, los sistemas de intermediación laboral y las prácticas de registro laboral, buscando incrementar la inserción productiva de grupos excluidos y combatir la discriminación.

Por otro lado, en el aspecto comercial aún falta realizar esfuerzos para cosechar mejor y distribuir equitativamente los beneficios de la liberación comercial. Para ello se necesita mejorar la capacidad de los gobiernos para analizar los impactos de la liberación comercial y negociar e implementar acuerdos de integración comercial que mejoren el bienestar de la ciudadanía. Para que la integración se pueda dar también al interior de cada país, los gobiernos de la región deben complementar las políticas comerciales y de inversión con una mejor capacidad de gestión de los gobiernos locales, y estrategias de desarrollo regional hechas "a la medida", que beneficien a las regiones más atrasadas, partiendo por el fortalecimiento de actividades donde tengan ventajas comparativas.

Ejes para el desarrollo social

Junto con políticas económicas incluyentes, el progreso y la cohesión social deben promoverse en torno a tres ejes principales:

- Aumento de la efectividad de las políticas sociales y del gasto social.
- Políticas hechas "a la medida" que respondan a la vulnerabilidad y a la exclusión.
- Un nuevo equilibrio entre el Estado y los ciudadanos enmarcado dentro de un pacto social solidario.

Aumentar la efectividad de las políticas sociales

Las reformas sociales siguen siendo instrumentos claves para fomentar el bienestar de la población. Pueden servir de marco estratégico para impulsar políticas sociales efectivas que promuevan una cultura de evaluación y una gestión con resultados medibles. Aplicar correctivos no siempre es suficiente para garantizar la efectividad, siendo necesario en muchos casos embarcarse en nuevos procesos de reforma. Para ello es importante tener en cuenta cada contexto, junto con los incentivos y costos políticos, y utilizar instrumentos de diálogo y consulta para garantizar un amplio respaldo y sostenibilidad. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se perfilan como una herramienta idónea para guiar las mediciones de efectividad de las reformas y pueden ser muy poderosos para monitorear avances del progreso social de los pobres y excluidos.

En un contexto económico tan delicado como el que vive la gran mayoría de los países de la región, es indispensable aumentar la eficiencia y la progresión del gasto social para llegar a los más necesitados, invertir en las etapas más críticas del ciclo de vida y disminuir la inequidad. Ello implica perfeccionar los sistemas y mecanismos de focalización (tales como los mapas de pobreza) y realizar esfuerzos adicionales en áreas específicas (en el área de pensiones, por ejemplo) para mejorar sus impactos distributivos. Los programas sociales deben ir más allá de lograr el acceso universal a servicios con el fin de incluir objetivos de equidad y calidad.

Promover la inclusión social

Para promover la inclusión social, la región debe invertir en el capital humano y en los activos productivos de los grupos excluidos. Para ello, debe comenzar por visibilizarlos en las estadísticas con el fin de obtener diagnósticos confiables y actualizados que apoyen el diseño de políticas públicas. Asimismo, debe aumentar el acceso de los excluidos al mercado laboral, entre otros, mediante adiestramiento técnico y sistemas de intermediación, en estre-

cha colaboración con el sector privado. Los marcos legislativos e institucionales son claves para combatir la discriminación, pero requieren de aparatos reguladores que aseguren el cumplimiento de las leyes, combinados con acciones que den voz y participación a los grupos excluidos en la formulación de agendas nacionales. El uso juicioso de políticas preferenciales, de carácter temporal, es un mecanismo útil para contrarrestar décadas de marginación de estos grupos y romper con el círculo vicioso del estigma y la autodiscriminación.

Promover la inclusión social requiere empezar por reducir las vulnerabilidades asociadas a la pobreza. Las crisis económicas de los últimos años, por ejemplo, revirtieron gran parte de los avances de principios de la década al causar gran volatilidad en los mercados financieros y dejar sin empleo y sin capacidad de acumular e invertir en capital humano a un porcentaje significativo de la población. La volatilidad intrínseca de los mercados financieros hace imperiosa la necesidad de mecanismos de protección social. La región debe redoblar esfuerzos para la toma de decisiones institucionales sólidas que permitan aminorar los impactos negativos de crisis de diversas índoles en los pobres y excluidos. Además de mejorar la equidad, la protección social tiende a fomentar el crecimiento si permite a los pobres involucrarse en actividades productivas y mercados laborales de mayor riesgo, pero también de mayores ganancias.

El carácter multidimensional de la exclusión social requiere de intervenciones integrales que exploten las sinergias naturales entre sectores. Iniciativas como las Estrategias de Reducción de Pobreza, que lanzó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1996, y programas integrados como "Alvorada", en Brasil, "Contigo es Posible", en México, y "Chile Solidario", indican que la región ya inició la búsqueda y la aplicación de nuevos mecanismos que permitan atender las múltiples desventajas que enfrentan los excluidos.

Alentar un nuevo equilibrio entre el Estado y los ciudadanos

El progreso social se construye a partir de los recursos de todos los miembros de una sociedad. Es claro que el Estado no puede ni debe hacerlo todo. El Estado debe ir más allá de la beneficencia e incentivar la participación activa del individuo y la familia en su propio desarrollo, creando una corresponsabilidad entre el Estado y la familia.

Las políticas inclusivas implican no sólo redirigir los recursos actuales sino buscar nuevas fuentes de generación de ingresos para aumentar los dividendos sociales. Para financiar el gasto social deben utilizarse tanto fuentes públicas como privadas. El sector privado puede y debe jugar un papel fundamental en la generación de recursos para la inversión social, no por caridad, sino porque tiene incentivos para hacerlo: la estabilidad social es, sin duda, un gran negocio. Un negocio para todos.

Las iniciativas mencionadas no lograrán su objetivo si no vienen impulsadas por gobiernos transparentes, capaces de rendir cuentas, que tengan la promoción de la equidad y la inclusión en el centro y prioridad de sus agendas. La equidad se logra no sólo asistiendo, compensando y protegiendo a los pobres y excluidos, sino también facultándolos para que asuman sus responsabilidades. Hay que trabajar para fomentar una nueva cultura política, una sociedad cohesionada y regida por un contrato social explícito entre ciudadanos con derechos y deberes, y un Estado efectivo, transparente, justo y solidario. Un Estado que además promueva la aceptación de la diversidad y elimine las barreras que separan a "ellos" de "nosotros" y que atentan contra la cohesión social. El desafío es grande, pero posible y oportuno.

Nota: Los datos de este artículo se encuentran en BID 2003 "Inequality, Exclusion, and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development", preparado para el Seminario sobre Cohesión Social en América Latina, Comisión Europea/BID, Bruselas, 5-6 de junio de 2003.

AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Héctor Casanueva

*Embajador de Chile ante el MERCOSUR
y la ALADI*

El objetivo de la política -y por ende de la economía- es el bienestar común. Éste se consigue cuando existe un entorno de libertades, de oportunidades equitativamente distribuidas y de frutos compartidos. Ello conduce a la cohesión social, fuente de estabilidad, seguridad y optimismo. En América Latina estamos muy lejos de ese estado de desarrollo, y si en algún momento de la historia se podría haber dado en algún país la posibilidad de alcanzarlo por sí solo, basado en sus propias fuerzas, el siglo XX se ha encargado de demostrar empíricamente que no es viable, y el siglo XXI, tal como se presenta, termina por afirmar la idea de que sin la integración de los países de la región, el desarrollo -y por lo tanto la cohesión social- no tiene ninguna posibilidad de ser alcanzado.

Nuestro problema central es la competitividad sistémica. No somos competitivos en un mundo complejo, vertiginoso, "darwiniano", y por ello el curso más seguro, si nos proyectamos a cien años, es el de la marginalidad progresiva en el contexto mundial. La competitividad sólo la podemos conseguir por la complementariedad en una perspectiva común. Ello significa, por lo tanto, que sin una efectiva integración de nuestros países, América Latina no tiene posibilidad de ser. Dicho de otro modo, no es posible el desarrollo si no hay en la región una complementariedad de las economías, de los sistemas productivos y financieros, con una concertación política que la sustente.

Es un desafío vigente y urgente, que lleva ya demasiados años enunciado y sólo parcialmente concretado. Pero si en el pasado

ha sido difícil avanzar en la integración, en este nuevo siglo las cosas se hacen aún más cuesta arriba, con el agravante de que ahora sí, ésta es la última oportunidad que tenemos de unir a la región en un proyecto común para no comenzar un proceso de creciente marginalidad internacional, y consecuentemente de pérdida de los escasos avances sociales conseguidos y que no será posible sostener y menos aún incrementar, en la perspectiva de una efectiva cohesión social.

No obstante, hay ciertas definiciones que es preciso consensuar, ya que hoy por hoy no existe sobre nuestra integración un concepto, ni una estrategia, ni siquiera una política, en los que estén de acuerdo todos los países y las fuerzas políticas, sociales y empresariales. Para añadir complejidad al tema, los esquemas clásicos de integración, tal como los hemos conocido y que se comenzaron a ensayar hace un tiempo a nivel regional y subregional, no están sirviendo para fortalecer la competitividad del conjunto, tanto porque todavía estamos en una fase arancelaria de la integración, como porque no se atienden los factores de competitividad real que deben ser abordados en común, a niveles macro y micro.

La integración es el único camino, entendida ésta como un proyecto político para la complementariedad económica en un espacio compartido en el que rijan la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, con un marco jurídico-institucional comunitario, políticas comunes y cooperación.

Pero estar de acuerdo en una definición como la anterior no garantiza estarlo respecto de la ingeniería, la arquitectura y la carpintería del edificio a construir, ni tampoco respecto de los tiempos ni de las herramientas. Por eso existen en la región diferentes esquemas, agrupaciones, relacionamientos, acuerdos parciales, sectoriales, con grados de profundidad y amplitud diferentes, con diseños organizacionales distintos y superpuestos.

Con estas complejidades, fruto de la ausencia de una matriz común originaria realista y viable, la región sigue enfrentada al desafío de encontrar por fin la fórmula que estructure un proyecto común para una favorable, firme y duradera inserción internacional.

Pero por sí sola, no puede retomar el camino de la integración, y por ello la cooperación internacional, sobre nuevas bases, es fundamental, y en ese contexto, probablemente la cooperación europea constituya un factor crucial, sin por ello excluir acercamientos con otras regiones en función de las especificidades de cada una.

El nuevo escenario mundial: más inseguro, complejo y competitivo

La tarea que iniciáramos a comienzos de los cincuenta, en paralelo con Europa, y que después de medio siglo no hemos completado, deberemos acometerla ahora en un mundo más complejo, más inseguro y con menos espacios.

Si para la región ya fue difícil el siglo XIX con los procesos de conformación y asentamiento de las repúblicas independizadas de España, el siglo XX lo fue también por los efectos de una industrialización y el desarrollo del capitalismo que cambió las formas de producción, de vida y las relaciones económicas internacionales, que nos obligaron a buscar modelos y caminos de desarrollo mediante ensayo y error. Al punto de haberse ensayado en la región durante ese siglo prácticamente todos los modelos posibles, mientras las soluciones sociales no llegaban para una creciente población demandante de empleos, salud, educación y vivienda.

Entre el siglo XIX y el XX, y al entrar en el siglo XXI la región fue perdiendo ritmo, fue perdiendo impulso y haciendo más precaria su inserción internacional. Hemos ido perdiendo espacios internacionales en lo político y en lo económico, con un decreciente peso económico y comercial. En la medida que fueron cambiando los sistemas de producción mundiales, fue variando también la demanda de los mercados internacionales, se incorporaron nuevos competidores al sistema y el progreso -concepto que significa muchas cosas pero que connota una idea de sucesivos estadios superiores de vida- se iba alejando cada vez más de América Latina, mientras ésta se iba quedando estancada.

En cien años, entre 1900 y el año 2000, la población de América Latina aumentó de 70 a 500 millones de personas. Las tres cuartas partes de la población a comienzos del siglo pasado vivían en zonas rurales y hoy es exactamente a la inversa. Ello implica una serie de necesidades de infraestructura metropolitana, de servicios públicos, de atención en salud, en educación, seguridad ciudadana, etc. Y por supuesto de empleo, puesto que los patrones laborales cambiaron radicalmente en ese lapso de tiempo.

El ingreso por habitante a fines del siglo pasado era, en términos comparativos con las naciones desarrolladas, inferior al del año 1900. Baste recordar que a comienzos del siglo XX Argentina superaba en PIB per cápita a Francia, Italia y Japón. En cien años la región se empobreció y quedó cada vez más al margen de la riqueza global. Las proyecciones del BID para los siguientes cien años indican que recién a finales de este siglo habremos logrado los niveles de ingreso que hoy tienen los países industrializados. En suma, un evidente curso de marginalización.

Las fortalezas y debilidades de la región

Hacer un inventario de fortalezas y debilidades que se contraste con las realidades del nuevo siglo, nos permite identificar dónde están los puntos a potenciar y dónde aquéllos para corregir. Asimismo, nos permite identificar los espacios para focalizar una cooperación concreta con la Unión Europea y otras regiones del mundo. No debe ser, por tanto, sólo un repertorio de males, como se acostumbra hacer tantas veces, que por lo demás se suele quedar en la descripción y el lamento, sino una radiografía para un adecuado diagnóstico y una terapia consecuente, para la cual es fundamental la voluntad del enfermo, que siempre resulta decisiva. En este caso, estamos hablando de la voluntad política sin la cual ningún proyecto de integración será viable.

Si la Unión Europea es hoy lo que es, se debe a acertados diagnósticos y adecuadas soluciones técnicas, pero que no habrían tenido aplicación sin la voluntad política explicitada en momentos claves, como el Acta Única o Maastricht, cuando cundían

el pesimismo y el euroescepticismo, y no habrían existido ni el mercado único, ni la unión económica y monetaria, ni la ampliación, ni se estaría hoy debatiendo nada menos que una Constitución Política Europea.

¿Quiénes somos desde el punto de vista de las cifras? En términos redondos, somos treinta y tres países¹, con muchas diferencias de tamaño y niveles de ingreso, con 500 millones de personas, con niveles de progreso variados y altamente desiguales; representamos el 6% del producto mundial y apenas el 4,4% del comercio internacional. Y para dar un dato que compromete aún más el futuro, representamos solamente el 1,8 % del gasto mundial en investigación y desarrollo.

Además, y esto es muy importante tenerlo claro para ese proyecto de integración competitiva que deberíamos articular y construir en esta nueva sociedad de la información, representamos el 5,52 % de la demografía de la red de Internet en el mundo, mientras Estados Unidos llega al 50%, la Unión Europea al 32% y Asia al 22%. Como éste es un proceso dinámico, y nuestra velocidad de penetración es menor que la de los demás, la brecha digital nos puede conducir a un nuevo tipo de subdesarrollo, el "subdesarrollo digital", o sea, la imposibilidad de participar en la nueva economía en condiciones competitivas, lo que se constituye en un dato preocupante.

Tenemos 18 millones de desempleados, de los cuales tres millones lo están por primera vez, gente que ha perdido su empleo en los últimos años, y 211 millones de pobres e indigentes. También es cierto que somos un continente joven, lo que es positivo, y que somos la clase media baja mundial, o sea, no hemos llegado aún a los niveles de pobreza e inviabilidad de otras regiones. Por

1 *Antigua y Barbuda; Argentina; Bahamas; Barbados; Belice; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; Ecuador; El Salvador; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; República Dominicana; San Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Suriname; Trinidad y Tobago; Uruguay, y Venezuela.*

así decirlo, estamos en el umbral, y según sea la dirección de paso que demos, podemos seguir hacia adelante o caer.

Pero también somos un continente que fue capaz, entre los años 1990 y 1999 de tener el crecimiento más dinámico del mundo, persistente durante 9 años. Fue el continente que más creció en el mundo, más que Europa, más que Estados Unidos, más que Asia, exceptuando China que es un continente en sí mismo.

Si miramos un gráfico del comportamiento del producto de América Latina, veremos prácticamente una Cordillera de los Andes, que va de los valles a los picos más altos, que baja, y que sube y vuelve a bajar continuamente, porque no tenemos una línea de estabilidad que permita darle continuidad en el tiempo a aquellos buenos momentos de crecimiento que sí hemos tenido. Hemos hecho las más amplias transformaciones estructurales del mundo, incluso en algunos casos mucho antes que se hiciera en otros lados.

No obstante, representamos una región de oportunidades para la inversión, por nuestros recursos naturales, por las necesidades de infraestructura, por las reservas acuíferas, ciertas ventajas de clima y posición para la industria alimentaria.

En los años '80 y '90, fuimos capaces (unos con más ritmo, otros con menos, unos antes y otros después) de adoptar reformas estructurales en nuestro sector productivo muy importantes y profundas, que le otorgaron dinamismo a nuestras economías, pero que, al no ir acompañadas de un desarrollo político equivalente, han conducido a que nuevamente hoy día estemos en el umbral de una marginalidad internacional. En suma, escaso desarrollo político, escaso desarrollo de la institucionalidad política, escaso desarrollo del Estado. No se ha dado un ajuste político en consonancia con un ajuste económico, es decir, a la apertura le falta el desarrollo del mercado.

Tenemos una baja competitividad sistémica. Las mediciones del World Economic Forum demuestran que la mayoría de los países de América Latina están en el último tercio de la tabla de competitividad de países evaluados en eficiencia del gobierno, desempeño económico, infraestructura e innovación.

Contamos con un mercado, aunque precario. El mercado precisa reglas claras, transparentes y competitivas. No está desarrollado en América Latina, tenemos en muchas partes un remedo de mercado, es decir, un mercado que funciona en ciertos aspectos pero distorsionado en otros, ya que no existen las regulaciones para asegurar la libre competencia o no existe la debida transparencia que permita que los operadores económicos se sientan confiados operando en el mismo y no tengan la tentación de entrar también a alentar esas distorsiones. Al no estar suficientemente desarrollado el mercado, no es homologable a los parámetros de los países industrializados, y eso nos deja afuera del circuito de inversiones productivas de largo plazo.

Un nuevo diseño de integración adaptado al siglo XXI

En los años '80, luego de la constatación de la inviabilidad del diseño de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), surge y se impone una visión totalmente distinta. Se abandona el multilateralismo como eje y se adopta un bilateralismo "convergente", como queda consagrado en el Tratado de Montevideo de 1980 que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y que veinte años después demuestra haber sido eficiente para promover el entendimiento comercial mediante los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), pero que no son necesariamente armonizados ni convergentes, y no incorporan elementos modernos y avanzados de libre comercio.

Estos instrumentos han sido útiles para dinamizar los intercambios, ya que en veinte años se cuadruplicó el comercio interregional, han crecido las inversiones externas en siete veces y se ha llegado a un 75% de bienes liberalizados entre los países de la ALADI. Sin embargo, desde el punto de vista de la integración -un proceso que tiene mayor relación con la cooperación que con el comercio- estos instrumentos necesitan ser revisados y adaptados.

Para ello es necesario comprender el escenario completo, partiendo de la base de que los espacios cerrados hoy día son imposibles, y que la competitividad depende de los nuevos tiem-

pos y de factores que van más allá de las cuestiones arancelarias.

Elementos centrales de una nueva integración

Superar la concepción clásica: un primer ejercicio a considerar es la revisión de la concepción clásica de la integración como una secuencia que tiene que conducir hacia una unión aduanera, y que identifica la integración y la unión aduanera como la misma cosa. Hoy en día las uniones aduaneras tienen menos importancia, y cada vez son más insostenibles. En los años '50 la Unión Europea se planteó como una unión aduanera porque la concepción de integración que existía era la de crear primero fortalezas y espacios cerrados, para crear mercado interno, para protegerse del exterior y desarrollar la capacidad productiva propia desde espacios protegidos. Actualmente, ese camino ya no parece ser el único.

La secuencialidad: la idea de que tras una zona de preferencias sigue una zona de libre comercio, una unión aduanera y finalmente un mercado común, no tiene por qué darse de esa manera. Así se pensaba cuando teníamos que tener espacios integrados para sustitución de importaciones sobre la base del desarrollo de una industria local más ampliada, pero hoy día eso ya no es así. Lo que necesitamos son espacios integrados para competir internacionalmente aprovechando ventajas comparativas y creando ventajas competitivas, pensando en el gran mercado global y sometidas a las exigencias de calidad internacionales.

Desarancelarización: no es que los aranceles no sean importantes, pero cada vez son menos importantes. Más relevante es la coordinación macroeconómica, porque no sacamos nada con tener una desgravación a cero de todos nuestros productos si uno de nuestros países devalúa su moneda. En tal caso, toda la negociación hecha, producto a producto, pierde sentido. Una alternativa, por ejemplo, es mejorar las carreteras y toda la logística del proceso exportador, ya que una rebaja de costos por mayor eficiencia puede superar incluso el arancel a pagar por los productos.

Reingeniería de la institucionalidad de la integración: acabando con la multiplicidad y dispersión de organismos e instrumentos jurídicos que tenemos, tratando de llegar a una convergencia que armonice sistemas, normas y formas de resolver distintas situaciones que se presentan en un proceso de integración. La ALADI, por ejemplo, es un paraguas institucional que tiene que ser adaptada también a la realidad del siglo XXI, puesto que si bien cumple la importante función de dar seguridad jurídica a nuestros acuerdos, hoy día habría que ver si hay otras materias que cabría situar en ese ámbito.

Ampliar el rol de los esquemas subregionales: ¿Cuál es el rol de los esquemas subregionales como el MERCOSUR, la CAN, el SICA, el CARICOM en un contexto de apertura multilateral del comercio mundial? El Acuerdo de Marrakech tiende a multilateralizar más todavía el comercio internacional y la Ronda del Milenio también tiene ese objetivo. Si la comunidad internacional fuera capaz de cumplir con ello, habría que ver qué función cumplen los esquemas subregionales. Tal como están concebidos se benefician de la cláusula de habilitación del GATT, pero si el comercio se va liberalizando, hay que pensar si no irían perdiendo sentido, o tienen un objetivo que va más allá de lo comercial. ¿Van a desaparecer el día que exista una multilateralización total del comercio internacional? En suma, si la Ronda de Doha tiene éxito, ¿van a desaparecer la ALADI, el MERCOSUR y la Comunidad Andina? Hay que estudiarlo.

Las asimetrías que tiene el comercio internacional no van a desaparecer ni en esta Ronda ni en la otra, y si bien pueden desaparecer algún día en lo normativo, no desaparecerán en la realidad competitiva de los países. Esas asimetrías "naturales" o "adquiridas", lo que exigen es precisamente la existencia de esquemas subregionales integrados en sus capacidades para ser más fuertes para competir, pero no opuestos al sistema multilateral sino para dar un grado de profundidad mayor. Porque necesariamente el sistema multilateral va a ser de mínimos comunes denominadores y nosotros, en el interior de los esquemas subregionales, tenemos que buscar los máximos comunes denominadores para desarrollar nuestras capacidades.

La integración física y la integración digital: son elementos centrales de un espacio integrado, que van más allá de la infraestructura. Tienen que ver con la logística y requieren de la armonización de sistemas, normas, capacidades técnicas y administrativas. Por ejemplo, se debe fomentar el desarrollo del comercio electrónico dentro de la región, ya que hoy el 70% de las compras por Internet que realiza la gente en América Latina lo hace a sitios que están fuera de la región. Esto ocurre porque los sitios que están dentro no son capaces de proveerlo, pues no hay carreteras, no hay seguridad jurídica para el uso de la tarjeta de crédito, no hay homologación de la firma digital, etc.

La incorporación activa de los nuevos actores al proceso: las regiones, las universidades, la sociedad civil, entre otras, se deben incorporar al proceso de integración. Nuestros países se deben articular para ello, armonizando políticas tributarias, políticas fiscales, de la cooperación, etc.

Las políticas comunes que potencien un espacio compartido: en infraestructura, desarrollo productivo, pequeña y mediana empresa, promoción de exportaciones y en políticas energéticas.

La integración tiene que ser el centro de las políticas públicas de los países: No puede ser un componente más. Cuando se piensa una ley, esa ley hay que pensarla en función del proceso de integración y no simplemente hacer la ley, para luego pasar cinco años negociando con los vecinos la armonización de esa ley con la suya.

Los elementos centrales de la nueva integración: no dependen de acuerdos arancelarios ni de la existencia o no de una unión aduanera. Tienen que ver con crear espacios comunes para competir en el mundo internacional, pero con economías abiertas:

- Coordinación macroeconómica.
- Convergencia en materia fiscal y tratamiento a las inversiones.
- Disciplinas.

- Normas técnicas.
- Seguridad jurídica común para los operadores económicos.
- Integración física.
- Integración digital.
- Convergencia normativa.
- Políticas comunes sectoriales.
- Cooperación.

