

Sistema Económico

Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico

Latino-Americano e do Caribe

Système Economique

Latinoaméricain et Caribéen

Relaciones América Latina y el Caribe- Unión Europea. Análisis y perspectivas

Copyright © SELA, Abril de 2008. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN	3
I. ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA SP/RR-REUE-ALC/Di N° 1- 06 Documento de base para la Reunión Regional sobre las “Relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”	5
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SP/ SP/RR-REUE-ALC/DF- 06 Reunión Regional sobre las “Relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe” Caracas, Venezuela, 13 y 14 de marzo de 2006	81
III. DE VIENA A LIMA: SEGUIMIENTO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DE COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SP/Di N° 7 – 06 Documento de base para el Seminario Regional sobre las “Relaciones Económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”	87
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SP/SR-REUE-ALC/DT N° 1 –07 Seminario Regional sobre las “Relaciones Económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe” Caracas, Venezuela, 26 de febrero de 2007	129
V. HACIA LA CUMBRE DE LIMA: ANTECEDENTES Y ELEMENTOS PARA CONTRIBUIR A LA CONFORMACIÓN DE POSICIONES COMUNES DE LA REGIÓN SP/RR-RALC-UE-VCBL/DT N° 2 Documento de Base para la Reunión Regional: “Las Relaciones América Latina y el Caribe–Unión Europea y la V Cumbre Birregional de Lima”	133
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES Reunión Regional: “Las Relaciones América Latina y el Caribe–Unión Europea y la V Cumbre Birregional de Lima” Caracas, Venezuela, 28 y 29 de febrero de 2008	157

Relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea.
Análisis y perspectivas

P R E S E N T A C I Ó N

INTRODUCCION

Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

(Documento de base)

C O N T E N I D O

INTRODUCCIÓN	9
I. DIAGNÓSTICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	11
1. Las relaciones comerciales entre la UE y ALC	11
2. Los flujos de IED europea hacia América Latina y el Caribe	18
3. La cooperación europea hacia ALC y el estado actual de los acuerdos de asociación entre la UE y diferentes países y subregiones	22
4. Las relaciones euro-latinoamericanas y las Cumbres América Latina y el Caribe – Unión Europea	30
II. BASES PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA PARA LA CUMBRE UE-ALC	34
1. América y el Caribe o la integración por un método común	34
2. Panorama sintético de la problemática actual de las economías de ALC	37
3. Panorama sintético de la problemática actual de las economías de la UE	41
4. Dinamizar la Cumbre con una propuesta ambiciosa de ALC	45
III. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS CONCRETAS	51
1. Fomentar el conocimiento de las raíces culturales e históricas comunes a las dos regiones aprovechando la preparación del bicentenario de las independencias para crear un ciclo de seminarios y acciones birregionales de alta visibilidad	53
2. Crear un diálogo macroeconómico ALC-UE	55
3. Crear una dinámica birregional en materia de cohesión social y territorial	55
4. Lanzar un programa de identificación de los Bienes Públicos Regionales (BPR) como método para fomentar la cooperación Euro-latinoamericana y la integración regional	57
5. Reforzar el espacio educacional universitario común	57
6. Organizar el diálogo birregional sobre migraciones	58
ANEXOS	59
BIBLIOGRAFÍA	79

INTRODUCCIÓN

En mayo de 2006 se realizará en Viena, Austria, la IV Conferencia Cumbre entre la Unión Europea (UE) y América Latina el Caribe (ALC), la cual reviste particular importancia para la relaciones entre las dos regiones. Lanzadas con la Cumbre de Río de Janeiro, en 1999, estas citas birregionales al más alto nivel han plasmado una relación de "asociación estratégica". Incluso, en la III cumbre, realizada en Guadalajara, México, se precisaron los grandes ejes de esta asociación, que son, junto con la promoción del multilateralismo en el plano de la política internacional, el desarrollo de una relación cada vez más estrecha en el plano económico y de la cooperación entre las dos regiones, a partir de la promoción de nexos dinámicos entre comercio, integración regional y cohesión social. En este marco, las relaciones entre las dos regiones han experimentado avances importantes, tales como los acuerdos de asociación y libre comercio entre la UE y México, en 2000, y entre la UE y Chile, en 2002.

Sin embargo, diversos factores –entre los cuales destaca el fracaso, en 2004, de las negociaciones con vistas a concretar un acuerdo de libre comercio, cooperación y diálogo político entre la UE y el MERCOSUR- han generado una sensación de estancamiento, o incluso de retroceso en las relaciones birregionales. Así, reina un consenso creciente¹ acerca de la necesidad de hacer frente a los obstáculos que frenan las relaciones entre las dos regiones y dar un nuevo impulso a las mismas.

Teniendo en cuenta el contexto actual de las relaciones birregionales, este trabajo analítico y propositivo busca contribuir, en la perspectiva de la Cumbre de Viena, a la elaboración de posiciones comunes de los países de ALC mediante el método de diálogos regionales previos. La generación de un nuevo impulso a las relaciones birregionales requiere de un esfuerzo particular de la región que permita ejercer una sana presión sobre la UE con el fin de explotar y potenciar la coherencia entre los temas prioritarios. Tan importante como el contenido de las propuestas latinoamericanas y caribeñas es el método, la manera cómo la región se erige en un interlocutor organizado ante la UE para generar una dinámica de diálogos birregionales.

En la **primera parte** de este trabajo se identifican los elementos esenciales que caracterizan las relaciones económicas que mantienen los países de la región con la UE, en particular en lo que respecta a los intercambios comerciales, los flujos financieros -en especial de inversión extranjera directa-, así como la situación en materia de cooperación europea hacia América Latina y el Caribe y el estado actual de los acuerdos de asociación entre la UE y diferentes países y subregiones de ALC. En esta parte dedicada al diagnóstico de las relaciones birregionales se analiza también la paradoja que implica el hecho de que estas dos regiones, que se caracterizan por tantas raíces comunes, no logren concretizar sus metas de alianza estratégica y también se examinan las dificultades a las que están confrontadas las cumbres – pero también su potencial, lo que permite definir el papel imprescindible de tales reuniones como espacio pertinente y único de intercambio y diálogo para desarrollar una comunidad de intereses entre dos zonas en fases distintas de integración-. El valor agregado de la

¹ Esto se expresa por ejemplo en la reciente comunicación de la Comisión sobre las relaciones entre las dos regiones: Comisión of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A stronger partnership between the European Union and Latin America, Bruselas, 8.12.2005 y, sobre todo, en el estudio coordinado por Christian Freres y José Antonio Sanahuja," Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia", Informe Final Projet "Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives, CE, Bruselas, 2005.

10

cumbre se podrá así medir por sus efectos catalizadores de acciones comunes y, en particular, por la generación de Bienes Públicos Regionales y Transatlánticos.