La cooperación europea en el relanzamiento de la integración latinoamericana

En una agenda Unión Europea-América Latina de largo plazo puede ser tan importante el comercio como la cooperación. Si bien la aspiración de nuestros países seguirá siendo la del "trade not aid", porque en cierto modo va al fondo de la cuestión, también se puede pensar en términos de "trade and aid", aunque los ritmos y velocidad de uno y otro componente sean distintos. Y en esa perspectiva, y teniendo en cuenta las bases y la disposición política de la cooperación al desarrollo fijadas por la UE, es posible articular un programa consistente, de largo plazo, focalizado, con énfasis en aquellas áreas que nos pueden permitir ser competitivos para entrar en su propio mercado y a la vez con esa base de competitividad ser capaces de entrar al mercado norteamericano, aprovechando el ALCA, y al mercado asiático.

En esta perspectiva, un componente clave de una agenda de cooperación entre la Unión Europea y América Latina es el de la integración. Los puntos señalados en el texto podrán servir de base para la elaboración de un programa hacia el proceso de integración y de proyectos específicos en la misma línea.

PARTE III

VISIONES REGIONALES

ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE/MERCOSUR: ¿MÁS DE LO MISMO O UN NUEVO MARCO DE RELACIONES?

Reginaldo Braga Arcuri

Director de la Secretaría del MERCOSUR¹

Marcel Vaillant

Consultor Económico de la Secretaría del MERCOSUR²

Regionalismo y apertura

La integración regional en el MERCOSUR se llevó adelante en el contexto del desarrollo de dos procesos fundamentales. El primero fue el resurgimiento del regionalismo o integración económica (liberalización recíproca y discriminatoria), a inicios de la década de los noventa, como alternativa de liberalización comercial frente a la multilateral. A inicios de la década pasada, promediando la Ronda Uruguay del GATT, se instaló un cierto escepticismo respecto de la liberalización comercial multilateral, debido al lento avance de las negociaciones en este ámbito.

La ampliación de la Unión Europea a los nuevos socios del sur (Portugal, España y Grecia), el anuncio del mercado común para el año 1992, la Iniciativa de la Américas del Presidente Bush, la integración silenciosa en norteamérica en los ochenta, son un

1 *Además, Reginaldo Braga Arcuri es Profesor de Historia, Universidade Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil.*

2 *Además, Marcel Vaillant es Profesor de Comercio Internacional, Universidad de la República, Uruguay.*

conjunto de hechos que enmarcan el momento inicial en el cual el MERCOSUR se gestó. Es lo que se ha dado en llamar el "efecto dominó" de la integración económica. Dado que un conjunto de países establece un acuerdo discriminatorio existe un incentivo a entrar en un acuerdo o formar otro acuerdo propio en el cual estar incluido.

El Tratado de Asunción de marzo del año 1991 constituyó una iniciativa de liberalización comercial recíproca, que además fue pensada como un instrumento para la construcción de un mercado común entre las economías del sur, de un grado de desarrollo relativo similar. Respecto a las iniciativas de integración anteriores, el MERCOSUR se destacó por su vocación universal (en contraste con la integración por listas de productos), dando cuenta de las asimetrías entre las economías que se integran pero de una forma acotada. Se trata de integrarse para crecer y promover el desarrollo económico y social de los pueblos de los estados miembros.

El segundo proceso se vincula con el cambio en la modalidad de crecimiento de la totalidad de las economías del cono sur, de un modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo de apertura comercial. El MERCOSUR se creó como un instrumento para facilitar, colaborar y apoyar la integración de estas economías a la nueva etapa de globalización de la economía internacional en curso. La CEPAL denominó esta estrategia como regionalismo abierto y constituye otro aspecto diferencial en relación a anteriores iniciativas de integración.

Más de una década después del primer momento fundacional, ambos procesos, regionalismo y apertura, vuelven a replantearse con vigor. El regionalismo está instalado en la economía internacional como una modalidad de liberalización posible. El ejemplo paradigmático sigue siendo Europa, la que mantiene su ritmo de profundización y ampliación. Dos ejemplos son suficientes: moneda común y diez nuevos países miembros de Europa Oriental. Además, la estrategia multilateral vuelve a generar cierto escepticismo, por los ritmos y magros resultados que está ofreciendo.

Si bien la OMC constituye un marco global de reglas al cual en última instancia se apela, el compromiso que implica es bajo, y los países buscan en los acuerdos regionales condiciones más certeras de inserción internacional. Además, dado que las naciones del cono sur se han comprometido con el proceso de apertura comercial, sus economías se han reestructurado y necesitan ampliar sus mercados para que la estrategia exportadora sea sostenible. En este sentido, la necesidad de cultivar un bilateralismo con los países y regiones potencialmente más dinámicas de la economía internacional (China, India) así como con los países industrializados (Estados Unidos y Europa) se instaló como una estrategia inevitable para mejorar las condiciones de acceso a los mercados más allá de la alternativa multilateral.

Éste es el contexto general en el que debe entenderse el esfuerzo negociador del MERCOSUR con la Unión Europea. Sin embargo, para el MERCOSUR la relación con Europa tiene otros ingredientes que en el plano del acuerdo se expresan en una modalidad algo más compleja que un mero acuerdo preferencial de comercio entre dos bloques económicos, lo cual ya de por sí constituye un hecho original.

Espaguetis o cables

Según Devlin y Estevadeordal (2002) es posible establecer una clasificación de los modelos de nuevos regionalismos considerando simultáneamente dos dimensiones: el comercio y la cooperación³. En este sentido, es posible construir una tipología de las distintas experiencias de integración económica en función del grado de desarrollo de cada una de estas dimensiones como de la secuencia y la intensidad con que se van incorporando a lo largo del proceso. La idea fuerza es que una de las grandes ganancias

3 Devlin y Estevadeordal, 2002: "Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach" Interamerican Development Bank, mimeo.

del regionalismo a escala de la economía internacional, radica en la provisión de bienes públicos regionales, que sólo serán provistos adecuadamente si la dimensión de cooperación de los acuerdos está apropiadamente desarrollada.

En este sentido, estos autores se apartan de la visión pesimista sobre los nuevos regionalismos y su amenaza al principio de la no discriminación resumida en el "spaghetti bowl phenomenon" al que apela la imagen del diagrama de los acuerdos comerciales preferenciales a escala de la economía internacional⁴. Esta nueva posición más optimista opta por considerar a la intensa red de acuerdos comerciales preferenciales desarrolladas en la década de los noventa como la construcción de un cableado que cumple una función de vínculo para que los bienes públicos de los espacios regionales puedan ser provistos.

El modelo que la UE impulsa con el MERCOSUR pertenece a la clase de acuerdo de comercio de cooperación, a partir del origen mismo del proceso de negociación. Analizar este tipo de proceso es más complejo que un acuerdo preferencial de comercio tradicional. No es posible circunscribirse a la consideración de los aspectos comerciales, aunque resulta esencial considerarlos y resulta fundamental ubicar el fenómeno de la integración económica en una perspectiva más amplia. Es lo que el "Working Group on the EU-MERCOSUR negotiations" nombró como un enfoque integrado para analizar la asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR⁵, que explícitamente incorporó el diálogo político, la cooperación y la temática comercial como los tres pilares básicos del proceso.

Hay dos asuntos centrales para el futuro del MERCOSUR en que la asociación con la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a la dimensión de la cooperación, puede tener un rol

4 Bhagwati J. y Panagariya A., 1996: *"The economics of Preferential Trade Agreements"*, ed. Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, American Enterprise Institute, Washington.

5 Ver Giordano, Paolo, 2002: *"An integrated approach to the European Union - MERCOSUR, Association"*, Chaire MERCOSUR de Science Po.

fundamental. En ambos casos está planteada la posibilidad de que Europa sea capaz de transferir de una forma práctica su experiencia en materia de integración económica a esta nueva iniciativa de economías del sur de un nivel de desarrollo menor.

El MERCOSUR se encuentra hoy en el esfuerzo de hacer más consistente su nivel de integración, estableciendo una trayectoria objetiva para la conformación de una unión aduanera y establecer la libre circulación dentro de la zona. El proceso de transición en el que se encuentra presenta dificultades y requiere soluciones complejas que aseguren que se está caminando en la dirección correcta. Para Europa, como para cualquiera que negocia un acuerdo con el MERCOSUR, es un prerrequisito obvio que este proceso esté claramente establecido. Las negociaciones con terceros no tienen sentido si no existe una política comercial común.

El segundo punto se vincula con el tema de las asimetrías en el proceso de integración económica y la necesidad de que se contemple la posibilidad de compensaciones entre las regiones y países, de forma que las ganancias de los acuerdos de integración alcancen de la forma más equilibrada posible a todos sus componentes. Este concepto está en el centro del modelo europeo de integración y el MERCOSUR puede beneficiarse de un acuerdo que le facilite la implementación de políticas con esta orientación. De esta manera el acuerdo no sólo es un vehículo para el procesamiento de legítimos intereses comerciales de ambas partes, sino un instrumento para el crecimiento sustentable de las economías del MERCOSUR, que permita reducir los elevados niveles de pobreza en el cual aún se encuentra sumergida una buena parte de su población.

En definitiva, para el MERCOSUR firmar un acuerdo con la Unión Europea plantea la posibilidad de mejorar y perfeccionar el propio acuerdo. Se trata de una negociación con terceros que lejos de debilitar y diluir el acuerdo de integración propio, lo puede fortalecer. En este sentido, la Unión Europea siempre ha sido clara definiendo al MERCOSUR como el interlocutor único del proceso integrador y fortaleciendo de esta forma su cohesión como bloque económico.

La negociación, sus límites y posibilidades

Al analizar el proceso de negociación en sí, los resultados no han sido tan promisorios como las expectativas que el mismo generó. Sin duda ésta ha sido una larga y lenta negociación⁶. La etapa que se abrió con la firma del Acuerdo Marco-Interregional en 1995 se completó con la Primera Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de ambos bloques, el 28 de junio de 1999 en Río de Janeiro. Durante esa etapa se concretaron tres reuniones entre los ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y de la Unión Europea y la Subcomisión Comercial terminó de procesar la "fotografía" conjunta, que se planteó como una fase para pasar a una etapa diferenciada en la liberalización entre ambas regiones. La Comisión, a partir de ese análisis, presentó las directivas de negociación para la futura Asociación Interregional al Consejo, en julio de 1998, luego de debates importantes en su seno y una clara posición en contra de algunos Comisarios.

Las diferencias entre las posiciones europeas en torno a la negociación con el MERCOSUR se plantearon desde el momento en que la Comisión entregó su propuesta. Alemania y España demostraron su interés en definir las directivas de negociación y acompañaron la posición de la Comisión, mientras que Francia planteó una posición alternativa que implicaba llevar el inicio de las negociaciones al 2002, luego de definirse aspectos vinculados con las barreras no arancelarias y el acceso a mercados. La posición francesa fue acompañada por Irlanda y Grecia, por diferentes motivos, aunque en los hechos retrasaron la dilucidación del tema. La falta de definición en el Consejo Europeo sobre el mandato a la Comisión condicionó severamente las perspectivas de la Cumbre Presidencial con el MERCOSUR que correría paralela a la primera Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe. La preparación de esta Cumbre quedó mediatizada a la resolución

6 Ver Vaillant, Marcel, Bizzozero, Lincoln, 2003: "El Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea: una lenta y larga negociación", *Información Comercial Española*, número 806, abril de 2003, *Revista de Economía*, Ministerio de Economía.

del mandato, que por otra parte debía contener una respuesta estratégica al tema agrícola. Finalmente, en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, una semana antes de la Cumbre, se alcanzó un compromiso sobre el tema.

Las negociaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR que se iniciaran en 1999, una vez ratificado el Acuerdo Marco Interregional para conformar una Asociación Interregional, derivó en que se conformaran distintas instancias a los efectos de llegar a acuerdos en los ámbitos político, comercial y de cooperación. Los avances en los distintos ámbitos de negociación permiten identificar los acuerdos específicos y las dificultades encontradas para concretar el objetivo de la Asociación Interregional.

La estrategia desarrollada por ambas partes se apoya en visiones diferentes y contrapuestas. El MERCOSUR pretende mejorar el acceso -en particular para sus productos agrícolas- al mercado europeo, lo cual enfatiza el abordaje sistémico y lleva a que ponga condiciones a la continuidad de las negociaciones sobre la base de una apertura que percibe como asimétrica.

La UE quiere estar segura de contar con normas definidas en materia comercial, que abarquen los temas arancelarios y las cuestiones atinentes al comercio de servicios, inversiones, facilitación de negocios, compras gubernamentales, propiedad intelectual y temas relativos al desarrollo sustentable. Además, entienden necesario contar con reglas claras en lo que se refiere a la libertad de circulación al interior del MERCOSUR, una normativa armonizada en materia aduanera y un sistema confiable de solución de controversias entre ambas partes. Para ello, se postuló una negociación en "dos tiempos", que debería iniciarse con la cuestión normativa, para luego continuar con una negociación en materia de acceso al mercado, desde una oferta arancelaria mejorada por parte del MERCOSUR.

Las perspectivas para el año 2004

El actual impulso para avanzar en el Acuerdo de Asociación se basa en el interés europeo por terminar de concretar los acuer-

dos político-económicos estratégicos con las principales regiones y países de América Latina (México, Chile, MERCOSUR)²³. En el año 2003 se produjo una suerte de impasse en las negociaciones. Sin embargo, sobre fin de año (12 de noviembre del 2003) el llamado Programa de Bruselas le dio un nuevo impulso al proceso negociador y estructuró un programa de trabajo para el año 2004 que tiene previsto culminar en octubre del presente año con esta larga negociación.

El contexto internacional está caracterizado por un debilitamiento de los resultados generales de la negociación internacional en materia comercial, tanto a nivel multilateral, con los magros resultados de la Ronda de Doha en Cancún (septiembre, 2003), como en el propio proceso de negociación continental en el ámbito del ALCA que viene diluyendo su impulso. En este contexto, en el año 2004 Europa y el MERCOSUR tienen la oportunidad de generar un hecho relevante para las relaciones económicas internacionales y pasar de la reacción al protagonismo.

En los últimos tiempos, la perspectiva de concretar acuerdos entre las dos regiones en el ámbito político-estratégico con efectos de derrame en otras áreas quedó reducida en el desarrollo del proceso. El tema de la seguridad se instaló en la agenda internacional, modificando las prioridades. Por otra parte, en el nivel de las identidades regionales y culturales las dos partes no tienen todavía una densidad de redes e intercambios entre las respectivas sociedades y el ámbito de la cooperación resulta insuficiente para dinamizar las negociaciones. Es por ello que las conversaciones en el ámbito comercial han pasado a tener un rol prioritario a los efectos de impulsar la Asociación Interregional. Es necesario fortalecer nuevamente el enfoque integrador del acuerdo y aprovechar las sinergias mutuas entre el diálogo político, la cooperación y los acuerdos comerciales.

23 Vaillant, Marcel-Ons, Álvaro, 2002: "Preferential Trading Arrangements between the European Union and South America: The Political Economy of Free Trade Zones in Practice" *The World Economy* (Blackwell Publishers), octubre.

Está claro que una de las expectativas que alienta el proceso de liberalización en cuestión, es el incremento en el acceso de los países de la región al mercado de la UE. Sin embargo, simultáneamente implicará una disminución del diferencial de preferencia comercial al interior de la región. En ambos sentidos, los resultados de las negociaciones tendrán consecuencias diferenciales sobre el comercio exterior de cada uno de los países de la Asociación, así como sobre su desempeño económico, en función de la estructura de su comercio exterior con la UE. Como ya se señaló, por el lado europeo además de un interés económico de base similar, la prioridad del vínculo tiene otro sentido estratégico y se vincula directamente con una política de balance en relación a un eventual mayor acercamiento de los países sudamericanos con los Estados Unidos en el contexto del proceso de negociación comercial a nivel continental.

Durante el largo proceso de negociación hay distintos ejemplos que ilustran cómo estos ámbitos de negociación, cuando no tienen un rumbo estratégico claro y un liderazgo político que los sustente, quedan a la deriva y vulnerables a todo tipo de intereses particulares. Cuando la inercia guía la negociación, el resultado es perverso. Naturalmente, se ponen en práctica los reflejos mercantilistas más arraigados. Las primeras ofertas de liberalización arancelarias que las regiones se han hecho en el año 2001 (en julio la UE y en noviembre el MERCOSUR) fueron francamente restrictivas. La ausencia de limitaciones de tiempo que establezcan con claridad la voluntad de llegar a un acuerdo en un plazo preestablecido operó como una dificultad más. Este hecho de algún modo ilustra que sin un compromiso político fuerte es extremadamente difícil procesar una negociación de este tipo. Europa ha tenido un interés reflejo y reactivo en la génesis de su acercamiento con América Latina, asociado al cambio de Estados Unidos en relación al continente.

Hasta ahora los tiempos de la negociación condicionaron las aproximaciones y prioridades de ambos bloques. Al otorgar prioridad a la perspectiva temporal, los plazos que cuentan han sido fijados desde el exterior (ALCA, OMC) y no por la propia instancia negociadora. Por otra parte, el marco temporal incide en las

prioridades y definiciones de cada bloque, por lo que también desde esta perspectiva, las definiciones han sido fijadas desde un contexto externo. Es por ello que resultan relevantes los resultados de las negociaciones y los contenidos asignados. En definitiva, los avances efectivos que se vayan concretando, van a medir el grado de eficacia que pueda tener la proyectada Asociación Interregional Unión Europea-MERCOSUR en los objetivos que se ha planteado en el ámbito internacional.

Las ventajas de un modelo de integración más moderno según el formato europeo no se han expresado porque la integración ha quedado enredada en una lenta y larga negociación. El acuerdo UE-MERCOSUR no ha aumentado aún el caudal del plato de espaguetis, en la visión más pesimista del nuevo regionalismo, ni ha intensificado el cableado según sostienen quienes plantean con más optimismos los efectos del nuevo regionalismo en la economía internacional.

El año 2004 puede significar un importante cambio de rumbo a este proceso. Todos los anuncios así parecen indicarlo. El programa de trabajo en curso fue elaborado en una reunión de muy alto nivel en noviembre de 2003 en Bruselas en la que participaron dos comisarios europeos (Pascal Lamy de Comercio y Chris Patten de Relaciones Exteriores) y los ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR. En diciembre pasado en la reunión del Consejo del Mercado Común participó Pascal Lamy lo cual, ya en sí mismo, es una identificación de prioridades para Europa. Además, en su intervención señaló con claridad la perspectiva cierta de terminar el acuerdo a principios del segundo semestre del año 2004. La oportunidad está planteada, esperemos que todos sepamos aprovecharla, dado que este acuerdo sin duda significará un hito en la historia del MERCOSUR.

PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA UNIÓN EUROPEA

Allan Wagner Tizón

*Secretario General de la Comunidad
Andina de Naciones*

Las relaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea vienen de larga data. Se iniciaron, prácticamente, con la constitución del Acuerdo Subregional de Integración, conocido entonces como Grupo Andino. Diseñado institucionalmente bajo la inspiración del modelo europeo de integración de las Comunidades Europeas, se convirtió en una fuente permanente de apoyo político y de cooperación técnica. Esta suerte de asociación no explicitada fue evolucionando hasta que en los años noventa se articuló sobre la base de tres pilares: el Acuerdo de Cooperación de 1993, el Diálogo Político, y el Diálogo especializado en Drogas que condujo al establecimiento de un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), otorgado a cinco países como una contribución a la lucha que venían desarrollando contra el tráfico ilícito de estupefacientes.

Pese a la importancia que han tenido estos instrumentos para enriquecer la relación entre ambos bloques de integración, los países andinos han considerado que los resultados han estado por debajo de la potencialidad de sus relaciones recíprocas. De ahí la necesidad que tuvieron de plantear, durante la II Cumbre Unión Europea/América Latina y el Caribe, realizada en Madrid en 2002, un nuevo tipo de relaciones consistente en un Acuerdo de Asociación, que incluyera el establecimiento de una Zona de Libre Comercio.

El objetivo de este Acuerdo, además de facilitar un mayor intercambio comercial, es lograr una mejor articulación en los te-

mas de la agenda internacional en los que compartimos intereses y visiones tales como el fortalecimiento del multilateralismo, la consolidación de la democracia y el estado de derecho, el logro de la cohesión social y el combate al tráfico de drogas, el terrorismo y la corrupción.

En Madrid se acordó negociar un Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político que superara en sus alcances al Acuerdo de 1993 y supeditara la negociación del Acuerdo de Cooperación solicitado por los países andinos, a los resultados de la Ronda de Negociaciones Comerciales de Doha.

En los dos años que han pasado desde la Cumbre de Madrid, se ha logrado concluir y firmar el nuevo Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político, la India demandó a la Unión Europea ante la OMC por la legalidad del "Sistema General de Preferencias Droga" y los resultados de Cancún han determinado la imposibilidad de que la Ronda de Doha pueda ser concluida en 2004 como estaba previsto.

Estas razones han hecho que los países andinos vuelvan a plantear la conveniencia de iniciar las negociaciones para el Acuerdo de Asociación, a partir de los logros ya consolidados del espacio andino de integración, como la Zona de Libre Comercio, una amplia normativa comunitaria, una institucionalidad supranacional en materia de solución de controversias, la política exterior común, una estrategia de integración fronteriza y la agenda de cooperación política, en cuyos temas hay coincidencias muy profundas.

Preocupa sobremanera a los países andinos que la conclusión del "SGP Droga" pueda afectar sus corrientes comerciales, aún si éste sobreviviera al fallo de la OMC. Es evidente que no ofrece los mensajes de estabilidad y proyección en el tiempo que requieren los agentes económicos para sus decisiones en materia de inversión. Por tanto, su capacidad de uso y aprovechamiento se ve seriamente limitada.

A la espera de lo que pueda decidirse respecto de esta propuesta de profundización de las relaciones, debe destacarse que el Acuerdo, firmado en diciembre último, ofrece un amplio campo para la cooperación y el diálogo político.

Los cancilleres andinos, en reciente reunión celebrada en Quito, han definido las prioridades de la agenda de trabajo de este nuevo Acuerdo. Al definir las las han categorizado en cinco grandes rubros, con sus respectivas temáticas:

- Democracia y gobernabilidad:

- Fortalecimiento del estado de derecho.
- Rendición de cuentas ("accountability").
- Fomento a la cohesión social.
- Transparencia y combate a la corrupción.
- Participación ciudadana.
- Protección y fomento de los derechos humanos.

- Comercio y desarrollo social:

- Negociación comercial con miras a desarrollar mayores capacidades y acceso a los mercados europeos.
- Competitividad que implica el desarrollo de destrezas y capacidades ligadas al desarrollo industrial, la potenciación de las PYMES, desarrollo de la infraestructura regional, todo ello con el fin de mejorar la generación del empleo y buscar un crecimiento económico con equidad.

- Nuevas amenazas:

- Relanzamiento del Diálogo Especializado sobre Drogas para hacer más efectiva la lucha común contra el narcotráfico.
- Lucha contra el terrorismo.
- Apoyo a la aplicación de la Decisión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que contempla el Plan de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.

- El desarrollo de una agenda regional de seguridad desde una perspectiva mundial vinculada a las nuevas amenazas.

- Migraciones:

- Situación de los migrantes andinos en Europa (estatus laboral y seguridad social, entre otros aspectos).
- Causas que originan las migraciones e identificación de medios para combatirlas.

- Medio ambiente y diversidad biológica:

Es evidente que la enumeración de estas prioridades no deja duda sobre la riqueza del potencial de entendimiento conjunto andino-europeo en los temas más significativos del debate internacional. También es evidente que en la mayoría de ellos es posible establecer sinergias efectivas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea que permitan logros importantes.

Nuestra relación con la Unión Europea no se agota en una visión comercial, como lo demuestra la agenda mencionada anteriormente. Sin embargo, el comercio es de por sí importante. Un 13% de las exportaciones andinas va al mercado europeo, pero esta cifra esconde realidades diferentes porque hay países como el Perú cuyo comercio con Europa suma más del 20%. Por otra parte sabemos que el "SGP Drogas" no ha sido plenamente utilizado, en parte por algunas trabas de acceso al mercado que deberán superarse mediante el mecanismo de la Comisión Mixta, pero fundamentalmente, porque no ha sido capaz de fomentar un mayor flujo de inversiones para desarrollar el aparato productivo de los países andinos con miras a ese mercado. Ello obedece a la limitación temporal que tiene ese mecanismo.

Desde una perspectiva europea, la Comunidad Andina debe ser vista como un proyecto de integración abierto que cuenta ya con un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR -en el proceso de creación de un espacio sudamericano- y que, por consiguiente, ofrece una plataforma de mayor dimensión.