En la **segunda parte** se presentan las bases para el diseño de una estrategia latinoamericana y caribeña para la próxima cumbre con la UE. Partiendo de las similitudes de retos que enfrentan los países de ALC, se fundamenta el enfoque sobre la búsqueda de un modelo socio-económico que compatibilice eficacia con equidad como eje principal de la cumbre. Esta búsqueda, respaldada por las ciudadanías de ambas regiones, constituye un reto común de ALC y de la UE y ofrece una amplia base cooperativa a ambas regiones. En este contexto, se presenta un panorama de las problemáticas económicas de ambas zonas. En particular, se resalta el hecho de que ALC, que está expuesta a la inestabilidad macroeconómica y financiera que debilita tanto su integración regional como su cohesión social, podría - mediante un esfuerzo cooperativo regional - revertir los círculos viciosos que esta situación genera. La cumbre ALC-UE, que enfrenta retos convergentes y ofrece un yacimiento de experiencias comunes, constituye una herramienta adecuada para fomentar una respuesta cooperativa de ALC. Se trata de crear las condiciones para hablar con una sola voz y "tomarle la palabra" a la UE y a sus intereses estratégicos. El **método** consiste en impulsar una dinámica cooperativa a partir de un paquete integral de principios acordados entre Jefes de Estado y de Gobiernos y cuyas modalidades operacionales serían estudiadas mediante diálogos birregionales entre los altos funcionarios nacionales, con un calendario preciso y metas concretas de una cumbre a la otra. Este método permitiría reforzar el papel de la cumbre, y acelerar la cooperación regional entre los países y subregiones de ALC. El éxito máximo de este método sería el de llegar a "reformular las reformas" en ALC, lo que equivaldría a transformar la "cumbre de Viena" en el "consenso de Viena" como sustituto al "consenso de Washington".

En la **tercera parte** se resumen las conclusiones de este trabajo y se presenta una serie de propuestas y acciones concretas centradas en los temas que potencian la dimensión regional y que no compiten con el nivel de las autoridades nacionales o subregionales. La estrategia propuesta consiste en un PLAN A muy ambicioso pero cuyos componentes concretos pueden de todas maneras implementarse en forma separada e independiente del mismo, en cuyo caso se transforma implícitamente en un PLAN B operacional y coherente.

El PLAN A consiste en lograr un consenso previo entre países de ALC para hablar con una sola voz frente a la UE en Viena y plantearle la necesidad de "reformular las reformas" del consenso de Washington, con la meta de llegar a definir - con la ayuda estratégica de Europa - un nuevo consenso- el "Consenso de Viena" - sobre la manera de *crecer con equidad* a partir de la coherencia, en términos de "economía política", entre los tres temas claves de la relación birregional: "integración regional – negociaciones comerciales – cohesión social".

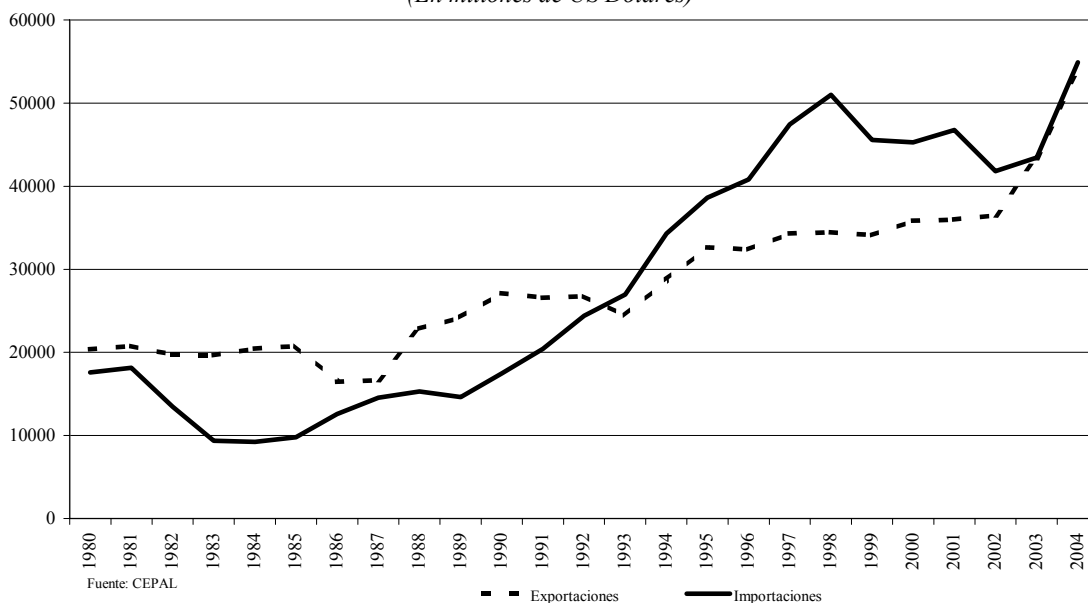
Sin embargo, estos objetivos pueden lograrse en forma indirecta y paulatina, al implementarse las propuestas concretas - cuya suma constituye el plan A – en caso de no poderse organizar de antemano el consenso previo necesario.

I. DIAGNÓSTICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Las relaciones comerciales entre la UE y ALC

Como se advierte en el gráfico 1, el comercio entre ALC y la Unión Europea² ha atravesado diferentes etapas en los últimos 25 años. Durante la década de los 80, en la que ALC sufrió la llamada "década perdida", el comercio interregional estuvo estancado, con un saldo comercial favorable para la región latinoamericana y caribeña resultante, en gran medida, del bajo crecimiento regional y, por ende, de la falta de dinamismo de sus importaciones. Esta situación comenzó a cambiar en los años 90, con el inicio de una nueva etapa en 1993. Entre ese año y 1998 se produjo un considerable aumento del comercio interregional, en particular de las importaciones latinoamericanas provenientes de Europa, que crecieron a un ritmo de más de 10% en promedio anual. Entretanto, las exportaciones latinoamericanas y caribeñas a la UE aumentaron a un ritmo de apenas 5%, por lo que ALC presentó una situación de déficit en el saldo comercial interregional.

Gráfico 1
Comercio de América Latina con la Unión Europea (15) 1980-2004
(En millones de US Dólares)



² Consideramos aquí la UE compuesta de quince miembros, para facilitar el análisis de las tendencias de largo plazo. Cabe señalar, sin embargo, el bajo peso relativo de los intercambios entre los países latinoamericanos y caribeños y los diez países que se han incorporado a la UE en 2004. Es importante, además, recalcar dos cosas con respecto al comercio de América Latina y el Caribe con los nuevos Estados miembros de la UE. Por un lado, que las exportaciones de Argentina, Chile y Venezuela a la UE-10 han crecido con rapidez entre 1999 y el momento de la adhesión, al tiempo que se reducían las de la mayoría de los demás países de América Latina y el Caribe (Inter-American Development Bank, *Integration and Trade in the Americas*, Integration and regional Programs Department, Washington D.C., mayo de 2004.). Por otro lado, el comercio con los nuevos miembros de la UE (en el que Polonia es el país decisivo, ya que se trata del principal exportador a América Latina y el Caribe y del mayor importador de productos de la región), es portador de importantes posibilidades para América Latina –la UE amplía su población y por ende su mercado en 75 millones) y también de riesgos significativos (posibilidad de desviación de comercio en detrimento de los países latinoamericanos, futuro de la PAC...). Una evaluación del impacto para ALC de la ampliación de la UE, en José E. Durán Lima y Raúl Maldonado, "La ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evolución preliminar del impacto para América Latina y el Caribe", Serie Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2003.

12

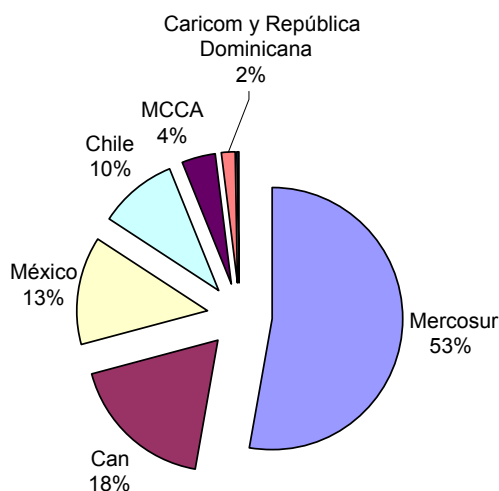
Esta situación deficitaria se prolongó entre 1998 y 2003, período en el que las importaciones permanecieron estancadas debido al bajo crecimiento económico de la región. Finalmente, en 2004 y 2005, pareciera que se entra en una nueva etapa en la que tanto las exportaciones latinoamericanas y caribeñas –que se benefician sobre todo del alza de los precios de la mayor parte de las materias primas- hacia la UE como las importaciones regionales provenientes de la UE –que se ven impulsadas principalmente por la reactivación económica que experimenta ALC- se expanden fuertemente mientras que el saldo comercial interregional está prácticamente equilibrado.

Cuando se analiza el saldo comercial con la UE de los diferentes grupos de integración subregional -a los que se agrega México y Chile, que tienen acuerdos de asociación y libre comercio con la UE- (ver gráficos 1 a 6 en Anexo), se advierte que la larga fase de déficits de los años 90, se transformó en excedente en 2002 y 2003 en los casos del MERCOSUR y de la CAN, respectivamente, en tanto que el saldo devino deficitario para el MCCA desde 2001. En el caso de la CARICOM el saldo comercial es claramente deficitario desde 1997. En cuanto a México, se advierte en los últimos años una acentuación del saldo deficitario de sus intercambios con la UE, debido principalmente al fuerte incremento de las importaciones mexicanas provenientes de Europa en la década actual, que parece ser uno de los efectos del acuerdo que entró en vigor en 2000. Chile, por su parte, es uno de los pocos países latinoamericanos que se caracteriza por un saldo comercial sistemáticamente superavitario, desde comienzos de los 90, en su comercio con la UE.

El comercio entre las dos regiones, que ha sido bastante desequilibrado para América Latina y el Caribe en los últimos años, está también - como es lógico - fuertemente concentrado en algunos países. Del lado europeo, Alemania, Francia, Reino Unido y España son los principales socios comerciales de ALC en la UE. A su vez, los cinco principales socios comerciales de la UE en la región, es decir, Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia, constituyen más de 80% del comercio total de la UE con ALC. En términos de países considerados por separado, Brasil y México, los dos principales socios comerciales de la UE en la región, explican cerca del 60% del comercio interregional total. A su vez, Brasil es el principal exportador de la región hacia la UE (alrededor de 40% de las exportaciones totales de la región hacia la UE) y México el principal mercado latinoamericano para las ventas de la UE a la región (casi el 40% del total de las exportaciones europeas hacia ALC).

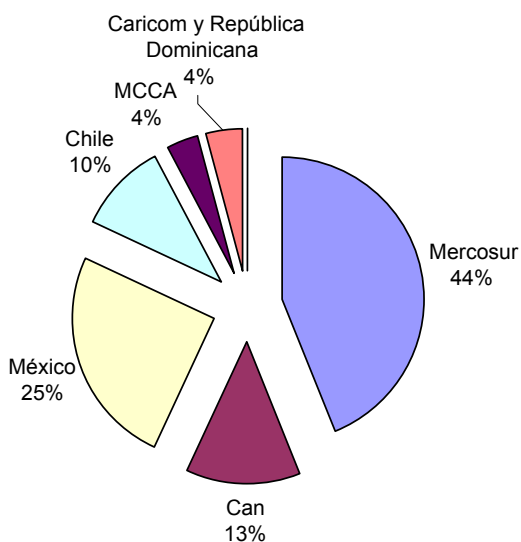
Visto en términos de grandes grupos regionales -a los que se agregan México y Chile, por la razón ya mencionada-, se advierte que aunque la jerarquía de los diferentes socios no se ha transformado radicalmente, se han producido algunos cambios importantes (gráficos 2 y 3). En particular, se advierte una pérdida de participación del MERCOSUR, que sigue siendo el principal socio comercial de la UE en la región, y de la CAN, en tanto que la participación del MCCA se mantiene estable. Entre los agrupamientos regionales, sólo la CARICOM gana terreno, duplicando su participación –ciertamente, a partir de niveles iniciales muy bajos- entre mediados de los años 90 y la década actual en el comercio exterior total de la región con la UE. En el caso de Chile se observa una estabilización y en el de México se constata un incremento significativo de su participación en el comercio interregional durante la última década.

Gráfico 2
Participación de los países y subregiones de América Latina y el Caribe en el comercio total^a de la región con la UE-15 en 1995



Fuente: UNCOMTRADE ^a Exportaciones e importaciones

Gráfico 3
Participación de los países y subregiones de América Latina y el Caribe en el comercio total^a de la región con la UE-15 en 2004



Fuente: UNCOMTRADE ^a Exportaciones e importaciones

El comercio euro-latinoamericano y caribeño es también asimétrico. En efecto, tanto a comienzos de los 90 como durante la década actual (ver gráficos 7, 8, 9 y 10 en Anexo), el grueso de las importaciones de ALC provenientes de la UE está constituida por bienes de capital e intermedios (aproximadamente 60% del total). Mientras tanto, las exportaciones regionales hacia la UE siguen estando constituidas, en una proporción

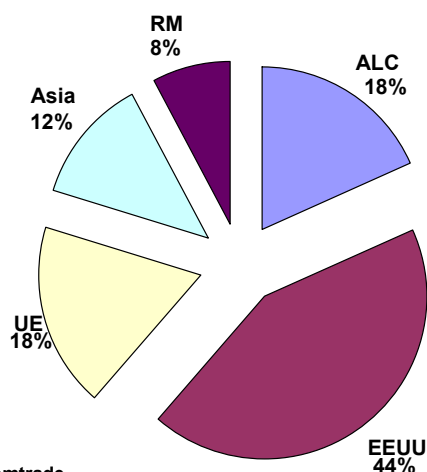
14

superior al 50%, por materias primas y productos semi-manufacturados (los productos primarios *stricto sensu* siguen siendo el componente principal de este subconjunto, con 37% del total en 2004 contra 43% en 1993). Así, la parte de las exportaciones de productos manufacturados en el total de ventas de la región a la UE, aunque en aumento, apenas llega al 30% en 2004. Esta proporción es mucho menor que en el caso de las exportaciones totales de ALC, ya que las ventas externas de manufacturas de la región representan cerca del 60% de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas totales (y más del 70% de las exportaciones de la región a Estados Unidos).