También debe ser interesante para los europeos afirmarse en este espacio andino y, eventualmente sudamericano, que preserve su presencia política y comercial a la luz de las negociaciones del ALCA y, sobre todo, de la perspectiva de que cuatro de los cinco países andinos concluyan un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos. A los países andinos les interesa que Europa mantenga su relevancia en el ámbito subregional, andino y regional sudamericano. Hay que pensar que Europa comparte esta preocupación.

Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea han tenido y tienen dos vertientes fundamentales: la política y la económica-comercial. Históricamente ha sido una relación muy fluida y de la mayor utilidad para el proceso de integración andina. Las relaciones entre ambos bloques han ido evolucionando de conformidad con las nuevas circunstancias y los nuevos escenarios mundiales. Esta evolución siempre ha significado un paso adelante y un enriquecimiento cualitativo.

En el ámbito político las afinidades entre ambos bloques son manifiestas. Andinos con europeos comparten la preocupación por asegurar la gobernabilidad democrática, defender los derechos humanos, lograr la cohesión social y superar el déficit de participación ciudadana que ha afectado nuestro proceso de integración y, en cierta manera, nuestra democracia.

También compartimos una visión de lo que debería ser el ordenamiento internacional, particularmente, la necesidad de reforzar las instituciones multilaterales y la preeminencia del derecho internacional en las relaciones entre los Estados. Además, hemos desarrollado una suerte de alianza para enfrentar el gran flagelo de nuestras sociedades que es el narcotráfico.

En un futuro cercano, no hay duda, se puede desarrollar una cooperación efectiva para luchar contra las nuevas amenazas a la seguridad. Tal es el caso del terrorismo y el combate a la corrupción.

Nos quedaría entonces, la tarea de enfrentar el enriquecimiento de nuestra relación comercial, lo que debería significar el cambio de una concesión unilateral, por una relación de doble vía

proyectada sin limitaciones temporales que facilite la inversión, el acceso a los mercados y la transferencia tecnológica.

La visión andina es, para usar un término caro a los europeos, la de un "partenariado", es decir, una asociación a partir de valores comunes y con una visión moderna para impulsar el desarrollo y un proceso de mundialización incluyente y equitativo.

PARTE IV

VISIONES POLÍTICAS

EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LAS RELACIONES UE/ALC

Ney Lopes

*Presidente del Parlamento
Latinoamericano*

Este artículo se basa en la ponencia que efectué en el seminario sobre "Aportes Políticos y Parlamentarios a la III Cumbre UE/ALC, Guadalajara 2004", realizado el 15 y 16 de enero de 2004 en Santiago de Chile. En esa ocasión expresé que "en un mundo en el que las distancias y los tiempos se acortan cada vez más, por efecto de los avances científicos y tecnológicos, especialmente en el campo de las comunicaciones, no va quedando prácticamente ningún aspecto de la vida de las comunidades que no tenga un vínculo estrecho e inmediato con las otras áreas de la actividad humana, así como con todos los lugares del mundo en los diversos niveles, desde el mundial, hasta el local". Como consecuencia de ello en las reuniones internacionales, incluso en aquéllas convocadas para tratar temas específicos, es inevitable que se haga -aunque sea una breve alusión- a los diversos aspectos que caracterizan la situación general de todas las sociedades.

Esa circunstancia demuestra la estrecha interrelación que existe entre los diversos aspectos de la realidad y la necesidad de tener una visión integral de la misma (por oposición a la suma de análisis parciales, sectoriales y espaciales). Sin embargo, también dificulta la toma de decisiones en el seno de los foros internacionales y, principalmente, la ejecución de dichas decisiones.

Las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE/ALC) no han sido una excepción. Sin abandonar

esta percepción global de la realidad, es necesario establecer una jerarquía de temas definiendo aquéllos que pueden servir de ejes para el tratamiento de los demás. En este sentido, ha sido un gran acierto que el énfasis de los debates respecto de la III Cumbre UE/ALC, esté orientado por el concepto de "cohesión social".

Resulta interesante y necesario destacar la idea de que la primera prioridad para todos los países del mundo es, o debería ser, el desarrollo, en la connotación más amplia del término, es decir, aquélla que se refiere a la satisfacción generalizada de las necesidades y aspiraciones humanas en todos los campos, al imperio de la justicia social con libertad, de la paz y de los demás valores éticos de vigencia universal. Es un hecho que el logro del desarrollo no es posible sin la integración.

Sobre este mismo punto, vale la pena insistir en el papel preponderante que le cabe al ámbito político respecto de los principales procesos que preocupan a nuestras naciones: el desarrollo y la integración.

En el seno de los foros internacionales se ha venido manifestando un reconocimiento cada vez más amplio al papel que tienen los parlamentos en estos importantes procesos y, junto con ellos, a las relaciones internacionales (en este caso, la cooperación birregional)¹.

Corresponde a las asambleas legislativas la triple y fundamental función de **legislar, fiscalizar y debatir los grandes problemas sociales**.

Para los parlamentos y asociaciones parlamentarias de nivel internacional, subregional o regional, la labor legislativa estaría constituida principalmente por las siguientes actividades:

1 Entre otras reuniones en las que se han presentado estas ideas, pueden mencionarse el III Forúm Parlamentar Mundial, Porto Alegre, Brasil. 22 de enero de 2003, y la Conferencia Parlamentaria en la Organización Mundial de Comercio, OMC, Ginebra, Suiza, 17 y 18 de febrero de 2003.

- a) Fomentar y apoyar el **mejoramiento de los cuerpos legales** existentes.
- b) Promover la **armonización legislativa** y el surgimiento de leyes y otros cuerpos jurídicos, de carácter referencial, que sirvan de marco a la acción legislativa de los países.
- c) Impulsar en cada parlamento nacional la **adopción de las recomendaciones y resoluciones que surjan** en las deliberaciones conjuntas.

En lo que se refiere a la acción fiscalizadora, los parlamentos nacionales y las asociaciones parlamentarias deben crear instancias de acompañamiento y monitoreo del cumplimiento de los compromisos, recomendaciones y resoluciones que se adopten.

Además de que los propios parlamentos subregionales y regionales, constituyen por sí mismos, importantes foros de discusión y análisis de los principales problemas que aquejan a la sociedad y de las correspondientes medidas de acción, recae en ellos la tarea de propiciar espacios de diálogo intra e interregional, no sólo con otros organismos similares sino, en general, con todos los actores relevantes del proceso.

Por su naturaleza, corresponde esencialmente a los parlamentos y parlamentarios, intermediar ese diálogo. A este respecto, el Parlamento Latinoamericano viene sosteniendo que se impone, consecuentemente, la estructuración de nuevas modalidades de diálogo con la sociedad civil, por parte de los parlamentos, los gobiernos y en general de los líderes políticos. El diálogo, como su nombre lo indica, requiere que haya un flujo recíproco de información, es decir, que las partes actúen alternativamente como receptoras y emisoras en esa comunicación. Éste es un punto muy importante que debe ser tomado en cuenta, pues tradicionalmente la sociedad civil ha tenido el carácter de oyente pasivo. Normalmente se ha limitado -o mejor, ha sido limitada exógenamente- al papel de "ser informada" de las actividades y asuntos del Estado, con frecuencia cuando las decisiones ya han sido tomadas, e incluso cuando ya están en ejecución o han sido ejecutadas.

Es necesario mejorar los espacios, mecanismos, canales y procedimientos, formales e informales, establecidos para que ese diálogo pueda darse en la forma indicada, y crear otros nuevos, a fin de garantizar que la sociedad civil y sus diversos componentes puedan expresarse y que sus planteamientos sean escuchados y tomados en cuenta en todos los ámbitos de la gestión gubernamental.

*"Corresponde a la sociedad civil tener una participación más constructiva que reivindicativa; y, al ser virtualmente imposible que las demandas y las propuestas de acción provenientes de aquélla, sean homogéneas, por estar la sociedad civil fragmentada en múltiples intereses, será responsabilidad del Estado y el medio parlamentario, interpretar esa información y convertirla en políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, concebidos y ejecutados en función del bien común"*².

En el campo de las relaciones internacionales, un concepto y una práctica que ha venido desarrollándose es el de la **diplomacia parlamentaria**. Considero oportuno citar aquí a la directora del Departamento de Estudios sobre el Desarrollo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Inge Kaul, para quien *"la acción colectiva en escala planetaria requiere de una nueva concepción de la noción de cooperación que permita involucrar a todos los niveles de decisión: local, nacional o regional. Un paso en la dirección de abolir la división tradicional entre "interior" y "exterior" sólo encontrará el indispensable apoyo parlamentario en la medida que los legisladores decidan mirar sistemáticamente los asuntos de su competencia desde una perspectiva que trascienda las fronteras nacionales. El hecho de que el Estado-nación sea territorialmente definido y limitado, no debe impedir al parla-*

2 Tomado de la ponencia presentada por el Parlamento Latinoamericano en la Plenaria sobre "Legisladores y Sociedad Civil, la Creación de un Nuevo Diálogo", de la Conferencia Regional de Parlamentarios y Sociedad Civil para América Latina y El Caribe (Brasilia, 16 y 17 de enero de 1995).

*mentario intervenir en el escenario internacional, cuando sea del caso, en su calidad de tomador de decisiones, a través de los diversos medios existentes, reforzándolos con acciones parlamentarias en el plano interno, tales como ratificación de instrumentos internacionales, la emisión de leyes de acompañamiento y el control de su efectiva aplicación. Para facilitar dicha labor legislativa con perspectiva internacional, la creación de redes interparlamentarias, y de esquemas de cooperación en el caso de decisiones de interés general, puede ser una vía fértil que debe ser explorada. La Unión Interparlamentaria Mundial, ya ha dado un nombre a esas iniciativas: diplomacia parlamentaria*³.

En esta dinámica, el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano han sido verdaderos pioneros, constituyendo sus conferencias bianuales el foro interregional más antiguo que ha funcionado ininterrumpidamente, desde 1974.

Con base en esta valiosa experiencia, es necesario entonces **dinamizar e intensificar el papel de los parlamentos nacionales y de las organizaciones interparlamentarias**, en las relaciones entre las dos regiones en general, y en particular en la preparación y realización de las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, así como en la ejecución de sus decisiones y recomendaciones.

Estamos en ese camino, en el cual debemos avanzar de manera progresiva y decidida, para que los pueblos latinoamericanos puedan contar cada vez con más y mejores espacios de expresión democrática en todas las circunstancias que marcan las relaciones entre las dos regiones, a través de sus legítimos representantes.

3 *El artículo, denominado "Por una Diplomacia Parlamentaria", completa la obra Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, dirigida por la autora, con Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, Oxford University Press, New York, 1999. Ha sido tomado y adaptado en una interpretación libre, de Le Monde Diplomatique, junio de 2000, edición brasileña, año 4 número 4.*

EL PARLAMENTO EUROPEO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE/ALC: LA INTEGRACIÓN EN LOS NUEVOS ESCENARIOS MUNDIALES

José Ignacio Salafranca

*Eurodiputado Vicepresidente PPE,
Vicepresidente Delegación América
del Sur del Parlamento Europeo*

En mayo de 2004 tendrá lugar en Guadalajara un nuevo encuentro al más alto nivel entre los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe (UE/ALC). Casi cinco años habrán transcurrido desde que ambas regiones se comprometieran en la construcción de una Asociación Estratégica Interregional, en la I Cumbre de Río de Janeiro, en 1999. Un lustro donde se aprecian avances concretos en este camino de vinculación en función de objetivos comunes, y que es oportuno constatar como primer aporte al tercer encuentro de jefes de Estado y de Gobierno UE/ALC.

Un elemento previo a tener en consideración respecto a la III Cumbre UE/ALC son las circunstancias en las que se presentan, tanto la UE como ALC en relación con sus procesos internos. Por origen, me corresponde dar cuenta de la situación de la UE y de la evolución de su integración.

La Unión Europea llega a Guadalajara en medio de una profunda reflexión sobre sí misma, que ha cristalizado en el proyecto de tratado constitucional elaborado por la Convención sobre el Futuro de Europa, presidida por Valery Giscard d'Estaing. La adopción de una constitución, que debería ha-

ber sido decidida en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, fue postergada debido a las diferencias entre algunos países, planteando una nueva dificultad, ya que la integración de 10 nuevos Estados miembros a la UE, en mayo de 2004, cambiará la dinámica interna, y probablemente hará más difícil la obtención de consensos.

La "Gran Europa" se constituirá a partir de esa fecha en un espacio de 500 millones de personas y una potencia comercial, financiera e industrial. Este crecimiento hará aún más relevante el papel de la UE en el escenario internacional. No obstante, la reciente crisis de Irak demostró que se trata todavía de un actor incipiente.

Es evidente que la ampliación también tendrá efectos sobre la relación entre Europa y América Latina y el Caribe. Si antes el diálogo birregional estaba marcado por las diferencias entre una región rica y otra pobre, la entrada de los 10 nuevos miembros a la UE -cuya renta media se sitúa bajo el 40% de la renta comunitaria- equilibrará esa disparidad. Europa contará con realidades distintas al interior de sus propias fronteras.

En este marco, la III Cumbre UE/ALC tendrá una naturaleza especial. El 1 de mayo de 2004 la UE será de 25 miembros, pero a la espera está también Turquía, aunque las negociaciones con ese país de casi 100 millones de habitantes no han comenzado aún. Por su parte, Rumania y Bulgaria deberían entrar a la UE el 2007; luego Croacia, Bosnia-Herzegovina, la República de Serbia y Montenegro, Albania y otros tantos, lo cual configura un escenario probable de 30 miembros en un período de tiempo relativamente corto.

Si a esto se suma el hecho de que con la ampliación la UE tendrá nuevas fronteras -con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia- se constituye un nuevo cinturón de proximidad de cerca de 400 millones de personas con las cuales la Unión parece dispuesta a compartir todo, menos sus instituciones.

Para completar el panorama, la UE debe configurar una nueva relación con Rusia, además, tiene una gran responsa-

bilidad en los Balcanes y una presencia muy activa en Asia, en los conflictos de Irán, Afganistán e Irak.

En Medio Oriente, la Unión Europea no es todavía reconocida como un interlocutor de la misma relevancia que los Estados Unidos, pese a que de cada 100 dólares destinados al proceso de paz en la región, 60 provienen de la UE.

Estados Unidos es otro país con el cual Europa necesita establecer nuevas relaciones. Así lo han dejado de manifiesto los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las guerras en Afganistán e Irak. Este acercamiento con los Estados Unidos es una de las prioridades de la presidencia irlandesa de turno durante el primer semestre de 2004, tal como lo explicara el actual Presidente del Consejo de Ministros de la Unión y Primer Ministro de Irlanda, Bertie Ahern, al pleno de los Eurodiputados.

Pero la principal tarea de Irlanda es superar las diferencias para construir una nueva institucionalidad de la Unión y sacar adelante una Constitución en la que se puedan reconocer todos los europeos. La tercera prioridad de la presidencia irlandesa es recuperar la senda de la competitividad a través del crecimiento sostenido y la creación de empleo. Precisamente Irlanda es uno de los países que ha vivido crecimientos espectaculares en los últimos años, con un 10% anual en el año 2000. Esta tarea apunta a lograr que la UE pueda cumplir con los objetivos de la Cumbre de Lisboa, tendientes a convertir a Europa en la sociedad más competitiva para el año 2010.

Además de estos tres asuntos, hay otros temas centrales para la Unión, como la evolución de los proyectos comunitarios en las áreas de seguridad, libertad y justicia, que preocupan igualmente a los ciudadanos europeos. En junio se llevará a cabo una cumbre entre Estados Unidos y la UE, que es de la mayor relevancia para la Presidencia irlandesa del Consejo.

La III Cumbre Unión Europea/América Latina y el Caribe también tiene una consideración especial. América Latina

es una región muy querida para muchos de nosotros, que trabajamos para que siga estando dentro de las prioridades de la UE.

A pesar de que algunos han criticado el propio mecanismo de cumbres, donde los jefes de Estado se reúnen, hablan y establecen un cúmulo de conclusiones, estoy convencido de que las cumbres son necesarias pues generan la energía política suficiente para que las relaciones avancen. Por ello, es especialmente necesario que los resultados de la III Cumbre estén a la altura de las expectativas y permitan avances serios, ya que aún queda mucho camino por recorrer.

En este mismo sentido, el Parlamento Europeo apoya el proceso de cumbres y ha realizado propuestas para ir impulsando el camino hacia la Asociación Estratégica birregional, como es el caso del informe elaborado con motivo de la II Cumbre de Madrid, donde estableció sus prioridades y los medios adecuados para ir avanzando en el objetivo de Asociación, a través de tres pilares centrales: el diálogo político, las relaciones comerciales y la cooperación, sobre las cuales me refiero a continuación.

En el ámbito del diálogo político el Parlamento Europeo estima que se debe dar un salto cualitativo, ya que el mundo ha cambiado extraordinariamente desde los atentados de septiembre de 2001. La UE así lo ha entendido y ha tomado nota de los errores cometidos ante esta crisis. Asimismo, creemos que la UE y América Latina y el Caribe deben renovar la agenda birregional y tomar una serie de acciones en el ámbito de la seguridad.

En primer lugar, se estima conveniente que ambas regiones firmen una **Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad**, que vendría a crear un espacio en el que la UE y América Latina podrían discutir seriamente cuestiones relativas a la seguridad y la defensa. Entre éstas, podría acordarse una posible colaboración en misiones humanitarias de prevención de conflictos o manejo de crisis, siempre que éstas sean de carácter pacífico.

Ante las nuevas amenazas mundiales, la UE se está dotando de una fuerza de acción rápida sin pretender ser una fuerza militar. En esta misma línea, sería interesante consensuar códigos de conducta comunes en ámbitos como la supremacía civil, la gestión civil

de las crisis y los criterios referidos a acuerdos multilaterales de cooperación. Podría desarrollarse también una colaboración efectiva en materia de proliferación de armas de destrucción masiva.

En segundo lugar, como se ha planteado en diversas instancias interparlamentarias, debemos también actualizar el diálogo entre parlamentos, asegurando al mismo tiempo mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil.

Con respecto al diálogo parlamentario, el Parlamento Europeo ha pedido la constitución de una **Asamblea Eurolatinoamericana** que funcione en pleno con representación del Parlantino, el Parlacen, el Parlamento Andino, la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR y todas las representaciones parlamentarias latinoamericanas.

Esta asamblea debería preservar y partir de la base del rico diálogo que han venido manteniendo el Parlamento Europeo y el Parlantino en el ámbito de las conferencias interparlamentarias, además de tener comisiones específicas en función de los distintos Acuerdos de Asociación.

Debemos luchar porque esta Asamblea sea tratada como lo es el Parlamento Europeo en el marco de la Convención de Cotonou y del diálogo euro-mediterráneo. Asimismo, debemos buscar fórmulas y explorar mecanismos de participación de la sociedad civil, de manera de asociar más efectivamente a las distintas representaciones de la sociedad.

Es importante que todas estas propuestas se basen en los principios de igualdad, confianza mutua, solidaridad, promoción y respeto a los Derechos Humanos, respeto al medioambiente, a la independencia y soberanía de los pueblos y a la resolución de conflictos por medios exclusivamente pacíficos.

La agenda birregional renovada podrá abarcar estas acciones, además de una concertación sistemática y efectiva de posiciones ante los organismos y foros internacionales, regionales y bilaterales, incluyendo a las Naciones Unidas.

En este último punto, resulta fundamental **reformar el Consejo de Seguridad de la ONU**, ya que su estructura no se corresponde

con las circunstancias actuales. El sistema bipolar ya no existe, por lo que es hora de revisar los mecanismos de veto que favorecen a los ganadores de la II Guerra Mundial. Hay países y continentes enteros que deben estar mejor representados en este organismo.

Otro tema fundamental que debe ser incluido en la agenda bilateral es la lucha contra el terrorismo, porque sus acciones nos amenazan a todos por igual.

La gobernabilidad democrática, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, y la superación de la pobreza también deben ser objeto de una concertación política entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Igualmente, especial interés debe ser asignado en este diálogo a temas como la política de migración, los desafíos de la globalización económica y la brecha tecnológica, la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el crimen organizado y el narcotráfico.

Y para llevar a cabo este intercambio, se necesitan acciones a nivel del diálogo político ministerial, de manera de mejorar los mecanismos preparatorios y asegurar una presencia efectiva de ambas partes. Es preciso también que pasemos de las palabras a los libros de contabilidad, porque por floreciente que sea el diálogo político, acabará agotándose si no se traduce en acciones de cooperación significativas.

En el ámbito de las relaciones comerciales es donde se puede progresar con mayor claridad en la asociación eurolatinoamericana. Es destacable aquí el nivel de alcance de los Acuerdos de Asociación que la UE ha cerrado con Chile y con México, además de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación con la Comunidad Andina y Centroamérica.

Al respecto, la próxima Cumbre de México debería transmitir una señal clara y definida de que los Acuerdos con la CAN y Centroamérica deben transformarse en Acuerdos de Asociación con una vocación y con una vertiente comercial igual a la que se mantiene con México y con Chile, y como se pretende tener, a la brevedad, con el MERCOSUR.

Es evidente que hay una voluntad política por parte del Parlamento Europeo de concluir las negociaciones para un Acuerdo entre la UE y el MERCOSUR, aun cuando han existido algunas dificultades tras la crisis de Argentina y los cambios de gobierno en Brasil y en Paraguay. No obstante, todos debemos movilizar nuestros mejores esfuerzos para que este Acuerdo se concluya en los plazos más breves posibles.

Respecto al ámbito de la cooperación, estoy convencido de que América Latina no necesita dádivas sino oportunidades, y las oportunidades llegan a través de acuerdos comerciales y de una política de cooperación digna. En esto, la UE puede ayudar de una manera significativa, para lo cual es necesario revisar la actual política de ayudas, de manera que sea todo lo eficaz que a nosotros nos gustaría.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha pedido que se constituya un **Fondo de Solidaridad Regional** dirigido a avanzar en esta prioridad. Además, consiguió incluir en el presupuesto comunitario del año 2004 fondos que pueden servir como catalizador para la movilización de recursos. En este sentido, el Banco Europeo de Inversiones está dispuesto a destinar una cantidad significativa de recursos para atender esta prioridad. De igual forma, sería importante que el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones públicas y privadas pudieran conformar un paquete lo suficientemente interesante que pudiese ser planteado en la III Cumbre.

Además de los avances en estos ámbitos hay dos temas que son fundamentales para el desarrollo y la integración: la infraestructura física y la educación y la cultura. La experiencia europea nos ha demostrado que la integración no es sólo una noción política y jurídica, sino eminentemente física, vista como una conexión entre los países. Por lo tanto, la infraestructura es un factor fundamental de la integración. Sin infraestructura es difícil lograr la integración, y sin integración, el desarrollo latinoamericano es prácticamente imposible.

Por otro lado, un asunto de la mayor importancia es la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Los progresos que se

han ido realizando en América Latina en los ámbitos de la convivencia y la democratización se podrían ver en peligro si no se logran avances claros en la lucha contra la pobreza.

En este sentido, la educación y la cultura también constituyen prioridades fundamentales, ya que claramente la educación en los tiempos de globalización es un bien tanto o más valorado que los bienes materiales.

Rol de los parlamentos

Por último, quisiera poner de manifiesto el papel fundamental que deben jugar los parlamentos en la próxima Cumbre de Guadalajara.

El Parlamento Europeo ha participado en todas las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Además, en compañía del Parlacen, el Parlatino y los distintos parlamentos regionales, asiste a las conferencias ministeriales del Grupo de Río y de San José.

La Cumbre Parlamentaria previa, que se realizará en Puebla, México, será la ocasión perfecta para adoptar una iniciativa en este sentido y llevar la posición de los parlamentos a la III Cumbre de jefes de Estado y Gobierno.

Los parlamentarios debemos comprometer nuestro esfuerzo para que nuestras voces y las de nuestros pueblos sean escuchadas y contribuyan a avanzar decididamente hacia la integración birregional y el desarrollo de América Latina.

APORTES POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS A LA III CUMBRE UE/ALC¹

*Representantes Políticos
de América Latina y el Caribe²*

Con el fin de reflexionar y aportar la visión de los partidos políticos y sus representantes parlamentarios sobre los temas y prioridades de la III Cumbre entre jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE/ALC), que tendrá lugar en mayo de 2004 en Guadalajara, México, se realizó el seminario "Aportes Políticos y Parlamentarios a la III Cumbre UE/ALC, Guadalajara 2004", efectuado los días 15 y 16 de enero de 2004 en Santiago de Chile.

Esta convención reunió a una treintena de parlamentarios y dirigentes de partidos políticos de Latinoamérica, provenientes de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), del Comité de la Internacional Socialista para América Latina y el Caribe (SICLAC), de la Unión de Partidos Latinoamericanos, (UPLA), de tendencia liberal-conservadora y los directivos del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), encabezados por su presidente.