Aun excluyendo a México, que exporta sobre todo manufacturas -y realiza cerca del 90% de su comercio con Estados Unidos- y que constituye casi la mitad del comercio exterior total de América Latina y el Caribe, la proporción de las ventas de productos industriales en las exportaciones totales de la región es de 35%, es decir una participación más elevada que la proporción correspondiente a las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de este tipo de productos hacia la UE.

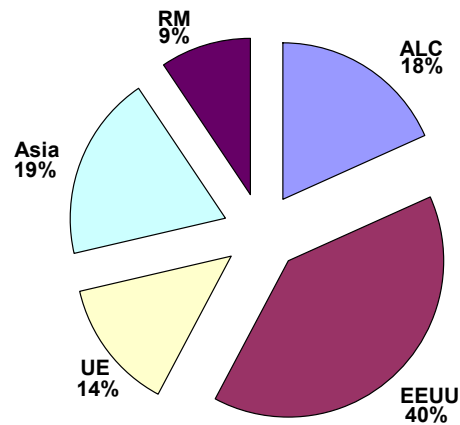
A pesar del repunte reciente, la pérdida de dinamismo del comercio interregional a fines de los 90 y comienzos de la década actual, se ha traducido en la disminución de la parte de América Latina el Caribe en el comercio exterior total de la UE, que pasó de 6% en 1995 a poco más de 5% en 2004. Simultáneamente, la participación de la UE en el comercio exterior total de América Latina y el Caribe ha seguido una tendencia declinante en los últimos diez años (gráficos 4, 5, 6 y 7). Así, si se examina el origen de las importaciones latinoamericanas y caribeñas, el 14% de éstas provienen actualmente de la UE (contra 18% en 1995). Este retroceso de la UE en lo que respecta al origen geográfico de las importaciones regionales, se acompaña de una disminución de la proporción correspondiente a Estados Unidos (de 44% en 1995 a 40% en 2004), al tiempo que los países asiáticos han ganado terreno como proveedores de ALC, pasando de 12% a 19% de las importaciones regionales en el período considerado. En lo que atañe al destino geográfico de las exportaciones, también se observa un considerable retroceso de la UE como mercado para los productos latinoamericanos y caribeños (16% en 1995 y 12% en 2004). Pero, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las importaciones, Estados Unidos ha visto su parte aumentar en la última década.

Gráfico 4
Origen de las importaciones latinoamericanas y caribeñas en 1995



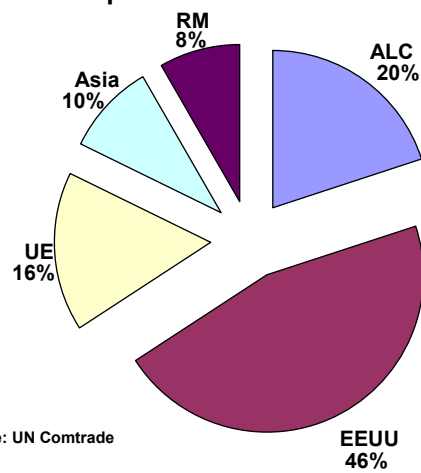
Fuente: UN Comtrade

Gráfico 5
Origen de las importaciones latinoamericanas y caribeñas en 2004



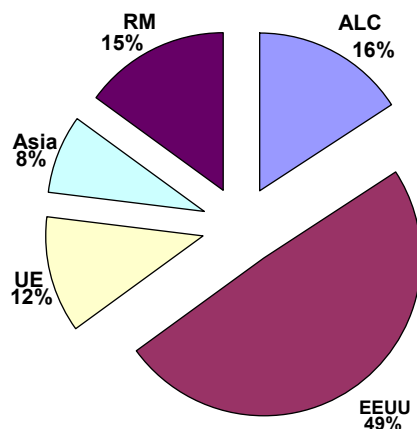
Fuente: UN Comtrade

Gráfico 6
Destino de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas en 1995



Fuente: UN Comtrade

Gráfico 7
Destino de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas en 2004



Fuente: UN Comtrade

16

La disminución del peso relativo de la UE en el comercio interregional no es el resultado de un “efecto México” debido a que, como ya se indicó, este país realiza una elevadísima proporción de sus intercambios –con un fuerte dinamismo durante una buena parte de la última década- con Estados Unidos y Canadá. Aunque es claro que sin considerar a México la participación de la UE en el comercio exterior total de América Latina y el Caribe pasa de 13% a aproximadamente 20%, el carácter poco dinámico del comercio interregional persiste cuando se excluye a este país del comercio total regional. En efecto, también en este caso, tanto las exportaciones como las importaciones de la región hacia o desde la UE han crecido a un ritmo más lento que las exportaciones y las importaciones totales de América Latina y el Caribe.

Prácticamente ningún grupo de integración subregional escapa a esta tendencia del comercio interregional (ver gráficos 11 a 26 en Anexo). Este es el caso del MERCOSUR que, como se señaló, constituye una parte decisiva del comercio interregional. Este bloque subregional ha experimentado en los últimos diez años una disminución de la participación de la UE tanto del lado de las importaciones como del lado de las exportaciones. Sin perjuicio de ello, con una proporción, en 2004, de poco más de 20% en el comercio exterior del MERCOSUR, la UE sigue siendo el principal socio comercial extrarregional de este bloque. En el caso de la CAN, la participación de la UE ha caído tanto a nivel de las importaciones como de las exportaciones. En el caso del MCCA, en cambio, se observa un marcado contraste en la evolución, durante los últimos diez años, de la distribución geográfica de las importaciones y las exportaciones. En el caso de estas últimas, la UE ha perdido casi la mitad de su peso relativo como destino de las exportaciones del MCCA (27% en 1994 contra 14% en 2004), a pesar que las ventas de este grupo subregional se benefician de preferencias en el marco del sistema generalizado de preferencias (SGP) ampliado. Esto coincide con el incremento de la participación de Estados Unidos, de Asia y de los países de América Latina y el Caribe – con un peso mayor en el período considerado de los intercambios intra-MCCA, lo que ha sido excepcional en el contexto de la integración regional. En cambio, la participación de la UE como proveedor del MCCA es bastante estable; tanto en 1994 como en 2004 la UE constituye el 10% de las importaciones totales del MCCA. En cuanto a la CARICOM (considerado aquí junto con la República Dominicana), la UE ha ganado terreno como proveedor de esta región, pasando de 8% a mediados de los 90, a 13% en 2002. Por otro lado se constata una gran estabilidad en lo que respecta a la proporción de la UE como destino de las exportaciones caribeñas (12%-13%), que contrasta con el fuerte aumento de Estados Unidos y Canadá –que llegan a representar 65% de las exportaciones totales caribeñas en 2002.

Si se consideran los casos de Chile y de México se advierten importantes contrastes en la evolución reciente del comercio de estos países con la UE (gráficos 27 a 34 en Anexo). Chile se caracteriza por la pérdida de peso de la UE como proveedor (la parte de ésta pasa de 21% a 16% de las importaciones entre 1995 y 2004), en tanto que se observa una situación de estabilidad de la proporción que representa el mercado de la UE para las exportaciones chilenas (27% y 25% en 1995 y 2004, respectivamente). México, por su parte, también muestra una gran estabilidad en la participación de la UE en sus exportaciones totales, aunque, claro está, la proporción es mucho más baja que en el caso de Chile (4% y 3% de las exportaciones mexicanas totales se dirigen a la UE en 1995 y 2004), dado el ya mencionado peso elevado –e incluso creciente- de Estados Unidos (84% y 89% en 1995 y 2004). Pero, a diferencia del caso de Chile, México se caracteriza por un incremento –moderado- de la contribución de la UE como proveedor. En un marco de diversificación de las compras externas de México (con un importante

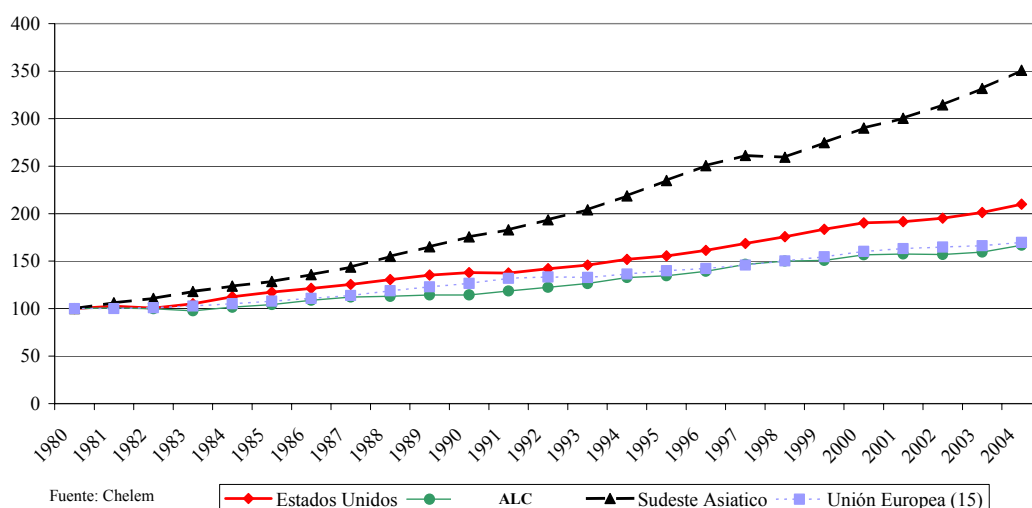
umento de la proporción de Asia como proveedor), la participación de la UE en las importaciones totales de México pasó de 9% a 11% entre 1995 y 2004.³

En términos generales, a pesar de la variedad de desempeños que caracteriza a los países o grupos de países latinoamericanos y caribeños en sus relaciones comerciales con la UE, la tendencia es a una contracción de la participación de la UE en el comercio total de América Latina y el Caribe (al tiempo que, como vimos, la proporción de la región latinoamericana y caribeña en el comercio exterior de la UE disminuye). A pesar de ello, la UE sigue siendo, el principal socio comercial del MERCOSUR. Sin embargo, la prolongación de las tendencias actuales podría amenazar incluso esta posición de la UE y prolongar la evolución declinante, en términos relativos, del comercio interregional.

En efecto, mientras que la participación de la UE y la región latinoamericana y caribeña se mantiene estable en el comercio mundial en los últimos diez años (poco más de 15% y alrededor de 5%, respectivamente), otros países y regiones ganan terreno rápidamente en los intercambios internacionales. El caso más notorio es el de China, cuya participación en el comercio mundial se ha duplicado entre mediados de los 90 y mediados de la década actual, pasando de 3% a 6%. Así, , China gana terreno como proveedor de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, se transforma en un destino cada vez más importante para los productos de la región; por ejemplo, en el primer semestre de 2005, China se consolida como el segundo mercado de exportación para Chile y Perú y el tercero para Brasil⁴. Además, la persistencia de un bajo dinamismo comercial en las relaciones interregionales euro-latinoamericanas y caribeñas corre el riesgo de perpetuarse debido a que ambas regiones se caracterizan por un crecimiento mediocre en el largo plazo (gráfico 8), lo que no favorece la progresión de sus respectivas demandas de importación.

Gráfico 8

PIB Real 1980-2004,
(Base 1980=100, en dólares de PPA 95)



³ Esto sugiere que el acuerdo de libre comercio entre México y la UE podría estar favoreciendo, como ya se señaló, una mayor penetración de los productos europeos en el mercado mexicano.

⁴ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

18

No obstante, la importancia comercial de la UE para la región está dada por el hecho que Europa representa una proporción importante del comercio mundial (incluso ligeramente superior a la que representa Estados Unidos, que es de 14% en 2004). Dado su peso en la economía mundial, la UE seguirá ocupando un lugar sumamente importante en las estrategias comerciales de los países latinoamericanos y caribeños. Pero, dado el bajo dinamismo que caracteriza al intercambio interregional, se impone el desarrollo de iniciativas que promuevan el comercio entre las dos regiones.

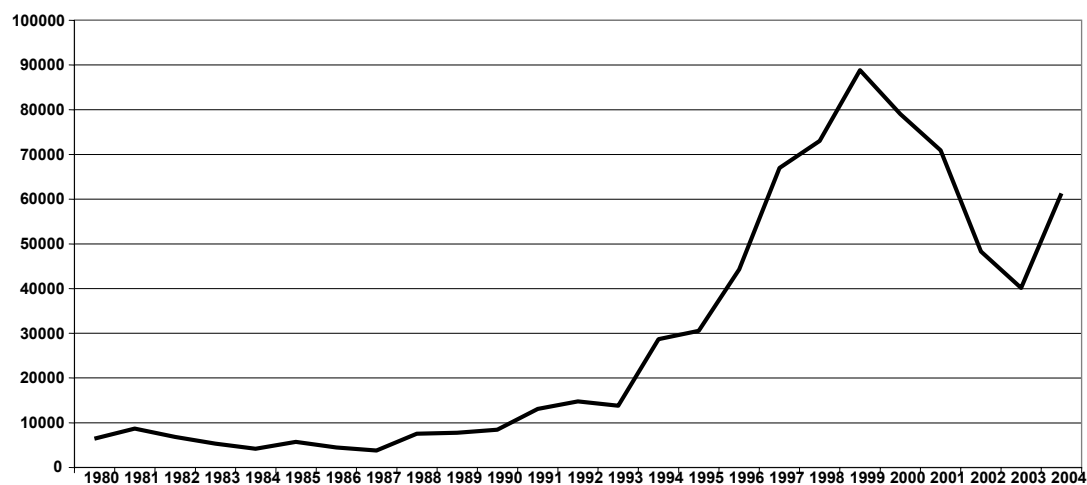
2. Los flujos de IED europea hacia América Latina y el Caribe