1 Conclusiones del seminario homónimo organizado por CELARE en enero de 2004, en torno a los dos temas propuestos para la agenda de la III Cumbre UE/ALC: *cohesión social e integración regional, así como al objetivo central de la cumbre: la Asociación Estratégica Interregional.*

2 Los integrantes de este seminario se encuentran mencionados al final de este artículo.

Los participantes del seminario valoraron el proceso de cumbres UE/ALC, que implica la búsqueda de una concertación política al más alto nivel entre las dos regiones, a objeto de desarrollar una Alianza Estratégica que permita enfrentar de manera conjunta los desafíos del siglo XXI y las exigencias de Paz y Seguridad internacional. Ésta debe estar basada en un mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, mediante un incremento sustantivo de los intercambios, habida cuenta de las asimetrías existentes entre ambas regiones.

Señalaron que la estrategia desarrollada desde Río de Janeiro hasta ahora debe ser reafirmada, ya que se ha demostrado como correcta y apropiada a las circunstancias y características de las relaciones, dando resultados concretos en los tres ámbitos que plantea la Asociación Estratégica: el político, el económico-comercial y la cooperación. Esta estrategia se basa en dos vías: la bilateral, representada por los acuerdos suscritos con países específicos o subregiones (Chile, México, el MERCOSUR, Centroamérica y la Comunidad Andina) y la global, representada por los acuerdos o líneas de trabajo que involucran a ambas regiones.

La Asociación Estratégica Interregional

Los participantes coincidieron que el objetivo y tema central de la Cumbre de Guadalajara debe ser precisamente el motivo que originó la I Cumbre UE/ALC, es decir: la Asociación Estratégica Interregional de carácter político, económico y de cooperación. La Asociación debe ser el eje estratégico de la III Cumbre UE/ALC. Respecto de la estrategia para alcanzar esta Asociación, se debe ratificar e impulsar el camino seguido desde 1999 hasta ahora, es decir, acuerdos de tipo bilateral y acuerdos de tipo global o multilateral, lo que implica el avance paso a paso y por aproximaciones sucesivas para alcanzar la Asociación entre ambas regiones.

Resultados Esperados y Propuestas para la Cumbre

El principal resultado de la Cumbre debe ser un impulso sustantivo al proceso de Asociación. Se debe acordar entre las partes un avance cualitativo sustancial, tanto en los temas del diálogo político como respecto de los métodos y mecanismos con los cuales se está trabajando en la concreción de la Asociación birregional.

La III Cumbre debe tener no más de tres temas o puntos centrales a debatir, de manera de concentrar el debate en algunos asuntos prioritarios y no intentar abarcar la totalidad de los temas posibles.

En gran parte de América Latina existe un ambiente de desesperanza, que tiene que ver con la difícil situación vivida en los últimos años y con la falta de expectativas y de confianza en sus dirigentes e instituciones, todo lo cual debilita la democracia y promueve los populismos. Por ello, esta III Cumbre puede contribuir a cambiar este ambiente, al señalar caminos concretos de acción para el futuro. Cuando hay caminos, tareas, metas y plazos, la esperanza revive.

Así, la Cumbre UE/ALC debiera insistir en el método que hasta ahora se ha seguido de aproximaciones por subregiones, estableciendo un conjunto de compromisos mutuos a alcanzar en un período determinado, a través de caminos y cursos de acción concretos. Cumplidos el plazo y los compromisos, se debe pasar a un estadio superior en la relación entre las partes. En este sentido, se debe insistir y reafirmar las vías bilateral y global como formas estratégicas de avanzar en la Asociación Interregional.

Estrategia Bilateral

En la vía bilateral, donde ya se han suscrito Acuerdos de Asociación entre la UE y México y la UE y Chile, se debe seguir trabajando y profundizando, aún con mayor intensidad, dada la amplitud de ámbitos y temas que en este marco se pueden desarrollar.

Se hace muy importante que los Estados miembros de la UE puedan acelerar el proceso de aprobación parlamentaria de los acuerdos, como en el caso del suscrito con Chile, para que entre plenamente en vigencia. De otra forma, los tratados se estarían limitando a algunos aspectos comerciales y de cooperación, dejando de lado otros ámbitos de mayor interés por desarrollar.

Con el MERCOSUR, se debería lograr una fecha de término precisa de las negociaciones, destinada a alcanzar un Acuerdo de Asociación análogo al de la UE con México y con Chile.

Con la CAN y Centroamérica se debe establecer el mecanismo para iniciar la negociación comercial destinada a desarrollar los Acuerdos de Asociación plena: política, económica, comercial y de cooperación.

Estrategia Global

a) En el ámbito político

Se debe plantear un esquema de trabajo eficaz al nivel ministerial, para desarrollar el diálogo político destinado a consensuar posiciones respecto de temas de alcance global y de interés común para ambas regiones.

La III Cumbre debe representar un salto cualitativo en el ámbito de diálogo político interregional, mejorando sustantivamente el diálogo a nivel ministerial y de altos funcionarios. Al mismo tiempo, se deben consolidar los diálogos a nivel parlamentario e impulsarlos con la sociedad civil.

A nivel del diálogo parlamentario, éste debe ser profundizado y se debe constituir una Asamblea Eurolatinoamericana Interparlamentaria (como ocurre en la Convención de Cotonou o Euromediterránea) en el que se incluyan todos los referentes latinoamericanos, como el Parlatino y sus parlamentos subregionales y la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR.

El tema de la paz y la seguridad internacional debe ocupar un lugar importante en el diálogo político interregional. América Lati-

na está en condiciones de comprometerse a este nivel, ya que es un continente que vive en paz.

En el contexto de la situación mundial actual, debe desarrollarse una agenda ampliada en temas de seguridad y defensa y para la coordinación en foros internacionales multilaterales. Sería del mayor interés que ambas regiones suscriban la "**Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad**", estableciendo criterios comunes sobre la supremacía civil en temas de defensa, acciones preventivas sobre desarrollo de armas de destrucción masiva, el desarrollo de operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz, conforme a las normas internacionalmente aceptadas y, todo esto, con el más irrestricto respeto de la soberanía, los derechos humanos, el medio ambiente y a los principios que rigen las relaciones internacionales.

El diálogo político debe conducir a la mayor concertación política internacional posible entre ambas regiones. Entre los temas de mayor interés debieran estar:

- La reforma de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad.
- La modificación de la arquitectura financiera internacional.
- La lucha contra el armamentismo, el narcotráfico y el terrorismo.
- La promoción del respeto por los Derechos Humanos.
- La atención a los problemas asociados al fenómeno de las migraciones y desplazamientos de población.
- La preservación del medio ambiente.
- La necesidad de promover esquemas de desarrollo económico de crecimiento con equidad.
- Favorecer los elementos que conduzcan a una mayor cohesión social.
- Dar un impulso político a los procesos de integración, en especial, coadyuvar al proceso de integración física regional en marcha.

b) En el ámbito económico-comercial

En el área económica comercial, se debe fortalecer el trabajo destinado a alcanzar en los más breves plazos posibles la liberalización de los intercambios, teniendo en cuenta las asimetrías de las partes.

Trabajar en conjunto para lograr una mejor inserción de la economía latinoamericana en los mercados internacionales mediante el mejoramiento de los factores que determinan la mayor competitividad internacional. Al respecto, los parlamentarios y personalidades reunidas en este seminario ratificaron la idea de que América Latina y el Caribe necesitan oportunidades y libertades comerciales más que ayuda.

Desarrollar un diálogo constructivo en el marco de las negociaciones multilaterales de la OMC, en especial, buscar posiciones consensuadas respecto a los subsidios a la producción y exportación de productos agropecuarios y trazar un camino claro de negociación en el marco de la OMC que permita superar los desacuerdos producidos en Cancún, en noviembre de 2003. Todo esto debe permitir trazar un itinerario de negociación para avanzar, considerando el proceso de ampliación europeo, lo cual podría complicar la agenda eurolatinoamericana. En definitiva, que la incorporación de nuevos Estados miembros implique avances y no retrocesos en la Asociación UE/ALC.

c) En el ámbito de cooperación

La cooperación debe priorizar los ámbitos del mayor interés para el desarrollo de la región, tales como:

- La educación y la cultura, en su sentido más amplio e inclusivo.
- La lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- La ciencia, la tecnología y el desarrollo de políticas ad hoc.
- La superación de la brecha digital.

- La promoción del buen gobierno y del apropiado funcionamiento de las instituciones, con la debida independencia de los poderes del Estado.
- El establecimiento de la seguridad jurídica que favorezca la inversión nacional y extranjera.
- La cooperación debe también apoyar los procesos de integración regional, en particular:
- La integración física que se está estructurando a través de los proyectos IIRSA y Plan Puebla Panamá.
- La coordinación de políticas.
- La capacitación y el desarrollo institucional.

Cohesión Social, Integración Regional y Fortalecimiento de Partidos Políticos

Entre los temas específicos que aparecen como relevantes y prioritarios, que son del mayor interés para América Latina y de preocupación para la UE y que pueden contribuir fuertemente al desarrollo de la Asociación Estratégica se encuentran la cohesión social, la integración regional y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Igualmente, se sugiere la búsqueda de programas de trabajo conjunto con financiamiento para ello, de fuentes como la cooperación internacional y, particularmente, del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Interamericano de Desarrollo, para que financien programas que estimulen y favorezcan la cohesión social, por una parte y, por otra, que permitan reimpulsar la integración física y energética intrarregional, como un paso concreto de avance en este campo.

1. Respecto a la cohesión social

La III Cumbre UE/ALC de Guadalajara debería aprobar un documento que podría llamarse "Consenso de Guadalajara para los Asuntos Sociales", o simplemente el "Consenso de Guadalajara"

(parafraseando al llamado Consenso de Washington), donde se establezcan los principios y prioridades de acción entre ambas regiones para hacer a nuestras sociedades más equitativas y cohesionadas social, educativa y culturalmente.

En el marco de trabajo que se establezca en la III Cumbre respecto de la cohesión social y la cooperación entre ALC y la UE, los participantes en el seminario recomendaron la promoción de un amplio debate e intercambio de experiencias realizadas en diferentes países del mundo, tendientes a garantizar el derecho de todas las personas, sin importar cuál sea su condición, de participar de la riqueza de su nación, teniendo presente, entre otros mecanismos, el de la renta básica. Asimismo, debe contemplar el intercambio de experiencias de leyes o experiencias legislativas para fortalecer la cohesión social.

2. Respecto a la integración regional

En ALC coexisten diversos procesos de integración en curso, además de la búsqueda de convergencia entre algunos de ellos y, al mismo tiempo, negociaciones a nivel hemisférico para alcanzar una zona de libre comercio y una estrategia para alcanzar una Asociación con la UE. Respecto de América Latina, ésta debiera definir cuál es el proyecto para sí misma. Hoy la región tiene una estrategia respecto a Estados Unidos y Canadá, a la que se debe incorporar al libre comercio de bienes, el libre movimiento de servicios, capitales y personas en toda América; y con la Unión Europea, que se basa en una Asociación profunda en los campos político, económico-comercial y de cooperación.

Esta situación dificulta el proceso de Asociación birregional entre la UE y ALC. La falta de integración regional aparece como una limitante y la región debiera definir claramente su estrategia propia hacia el futuro. En este sentido, se debe fortalecer lo que ya tenemos y ha costado tanto preservar, como son los procesos de integración en curso, los cuales deben ser reimpulsados y estimulados. Aquí, el desarrollo de la infraes-

estructura física y digital debe constituir un programa de acción concreto que estimulará los procesos en curso. En esto, la UE puede colaborar muchísimo con nuestra región.

En cuanto a la integración política, al definir la integración latinoamericana, se debe hablar directamente de la Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN).

3. Respecto al fortalecimiento del sistema de partidos políticos

El fortalecimiento del sistema de partidos políticos es una imperiosa necesidad en la región. Por ello es necesario desarrollar acciones de nivel regional para renovarlos, fortalecerlos y modernizarlos, ya que sobre estas estructuras se sustenta el sistema democrático en la región.

Se constata que el fortalecimiento del sistema de partidos en la región es fundamental, ya que en éstos se funda el sistema democrático y es donde se originan las propuestas de políticas públicas y de gobiernos en los países. Partidos débiles implican democracias débiles.

Las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos pasan por los parlamentos y, por ende, por los partidos políticos. Se sugiere apoyar al Foro Interamericano de Partidos Políticos (FIPA), en el marco de la OEA, donde están representadas las regionales políticas para este proceso.

Finalmente, los representantes de la ODCA, UPLA y SICLAC, acordaron hacer suyos estos planteamientos respecto a la III Cumbre UE/ALC, y divulgar y promover este documento entre sus partidos asociados, de manera que, a su vez, éstos lo difundan y hagan llegar a sus respectivos grupos parlamentarios y gobiernos correspondientes. Asimismo, los contenidos del documento servirán de contribución al encuentro entre el Parlatino y el Parlamento Europeo, a realizarse en Puebla en marzo próximo, como antesala a la Cumbre de Guadalajara.

PARTICIPANTES AL SEMINARIO

Miembros directiva PARLAODCA, instancia de los parlamentarios de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA):

Cecilia Romero, Vicepresidente Parlaodca, Senadora Partido de Acción Nacional, México; Jesús Angel Carrizosa, Vicepresidente Parlaodca, Senador Partido Conservador Colombiano, Colombia; Jaime Mario Trobo, Diputado Partido Nacional, Uruguay; Edgar Mora, Diputado Partido Social Cristiano(COPEI), Venezuela; Jorge Luis Alvarez, Diputado Partido Unidad Social Cristiana, Costa Rica; Soledad Aguirre, Diputada Partido Demócrata, Ecuador; Gutenberg Martínez, Presidente ODCA, Chile; Francisco Jara, Secretario Ejecutivo ODCA, Chile; Exequiel Silva, Diputado, Secretario Ejecutivo Parlaodca, Chile; Edgardo Riveros, Diputado Presidente Comisión Relaciones Exteriores Cámara de Diputados de Chile; Tomás Jocelyn Holt, Secretario Relaciones Internacionales PDC, Chile.

Comité de la Internacional Socialista para América Latina y el Caribe (SICLAC)

Eduardo Suplicy, Senador PT estado de Sao Paulo, Brasil; Carlos Navarrete, Secretario General PRD, México; Jorge del Castillo, Congresista, Secretario General APRA, Perú; Reynaldo Gargano, Senador PS, Vicepresidente Comisión Asuntos Internacionales del Senado de Uruguay; Ruben Giustiniani, Senador PS Provincia de Santa Fe, Argentina; Guido Riveros, Representante Movimiento Izquierda Revolucionaria, Bolivia; Ricardo Núñez, Senador, Vicepresidente Internacional Socialista, Presidente Comisión Relaciones Exteriores del Senado de Chile.

Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA)

Mauro Bertero, Jefe Nacional en Ejercicio de la Acción Democrática Nacionalista, Bolivia, en representación del Presidente UPLA y ex Presidente de Bolivia, Sr. Jorge Quiroga; Sergio Bucaro, Diputado electo al Parlamento Centroamericano, Guatemala; Jovino Novoa, Vicepresidente Mercosur UPLA, Senador, Senado de Chile; Juan Antonio Coloma, Senador, Senado de Chile; Cristian Leay, Diputado Comisión Relac. Exteriores C. de Diputados de Chile; Iván Moreira, Diputado Comisión Relac. Exteriores C. de Diputados de Chile; Felipe Salaberry, Diputado, C. de Diputados de Chile.

Parlamentarios del Parlamento Latinoamericano:

Ney Lopes, Presidente Parlatino; Jorge Pizarro, Presidente Alterno Parlatino; Humberto Peláez, Secretario Ejecutivo Parlatino; Juan Adolfo Singer, Presidente del Consejo Consultivo Parlatino.

Europarlamentarios del Parlamento Europeo:

José Ignacio Salafranca, Eurodiputado Vicepresidente PPE, Vicepresidente Delegación América del Sur del PE.

Representantes de Organismos Internacionales y diplomáticos:

Ricardo Valero, Embajador de México en Chile; Héctor Casanueva, Embajador de Chile ante la ALADI y el MERCOSUR; Mariano Fernández, Embajador de Chile en el Reino Unido, ex Embajador de Chile en España durante la II Cumbre UE/ALC, Madrid 2002, ex Embajador de Chile ante la Unión Europea; Patricio Leiva, Embajador, Director Europa, Dirección de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; Romain Zivy, experto económico CE, Delegación de la Comisión Europea en Chile; Jorge Volpe, Vicepresidente Fundación Estrategia y Crecimiento, Argentina.

PARTE V

PERSPECTIVAS
CIUDADANAS

¿COHESIÓN SOCIAL SIN SOCIEDAD CIVIL?

Jorge Balbis

*Representante de la Asociación Latinoamericana
de Organizaciones de Promoción (ALOP) en Bruselas*

A fines del próximo mes de mayo, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe se encontrarán nuevamente en una Cumbre, esta vez en Guadalajara, México. Sin lugar a dudas una reunión como ésta constituye un momento político privilegiado para que las organizaciones civiles y sociales que trabajan a favor de un desarrollo integral, democrático y sostenible den a conocer sus evaluaciones y propuestas, en especial respecto de las relaciones birregionales y la marcha de la construcción de la anunciada Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe (ALC). Por tal motivo, una serie de eventos organizados por distintos sectores de la sociedad civil están ya teniendo lugar, o se celebrarán al margen, en relación o como protesta respecto de la Cumbre¹.

En este sentido ya es aceptado por las instituciones de la UE, como por los gobiernos latinoamericanos, que la participación de la sociedad civil está llamada a convertirse en uno

1 También están previstos otros eventos académicos, parlamentarios y ministeriales al margen de la Cumbre de Guadalajara. Una lista bastante completa de los mismos puede consultarse en Christian FRERES: "¿De las declaraciones a la asociación birregional?", en Nueva Sociedad N°189, (Las relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea I), Caracas, enero-febrero 2004. A la fecha de redactar esta contribución, la Comisión Europea no ha divulgado en forma oficial la agenda de la III Cumbre ni la lista de eventos al margen.

de los componentes básicos de las relaciones entre ambas regiones. Tanto las autoridades europeas como latinoamericanas han manifestado en varias ocasiones su disposición a dialogar con los actores no gubernamentales y a facilitar su participación en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo y de los eventuales acuerdos que se suscriban. En esta dirección, y yendo un poco más lejos todavía, desde la perspectiva de la sociedad civil, es posible afirmar que una participación estructurada y sistemática de las organizaciones sociales resulta indispensable para lograr relaciones más equitativas y solidarias entre ambas regiones.

Para lograrlo, un aspecto fundamental es crear vías de comunicación entre los políticos y la sociedad. Los líderes políticos de Europa y Latinoamérica pueden alcanzar excelentes acuerdos, pero si éstos no están enlazados con las demandas y expectativas de sus sociedades, no habrá relación birregional válida que funcione más allá de las declaraciones oficiales.

Para ello es necesario que el diseño de propuestas y estrategias cuente con la participación de las sociedades de ambas regiones, aunque se impone también reconocer ciertos límites y riesgos que conlleva esta necesaria participación. En este punto, cabe valorar en qué medida las relaciones birregionales, tal como hoy funcionan, pueden absorber las propuestas y demandas que reciben de los diversos grupos no oficiales, que varían desde sindicatos a ONGs, grupos antiglobalizadores, organizaciones de derechos humanos, movimientos ecologistas, empresarios, académicos, etc. De igual manera es necesario preguntarse; ¿en qué medida se puede extender un diálogo -hasta el momento predominantemente institucional y burocrático- a las sociedades europeas y latinoamericanas? A este respecto, ofrecer a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) un espacio "al margen" del ámbito oficial de las cumbres ha sido un paso importante, pero insuficiente hasta ahora y, además, con el riesgo de que esa participación se convierta en una parte del "trámite" de cada re-

unión, o que su inclusión sólo obedezca a cumplir con una exigencia "políticamente correcta", pero sin que las propuestas que ellas generan obtengan un verdadero eco en las reuniones y compromisos oficiales.

En particular, la agenda de la III Cumbre resulta atractiva para las OSC, en especial para aquéllas que trabajan en la promoción del desarrollo de los sectores sociales más desprotegidos, excluidos y vulnerables. La cohesión social está en el centro de las preocupaciones de todos quienes advierten con intranquilidad la persistencia y el agravamiento de la pobreza, el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, las barreras para que las mujeres y los jóvenes participen en el mercado laboral en condiciones equitativas y otros factores de exclusión social, económica, política y cultural.

No podemos olvidar que América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo a pesar de su buen desempeño para mejorar algunos indicadores como la esperanza de vida, el nivel de educación o el PIB per cápita. De allí entonces el interés y las expectativas, pero también el posible escepticismo, que despiertan los preparativos de la III Cumbre UE/ALC entre las organizaciones sociales y civiles.

Algunas de estas cuestiones se profundizan en las siguientes páginas, advirtiendo de antemano sobre el carácter incompleto y preliminar de este abordaje de la participación de la sociedad civil respecto de la III Cumbre.

La agenda de la III Cumbre

A diferencia del carácter demasiado difuso y amplio de la agenda de las dos Cumbres anteriores, que dieron como resultado un número elevado de "prioridades" con escaso seguimiento y menos concreción, la agenda de la III Cumbre se centra en un objetivo prioritario: la cohesión social en América Latina y el Caribe. Este tema ya fue incluido por la Comisión Europea en su documento estratégico para la Cumbre de

Madrid², pero pasó a ser el núcleo de la propuesta europea para la reunión de Guadalajara, a partir de una iniciativa del Comisario Christopher Patten presentada durante la reunión UE-Grupo de Río celebrada en Vouliagmeni, Grecia, en marzo de 2003, y que contó con el apoyo estratégico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, muy especialmente, de su presidente, Enrique Iglesias³.

La Comisión se movió rápidamente para asegurarse que su propuesta recibiera la atención necesaria y para reducir algunas reticencias de varios países latinoamericanos, que veían la propuesta como "una nueva forma de intervencionismo"⁴. En esa estrategia se incluye el seminario sobre cohesión social organizado conjuntamente con el BID y los trabajos desarrollados por un grupo de seguimiento creado para dar continuidad a las reflexiones del seminario y que ha producido insumos para el tratamiento del tema en el ámbito de las reuniones de Altos Funcionarios que preparan la Cumbre.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos y caribeños aceptaron la propuesta de hacer de la cohesión social el tema central de la III Cumbre, pero han insistido en incorporar otros temas que creen vinculados o vinculables con el eje de la cohesión social en función de los tres componentes de las relaciones UE/ALC. Respecto del diálogo político, plantearon el abordaje de cuestiones como paz y seguridad internacional, gobernabilidad democrática (interdependencia entre la democracia, el desarrollo económico y

2 *Comisión Europea: "Informe Estratégico Regional sobre América Latina". Programación 2002-2006, abril 2002. En especial: "Prioridad 2: Reducción de las desigualdades sociales: definición de acciones selectivas dirigidas a los grupos desfavorecidos" (también denominada "Iniciativa Social").*

3 *Indicaciones de esta alianza para promover la cohesión social en el marco de la III Cumbre resultan: el "Seminario sobre Buenas Prácticas en Inclusión Social: Diálogo entre Europa y América Latina y el Caribe", celebrado en Milán, 21-22 de marzo de 2003, en el marco de la reunión anual de Gobernadores del BID y el "Seminario sobre Cohesión Social en América Latina y el Caribe", organizado conjuntamente por la Comisión Europea y el BID en Bruselas, 5-6 de junio de 2003.*

4 *FRETES: Ob.cit., p. 121.*

social, efectos sobre la cohesión social y la gobernabilidad), combate a la pobreza y migración. En cuanto al marco económico, distinguen en el ámbito birregional la liberalización comercial y la integración subregional, y, en el ámbito global, la deuda externa, la arquitectura financiera internacional, el sistema multilateral de comercio y nuevos mecanismos financieros que refuercen la democracia. Finalmente, respecto de las relaciones de cooperación, incluyeron en la propuesta puntos sobre: ciencia y tecnología, investigación, y educación y cultura⁵.

El punto central de la agenda de la Cumbre será la cohesión social. La única propuesta concreta que lleva la UE a la reunión será la anunciada "Iniciativa Social". De todas formas, es de prever que la Declaración Política que resulte de la Cumbre comprenderá otras cuestiones, no obstante lo cual, entre muchos gobiernos y observadores externos persiste la sensación de que a la próxima reunión le faltarán elementos que aseguren un avance claro hacia la llamada asociación birregional. Es decir, "está bien que haya temas centrales en la agenda, pero una relación estratégica no se construye pieza por pieza sino, argumentan algunos, con iniciativas grandes y ambiciosas"⁶.

La pieza central de la propuesta europea para la Cumbre es la denominada "Iniciativa Social: programa regional para la cohesión social en América Latina", la que será oficialmente presentada poco antes de la reunión de Guadalajara en el Seminario Intergubernamental sobre Fondos Estructurales. La iniciativa supone el desarrollo de la prioridad dos de la Estrategia Regional para América Latina (2002-2006), presentada por la Comisión antes de la Cumbre de Madrid.

5 *Comité Plenario ALC-Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios - III Cumbre ALC-UE.: Cohesión social, Bruselas, 23-07-2003.*

6 *FRERES: Ob.cit., p.121. A la hora de repasar estas notas, estamos aún bajo el impacto causado por los atentados del pasado 11 de marzo en Madrid. Indudablemente, estos actos de violencia vinculados con el terrorismo internacional también se harán presentes en la agenda de la Cumbre.*

Su objetivo general es el de "desarrollar las capacidades de las autoridades públicas latinoamericanas para formular medidas coherentes para mejorar la cohesión social, luchar contra las desigualdades sociales y la exclusión identificando los instrumentos y prácticas que permitan una mejor integración social y la disminución de las disparidades sociales procurando una distribución del ingreso más equilibrada y equitativa así como la reducción de la exclusión social de las poblaciones más desfavorecidas."

El programa procurará aportar herramientas de conocimiento y metodología acerca del problema de la desigualdad social relacionada con la discriminación étnica y racial para lo cual se reforzarán los vínculos entre organismos europeos y latinoamericanos, y se mejorará la capacidad y competencia de las administraciones latinoamericanas para operar en una serie de sectores -salud, educación, justicia, fiscalidad y colateralmente el sistema de promoción de empleo- en vistas a formular propuestas de políticas y acciones para aumentar la cohesión social, luchar contra las desigualdades y la exclusión social.

La duración del programa se prevé será de 36 meses, y para su implementación se calcula un fondo de casi 37 millones de euros, de los cuales la Unión Europea aportará 30 y los beneficiarios el resto. Los beneficiarios directos serán cuatro consorcios formados por redes de instituciones de carácter público europeas -en conexión, de ser posible, con redes latinoamericanas similares-especializadas en el dominio de políticas públicas en los sectores antes mencionados. Los altos funcionarios de las administraciones públicas, así como otras personas adscritas a institutos y otros organismos que sean parte de las administraciones públicas de los países latinoamericanos y de la UE, son señalados como beneficiarios finales e indirectos de la iniciativa.

Entre los resultados esperados figuran: una mejor comprensión del problema de la falta de cohesión social, de las desigualdades y de la exclusión social en América Latina y de las soluciones a aportar (acceso a la educación, al empleo y a los servicios de salud); una metodología, estrategias y códigos de buenas prácticas para desarrollar políticas específicas; cooperación y enseñan-

zas mutuas en el contexto de las políticas y estrategias nacionales, mejor capacidad de las administraciones a desarrollar políticas y acciones eficaces; bases de datos (estadísticas) acerca de los temas sobre los que traten las actividades de las redes y un diálogo concreto y una mejor coordinación entre administraciones de la UE y América Latina y entre administraciones latinoamericanas sobre el tema de la cohesión social, la reducción de las desigualdades y la lucha contra la exclusión⁷.

Las organizaciones sociales ante la agenda de la Cumbre

Ante la propuesta sobre cohesión social de la UE surgen por lo menos algunas preguntas, como por ejemplo: ¿en qué medida el foro birregional sería el ámbito más idóneo para discutir problemas que competen normalmente a los Estados, como el de la política tributaria y de la distribución del ingreso? La propia experiencia europea en la materia nos indica que tuvieron muchas dificultades para aceptar que las políticas a favor del empleo o la cobertura social generalizada se podían negociar a nivel regional, y eso que aún no hablamos en el nivel birregional. Las políticas tributarias y de distribución del ingreso siguen siendo de estricta competencia nacional aún hoy en la UE.

Por otra parte, se puede plantear la pregunta sobre los objetivos y destinatarios de esta iniciativa, ya que parece desconocerse el enorme caudal de conocimientos y experiencias acumulados por los países y organismos regionales latinoamericanos en el diagnóstico y tratamiento de información sobre temas como pobreza, distribución del ingreso, empleo, acceso a la salud y a la educación. Que luego las políticas y los recursos destinados por los gobiernos latinoamericanos para combatir el flagelo de la pobreza y las enormes injusticias que fracturan a las sociedades latinoamericanas sean insuficientes, o se les dé un uso ineficiente, es otra cosa y no se debe

7 *Comisión Europea: "Informe Estratégico Regional sobre América Latina". Programación 2002-2006, abril 2002. Ob.cit.*

confundir con inexperiencia o falta de conocimientos y metodologías apropiadas.

Ahí radica justamente una de las principales críticas que pueden hacerse desde la perspectiva de las organizaciones sociales a esta iniciativa: se queda en la caparazón del problema que con buena intención y voluntad quiere ayudar a combatir, porque no asume que **la causa última y verdadera de la exclusión económica, social y cultural de los países latinoamericanos es política**. Aunque claro está, no toca a la UE resolver tales problemas, ni tampoco como latinoamericanos lo permitiríamos. Eso sí, tal vez con este programa, algunos funcionarios latinoamericanos de alto nivel resulten mejor capacitados para elevar la calidad de sus desempeños profesionales, así como algunos institutos públicos europeos vean sus presupuestos levemente acrecentados con los recursos que la UE destina a promover la cohesión social, pero no confundamos tal cosa con el combate a las desigualdades y la exclusión social en Latinoamérica. Probablemente esta limitada vocación se relaciona con los limitados medios económicos con que la UE quiere ayudar a resolver un problema tan inmenso y tan delicado como la cohesión social en América Latina, o tal vez, a la inversa, son los limitados recursos disponibles los que achican la ambición de la iniciativa⁸.

Otra cuestión de gran importancia, desde la perspectiva de la sociedad civil, radica en su ausencia, o mejor dicho, exclusión del diseño e implementación de las acciones programadas en la iniciativa. Esto resulta particularmente llamativo, cuando no contradictorio con la intención de mejorar las capacidades públicas para la lucha contra la exclusión que anima a la Iniciativa Social. Además de dejar por el camino una posibilidad incluida -expresa para la prioridad dos- en el texto de la Estrategia Regional para América latina 2002-2006 de la Comisión ("Opción posible: podrán participar en la

8 *Los países caribeños podrán beneficiarse de esta iniciativa en la medida que se cuente con fondos complementarios. Al respecto debe recordarse que los países del Caribe, invitados a participar en las Cumbres UE/ALC, forman parte del grupo de países ACP y sus relaciones de la UE se enmarcan en el Acuerdo de Cotonu que prevé mecanismos, programas y recursos específicos diferentes a los que canalizan las relaciones UE-AL.*

ejecución del programa las instancias representativas de las sociedades civiles de ambas regiones, mediante la creación de una red y de foros de intercambio").

Esta ausencia ignora el papel fundamental que desempeñan las organizaciones sociales latinoamericanas en todos y cada uno de los campos cubiertos por la Iniciativa: salud, educación, acceso a la justicia, generación de empleo digno, combate a las desigualdades, promoción de oportunidades para los sectores más excluidos, etc. Y finalmente, esta injustificada ausencia de la sociedad civil en la implementación de la Iniciativa atenta contra la misma preocupación de eficiencia que ella desea promover a nivel de la inversión pública social latinoamericana: hoy por hoy, los desarbolados Estados latinoamericanos, en procura de mayor eficiencia, transparencia e impacto de su inversión social, recurren a las OSC para ejecutar una parte importante -y creciente- de sus acciones en el campo social. En las organizaciones sociales que trabajan en el terreno existe una experiencia acumulada que debería ser aprovechada y potenciada por la Iniciativa Social y promovida por los gobiernos latinoamericanos cuando sean invitados a sumarse a sus actividades. Lamentablemente tememos que no será así, salvo que se tomen desde ya las medidas necesarias.

Finalmente, y esto no es una crítica a la Iniciativa Social, sino a toda la concepción de la propuesta con que llega la UE a la Cumbre, está la cuestión de cómo abordar el tema de la cohesión social sin vincularlo con los tres componentes de las relaciones UE/ALC: diálogo político, comercio y cooperación. El vínculo no aparece con claridad hasta ahora en los documentos divulgados, aunque se insinúa en los aportes realizados por el Grupo de Seguimiento del Seminario Comisión Europea-BID sobre cohesión social ("The social cohesion objective should be integrated into political dialogue and Association agreements between EU and sub regions"). Por ahora no hay ninguna señal por el sobre renegociar y/o condonar parcialmente la deuda externa de los países latinoamericanos más pobres y/o endeudados que deben dedicar una parte muy importante de sus recursos a pagar sus compromisos con -entre otros- fuertes acreedores europeos. Tampoco se mencionan unas reglas de comercio internacional más justas y equitativas que permitan comerciar más

y mejor a los países latinoamericanos y caribeños que así necesitarían menos asistencia externa; o cómo evitar que una parte importante de las remesas que envían los emigrantes latinoamericanos a sus países de origen no queden en manos de intermediarios -europeos- por las altas comisiones que deben pagarse por las transferencias financieras.

En resumen, la propuesta en materia de cohesión social que lleva la UE a la III Cumbre es un conjunto de buenas intenciones y contiene algunas muy buenas propuestas (reclamo de una reforma fiscal que distribuya mejor las cargas y los beneficios entre los contribuyentes latinoamericanos, mejor acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos, atención a los sectores más excluidos y marginados por razón de etnia, género o edad, etc.), pero plantea también varios problemas desde la perspectiva de las OSC. Parte de un enfoque reduccionista y asistencialista de la problemática que trata; se queda corto en sus objetivos y medios financieros; resulta burocrática en su implementación y deja totalmente al margen a las sociedades destinatarias de todo el esfuerzo que se propone apoyar.

Lo que queremos decir es que si a la Iniciativa Social se la inscribe en el marco amplio y completo de las relaciones birregionales y se ponen los recursos, capacidades y voluntad política necesarias a su servicio, ayudará a crear un modelo político-social alternativo y contrastante con los resultados y proyecciones de otros procesos de Cumbres (como el que anima el proceso de conformación del ALCA). En este sentido, la Iniciativa Social puede constituirse en un paso importante para la construcción de la Asociación Estratégica UE/ALC. Si no es así, su proyección será muy limitada y escaso su impacto en términos de reducir la exclusión social y las desigualdades que aquejan a nuestras sociedades.

Aún peor, como advierte un reciente trabajo sobre estas mismas cuestiones, en algunos países latinoamericanos ya nace el temor de que la cohesión social sea utilizada como medio de presión para condicionar la aplicación de otros aspectos de la relación con la UE. Incluso, si el tema corresponde a una reivindicación de la sociedad latinoamericana, será visto como una imposición desde Europa. Es poco probable que se critique o excluya abiertamente, más que nada porque la Comisión tiene el poder de fijar la agenda,

gracias a su labor de coordinación en Europa y lo que puede ofrecer a Latinoamérica. La forma en que este tema sea introducido en el debate será muy importante. Habrá que ver cómo se define y acota, y si se establece como una prioridad con todo lo que implica en términos financieros e institucionales para las relaciones UE/ALC⁹.

Los preparativos de las OSC de cara a la III Cumbre

Entre los eventos al margen de la reunión oficial queremos llamar la atención sobre dos que serán organizados por expresiones distintas de la sociedad civil latinoamericana y europea, y que también se realizarán en México: el II Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil (Pátzcuaro, Michoacán, 24-26 de marzo) y el III Encuentro de la Sociedad Civil organizada (Ciudad de México, 13-15 de abril).

El **II Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil** repite una experiencia que se efectuó en Alcobendas, Madrid, en abril de 2002 en relación con la anterior Cumbre UE/ALC. Es organizado por un conjunto de redes y organizaciones sociales latinoamericanas y europeas (especialmente, aunque no exclusivamente por ONGs) y cuenta con el apoyo de la Comisión Europea y de autoridades mexicanas (del Gobierno federal y del estado de Michoacán)¹⁰. Convo-

9 Christian FRERES y Karina PACHECO (eds.): "Hacia la III Cumbre Unión Europea/América Latina y el Caribe". Balance y perspectivas. Documento de trabajo RECAL 10/2004, Madrid, enero de 2004, p. 24-25.

10 II Foro euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil, Pátzcuaro (Michoacán), México, 24-26 marzo de 2003. Convocan: Redes latinoamericanas: ALOP - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción; CEAAL - Consejo de Educación de Adultos de América Latina; PIDHDD - Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Redes europeas: CIFCA - Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México; Eurostep; Grupo Sur. Organizaciones sociales mexicanas: ANEC - Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productos del Campo; DECA - Equipo Pueblo; MCD - Movimiento Ciudadano por la Democracia; UNT - Unión Nacional de Trabajadores. Apoyan: 11.11.11 (Bélgica); CordAid, Hivos, ICCO, Novib (Holanda), Comisión Europea; Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México; Gobierno del estado de Michoacán.

cado para discutir y realizar propuestas de cara a la III Cumbre en torno al tema: "Una Asociación UE-América Latina-Caribe que promueva la cohesión económica con justicia social y equidad". Este Foro se propone realizar propuestas concretas de cómo abordar, desde la perspectiva de las organizaciones participantes, y de manera integrada en el conjunto de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre la UE y ALC el tema central de la Cumbre. También se propone articular alianzas y definir estrategias de incidencia entre organizaciones sociales latinoamericanas, caribeñas y europeas para la promoción de dichas propuestas ante los organizadores de la Cumbre y para el seguimiento de sus resultados, así como reivindicar la participación de la sociedad civil en los planes oficiales que resulten de la III Cumbre. Finalmente, pretende consolidarse como un espacio de expresión de la sociedad civil en las relaciones UE/ALC que pueda ser reconocido e incorporado a futuro en la dinámica del proceso de las Cumbres birregionales.

Por su parte, el Comité Económico y Social europeo convoca el **III Encuentro de la Sociedad Civil Organizada de Europa, América Latina y el Caribe** que tendrá lugar en Ciudad de México entre el 13 y 15 de abril de 2004¹¹. Como ya es habitual en las reuniones organizadas por el CESE en relación con las Cumbres UE/ALC, en esta oportunidad serán convocadas instituciones similares a las que conforman el Comité (organizaciones de trabajadores, empleadores, economía social, consumidores, fundaciones, profesionales universitarios, etc.) así como instituciones homólogas a nivel de países y regiones de ALC (Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR, Consejos Laboral y Empresarial Andino, CC-SICA, etc.). La parte fundamental de la propuesta del CESE para este III Encuentro está recogida en el texto de un Dictamen Exploratorio sobre "La Cohesión Social en Améri-

11 *El I Encuentro tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999 y el II en Madrid en abril de 2002.*

ca Latina y Caribe", que le fuera pedido a ese órgano europeo por el Comisario Christopher Patten¹².

El proyecto del Dictamen parte de una visión integral del concepto de cohesión económica y social, distinguiendo y analizando una serie de "dimensiones" como son la política, la económica, la territorial, y la específicamente social. A continuación constata el déficit social que, en mayor o menor grado todos los países de ALC sufren y analiza la realidad latinoamericana y caribeña en tres planos: el ambiente socioeconómico (donde advierte sobre los problemas de pobreza y desigual distribución de la renta, el hambre, la educación y el acceso a la educación, salud y sanidad, gasto social y protección social, mercado laboral, emigración, crecimiento, desarrollo y reformas estructurales); el ámbito político, entendiendo por tal los elementos políticos que definen la calidad de las instituciones y de los instrumentos de participación política (e incluyendo referencias a indicadores de insatisfacción social, insatisfacción con las instituciones, igualdad ante la ley, corrupción, violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana) y, por último, las raíces del desequilibrio social en América Latina.

Pasa luego a analizar las debilidades de las sociedades latinoamericanas frente al proceso de cohesión social (carencias en la función del Estado, la desigualdad social, la debilidad de la sociedad civil organizada, los desequilibrios en el contexto de la globalización y los efectos de las políticas estructurales practica-

12 *En opinión del Comisario Patten, el dictamen debería reflejar las opiniones de la sociedad civil organizada latinoamericana, caribeña y europea sobre la cohesión social, complementar los documentos elaborados con ocasión del Seminario de junio de 2003 (Comisión Europea-BID anteriormente mencionado), dar cuenta del papel que desempeñan actualmente los interlocutores sociales en Latinoamérica y el Caribe y analizar, junto con las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña, de qué modo pueden contribuir los interlocutores sociales a una mayor cohesión social en sus países. Posibles ejemplos en este sentido serán la concertación social o la plena aplicación, por parte de las empresas europeas que invierten en Latinoamérica, de una política de responsabilidad social que se demuestre beneficiosa para la competitividad de las empresas y, al mismo tiempo, para la cohesión social de todas las partes implicadas.*

das en la región en las últimas décadas). A continuación pasa revista a los "posibles vectores de la cohesión social en ALC", a la luz de lo que ha sido la experiencia europea: Estado, instituciones y política; infraestructuras económicas, investigación y desarrollo; educación, el sistema productivo y su dinamismo; extensión y calidad del empleo; derechos laborales y diálogo social y el fortalecimiento de la sociedad civil. Finalmente, y a modo de recomendaciones, el Dictamen trata sobre las relaciones UE/ALC y su incidencia sobre la cohesión social. En este capítulo el CESE reclama unas relaciones más completas y equilibradas; el fortalecimiento y participación de la sociedad civil organizada; inversiones productivas y responsabilidad social de las empresas; una política respecto de la inmigración latinoamericana en Europa; una ayuda oficial efectiva para fortalecer el desarrollo de la cohesión social; disminuir la carga de la deuda externa y financiar el desarrollo y la cohesión social; reforzar el ámbito local; fortalecer los sistemas de protección social; potenciar y equilibrar el desarrollo regional de América Latina; garantizar un desarrollo sostenible y promover la defensa de los derechos humanos¹³.

De ambas reuniones se esperan resultados que serán presentados a los organizadores de la Cumbre con la intención de que sean tomados en cuenta a la hora de elaborar la Declaración que adoptarán los jefes de Estado y de Gobierno. Es grande la expectativa respecto del eco que estas propuestas de la sociedad civil puedan tener por parte de las autoridades, así como la prevención que generan algunos antecedentes poco felices en materia de aceptación de recomendaciones que no provengan de los propios gobiernos en este tipo de eventos.

En tal sentido, no escapa a ningún observador la distancia existente entre los numerosos compromisos oficiales y la falta de resultados concretos; los desencuentros entre las negociaciones

13 *Comité Económico y Social Europeo: "Proyecto de Dictamen de la Sección Especializada de Relaciones Exteriores sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe". Ponente: Sr. Zuñiaur. REX/152-CESE 1479/2003 ES-MP/mb/rf, Bruselas, 2 de febrero de 2004.*

que se realizan en las altas esferas políticas y las demandas y expectativas de las sociedades, etc. Sin embargo, conscientes de las limitaciones que tal ejercicio conlleva, las OSC reconocen en esta práctica de discusión y cabildeo un espacio político que debe ser ocupado y una forma de actuar a nivel internacional que debe ser fomentada, ampliada y enriquecida, no sólo para el bien de las relaciones entre la UE y ALC, sino también para el propio fortalecimiento de las alianzas y articulaciones sociales birregionales.

La Asociación Estratégica birregional se construye no sólo desde la Cumbre, sino también a partir de las acciones y propuestas de los más diversos sectores de las respectivas sociedades. Y para ello debemos insistir una vez más en la necesidad de asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil de los países latinoamericanos, caribeños y europeos en los diversos foros interregionales, en particular en las propias Cumbres, y aumentar el rol de estas organizaciones en la gestión de los programas de cooperación que surjan de las mismas.

En suma, no hay que esperar grandes avances o novedades de la próxima Cumbre. El encuentro birregional se celebrará en un momento complicado para ambas regiones y lo mejor será no crear demasiadas expectativas respecto de sus resultados y proyecciones. No habrá la posibilidad de anunciar un Acuerdo de Asociación importante (aunque se pueda ratificar el fin de las negociaciones con el MERCOSUR para fines del año y se anuncie el próximo inicio de negociaciones para sendos tratados de libre comercio con la CAN y los países centroamericanos). Pero si se llega a algunos compromisos mínimos, pero concretos en el ámbito de la cohesión social, uno de los grandes desafíos para América Latina, quizás se dé algún paso en lograr que la anunciada Asociación Estratégica birregional represente un aporte para el desarrollo y bienestar de los pueblos.

LOS EMPRESARIOS ANTE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

Félix Peña¹

*Asesor en Argentina del Foro Empresarial
Unión Europea-MERCOSUR*

La idea de una alianza estratégica birregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea ha sido, desde su lanzamiento valorada y apoyada por los empresarios del MERCOSUR.

Ello ha sido así por el reconocimiento de la importancia significativa que tiene para el desarrollo económico de los países del MERCOSUR, su vinculación estrecha con uno de los espacios más ricos e influyentes de la economía mundial. Además, es con la Unión Europea, la región con la cual los países del MERCOSUR han tenido más relaciones económicas desde su independencia como naciones.

Los países del MERCOSUR tienen con los de la Unión Europea una larga historia común, nutrida de fuertes corrientes migratorias de origen europeo que han contribuido a nuestro desarrollo y a nuestras identidades como naciones.

En el pasado, pero también en las últimas décadas, los países de la Unión Europea han sido fuentes de importantes inversiones, de transferencia de tecnologías y de corrientes comerciales. Muchas de las empresas que operan hoy en el MERCOSUR, se insertan como filiales, como clientes y como proveedores, en numerosas

1 Félix Peña fue subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Argentina. Actualmente es director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Bank Boston.

redes de producción y comercio que tienen como epicentro la Unión Europea.

Ante los complejos desafíos que se plantean a los países del MERCOSUR, en la difícil tarea de la consolidación de la democracia, de la transformación productiva y de una mayor equidad social, la alianza con la Unión Europea es visualizada como un elemento positivo que puede contribuir al éxito ante tales desafíos.

Se puede visualizar la proyectada alianza estratégica, como una empresa ambiciosa que debe estar marcada por el sentido del equilibrio de intereses y por el reconocimiento de las desigualdades de dimensión económica, y de grados de desarrollo, que caracterizan a ambos lados del Atlántico.

El potencial de cooperación económica, que incluye la idea de la alianza estratégica, debe permitir capitalizar la amplia experiencia europea en asistir la transición de países hacia una mayor democracia, competitividad y cohesión social. En tal sentido, es natural esperar que el componente de cooperación económica se integre plenamente a los otros dos componentes de la asociación estratégica, la cooperación política y comercial. Son tres pilares indisolubles de la idea fundacional plasmada en 1995 en el Acuerdo Marco de Madrid.

Sin perjuicio de otras iniciativas, los empresarios del MERCOSUR han canalizado su participación y apoyo a las actuales negociaciones birregionales, a través del Foro Empresario MERCOSUR-Unión Europea (MEBF). El Foro fue creado tomando en cuenta la propia experiencia europea de mecanismos de diálogo empresario con otros países y regiones, y también teniendo en cuenta la experiencia acumulada por el Club Europa-Argentina, que fuera lanzado en 1992 por un grupo destacado de empresarios e inversores argentinos y europeos.

En las reuniones plenarios del MEBF en Río de Janeiro, Mainz, Buenos Aires, Madrid y Brasilia, y en numerosas jornadas técnicas, los empresarios del MERCOSUR han elaborado junto con los empresarios europeos y sus instituciones representativas, propuestas concretas en materia de facilitación de negocios y en tres

capítulos relevantes de las negociaciones comerciales: comercio de bienes, inversiones y servicios.

Son propuestas producto del consenso de los empresarios y orientadas a efectuar contribuciones positivas para el desarrollo de las negociaciones. Se han nutrido de frecuentes consultas técnicas con numerosas empresas e inversores, que son protagonistas relevantes del intercambio comercial entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Muchos de ellos tienen significativas inversiones en los países del MERCOSUR. Ya son parte de su destino.

Tales propuestas se han nutrido, asimismo, de un frecuente e intenso diálogo con los responsables de las negociaciones. Muchas de ellas han sido incorporadas a las propias agendas de las negociaciones gubernamentales, como es el caso concreto de las efectuadas en materia de facilitación de negocios.

En la visión empresarial, la alianza estratégica birregional es visualizada como parte integral de un esfuerzo más ambicioso que consiste en el fortalecimiento de un sistema comercial multilateral global, concebido así en Doha, como un instrumento orientado al desarrollo y a corregir profundos desbalances que caracterizan hoy a la economía global. Los empresarios han compartido la idea de que tales desbalances deben ser atacados por el esfuerzo conjunto de todas las naciones, en el marco de instituciones multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio.

Es precisamente en el ámbito de la OMC donde deben resolverse -tal como fuera acordado en Doha- los problemas más acuciantes del comercio internacional. Algunos de ellos afectan profundamente los intereses de los países del MERCOSUR, como así también de la mayoría de los países en desarrollo. Explican muchos de los problemas de pobreza e inequidad social que existen hoy en el mundo. Otros son de fuerte interés de la Unión Europea y de otros países industrializados.