La IED hacia América Latina y el Caribe registró un gran auge durante los años 90 (gráfico 9). Este fenómeno, inherente al proceso de globalización que se acentuó a partir de la década pasada, confluyó con otros (desarrollo bursátil e incremento de los flujos de portafolio asociado en parte al proceso de desregulación financiera, internacionalización de las empresas de la región y privatizaciones masivas entre otros) para generar, en un contexto de liberalización de los movimientos de capitales, una considerable apertura financiera de la región.

En este marco, en la segunda mitad de la década pasada los flujos de IED a América Latina y el Caribe crecieron vertiginosamente hasta constituir casi 50% del total recibido por los países en desarrollo (ALC representó 30% de ese total en el período 1990-1995). Esa fase de auge, que alcanzó su punto máximo en 1999, fue seguida por una etapa de reflujo que se prolongó hasta 2004, cuando los flujos de IED recibidos por ALC registraron su primer incremento –aun cuando su nivel está muy por debajo del de 1999- tras cuatro años de disminución. Esta fase de disminución resulta de varios factores internacionales –debilitamiento del crecimiento de la economía mundial, problemas en los mercados bursátiles que afectaron el financiamiento de las empresas transnacionales- y también de cambios producidos a nivel regional que desalentaron la IED: principalmente, la disminución de las privatizaciones, las crisis monetarias y financieras que afectaron a varios países de la región y el incremento del riesgo político en numerosos países latinoamericanos.

Gráfico 9

Entradas de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe
(En millones de dólares)

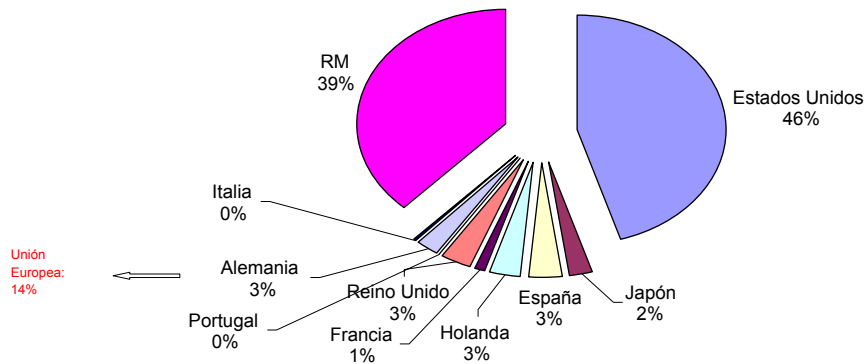


Fuente: CEPAL

La IED de origen europeo participó de modo decisivo en el auge de la IED recibida por América Latina y el Caribe durante los 90, en un contexto en el que el proceso de construcción del mercado único, junto a otros factores, generó importantes estímulos a la internacionalización de las empresas europeas. Así, los flujos provenientes de la UE pasaron a ser mayoritarios en la fase de auge de la segunda mitad de la década pasada (gráficos 10, 11 y 12). En efecto, mientras que los flujos provenientes de empresas de los países de UE sólo representaron 14% del total en el período 1990-1994, muy lejos de Estados Unidos -que entonces era el principal proveedor de IED-, en el período 1995-1999, la UE pasó a ser el principal inversor en la región, con más del 30% de los flujos totales. Incluso en la fase de retroceso de la IED que se inicia en 2000, la UE siguió siendo el principal inversor, sobrepasando levemente a Estados Unidos, que alcanza sin embargo el 30% del total.

Gráfico 10

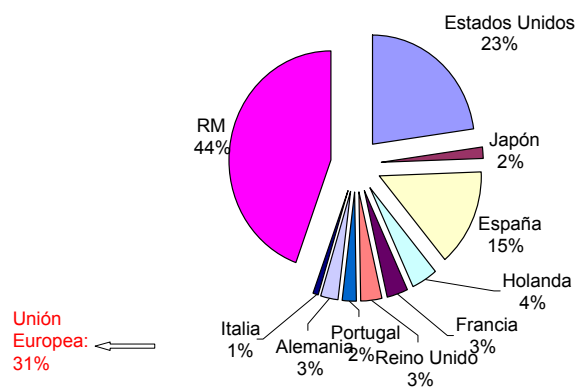
Principales países inversionistas en ALC
(Flujos acumulados 1990-1994)



Fuente: CEPAL

Gráfico 11

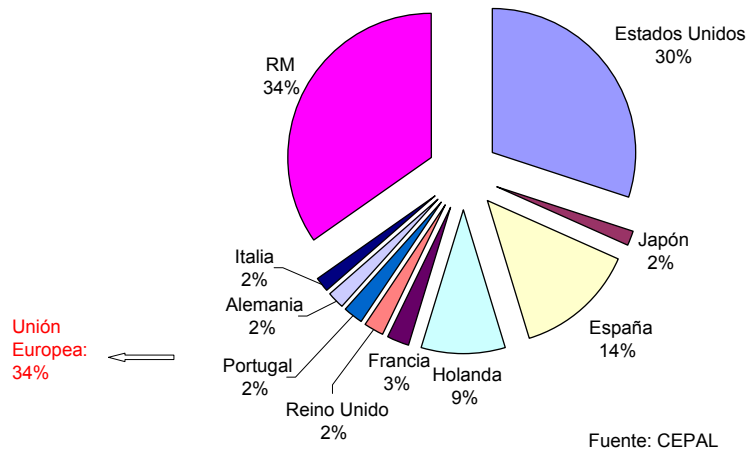
Principales países inversionistas en ALC
(Flujos acumulados 1995-1999)



Fuente: CEPAL

Gráfico 12

Principales países inversionistas en ALC
(flujos acumulados 2000-2004)



Tal como se observa en los gráficos 11 y 12, a partir de mediados de los 90 España se ha transformado en el principal inversor del viejo continente en América Latina y el Caribe –seguido por Holanda y Francia-, con montos que representan casi la mitad de los flujos totales de IED de origen europeo. A raíz de este incremento de la IED española, a comienzos de la década actual dos empresas de este origen (Telefónica y Endesa) se encontraban entre las cinco empresas multinacionales más importantes (por el monto de sus ventas)⁵. Asimismo, el incremento de la presencia española se expresa en que, en 2003, las firmas de este origen representaban 12% de las ventas de las 50 mayores empresas transnacionales, ubicándose así detrás de las empresas estadounidenses que representan el 52% de las ventas, pero por delante de los otros países europeos⁶.