La plena incorporación de la agricultura a las disciplinas de la OMC y, en particular, la cuestión de los subsidios a las exportaciones agrícolas y los apoyos internos a la producción, son aspectos centrales de las actuales negociaciones comerciales multilaterales.

De su abordaje satisfactorio dependerá, en gran medida, la posibilidad de concluir con éxito la Ronda de Doha. Se está generalizando hoy la idea de que es una cuestión que no admite demoras en resolverse, tan pronto se la encara desde el punto de vista de la racionalidad económica.

De ello también dependerá la posibilidad de fortalecer el sistema multilateral de la OMC, que es una cuestión de interés común entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Ambas regiones valoran la idea de un sistema internacional más equilibrado, asentado sobre regiones económicas fuertes y abiertas al comercio mundial. La tentación al proteccionismo unilateral es hoy muy fuerte en muchas latitudes. La experiencia histórica indica que no es lo más conveniente para un buen clima de inversiones y de comercio a escala global. En el pasado, incluso, ha producido reacciones en cadena y erosionado las bases de sustentación de la paz en el mundo.

Pero sin perjuicio de la importancia que se reconoce al ámbito de la OMC para encarar cuestiones relevantes para el MERCOSUR, como la agricultura, es mucho lo que se puede avanzar al respecto en el plano de la asociación birregional. Avanzar no significa necesariamente resolver de una vez todo el espectro de problemas que se plantean en relación a esta cuestión, como así también a otras relevantes para unos y otros.

En tal sentido, los empresarios del MERCOSUR han dado todo su apoyo a las actuales negociaciones con la Unión Europea. Una amplia apertura del mercado europeo para los productos agrícolas y en especial para aquéllos con mayor valor agregado industrial, es uno de los resultados esperados por el MERCOSUR de las negociaciones en curso. Es una expectativa razonable.

La Cumbre de Guadalajara será una oportunidad inmejorable para dar a tales negociaciones el fuerte impulso político que se requiere para culminar con éxito este año. Tal impulso político es necesario para desatar los principales nudos que aún pueden comprometer el resultado de las negociaciones.

En el plano de la agricultura, como en el de los servicios, inversiones y compras gubernamentales, el objetivo estratégico tiene que continuar siendo ambicioso. La creación de una alianza estratégica birregional debe, en tal sentido, fundarse en un razonable equilibrio de intereses y en un avance sincrónico en todas las cuestiones relevantes de la negociación.

Se sabe que la construcción de una asociación estratégica entre dos regiones, como son la Unión Europea y el MERCOSUR, es un camino largo y tiene que evolucionar constantemente a fin de alcanzar su plenitud.

Lo importante es lanzar un proceso que permita potenciar el comercio y las inversiones recíprocas. La experiencia de la Unión Europea en sus acuerdos con otros países, constituye un elemento fundamental en el trazado del camino futuro de la asociación birregional.

En tal sentido, lo fundamental es que el espacio de libre comercio que se establezca, constituya un fuerte estímulo a la inversión productiva en el MERCOSUR. Sectores para ello abundan, tanto en el plano industrial, como en el de los servicios, la infraestructura física y la energía.

Un papel protagónico corresponderá a las propias alianzas empresarias y al desarrollo de redes de comercio y producción de alcance transatlántico. El fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR debe ser un resultado concreto de la asociación birregional. Será ésta una óptica fundamental para evaluar la relevancia futura del acuerdo que se logre. Es lo que permitirá asociar la imagen de la alianza estratégica birregional con la generación de empleo en los países del MERCOSUR.

En los muchos sectores en que las empresas del MERCOSUR pueden desarrollar ventajas competitivas, las inversiones, el financiamiento de reconversión industrial, las tecnologías y la capacidad de gestión de los países de la Unión Europea y de sus empresas, significarán valiosas contribuciones. Ya lo han sido en el pasado. Con mayor razón lo será en el

marco de una alianza estratégica con claro sentido político y profundo contenido económico.

El propio MERCOSUR puede resultar fortalecido de su empeño por aprovechar las ventajas y oportunidades que resultarán de la conclusión de las actuales negociaciones. Es mucho lo que aún hay que hacer para tornar al MERCOSUR en un espacio regional creíble y con proyección internacional. La Unión Europea ha señalado con claridad que ello es de su interés.

Pero es un MERCOSUR abierto al mundo y no encerrado en sus fronteras ni en ningún eje regional en particular. Por el contrario, el MERCOSUR participa hoy de negociaciones comerciales en múltiples frentes, incluyendo el hemisférico, en el ALCA, y el sudamericano, en el marco de la ALADI.

Son todos ellos, frentes negociadores orientados a generar un denso tejido de acuerdos internacionales, que permita competir mejor con bienes y servicios desarrollados en los países del MERCOSUR. Los acuerdos de asociación ya concluidos con Chile, Bolivia y Perú, y el acuerdo con la Comunidad Andina, apuntan en esa dirección. Son acuerdos que necesitan aún perfeccionarse y profundizarse. La conclusión del acuerdo con la Unión Europea será un poderoso estímulo para así hacerlo.

La consolidación del MERCOSUR y su densa red de acuerdos internacionales, que incluirá asimismo países del Asia, África y Oceanía, contribuirán a la mayor estabilidad política y desarrollo económico de sus países miembros, con el consiguiente impacto en el espacio sudamericano.

Ello generará un horizonte propicio para las inversiones de origen europeo y el emprendimiento conjunto entre empresas del MERCOSUR y de la Unión Europea, orientados no sólo a penetrar los propios mercados, sino también, los mercados mundiales.

China y su nuevo potencial económico ofrece un amplio espacio de complementación con las economías del MERCOSUR. América del Sur y su riqueza energética más su capacidad de producción de alimentos, constituyen un ámbito natural para la proyección de inversiones europeas en el MERCOSUR. Los acuer-

dos preferenciales que se están concluyendo y negociando con otras naciones en desarrollo, como India y Sudáfrica, contribuirán asimismo a acrecentar el interés recíproco para asociarse entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En el plano hemisférico, la concreción del ALCA ampliará aún más el horizonte de expansión de la capacidad productiva de los países del MERCOSUR.

La presentada es por cierto una visión optimista. Pero sólo con tal espíritu parece posible enfrentar los enormes desafíos de gobernabilidad, competitividad y cohesión social que enfrentan hoy los países del MERCOSUR. No son necesariamente más complejos que los que se presentan en países de Europa del Este y del Mediterráneo, de fuerte interés estratégico para la Unión Europea. Hay aquí un amplio campo de intercambio de experiencias y de aprendizaje recíproco.

Es mucho lo que puede aportar la Unión Europea al MERCOSUR. Pero también es mucho lo que puede obtener de una alianza birregional con una de las regiones que, a pesar de sus conocidas dificultades, continúa siendo un polo atractivo para la inversión productiva y una plataforma razonable de proyección hacia los múltiples horizontes de la economía mundial.

Quizás es por ello que los empresarios del MERCOSUR evaluarán con cuidado los resultados que se producirán en la III Cumbre Unión Europea/América Latina y el Caribe.

ANEXOS

DECLARACIÓN PARLAMENTARIA DE PUEBLA

Las y los senadores y diputados miembros del Parlamento Latinoamericano, del Parlamento Andino, de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, del Parlamento Amazónico y del Parlamento Europeo, participantes en el Encuentro entre Parlamentarios de América Latina y el Caribe con el Parlamento Europeo en el marco de la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE/ALC, reunidos en la Ciudad de Puebla de los Ángeles, México, declaran:

TENIENDO EN CUENTA que en América Latina y Europa se han desarrollado, con diferentes estadios, procesos de integración con el propósito de alcanzar niveles de desarrollo que beneficien a sus ciudadanos;

CONSCIENTES que en Latinoamérica, con diferentes ritmos, los parlamentos regionales están ampliando la legítima representación ciudadana en los procesos de integración por medio de la elección directa de sus diputados, tal como lo hicieron el Parlamento Europeo en la Unión Europea y el Parlamento Centroamericano en la Integración Centroamericana, que ha sido un primer ejemplo en América Latina y el Caribe.

CONVENCIDOS que la amplia sustentación democrática y el desarrollo de las sustanciales competencias parlamentarias en los parlamentos regionales, son elementos sustantivos que fortalecen indiscutiblemente los procesos de verdadera integración.

ACUERDAN

1. Congratularse con la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana, celebrada en Belice el 19 de diciembre del 2003 y la realizada en Guatemala el 26 de febrero del 2004 por la reiterada decisión de impulsar las reformas de la institucionalidad de la integración, en especial la del Parlamento Centroamericano.

2. Instar a los jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana, a mantener y reforzar la fundamental pluralidad y legitimidad democrática y hacer realidad la ampliación de verdaderas competencias parlamentarias a la representación de los pueblos centroamericanos, coadyuvando a construir una nueva etapa en la sustentación democrática de la integración centroamericana.
3. Exhortar a los partidos políticos y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros a brindar su irrestricto apoyo a las reformas propuestas por el Parlamento Centroamericano como baluarte de la legitimidad democrática en el proceso de la integración centroamericana.

Puebla de los Ángeles, 19 de Marzo del 2004.

PROPUESTAS DE LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN PARA DOTAR DE CONTENIDO CONCRETO A LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UE/ALC

La III Cumbre entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe que tendrá lugar en Guadalajara (México) el día 28 de mayo de 2004, la primera que reunirá a 58 jefes de Estado y de Gobierno tras la ampliación de la Unión a 25 Estados, debe hacer gala de la visión y la voluntad política imprescindibles para dar un contenido concreto a la Asociación Estratégica birregional proclamada por las dos Cumbres anteriores. No se precisa para ello un largo enumerado de deseos y declaraciones. Basta con una serie precisa y limitada de iniciativas específicas como las que la Conferencia Interparlamentaria Euro-latinoamericana reunida en Puebla los días 17 a 19 de marzo de 2004 propone a la III Cumbre bajo la forma del siguiente decálogo:

Puesta en marcha de una Asociación Política y de Seguridad Euro-latinoamericana

Se trata de sentar las bases de una Asociación Política y de Seguridad que posibilite un marco birregional de paz y estabilidad sustentado en principios fundamentales como el respeto de los derechos humanos, la primacía del estado de derecho y de los valores democráticos, la seguridad mutua y los derechos individuales. Se proponen para ello diversos mecanismos específicos, y en concreto:

1. El refuerzo de los mecanismos institucionales de la Asociación:

La mejora de los actualmente existentes debe incluir al menos:

- La creación de una Asamblea Transatlántica Euro-latinoamericana, integrada por igual número de parlamentarios del PE, por un lado, y del Parlantino, Parlacen, Parlandino y CPM, por otro.

- La puesta al día del actual diálogo político-ministerial para adaptarlo al nuevo contexto de la asociación birregional.
- La creación de una Secretaría Permanente Euro-latinoamericana.
- La celebración de reuniones ministeriales regulares de los ministros de Defensa euro-latinoamericanos.
- La búsqueda sistemática de un consenso euro-latinoamericano en las distintas organizaciones y negociaciones internacionales, y, sobre todo, en las instituciones y órganos del sistema de Naciones Unidas, con especial referencia al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.
- La institucionalización de un diálogo empresarial birregional que permita a las instancias empresariales y políticas de ambas regiones un diálogo regular sobre temas económicos, comerciales y ecológicos.
- La adopción de cauces innovadores de participación de la sociedad civil de ambas partes que posibiliten el seguimiento de los Acuerdos de Asociación.

2. El Establecimiento de una Carta Euro-latinoamericana para la Paz y la Seguridad con vistas a permitir a los socios discutir temas como:

- La cooperación plena en materia de seguridad y defensa traducida en la adopción de códigos de conducta comunes. Estos aspectos deberán ser incluidos en los acuerdos multilaterales de cooperación y asociación, dotados de las correspondientes cláusulas democráticas y de no-prolifерación nuclear ni de armas ligeras.
- La cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad, realizando trabajos conjuntos en un Centro Birregional de Prevención de Conflictos a establecer en América Latina.
- La posible colaboración en las labores humanitarias y en las tareas resultantes de la PESD.

- El establecimiento de relaciones orgánicas plenas entre las distintas organizaciones políticas y defensivas a las que pertenecen los socios euro-latinoamericanos.

3. Una Ampliación de la Agenda Política Birregional:

Debe posibilitar la realización de un diálogo político efectivo sobre cuestiones internas y regionales de interés común y en particular, los relacionados con:

- La gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de los partidos políticos. La crisis que atraviesan los partidos políticos a nivel mundial exige un profundo análisis para conseguir su revitalización y fortalecimiento. Los partidos políticos han de recuperar su papel preponderante de correa de transmisión de las inquietudes sociales y han de desempeñar una función de liderazgo en los procesos de integración regional. El desarrollo y la promoción de los partidos políticos transnacionales o regionales se presenta con carácter general, aunque tendrá que ser valorado en función de las diferentes circunstancias, como un elemento determinante para garantizar el éxito de los procesos de integración.
- El conjunto de cuestiones relativas a la cohesión social y a la lucha contra la pobreza.
- La seguridad internacional y la lucha contra el narcotráfico que debe ser enfocada desde una responsabilidad compartida y contra el terrorismo. A estos efectos, el terrorismo merece una mención aparte. Esta lacra de nuestros días exige una respuesta firme, sin fisuras y una absoluta cooperación internacional; pero también un análisis profundo de sus causas y de sus efectos en el orden internacional. La firmeza no puede hacer abstracción del estricto respeto a la ley, de la profunda observancia del marco impuesto por el Estado de Derecho y la legalidad internacional.
- La reforma del sistema financiero internacional y del sistema de Naciones Unidas.

Creación de una Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio a más tardar en el año 2010

Adopción de un Modelo Compatible "OMC - Regionalismo" en dos fases:

- 4. En la primera fase, que abarca los años 2004 y 2005, resulta inaplazable:**
 - Recomiendan a la Cumbre de Guadalajara que considere la finalización de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur equilibrado y satisfactorio para ambas partes antes de finales del presente año.
 - Señalar fecha para el inicio de negociaciones con la CAN y con el Sistema de Integración Centroamericana de sendos Acuerdos de Asociación similares "mutatis mutandis" a los celebrados con México y Chile y en curso de negociación con MERCOSUR, no condicionados a una eventual conclusión de las negociaciones de la OMC.
 - Mantener hasta la entrada en vigor de dichos Acuerdos las facilidades que andinos y centroamericanos disfrutaban dentro del SPG comunitario.

- 5. En una segunda fase, entre los años 2005-2010:**

Dirigida al logro de un Acuerdo de Asociación Global Interregional que de soporte legal e institucional y cobertura geográfica completa a las diferentes vertientes de la Asociación Estratégica Birregional, resulta fundamental:

 - Alentar la liberalización de los intercambios regionales, a través de la profundización de los acuerdos de integración en América Latina y del proceso de asociación de la Unión con los países andinos, centroamericanos y del MERCOSUR.
 - Avanzar en el objetivo final de establecer, en el horizonte del 2010, reglas comunes entre la UE y AL en su conjunto para garantizar la libre circulación de mercancías, servicios y capi-

tales, entre otras materias, configurando una zona de libre cambio lo más amplia posible, sin perder de vista los objetivos de cohesión social.

- Dada la trascendencia y gravedad que la deuda de los países de la América Latina supone para su desarrollo y su bienestar social, pensamos que desde los parlamentos debemos colaborar en la búsqueda de mejores condiciones de negociación de dicha deuda, con el fin de asegurar el crecimiento sostenido.

Una Asociación Estratégica birregional que tenga en cuenta los aspectos social y cultural y de cooperación al desarrollo.

6. Una nueva y más generosa política de desarrollo hacia América Latina:

En favor de los países o regiones de menor desarrollo relativo, cabe además esperar de la Unión Europea una nueva política de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de la educación y la salud, y la dignificación social de las poblaciones indígenas. En efecto, una verdadera asociación requiere, además, del aumento sustancial de los recursos, un nuevo modelo de cooperación al desarrollo orientado a afrontar las asimetrías, a atenuar el coste del ajuste hacia el libre comercio, y a respaldar las políticas públicas y las iniciativas privadas necesarias para afrontar la integración económica profunda que es consustancial a la creación de una zona de libre comercio. Esta nueva política debe resultar de iniciativas tales como:

- La apertura progresiva de los mercados de la UE en línea con las reformas emprendidas por la misma.
- La creación de un Fondo de Solidaridad Birregional.
- La adopción de un marco legislativo específico que regule la cooperación de la Unión hacia AL de forma diferenciada.
- La aplicación efectiva de medidas y programas existentes en los ámbitos de la educación, la cultura, la salud y la migración, incluida la apertura inmediata a los países latinoamericanos

de los programas de la UE relativos a la formación profesional, a la educación y en relación con la cultura.

- La promoción de programas de cooperación científica y técnica para el desarrollo de fuentes de energías nuevas y renovables y de intercambio de científicos, ingenieros y estudiantes.
- Apoyo a programas de reformas institucionales y fiscales y a la creación de infraestructuras e innovación en los socios latinoamericanos.
- Una comparación entre todas las modalidades de reforma de los sistemas de pensiones de todos los Estados de AL y la UE para identificar los más eficientes con el fin de lograr pensiones seguras y sostenibles.

Una acción conjunta para el logro de sociedades más equitativas y cohesionadas.

7. La Creación de un Fondo de Solidaridad Birregional como contribución concreta a la cohesión y al logro del objetivo "Hambre 0" a nivel mundial:

Se propone la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional UE-AL, cuyas actividades deben estar orientadas a la gestión y financiación de programas sectoriales relacionados, en una primera fase, con la lucha contra la extrema pobreza, la salud, la educación y las infraestructuras en los países y regiones con menor índice de renta per cápita, y con mayores desigualdades sociales, y, ulteriormente, con el conjunto de los países de América Latina. Este Fondo debe contar con un apoyo presupuestario sectorial adecuado, no inferior a los 500 millones de euros por año en su primera fase, resultantes de una limitada aportación de no más de 30 millones del presupuesto de la Unión para América Latina como elemento movilizador, y de los recursos presupuestarios allegados por aquellos organismos (BEI, BID, CAF, BCIE, Banco Mundial, etc.) y países interesados.

Se propone la integración de los fondos internacionales, sus programas e iniciativas como el Protocolo de Kyoto así como la

implementación de proyectos basados en el mecanismo de desarrollo limpio y en el comercio de las emisiones de CO₂. De esta forma se favorecería la cooperación contra la pobreza y se considerarían asimismo las ventajas que comporta la transferencia de tecnología y protección del medio ambiente.

En pro de la profundización del proceso integrador a ambos lados del Atlántico.

8. Un impulso conjunto y simultáneo a los procesos de integración regional en América Latina:

Ello exige, por parte latinoamericana, la aceleración de la integración regional en todas sus vertientes política, institucional, económica, comercial y social. La Unión debe, por su parte, pasar a considerar la integración, no como una condición previa "sine qua non" para la negociación birregional, sino como el resultado beneficioso e inexorable que se deriva de la perspectiva de asociación con un bloque regional como la Unión: así lo ha puesto de manifiesto el caso del MERCOSUR aún en la fase más delicada de sus negociaciones con la Unión. En este sentido subraya el papel de los parlamentos regionales como legitimadores de los procesos de integración y expresan su más decidido apoyo al Parlacen como institución clave en el proceso de integración de la región. Resaltan, igualmente, la lucha incesante del Parlatino en la consecución plena de la integración de América Latina, a lo largo de sus 40 años de existencia en cuya celebración el próximo 10 de diciembre de 2004 esperamos acompañarles.

9. Una contribución decisiva a la integración física y de infraestructuras:

Los efectos del libre comercio y de una adecuada cooperación al desarrollo producirán resultados significativos en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad y en favor de la integración regional si van de la mano de acciones de acompañamiento como las siguientes:

- Intervenciones en materia de infraestructuras de transporte, tecnología y telecomunicaciones por parte del Fondo de Solidaridad Birregional.
- Medidas de apoyo al desarrollo de la sociedad de la información en América Latina.
- Acceso compartido o preferente a programas tecnológicos de excelencia, como Galileo.

Una visión de futuro para el tratamiento de los flujos migratorios.

10. Búsqueda de un diálogo constructivo y eficaz en materia de migración:

Los recientes informes e iniciativas de Naciones Unidas han desvelado la magnitud del problema. Los socios tienen interés en un debate conjunto, abierto y serio en materia de organización de dichos flujos migratorios, incluida la lucha contra la emigración ilegal y las mafias que se aprovechan de ella, así como sobre la gestión común de los mismos.

* * *

Declaración sobre Haití

El Encuentro entre parlamentarios de América Latina y el Caribe con el Parlamento Europeo hace un llamamiento a la III Cumbre UE-ALC para que acuerde una iniciativa, en estrecha colaboración con las NNUU, la CARICOM y la OEA, de apoyo político y material para la estabilización, el desarrollo y la democracia en Haití. Este país va a necesitar recursos adicionales y un prolongado esfuerzo internacional a largo plazo, para restablecer la policía y el sistema judicial, garantizar la seguridad y las libertades y desarrollar los servicios sociales básicos, como la salud y la educación. Creemos que sería un factor de extraordinaria importancia que la III Cumbre lanzara un mensaje fuerte, con compromisos concretos para facilitar recursos y una atención sostenida a largo plazo que diga al pueblo de Haití que no está solo y que vamos a estar solidariamente con ellos.

Mensaje de condolencia hacia los familiares de las víctimas y los heridos del atentado terrorista perpetrado en Madrid

Los Parlamentarios Europeos, Latinoamericanos y Caribeños, reunidos en Puebla, México los días 17-19 de marzo de 2004, expresan su solidaridad y apoyo a los familiares y heridos habidos en el atentado terrorista perpetrado en Madrid el 11 de marzo de 2004.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004

1. RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LATINOAMÉRICA

La presente Comunicación recoge los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004. Además, contiene referencias específicas a los países del Caribe, cuya participación en la Cumbre se considera de suma importancia para el fortalecimiento de la asociación birregional.

La Cumbre de Guadalajara será la primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en la que la Unión Europea ampliada y los países de América Latina tendrán la oportunidad de analizar el estado actual de sus relaciones birregionales.

Estas relaciones, que pretenden contribuir a la paz, la estabilidad política y el desarrollo económico de la región, revisten la mayor importancia para la Unión Europea.

La estabilidad política y social de América Latina es vital para la seguridad y la paz mundiales. La Unión Europea coadyuva a la generación y consolidación de la estabilidad estructural de Améri-

ca Latina a través del diálogo político, la cooperación y las relaciones económicas.

La Unión Europea tiene interés en desarrollar una asociación política con América Latina que promueva la gobernanza en el ámbito mundial y potencie el multilateralismo. Asimismo, está interesada en intensificar el diálogo con la región en lo que atañe a los asuntos esenciales debatidos en los principales actos y reuniones de la ONU. La profunda vocación multilateralista de América Latina se vio corroborada en la última cumbre de Presidentes del Grupo de Río, celebrada en Cuzco (Perú) y en la que se destacó la necesidad de "reactivar las iniciativas para reformar y actualizar el sistema de Naciones Unidas, en especial en materia de seguridad colectiva".

La Unión Europea, segundo socio comercial en importancia de América Latina, ha ido reforzando gradualmente sus vínculos económicos y comerciales con esa región, de tal modo que el intercambio comercial se ha más que duplicado en el período de 1990 a 2002. El valor de las importaciones de la Unión Europea procedentes de América Latina pasó de 26.700 a 53.700 millones de euros, y el de las exportaciones a la región de 17.100 a 57.500 millones de euros¹. Esta evolución favorable se acentuará con la ampliación de la Unión Europea, que, a partir del 1 de mayo de 2004, constituirá un mercado integrado de 455 millones de habitantes.

La Unión Europea se convertirá en el mayor mercado del mundo, lo que ofrece a los países de América Latina enormes posibilidades de venta de sus productos a una gama más extensa de consumidores.

La Unión Europea es también la fuente más importante de inversión directa del exterior (IDE) en América Latina. El flujo inversor europeo hacia América Latina alcanzó su punto álgido en 2000 y, desde entonces, ha venido disminuyendo. No obstante, el

1 Estas cifras incluyen la Comunidad Andina, la región del Caribe, Centroamérica, Chile, Cuba, la República Dominicana, Haití, Mercosur y México.

capital total europeo invertido en América Latina pasó de 176.500 millones de euros en 2000 a 206.100 millones de euros en 2002².

Por último, cabe reseñar que la Unión Europea es el mayor donante de ayuda al desarrollo de América Latina. Además de las contribuciones de los Estados miembros, el presupuesto que la Comunidad Europea ha destinado a América Latina desde 1996 asciende a más de 500 millones de euros anuales³. Además, entre 2000 y 2003, el Banco Europeo de Inversiones invirtió 1.104 millones de euros en forma de préstamos destinados a proyectos de interés común para los países de la Unión Europea y América Latina.

2. CUMBRES DE RÍO DE JANEIRO Y MADRID

Río de Janeiro

La primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea se celebró en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999.

Esta cumbre nació de la voluntad política de intensificar las relaciones birregionales, y su objetivo era incrementar el entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones, con el propósito de construir una asociación estratégica.

Las tres dimensiones estratégicas de esta asociación son: un diálogo político fructífero, basado en el respeto del derecho internacional y en la marcada vocación multilateral de ambas regiones; unas relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en la liberalización extensa y equilibrada del comercio y los movimientos de capitales; y una cooperación más dinámica y creativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.

2 *Estas cifras incluyen la Comunidad Andina, la región del Caribe, Centroamérica, Chile, Cuba, la República Dominicana, Haití, Mercosur y México.*

3 *Estas cifras incluyen la Comunidad Andina, la región del Caribe, Centroamérica, Chile, Cuba, Mercosur y México.*

Se trata de una asociación que parte de valores y objetivos compartidos, y busca contribuir al impulso de objetivos comunes, como son el fortalecimiento de una democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el imperio de la ley, la buena gobernanza, el pluralismo, la paz y la seguridad internacionales, la estabilidad política y la confianza entre las naciones.

Madrid

El 17 de mayo de 2002, tres años después de la Cumbre de Río de Janeiro, se celebró en Madrid la segunda Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Esta cumbre consolidó el proceso iniciado en Río de Janeiro y ratificó el compromiso de ambas regiones de cara al desarrollo de la asociación estratégica birregional.

La decisión de emprender un diálogo político más eficaz, con el objeto de acercar más las posturas de ambas regiones en relación con asuntos de ámbito internacional, pone de relieve la dimensión estratégica de esta asociación. En la Cumbre de Madrid se fijaron nuevas formas de diálogo y de consulta, tales como reuniones periódicas de los Jefes de Misión en Nueva York, Ginebra y Viena.

Las conclusiones aprobadas en la Cumbre reflejan la coincidencia entre las dos regiones en temas tales como la seguridad, el desarme, el terrorismo, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada y la erradicación de las armas pequeñas.

Un resultado especialmente importante del encuentro de Madrid fue el Acuerdo de asociación con Chile, celebrado durante la Cumbre.

Los jefes de Estado y de Gobierno destacaron también los progresos realizados en las negociaciones con Mercosur y decidieron convocar una reunión ministerial que diera un nuevo impulso a las mismas.

Uno de los temas más importantes abordados en la Cumbre fue el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y los países

de la Comunidad Andina y Centroamérica. La Declaración de la Cumbre de Madrid otorgó un mandato político para la negociación de Acuerdos de diálogo político y de cooperación con estas dos regiones. El encuentro de Madrid abrió también la perspectiva de negociación de Acuerdos de asociación, incluidas zonas de libre comercio. A este respecto, se fijaron dos requisitos previos: la culminación del Programa de Doha para el Desarrollo y el logro de un grado suficiente de integración regional. En cuanto al cumplimiento de este último requisito, los acuerdos políticos y de cooperación tenían por objeto reforzar el apoyo de la UE de cara al logro de una mayor integración regional.

La Cumbre vino también a confirmar el gran interés de ambas partes por intensificar la cooperación birregional. En este sentido, los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la importancia de los programas @LIS y ALBAN, que persiguen intensificar los vínculos entre la Unión Europea y América Latina en los ámbitos de la sociedad de la información y la educación superior.

Acciones derivadas de la Cumbre de Madrid

En Guadalajara, ambas regiones informarán sobre los progresos realizados y las medidas adoptadas, tras la Cumbre de Madrid, en el contexto de las relaciones UE-América Latina. Cabe subrayar un notable avance en el cumplimiento de los compromisos de Madrid.

La Unión Europea y Chile firmaron un Acuerdo de asociación en noviembre de 2002. Asimismo, la Unión Europea concluyó la negociación de Acuerdos de diálogo político y de cooperación con Centroamérica y la Comunidad Andina, firmados por las partes en Roma en diciembre de 2003. En cuanto a las negociaciones UE-Mercosur, tuvieron lugar dos reuniones ministeriales y varias rondas de negociación. En las reuniones ministeriales se acordó un programa de trabajo que permite prever la culminación de las negociaciones a finales de este año, si las circunstancias en que se desenvuelva la Cumbre son favorables.

En materia de cooperación, cabe subrayar que desde el lanzamiento del programa de becas ALBAN, en la Cumbre de Madrid, se han concedido un total de 251 becas a estudiantes latinoamericanos de tercer ciclo. Además, al amparo del programa de fomento de las tecnologías de la información, en octubre de 2003 se pusieron en marcha 19 proyectos de demostración, con la participación de 103 organizaciones de la Unión Europea y 109 de América Latina. Se han emprendido nuevas iniciativas a escala regional y subregional.

A escala subregional, la cooperación de la UE se ha centrado fundamentalmente en el apoyo a la integración regional. A este respecto, cabe citar un proyecto de "Armonización de las normas y reglamentaciones técnicas, y los procedimientos de evaluación de la conformidad", cuyo objetivo es facilitar la libre circulación de bienes entre los países miembros de Mercosur, y entre éste y la Unión Europea; un programa de asistencia técnica en el ámbito del comercio, cuya finalidad es respaldar el proceso de creación del Mercado Común Andino; y un programa de apoyo a la integración centroamericana, cuyo objetivo específico es incrementar la capacidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la sociedad civil para consolidar y reforzar el proceso de integración y cooperación.

En el ámbito regional, la Comisión decidió contribuir al Programa para el Desarrollo Democrático en América Latina (PRODDAL), que se inscribe en el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). La Comisión ha aprobado también un programa para la creación del Observatorio de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: una red de organismos europeos y latinoamericanos cuyo propósito es lograr una mejor comprensión de los problemas regionales y sectoriales que afectan a dichas relaciones. La Comisión creó un espacio Web destinado a presentar y difundir los proyectos birregionales desarrollados conjuntamente por la UE y América Latina y el Caribe.

Por otra parte, conforme a la decisión adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Madrid, se organi-

zó en Quito un seminario birregional orientado a realizar un análisis integrado de los diferentes problemas que plantean las corrientes migratorias entre las dos regiones.

La sociedad civil ha contribuido también considerablemente al fortalecimiento de las relaciones birregionales, gracias a una intensificación de los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones y a las opiniones vertidas en la Cumbre por los representantes de dicha sociedad en relación con los aspectos más destacados de dichas relaciones.

3. PRIORIDADES DE LA COMISIÓN EN LA CUMBRE DE GUADALAJARA

La Cumbre de Guadalajara tendrá lugar en un clima económico más favorable que el de la Cumbre de Madrid en 2002, año en el que América Latina registró un crecimiento negativo (-0,4%). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), órgano de la ONU, en 2003 América Latina experimentó un crecimiento de un 1,5% y un incremento de las exportaciones de un 8%, la inflación pasó del 12,2% registrado en 2002 al 8,5% y, por primera vez en 50 años, la balanza por cuenta corriente del conjunto de América Latina arrojó superávit (0,4% del PIB).

En 2004, se prevé un crecimiento económico regional de un 3,5%, lo que pondrá fin al precedente período de seis años de "pérdidas" y abrirá gradualmente un ciclo expansionista.

Por primera vez desde 1997, no se prevé un crecimiento económico negativo para ningún país de América Latina. Ahora bien, estas cifras no dejan lugar a la complacencia. El crecimiento de 2003 fue modesto, si se compara con el crecimiento de otras regiones, como el sudeste asiático, que experimentaron un crecimiento de un 6,1% en ese mismo período. Al mismo tiempo, la imagen que proyecta la recuperación es desigual: así, el sólido crecimiento de Argentina y Costa Rica, por ejem-

plo, contrasta con el crecimiento menos acentuado de Brasil y México.

El resurgimiento de las tensiones sociales en diversos países de la región de América Latina y el aumento del número de personas que viven en condiciones de pobreza, arrojan algunas sombras sobre las posibilidades de consolidación de la tendencia de recuperación en los próximos años. Existen, además, otros motivos de inquietud, como la creciente inestabilidad política de la región andina. Tras la crisis de octubre de 2003 y la dimisión del ex presidente Sánchez de Lozada, Bolivia atraviesa una situación crítica; la sociedad venezolana sigue amargamente dividida entre los fervientes seguidores del Presidente Chávez y quienes desean verlo fuera del poder; en Ecuador, el Presidente Gutiérrez perdió el apoyo del poderoso movimiento indígena del país; y Colombia sigue inmersa en la guerra contra las fuerzas guerrilleras y grupos paramilitares, financiados mediante extorsión, secuestros y dinero procedente del narcotráfico y que a menudo no se distinguen de los narcotraficantes.

Las economías de Centroamérica han registrado en general mejores resultados que las del resto de América Latina. Sin embargo, el desarrollo de la democracia se ve obstaculizado por la violencia delictiva y la corrupción.

En la Cumbre de Madrid, se subrayó que la prioridad fundamental de ambas regiones es potenciar el sistema multilateral, atendiendo a los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional. A este respecto, es preciso destacar la importancia de la OMC en su calidad de foro principal de impulso de la liberalización del comercio y establecimiento de los necesarios principios y normas básicas reguladores del sistema de comercio internacional.

La eliminación de barreras comerciales, gracias a disposiciones multilaterales más rigurosas y transparentes, permite que todos puedan beneficiarse de las ventajas comparativas de sus respectivas economías, favorece la integración competitiva en el comercio mundial y reduce el margen posible de pro-

teccionismo. El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), lanzado en 2001, beneficiará a todos los miembros de la OMC, pues incrementará el comercio internacional y el crecimiento económico. Esta nueva ronda de negociaciones favorecerá la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, por ejemplo, mediante disposiciones de trato especial y diferencial, atendiendo a las prioridades e inquietudes de los ciudadanos e impulsando un desarrollo sostenible. Ambas regiones han apoyado la decisión de relanzar las negociaciones del PDD, adoptada en diciembre de 2003 tras el retroceso que supuso la reunión ministerial de Cancún (septiembre de 2003). Según se desprende de su Comunicación "Reviving the DDA – an EU perspective" (Relanzamiento de las negociaciones del PDD: óptica de la UE), ratificada en diciembre de 2003, y de acuerdo con declaraciones recientes de los Gobiernos de América Latina, la Comisión confía en que la Cumbre de Guadalajara dé un nuevo impulso político a las actuales negociaciones, de modo que, antes del verano, puedan cosecharse importantes frutos.

Cohesión social

Con arreglo a la CEPAL, el número de personas que viven en condiciones de pobreza en América Latina alcanzó la cifra de 227 millones en 2003, esto es, el 44,4% de la población⁴.

Este porcentaje es más elevado que el registrado en Europa Oriental, Oriente Medio y el Norte de África, pese a que el PIB per cápita de América Latina es mayor que el de esas regiones. La inestabilidad política y las tensiones sociales están indisolublemente unidas y, en parte, se deben a las acusadas desigualdades, la extrema pobreza y marginación que existen en América Latina. La desigualdad, pobreza y marginación debilitan

4 *"Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003"*.

la democracia y constituyen un riesgo para la paz y la estabilidad. La marginación económica genera marginación política, y viceversa. La desigualdad provoca malestar y descontento social, pues pone en duda la justicia social.

Las tensiones sociales y la situación económica están también estrechamente relacionadas, ya que toda incertidumbre incide negativamente en el comportamiento de los mercados financieros y los inversores.

La resolución de estos problemas, con el objetivo de incrementar la cohesión social, constituye una prioridad fundamental de América Latina, que no puede ya aplazar la adopción de medidas drásticas de política social y fiscal que den respuesta a los signos de malestar profundo que muestra una parte importante de la población.

La Comisión confía en que en la Cumbre de Guadalajara se adopten decisiones concretas en el ámbito de la cohesión social. En el apartado 4 de la presente comunicación se aborda más en detalle este tema.

Integración regional

A fin de aprovechar al máximo las favorables perspectivas detectadas por la CEPAL, es preciso lograr una mayor integración económica entre los países de la región. El déficit de integración económica de América Latina queda patente si se observa la proporción del comercio intrarregional sobre el total del comercio. En el caso de América Latina, esta proporción es de un 15,4%, mientras que en Norteamérica es de un 40,3%, en Asia de un 48,9% y en Europa occidental un 67,3%.

Este déficit de integración regional efectiva constituye un serio obstáculo al desarrollo de la región. Más en concreto, si América Latina desea atraer más inversión directa del exterior (en 2003, dicha inversión ascendió a 29.000 millones de dólares, importe menor que en 2002 y considerablemente inferior a la

media de 38.000 millones de dólares registrada en el período de 1990-1992) e incrementar su capacidad de resistencia y respuesta ante las crisis externas, es imprescindible una mayor integración.

Igualmente, tal déficit se opone a la profundización de las relaciones UE-América Latina. La UE ha apoyado y sigue apoyando los procesos de integración regional de Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina. Por lo que respecta a Centroamérica y la Comunidad Andina, la Declaración de Madrid establece, como uno de los requisitos básicos para la apertura de negociaciones sobre posibles Acuerdos de asociación, la necesidad de realizar avances en la integración regional. Estos avances son también necesarios de cara a una satisfactoria conclusión de las actuales negociaciones con Mercosur.

La Cumbre de Guadalajara debe enviar un mensaje claro sobre los progresos necesarios en el ámbito de la integración regional, y dar un nuevo impulso a los procesos subregionales de integración de América Latina. En el apartado 5 se examinan más en detalle estos temas.

4. COHESIÓN SOCIAL

En la década de los noventa, los países latinoamericanos iniciaron un proceso de reestructuración económica y reformas políticas, e hicieron importantes avances en el terreno de la democracia. Sin embargo, grandes capas de la población no disfrutaban aún de las ventajas de la democracia y el desarrollo. La desigualdad, la pobreza y la marginación constituyen problemas comunes a todos los países de América Latina, que impiden el desarrollo económico y generan inestabilidad y descontento en toda la región.

Es urgente afrontar estos problemas en profundidad y lograr mayor estabilidad política y social en la región.

Desigualdades y marginación en América Latina

Según el Banco Interamericano de Desarrollo⁵, América Latina ostenta de manera permanente las cifras más altas de desigualdad de todas las regiones del mundo. Los desequilibrios en la distribución de la renta son obvios si se comparan con otras regiones. El coeficiente de Gini, que mide las desigualdades a través de la distribución de la renta, es más elevado en América Latina (0,51) que en el Sudeste Asiático (0,37) y Europa Oriental (0,29). A finales de los años 90, el 20% de las personas más ricas de la población recibía el 60% de la renta, mientras que el 20% más pobre recibía tan sólo el 3%.

El problema de las desigualdades se ve agravado por la marginación social. Las poblaciones de la región socialmente marginadas, por razón de sexo, edad, raza, pertenencia étnica discapacidad, VIH/SIDA, condición de inmigrante u otros motivos de exclusión, comparten la pobreza, sufren múltiples desventajas acumuladas, estigmas y discriminación. Los grupos socialmente marginados carecen de voz e influencia en los procesos políticos de reformas estructurales.

Coste para la región

La desigualdad y la marginación tienen un elevado coste para la región. No sólo disminuyen el ritmo de reducción de la pobreza y obstaculizan un desarrollo sostenible, sino que impulsan la inestabilidad política y social.

Nuevamente según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, las grandes desigualdades de renta pueden traducirse

5 El Banco Interamericano de Desarrollo elaboró un documento informativo destinado al Seminario sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe, celebrado por la UE y dicho Banco: "Inequality, exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development" (Desigualdad, marginación y pobreza en América Latina y el Caribe: consecuencias para el desarrollo).

en niveles más altos de pobreza, ya que los pobres obtienen una proporción menor de la renta total. Si la distribución de la renta en la región de América Latina y Caribe (ALC) se correspondiera con la que cabe esperar de una región con ese grado de desarrollo, el número de pobres se reduciría a la mitad. La reducción de las desigualdades puede mejorar la contribución del crecimiento económico a la reducción de la pobreza.

La desigualdad y la marginación social impiden a amplios sectores de la sociedad contribuir al crecimiento a través del consumo, el ahorro y la inversión. Esta situación pone límites a la expansión de los mercados internos. La desigualdad y la marginación reducen el crecimiento, pues limitan la posibilidad de que las personas y las regiones pobres aumenten su productividad y sus ingresos, y reducen la competencia, la competitividad en el ámbito internacional y el uso eficiente de los recursos.

La mejora de las perspectivas de crecimiento de América Latina exige aumentar la baja productividad de los trabajadores pobres y marginados, que en muchos países constituyen más de la mitad de la mano de obra. Así, por ejemplo, según cálculos aproximados de las repercusiones que el desarrollo de las posibilidades educativas y laborales de grupos marginales puede tener sobre el empleo, el PIB de Bolivia podría incrementarse en un 36%, el de Brasil en un 13% y el de Guatemala en un 14%.

La desigualdad y la marginación social se consideran, tanto en ALC como en otras regiones, conectadas a la agitación social y las amenazas a la seguridad pública, especialmente en países de gran diversidad étnica o racial. La falta de atención directa a los problemas de desigualdad y marginación social puede traducirse en inestabilidad social y política, y bajo crecimiento. La desigualdad y la marginación están estrechamente vinculadas, formando un círculo vicioso al que se agregan el aumento de la pobreza, la reducción del crecimiento y las crisis sociales y políticas.

Iniciativa de la Comisión

En la última reunión ministerial celebrada entre la UE y el Grupo de Río (Vouliagmeni, marzo de 2003), la Comisión propuso otorgar a la cohesión social un espacio central en las relaciones birregionales entre la UE y América Latina, así como en la Cumbre de Guadalajara. La Comisión anunció la organización de un seminario, entre la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, dedicado a la cohesión social. Asimismo, anunció que tenía previsto aprobar un programa regional orientado a promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre ambas regiones.

En el contexto de la Cumbre de Guadalajara y en estrecha cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión propone que los jefes de Estado y de Gobierno adopten decisiones concretas dirigidas a:

- A. Alentar a los países de América Latina a aplicar políticas sólidas y eficaces que aumenten la cohesión social, a través de la reducción de la pobreza, las desigualdades y la marginación.

A este respecto, cabe considerar tres capítulos:

Gobernanza democrática

Con arreglo a la última encuesta del Latinobarómetro, sólo uno de cada cinco latinoamericanos confía en su sistema judicial, únicamente un 17% confía en su Parlamento o Congreso, y tan sólo un 11% confía en los partidos políticos. Se tiene la percepción de que la democracia no ha sabido facilitar el acceso a los bienes públicos, tales como la igualdad ante la ley. No es posible desarrollar sociedades integradas si grandes capas de la población se sienten excluidas del sistema político. Entre las medidas que deberían adoptar los Gobiernos de ALC, en este sentido, figuran la mejora del funcionamiento de los sistemas electorales, la garantía de independencia judicial, la mejora del funcionamiento de los partidos políticos y una mayor representatividad de éstos.

Política social

Según señala el Banco Interamericano de Desarrollo, en la última década se han hecho grandes progresos en el desarrollo de programas sociales. No obstante, las reformas sociales se han enfrentado a problemas de aplicación y no han logrado aumentar de forma significativa el acceso a servicios sanitarios, tales como el agua potable y la sanidad alimentaria, o de educación y vivienda de calidad para los pobres, de tal modo que, en la práctica, han sido muchos los excluidos.

Es urgente, por tanto, adoptar políticas sólidas y eficaces dirigidas a aumentar las posibilidades de acceso a servicios sanitarios, educación y vivienda de calidad, mejorar los sistemas de protección social y aplicar medidas de empleo tendientes a reducir la segregación y discriminación en los mercados de trabajo.

Es necesario que las políticas y programas sociales no se dirijan exclusivamente a lograr el acceso universal a los servicios, sino que incluyan entre sus objetivos la equidad e igualdad en la educación, la salud y la vivienda, especialmente en lo que atañe a los pobres y marginados. Las desigualdades se plantean no sólo entre quienes tienen acceso a los servicios y quienes no, sino también entre quienes tienen acceso a buenos servicios y quienes tan sólo disfrutan de servicios de escasa calidad.

Deben introducirse mejoras en la gestión de la política social y aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público.

Finanzas públicas y política fiscal

Las desigualdades pronunciadas están estrechamente vinculadas a políticas fiscales injustas e ineficientes. La política fiscal adquiere especial importancia en los países ALC, por su potencial de cara al desarrollo de verdaderos sistemas de gobierno democrático que se dirijan también de manera efectiva a los pobres y desfavorecidos. La debilidad del Estado se considera una de las deficiencias más graves de la región y,

sin embargo, el gasto público de esos países es bajo, en parte debido a la escasa capacidad institucional para hacer pagar los impuestos y la ineficaz recaudación fiscal. Frente a las economías industrializadas, los ingresos públicos de los países ALC se basan más en los impuestos sobre el valor añadido que en el impuesto sobre la renta y el patrimonio, lo que dificulta el desempeño de la función redistributiva que correspondería al sistema fiscal.

Los Gobiernos de los países ALC deben plantearse la introducción de reformas fiscales dirigidas a ampliar la base tributaria y, en particular, favorecer la equidad y permitir un nivel de gasto social adecuado.

- B. Incitar a la comunidad internacional, incluidas las instituciones financieras internacionales, a apoyar las medidas más arriba mencionadas.

La cooperación internacional debe respaldar estos esfuerzos, si bien respetando el principio de responsabilidad, con arreglo al cual son los países afectados (sus Gobiernos y empresas, y la sociedad civil) los que deben dirigir la búsqueda de una mayor cohesión social. Los países ALC deben incluir en sus planes nacionales todas las medidas de reducción de la pobreza, las desigualdades y la marginación social; y la ayuda y cooperación internacional debe basarse en estos planes. Los programas de reforma que cuentan con ayuda de la comunidad internacional y, en particular, de las instituciones financieras internacionales deben examinarse cuidadosamente para analizar sus efectos sobre la cohesión y la estabilidad sociales. Además, debe existir más y mejor coordinación entre todos los donantes, incluidos los Estados miembros.

Las instituciones financieras y los donantes internacionales deben apoyar políticas monetarias y fiscales más anticíclicas, orientadas a hacer frente a las consecuencias negativas de las recesiones, así como inversiones sociales tendentes a reducir las desigualdades a largo plazo.

Para que las economías en desarrollo aumenten su cohesión social, adoptando medidas de lucha contra la pobreza, la marginación y las desigualdades, y sentando así los cimientos de un crecimiento sostenido y estable, es preciso que las instituciones financieras internacionales presten atención a estos aspectos a la hora de negociar los objetivos de estabilidad macroeconómica de cada país.

C. Intensificar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en materia de cohesión social.

El principio de cohesión social ocupa un lugar fundamental en el conjunto de valores de la Unión Europea. Esta es también la razón por la que los Consejos Europeos de Lisboa y Feira hicieron del impulso a la cohesión social un elemento esencial de la estrategia de la Unión para lograr el objetivo de llegar a ser la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes de 2010.

La ampliación de la UE a diez nuevos Estados miembros el 1 de mayo de 2004 exigirá renovados esfuerzos en la búsqueda de la cohesión social dentro de la Unión. La Unión Europea ha desarrollado políticas sociales y métodos de trabajo que han resultado satisfactorios. La experiencia adquirida por la Comisión Europea y los Estados miembros a este respecto puede ser de gran utilidad para América Latina.

La cooperación entre la Unión Europea y América Latina debe centrarse en compartir esa experiencia y en la transferencia de conocimientos técnicos europeos. Debe dedicarse atención a las experiencias de desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas sociales y fiscales en pro de la cohesión social.

Antes de la Cumbre, se pedirá a la Comisión que apruebe un programa, por un importe de 30 millones de euros, dirigido a facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre las Administraciones públicas de ambas regiones en los ámbitos sanitario, educativo, fiscal y judicial. El progra-

ma fomentará el desarrollo de redes de organismos públicos competentes en esos ámbitos de la política.

Al plantearse una posición europea con respecto a problemas como la pobreza y la marginación social, el Consejo Europeo de Bruselas optó por basarse en la estrategia europea para el empleo, que se viene aplicando desde 1997. De este modo, aprobó lo que se conoce como método abierto de coordinación, que permite el diálogo, el intercambio de experiencias, la fijación de objetivos comunes y la evaluación de políticas en ámbitos apropiados para la lucha contra la marginación. La Comisión alienta a los países de América Latina a abrir procesos regionales similares, que generarán una nueva dinámica de diálogo e intercambio entre los países de la región, lo que les permitirá aprender de los éxitos y fracasos de cada uno de ellos. Si los países de América Latina decidieran establecer un mecanismo de este tipo, la Comisión estaría dispuesta a facilitar apoyo técnico y financiero. Es preciso destacar aquí también la importancia del diálogo social.