La ola inversora de España durante la última década -que se reforzó también con la fuerte implantación de sus principales bancos en América Latina y el Caribe - hizo que las firmas de este país alcanzaran una presencia internacional que antes era prácticamente inexistente, en particular en los sectores bancario, energético y de telecomunicaciones⁷.

Desde el punto de vista sectorial, el peso creciente de la inversión europea -asociado en gran parte a la mayor presencia española- ha hecho que ésta esté fuertemente concentrada en los servicios. Esto se vio reforzado sobre todo por las inversiones francesas, que también se concentraron en el sector de los servicios públicos

⁵ De las tres restantes, dos son también europeas: Volkswagen y Daimler-Chrysler de Alemania. CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2002*, Santiago de Chile, 2003.

⁶ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2004*, Santiago de Chile, 2005.

⁷ Ziga Vodusek (bajo la dirección de), *Inversión extranjera directa en América Latina: El papel de los inversores europeos*, Banco Interamericano de Desarrollo, París, 2001.

(electricidad, agua), y en las telecomunicaciones⁸. A su vez, en la medida en que la IED de origen europeo se ha concentrado, en los últimos diez años, en los países de América del Sur, en especial los del MERCOSUR, el patrón de la inversión europea incluyó no sólo una fuerte orientación hacia los servicios (asociado en buena medida a las políticas de privatización), sino también hacia la valorización de materias primas.

En este aspecto la IED europea se ha diferenciado considerablemente del patrón estadounidense de inversión de la última década. En efecto, la inversión norteamericana se ha concentrado sobre todo en México, en América Central y en la Cuenca del Caribe⁹, principalmente en el sector de manufacturas, a partir de la aplicación, por parte de las empresas inversoras, de estrategias de búsqueda de eficiencia mediante la integración de plataformas productivas locales con sus sistemas regionales o internacionales de producción. Este fenómeno ha sido particularmente perceptible en el caso de México, en el que las inversiones estadounidenses, antes de ser atraídas crecientemente por China, se orientaron hacia las manufacturas de exportación incentivadas por los patrones de competencia que llevan a darle primacía a las localizaciones productivas que ofrecen menores costos y ubicaciones geográficas privilegiadas¹⁰.

Sin duda, la inversión europea principalmente orientada a los servicios ha ayudado, en el período reciente, a obtener significativas mejoras de la competitividad sistémica¹¹. Pero el agotamiento de algunos de los factores que favorecieron este tipo de implantación –tales como el fin de los procesos de privatizaciones masivas-, deberían llevar a una modificación de la orientación sectorial en la nueva fase que ya se insinúa en el período de disminución de la IED (2000-2003) e incluso con la reactivación de la IED a partir de 2004. En estos últimos años se observa, en efecto, una disminución de la proporción de las inversiones extranjeras en el sector de bienes no transables.

Esta nueva fase de incremento de la IED que, si se confirma, difícilmente permita alcanzar los niveles de fines de los 90 –que se debieron en parte a factores de difícil repetición en el futuro próximo-, debería estar caracterizada por el interés de los países de América latina y el Caribe por atraer una proporción creciente de inversiones de eficiencia, con una mayor diversificación en términos sectoriales.

Diversas encuestas realizadas ante los inversores extranjeros muestran un mayor interés por la región, sobre todo por algunos países, en razón de la superación de las crisis más graves y de la recuperación económica generalizada. En el caso de los inversionistas europeos, en una encuesta recientemente realizada¹² la mayor parte de las empresas

⁸ En cambio, las inversiones alemanas se dan predominantemente en el sector manufacturero (producción de automóviles, maquinaria, productos químicos, etc.), en tanto que la presencia italiana es especialmente fuerte en telecomunicaciones, automóviles y procesamiento de alimentos. Las inversiones procedentes del Reino Unido son bastante diversificadas, y abarcan servicios generales, actividades manufactureras y el sector primario (recursos naturales y agricultura). Véase IADB, *op.cit.*

⁹ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile, 2004.

¹⁰ Cabe de todos modos señalar que México ha recibido también importantes inversiones extranjeras en el sector de servicios financieros.

¹¹ CEPAL, *op. cit.* (*La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2003*).

¹² Analistas Financieros Internacionales, Canning House, Confindustria, Ibero-Amerika Verein, Medef International, *La percepción de los inversores europeos de los riesgos macroeconómicos, regulatorios e institucionales en América Latina y el Caribe*, BID, París, Junio 2005.

22

entrevistadas ha coincidido en señalar que la mejora del entorno macroeconómico de ALC en los dos últimos años ha generado un indudable impacto positivo sobre el clima de inversiones de la región. Asimismo, los avances en el proceso de liberalización comercial entre las dos regiones (por ejemplo, los tratados México-UE, Chile-UE y los progresos esperados en las negociaciones MERCOSUR-UE) son aplaudidos por las empresas entrevistadas, principalmente en el sector de manufacturas, aun cuando se señala que el impulso a esta liberalización debe pasar por un fortalecimiento de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe, el cual se ha estancado en los últimos años.

En particular, la perspectiva de un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR es a menudo señalada como un factor que podría influir poderosamente sobre los flujos de IED europea a la región¹³, en el sector de servicios, pero también en actividades manufactureras y en agroindustrias. Incluso, las empresas manufactureras europeas ya han comenzado a examinar y a experimentar las posibilidades del MERCOSUR como plataforma de exportación, en especial en el sector automovilístico.

De todas formas, los esfuerzos de la región para atraer de modo sostenido la IED europea -con un énfasis más marcado, aunque no excluyente por supuesto, en las implantaciones en el sector de transables- deberán lidiar con obstáculos de importancia¹⁴. La región deberá mantener una dura competencia con los países de Europa oriental y Asia para despertar interés en los inversionistas extranjeros. A este respecto los países de América Latina y el Caribe deberán tratar de corregir fallas estructurales y de competitividad asociadas a un legado de escasa inversión en educación, infraestructura de transporte y ciencia y tecnología, y a un "costo país" importante vinculado con ciertas restricciones o falencias administrativas y/o regulatorias y la inestabilidad económica. Justamente, este último factor aparece, más allá de las diferencias de tipo sectorial o de origen nacional de las empresas entrevistas, como una de las condiciones más demandadas por los inversores europeos para desarrollar sus implantaciones en América Latina y el Caribe. Así, en la encuesta antes mencionada¹⁵ se subraya que, en el contexto actual de mayor competencia para la atracción de nuevas inversiones por parte de otras zonas y economías emergentes, la región deberá esforzarse para generar, principalmente, una mayor estabilidad macroeconómica que permita tomar decisiones en un entorno económico predecible, estabilidad política y jurídica que proporcione mayor seguridad a las inversiones, mercados financieros que proporcionen financiación a largo plazo en moneda local a tipos de interés razonables y un fortalecimiento institucional que lleve a una mayor autonomía de los poderes públicos respecto a los distintos grupos de presión.