Grupo de trabajo

Estos objetivos han sido examinados por el grupo de trabajo sobre la cohesión social, creado por la Comisión y el Banco Interamericano de Desarrollo tras el seminario sobre la cohesión social celebrado en Bruselas en junio de 2003. En dicho grupo han participado otras instituciones, tales como PNUD y CEPAL, y diversos expertos de América Latina, el Caribe y Europa.

El grupo se reunió dos veces (México, octubre de 2003 y Bruselas, febrero de 2004) y aprobó un conjunto de recomendaciones, en las que se basan las propuestas de la Comisión más arriba señaladas. Estas propuestas han sido remitidas a los altos funcionarios responsables de preparar la Cumbre. En caso de aprobarse, las recomendaciones se entregarán a los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Guadalajara.

La Comisión alienta a los jefes de Estado y de Gobierno a que adopten estas propuestas en la Cumbre. Ello permitiría disponer de una agenda para la cohesión social basada en directrices claras, y de un renovado apoyo político a la elaboración de políticas orientadas al logro de una mayor cohesión social.

5. INTEGRACIÓN REGIONAL

Importancia de la integración regional en América Latina

Otro aspecto esencial que la Comisión desea plantear en la Cumbre de Guadalajara es la importancia de intensificar la integración regional en toda América Latina. La Comisión considera que profundizar en el proceso de integración regional de toda América Latina no constituye un fin en sí mismo. Económicamente, ello contribuirá a que la región aproveche su potencial y facilitará la integración de los distintos países en los mercados internacionales.

Políticamente, permitirá que América Latina adquiera mayor influjo en la escena mundial. A la UE no le son indiferentes los logros en el terreno de la integración regional: un socio fuerte al otro lado del Atlántico, con el que poder seguir desarrollando una alianza estratégica, no presenta sino ventajas.

La propia experiencia de la UE ha demostrado que la integración regional tiene notables ventajas económicas: los grandes mercados resultan más atractivos para la inversión del exterior, la integración económica aumenta la competitividad y dota a la región de mayor capacidad de resistencia ante las crisis económicas externas.

La integración económica es también importante para la estabilidad y la prevención de conflictos. Una mayor cooperación puede servir de catalizador de la democracia y la mejora de los derechos humanos. La integración regional ofrece a los países la oportunidad de llegar a ser socios más activos e influyentes, en lugar de espectadores secundarios de los acontecimientos mundiales, políticos, económicos y sociales.

La inexistencia de un sistema de integración regional que abarque, de manera efectiva, toda la región de América Latina ha hecho que surjan iniciativas subregionales. Además del ejemplo de Mercosur, cabe referirse también a subregiones caracterizadas por la inestabilidad política, conflictos internos y externos, y extremada pobreza y marginación social, tales como Centroamérica y la Comunidad Andina.

La UE ha respaldado siempre estas iniciativas de integración regional y está convencida de que pueden contribuir de manera importante a la estabilidad política, al desarrollo económico y social, y a la cohesión social de cada subregión. Considera que los progresos hacia una mayor integración son signo de madurez política y económica, y son indicativos de la capacidad de emprender reformas, por lo que seguirá colaborando en estos procesos y apoyándolos.

El respaldo de la UE al proceso de integración subregional se ha dirigido hacia el desarrollo de los recursos humanos y las instituciones, el apoyo a la creación de uniones aduaneras y la elaboración de políticas comunes. Además del papel fundamental desempeñado por la Comisión, han existido intercambios también con otras instituciones europeas, como el Parlamento, el Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social. La convergencia macroeconómica es un aspecto de la integración económica que aún plantea dificultades a las subregiones de América Latina. La Comunidad está dispuesta a seguir apoyando los esfuerzos de convergencia macroeconómica de América Latina mediante asistencia técnica.

El objetivo no ha sido nunca ni será recomendar el modelo europeo, sino compartir, en su caso, la experiencia europea con las partes interesadas de América Latina. En lo que atañe a Centroamérica y la Comunidad Andina, los jefes de Estado y de Gobierno confirmaron en la Cumbre de Madrid la importancia de que se produzcan avances significativos en sus respectivos procesos de integración. Al fijar la hoja de ruta de las futuras relaciones con esas dos regiones, la Declaración de Madrid supeditó toda posible medida orientada a la celebración de un Acuerdo de aso-

ciación (incluida una zona de libre comercio) a la plena realización del Programa de Doha para el Desarrollo y al logro de un grado satisfactorio de integración en ambas regiones.

La Cumbre de Madrid dejó claro que la intensificación de las relaciones de la UE con Centroamérica y la Comunidad Andina debe producirse en un marco birregional. La Comisión sigue opinando que, dadas las diferencias existentes en cuanto a peso económico y desarrollo, a largo plazo sólo son sostenibles acuerdos birregionales (y no bilaterales), los únicos, por otra parte, que ofrecen ventajas a ambas regiones. En este sentido, los Acuerdos de diálogo político y cooperación recientemente celebrados con Centroamérica y la Comunidad Andina constituyen un importante avance y ponen de manifiesto el compromiso de la UE y sus regiones socias de América Latina de trabajar conjuntamente para impulsar los actuales procesos de integración.

Los Gobiernos que participan en los procesos de integración de Centroamérica y la Comunidad Andina han expresado su compromiso de avanzar hacia modelos de mayor integración. Ahora bien, las medidas de integración adoptadas en la práctica no siempre se corresponden con los compromisos políticos adquiridos. A veces, se opta por la bilateralidad con terceros países, por ejemplo, a través de zonas de libre comercio, en detrimento del proceso de integración. El debate político que ha tenido lugar recientemente en la Comunidad Andina muestra que las opiniones sobre la utilidad de una mayor integración varían. En Centroamérica, el debate se desarrolla en torno al tipo de modelo de integración que debe adoptarse.

Centroamérica

Centroamérica ha hecho grandes progresos en materia de resolución de conflictos, democracia y desarrollo económico en la pasada década. Además, desde 2002, el relanzamiento del proceso de integración regional constituye una prioridad para los Gobiernos centroamericanos. La UE goza de credibilidad añadida en esta subregión por su respaldo político al proceso de pacificación

y retorno a la democracia en el contexto del Diálogo de San José (iniciado en 1984), y por el importante volumen de la ayuda de cooperación al desarrollo aportada en las dos últimas décadas. Es necesario aprovechar este capital para contribuir a facilitar la integración regional de Centroamérica.

Aunque el proceso de integración de Centroamérica se remonta a 1950, las primeras cuatro décadas se caracterizaron por significativos estancamientos y retrocesos. Sin embargo, desde la creación, en 1993, de un nuevo marco de integración, a saber, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el proceso de integración regional ha avanzado constantemente, aprovechando la estabilidad brindada por la resolución de los conflictos internos existentes en diversos países. Los jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica reconocieron la necesidad de adoptar nuevas medidas que permitieran la integración económica y, en marzo de 2002, se comprometieron a aprobar un plan de acción para la plena implantación de una unión aduanera en Centroamérica, no más tarde de diciembre de 2003. Este objetivo no ha podido cumplirse, debido en parte a la proliferación de negociaciones comerciales con numerosos terceros países, en particular el Acuerdo de Libre Comercio (ALCA) recientemente celebrado con Estados Unidos. No obstante, se han realizado otros progresos: armonización del 92% de las partidas arancelarias, firma de un tratado de inversión y servicios, e implantación de un mecanismo de resolución de controversias. En la Cumbre Presidencial de Belice, celebrada el 19 de diciembre de 2003, se renovó el compromiso de construir una unión aduanera antes de finales de 2004. Será preciso avanzar también en la eliminación de obstáculos no arancelarios, la implantación de una administración aduanera común y normas comunes, etc. Por otro lado, la experiencia demuestra que para que el proceso de integración regional avance realmente es preciso prestar particular atención a la aplicación y el cumplimiento efectivo de las medidas adoptadas. La inexistencia de una integración regional real queda también patente a través de los datos macroeconómicos; es preciso mejorar indicadores tales como el volumen de comercio intrarregional.

La subregión de Centroamérica parece haber dejado atrás la época de conflictos internos e inestabilidad política. Existe un gran

compromiso de integración regional, ya que ésta se considera necesaria para aumentar la competitividad e impedir que se produzcan conflictos. Sin embargo, dos países albergan aún dudas en cuanto al modelo de integración económica (Costa Rica), por un lado, y en cuanto a la conveniencia de la integración económica (Panamá, que aún no ha confirmado su deseo de adherirse a la unión aduanera, debido a la gran importancia del sector servicios en su economía). Desde la óptica institucional, cabe reseñar que no todos los países pertenecen al Parlacen y a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ).

Comunidad Andina

En relación con la Comunidad Andina, la UE ha respaldado el proceso de integración regional desde sus comienzos. La celebración del Pacto Andino, en 1969, marcó el inicio de la integración regional en esta zona, la primera de este tipo en América Latina. La región andina fue también la primera región de América Latina con la que la UE celebró un Acuerdo de Cooperación (1983).

Durante los 35 años de su existencia, el proceso ha registrado altibajos. Un importante paso adelante fue el Protocolo de Trujillo, de 1996, que transformó el Pacto Andino en la Comunidad Andina, creó toda una serie de instituciones regionales y amplió el contenido de la agenda, hasta entonces principalmente económica y comercial, para incluir la cooperación en asuntos políticos y sociales. Es importante señalar que, junto a la implantación de una política exterior común y el lanzamiento de la Zona de Paz Andina, entre los objetivos del Protocolo de Trujillo figuraba la creación de un mercado común antes de 2005.

Los países andinos, con agendas a menudo dominadas por importantes problemas internos, no han sido siempre capaces de comprender las ventajas a largo plazo derivadas de la integración regional, y, en consecuencia, el proceso de integración avanza lentamente. No obstante, en los últimos años se han adoptado importantes iniciativas políticas en ámbitos tales como la prevención de conflictos, la cooperación transfronteriza, la lucha contra el

narcotráfico y el contrabando de armas. Asimismo, se han hecho significativos esfuerzos a fin de que la Comunidad Andina sea una realidad para sus ciudadanos: introducción de un pasaporte andino, creación de grupos de trabajo para la defensa del consumidor y los pueblos indígenas, y elecciones directas al Parlamento Andino (aún no vigentes en todos los países de la CAN). La Comunidad Andina se enfrenta a especiales dificultades en el ámbito de la integración económica, que a menudo se ve obstaculizada por las diferencias estructurales existentes entre los distintos países, así como por la falta de voluntad política. A mediados de los años noventa, se liberalizó el comercio interno entre cuatro de los cinco países que conforman la CAN (exceptuado Perú) y, en junio de 2003, en la Cumbre de Quirama, quedó ratificado que la formación de un mercado común sigue siendo objetivo de los cinco países andinos. De este modo, en 2003, el proceso registró un notorio avance gracias a la decisión de armonizar el arancel externo común en un 62% para el conjunto de los cinco países (hasta un 95% si se excluye Perú). Sin embargo, la entrada en vigor de esta decisión ha sido aplazada recientemente. Estos cinco países han aprobado un código aduanero común, que está previsto que entre en vigor a principios de 2005, pero no existe aún una administración aduanera común. El comercio intrarregional se ha incrementado ligeramente, si bien todavía es escaso (10%-12%), lo que demuestra que aún persisten importantes obstáculos. Por otra parte, diversas iniciativas adoptadas individualmente por países miembros de la Comunidad Andina de cara a la celebración de acuerdos de libre comercio al margen de dicha Comunidad suponen un riesgo para el proceso de integración.

Hacia la celebración de Acuerdos de asociación con Centroamérica y la Comunidad Andina

La Declaración de Madrid abrió la vía a la negociación de Acuerdos de asociación con la Comunidad Andina y Centroamérica, aunque con dos requisitos previos, a saber, la plena realización del Programa de Doha para el Desarrollo y un grado suficiente de integración regional. Vistos los progresos antes mencionados, y

corroborando los signos positivos recogidos en la Declaración de Madrid, la Comisión cree que la Cumbre de Guadalajara debe contribuir a crear las condiciones para la apertura de negociaciones de Acuerdos de asociación, incluidas zonas de libre comercio. En este sentido, ambas partes deben esforzarse por lograr que el Programa de Doha progrese tanto como sea posible en 2004, de cara a una rápida conclusión del mismo, ya que toda posible futura zona de libre comercio se basará en los resultados de dicho Programa. A continuación, el incremento de la integración regional será el elemento que marque el inicio de las negociaciones.

Al objeto de impulsar el proceso y hacer el uso más eficiente posible de los escasos recursos y tiempo disponibles, la Comisión propone comenzar ya a preparar el terreno para la apertura de negociaciones mediante un seguimiento conjunto de los progresos registrados en el ámbito de la integración regional. De este modo, la Comisión confía en que la perspectiva de negociar Acuerdos de asociación, incluidas zonas de libre comercio entre las dos regiones, constituya para esas regiones un incentivo importante que las aliente a proseguir sus propios procesos de integración regional.

La Comisión cree que es importante fijar un conjunto claro de criterios que sirvan para evaluar el progreso de ambas regiones, comprobando si su cumplimiento es satisfactorio.

A juicio de la Comisión, podría considerarse que se ha alcanzado un grado de integración regional suficiente para abrir negociaciones con vistas a la creación de zonas de libre comercio si se cumplen los siguientes criterios:

1. Un marco institucional plenamente operativo. Ello supone, entre otras cosas, verificar la existencia de mecanismos efectivos de impulso del proyecto de integración regional y garantía de aplicación y cumplimiento de las decisiones: un mecanismo para la resolución de controversias, la participación de todos los países en todas las instituciones y la creación y aplicación de mecanismos financieros sostenibles que respalden el desarrollo institucional.

2. La creación de una unión aduanera compatible con el artículo XXIV del GATT y notificada a la OMC (arancel externo común, administración aduanera común y política de comercio exterior común). Además, habrá que comprobar la eficacia de la unión aduanera, siendo un posible indicador la progresión del comercio intrarregional.
3. La reducción de los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional. Cada vez son más los obstáculos no arancelarios que se oponen al comercio. Debe, por tanto, prestarse especial atención a la existencia de normas efectivas orientadas a la eliminación de tales obstáculos (a través de la armonización o el reconocimiento mutuo), en especial en lo que atañe a las normas y reglamentaciones técnicas, así como en los ámbitos sanitario y fitosanitario. Asimismo, será necesario animar a estos países a que adopten regímenes normativos regionales en materia de servicios y de inversión, al objeto de facilitar las futuras negociaciones de zonas de libre comercio con la Unión Europea, y comprobar si existe legislación sobre protección de los derechos de la propiedad intelectual y sobre contratación pública, y si se registran avances en la implantación de una política regional de competencia.

A fin de acelerar el proceso y preparar el terreno para la apertura de las negociaciones, la Comisión propone lanzar un proceso de seguimiento del avance en materia de integración regional, conforme a lo anteriormente expuesto, a través del marco institucional existente. Funcionarios de ambas partes podrían reunirse de forma periódica para analizar el estado de la integración y determinar si los progresos alcanzados permiten iniciar negociaciones. Este procedimiento sería paralelo, pero independiente, para la Comunidad Andina y Centroamérica.

En consonancia con las conclusiones de Madrid, las futuras zonas de libre comercio se basarán en los resultados del Programa de Doha para el Desarrollo. Tanto la UE como Centroamérica y la Comunidad Andina tienen interés en no escatimar energía para hacer progresar las negociaciones de dicho Programa. Toda zona de libre comercio deberá agregar valor añadido al régimen multilateral.

Por último, en lo que atañe al futuro inmediato de las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica y la Comunidad Andina, la Comisión desea recordar que dichas relaciones se basan actualmente, en ambas regiones, en el régimen de lucha contra las drogas del SPG, que ofrece posibilidades de acceso al mercado de la UE extremadamente ventajosas. El sistema se ha hecho más atractivo como consecuencia de la modificación recientemente introducida en el SPG, con arreglo a la cual la aplicación del mecanismo de graduación se limita a los principales beneficiarios del SPG. La decisión de prorrogar un año el actual régimen de SPG supone que el régimen preferencial aplicable a los países andinos y centroamericanos permanecerá estable hasta finales de 2005. La Comisión está reformando actualmente el SPG de la CE y estudia la forma de seguir otorgando acceso preferencial a los productos importados de Centroamérica y los países andinos a partir de 2005.

Mercosur

La Unión Europea ha favorecido y respaldado la intensificación del proceso de integración regional en Mercosur, por tanto ha apoyado la iniciativa de Mercosur desde el principio, en 1991. La UE sigue trabajando para fortalecer la relación con Mercosur y favorecer la profundización del proceso interno de Mercosur, al objeto de ayudar a que éste cree un auténtico mercado común. Parte del trabajo que desarrollan conjuntamente la UE y Mercosur, así como parte de las negociaciones para un Acuerdo de asociación UE-Mercosur, responden al propósito de reforzar el programa interno de Mercosur a fin de que pueda culminar su mercado común antes del 1 de enero de 2006.

Las negociaciones UE-Mercosur deberán desembocar en una asociación entre dos regiones integradas. La formación de una asociación interregional se planteó, por primera vez, poco después de la creación de Mercosur y la definición de objetivos firmes de gran integración para la creación de un mercado común en Mercosur.

La dimensión interregional de este acuerdo plantea nuevos desafíos a ambas partes, ya que se trata de definir las reglas de juego entre dos socios que, internamente, están aún desarrollando sus propias normas intrarregionales. También en este caso cabe señalar que la integración de Mercosur está estrechamente conectada con las negociaciones en curso; el éxito de las negociaciones y la aplicación del acuerdo exigen avances en el proceso de integración. Se trata de avances principalmente en relación con los aspectos institucionales y comerciales del Acuerdo de asociación que actualmente se negocia.

Aspectos políticos e institucionales

El primer objetivo de un diálogo político intensificado entre la UE y Mercosur se vería realizado con la creación de nuevos mecanismos institucionales ya previstos en el proyecto de capítulo del Acuerdo dedicado al diálogo político. Además, la CE se felicita de la iniciativa de Mercosur en el sentido de designar como Presidente de su Coreper a una figura política muy conocida, como es el Presidente Duhalde. Esta designación favorece el objetivo general de seguir reforzando las instituciones de Mercosur. Dentro de este mismo espíritu, la potenciación de la Secretaría de Mercosur, la creación de un Tribunal Arbitral Permanente y los esfuerzos de racionalización del proceso decisorio de Mercosur constituyen importantes avances. La Comisión confía en que estas mejoras institucionales facilitarán la aplicación de las decisiones y garantizarán que los compromisos políticos se traduzcan en una verdadera integración regional.

Aspectos comerciales

La UE considera que la plena realización de la unión aduanera de Mercosur es esencial para que el acuerdo sea posible. Además, la integración de Mercosur debe orientarse a la

creación de un mercado único, que lleve a la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Para que las negociaciones interregionales culminen con éxito es preciso que estén en vigor las normas intrarregionales correspondientes a los ámbitos objeto de dichas negociaciones. La UE seguirá negociando con Mercosur en relación con cada uno de esos ámbitos, de modo que el acuerdo sea realmente ambicioso y completo, sin limitarse a los respectivos compromisos adquiridos en el marco de la OMC.

Con esta finalidad, el programa de trabajo acordado el 12 de noviembre de 2003, con ocasión de la última reunión ministerial UE-Mercosur dedicada a las negociaciones comerciales, prevé varias rondas generales de negociación y dos encuentros ministeriales. Con arreglo a dicho programa, el futuro capítulo general sobre el comercio incluirá un acuerdo de libre comercio de bienes y servicios. Asimismo, abordará, entre otras cosas, el acceso al mercado y las normas en materia de contratación pública, inversión, derechos sobre la propiedad intelectual, política de competencia, asuntos sanitarios y fitosanitarios, obstáculos técnicos al comercio, acuerdos sobre el comercio de vino y bebidas espirituosas, medidas que faciliten el comercio, medidas de defensa comercial, un mecanismo de resolución de controversias, etc.

Gracias al impulso político de la reunión ministerial, y en las circunstancias apropiadas, los grupos podrán conseguir los necesarios avances en los distintos ámbitos, de manera que las negociaciones podrían quizás culminar para octubre del presente año.

La Comisión confía en que los jefes de Estado y de Gobierno promuevan nuevos avances en el programa de trabajo sobre las negociaciones UE-Mercosur para la celebración de un Acuerdo de asociación, según lo acordado, el 12 de noviembre de 2003, en la última reunión ministerial UE-Mercosur dedicada a las negociaciones comerciales. En las circunstancias apropiadas, ello permitirá culminar las negociaciones para octubre de este año.

Caribe

Al igual que en América Latina, la Unión Europea ha respaldado sistemáticamente la integración regional del Caribe. La Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), creada en 1973, decidió en 1989 constituir la Economía y Mercado único de la CARICOM (CSME). Una vez concluida, la CSME conllevará la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores, así como el derecho de establecimiento dentro de la CARICOM, y disposiciones legales y reglamentarias armonizadas en materia de comercio. La fecha prevista para la plena realización de la CSME es el 31 de diciembre de 2005. Al mismo tiempo, la CARICOM continúa el proceso para una mayor integración con la República Dominicana: en 2001, se hizo efectiva una zona de libre comercio entre ambas.

La contribución de la UE al desarrollo e intensificación de la integración regional del Caribe se realiza a través de su ayuda financiera regional, al amparo del programa indicativo regional del 9º FED (2003-2007), que se destina a los procesos intra e interregionales de integración y que incluye un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con la región. Las negociaciones del AAE se iniciarán en abril de 2004. Los AAE son nuevos acuerdos comerciales compatibles con la OMC y cuya finalidad es eliminar paulatinamente las barreras comerciales de la región e intensificar la cooperación en todos los ámbitos que afecten al comercio. El AAE es vital para consolidar e impulsar la integración en el área del Caribe y, en consecuencia, constituye la base de unas relaciones económicas más intensas entre la UE, por un lado, y una región caribeña más fuerte y competitiva, por otro.

6. CONCLUSIÓN

La Comisión otorga gran importancia al éxito de la Cumbre de Guadalajara, primera en la que participará la Unión Europea ampliada. La Comisión ha emprendido iniciativas, negociado acuerdos, aprobado programas y organizado y cofinanciado seminarios y reuniones, a fin de garantizar el éxito.

No obstante, el éxito de la Cumbre dependerá, en gran medida, de la capacidad de los jefes de Estado y de Gobierno para adoptar decisiones concretas y trascendentes que impriman un nuevo impulso a las relaciones y tracen su futuro rumbo.

En la presente comunicación, la Comisión aduce que tales decisiones deben centrarse ante todo en la cohesión social y la integración regional, dos aspectos que son de vital importancia para el desarrollo y la estabilidad de ambas regiones, así como para el fortalecimiento de las relaciones entre ellas.

La Comisión propone que los jefes de Estado y de Gobierno adopten decisiones concretas dirigidas a lo siguiente:

Cohesión social:

- Alentar a los países de América Latina a adoptar políticas sólidas y eficientes, en materia de gobernanza democrática, asuntos sociales, finanzas públicas y fiscalidad, con el objetivo de incrementar la cohesión social mediante una reducción de la pobreza, las desigualdades y la marginación.
- Incitar a la comunidad internacional, incluidas las instituciones financieras internacionales, a respaldar esas medidas de cohesión social.
- Intensificar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en el ámbito de la cohesión social.
- Adoptar las propuestas del grupo de trabajo sobre la cohesión social, creado por la Comisión y el Banco Interamericano de Desarrollo tras el Seminario sobre la cohesión social que tuvo lugar en junio de 2003 en Bruselas, con vistas a elaborar una agenda de la cohesión social basada en directrices claras.

Integración regional:

- Ratificar los signos positivos transmitidos, en principio, por la Declaración de Madrid en relación con el proceso de integración de Centroamérica y de la Comunidad Andina, y contri-

buir a crear las condiciones necesarias para la apertura de negociaciones de Acuerdos de asociación; incluidas zonas de libre comercio, que se basarán en los resultados del Programa de Doha para el Desarrollo. A continuación, el incremento de la integración regional será el elemento que marque el inicio de las negociaciones.

- Impulsar los avances en el programa de trabajo para la negociación de un Acuerdo de asociación entre la UE y Mercosur, acordado el 12 de noviembre de 2003 durante la última reunión ministerial UE-Mercosur dedicada a las negociaciones comerciales. En las circunstancias apropiadas, ello permitirá culminar las negociaciones antes de octubre de este año.

La Comisión confía en que sus propuestas sobre estos dos aspectos sean acogidas favorablemente por los jefes de Estado y de Gobierno, y queden reflejadas en las conclusiones de la Cumbre.