3. La cooperación europea hacia ALC y el estado actual de los acuerdos de asociación entre la UE y diferentes países y subregiones

La Unión Europea es, en términos de flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la principal fuente de cooperación internacional. Ciertamente, si se consideran los países por separado, Estados Unidos es, en 2004, el principal contribuyente en este plano con 19.705 millones de dólares ¹⁶ seguido por Japón, Francia, el Reino Unido y Alemania (con 8.906, 8.473, 7.883 y 7.534 millones de dólares, respectivamente). Pero los

¹³ Edmund Amman and Ziga Vodusek, *Foreign Direct Investment in Latin America: The Role of European Investors – An Update*, BID/SOE, 2004.

¹⁴ Edmund Amman and Ziga Vodusek, *op. cit.*

¹⁵ Analistas Financieros Internacionales et alli., *op. cit.*

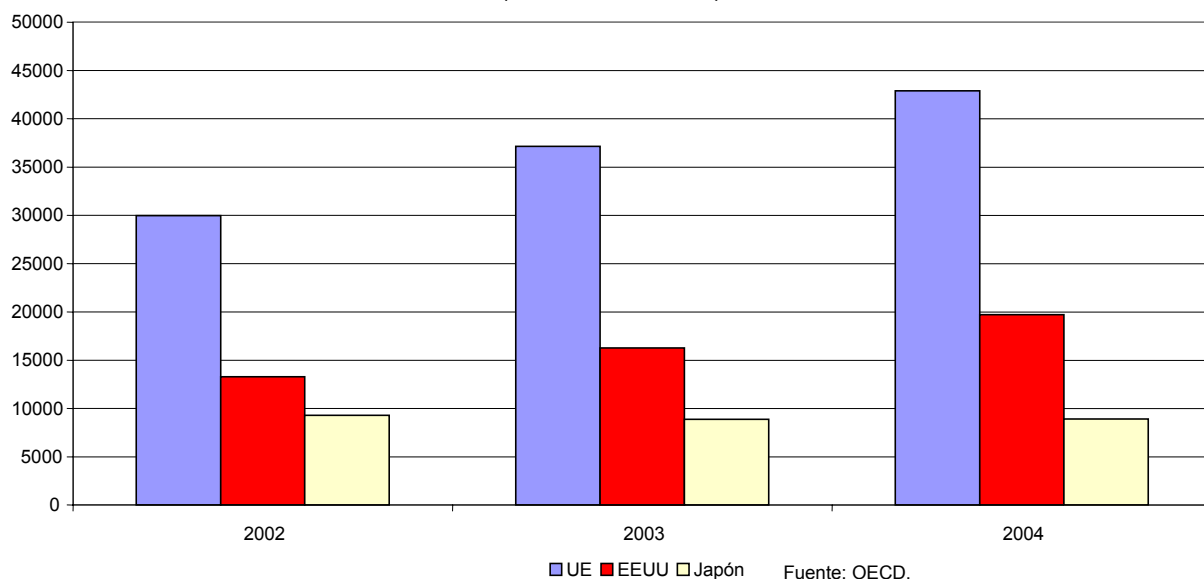
¹⁶ La información presentada sobre los montos y la evolución reciente de la asistencia oficial para el desarrollo se ha tomado de OECD, *Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report*: http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr_2649_37413_34036298_1_1_1_37413,00.html

desembolsos combinados de los estados miembros de la UE y de la Comisión Europea totalizaron más de US \$ 42.886 millones en 2004, con lo cual la UE refuerza su posición de principal fuente mundial de AOD. En efecto, la evolución reciente de la AOD (gráfico 13) muestra que, con ese total alcanzado por la UE, la proporción de la AOD adicionada de Estados Unidos y Japón en 2004 respecto de la asistencia europea fue de 66,7%, contra 67,6% en 2003 y 75,3% en 2002. A su vez, lo esencial de la AOD europea, a nivel global, resulta de cinco fuentes principales: la Comisión, Francia, el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos.

Gráfico 13

Asistencia Oficial al Desarrollo neta, principales donantes

(millones de dólares)

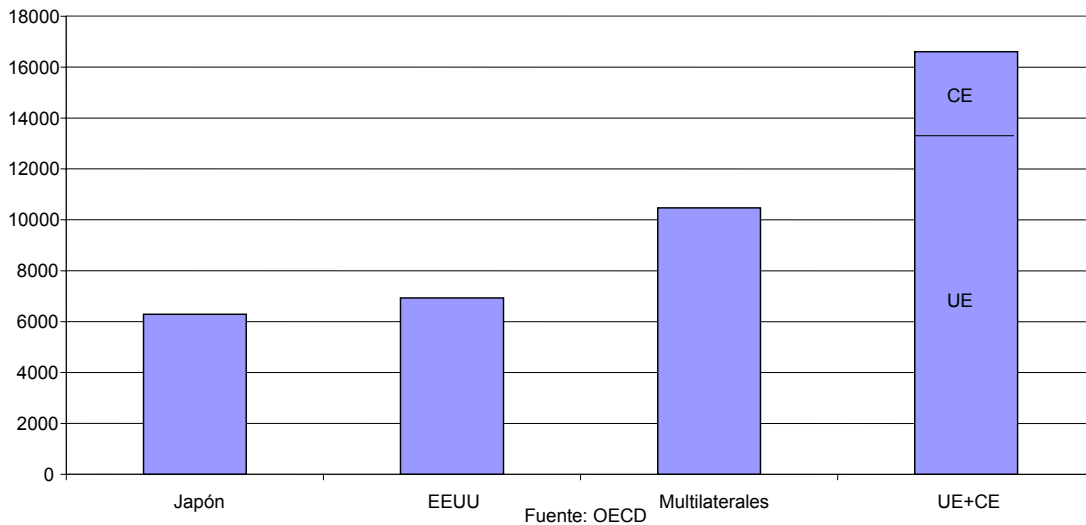


En el caso de América Latina y el Caribe, la UE se ha consolidado también, desde los años 90, como la principal fuente de AOD¹⁷ (gráfico 14). Cabe sin embargo señalar que, aun cuando a Europa le correspondió alrededor del 42% de la AOD otorgada a la región a lo largo del período 1994-2002, en comparación con 18% y 16% para la asistencia proveniente de Estados Unidos y de Japón –respectivamente–, la AOD otorgada por la UE a América Latina y el Caribe ha seguido una tendencia a la baja desde mediados de los años noventa. Entre 1994 y 2002 la disminución acumulada del total de la AOD europea a América Latina y el Caribe fue del 12%, proporción idéntica a la reducción porcentual de la asistencia estadounidense a la región, pero considerablemente mayor que la disminución –del 5%– de la AOD obtenida por América Latina y el Caribe de todas las fuentes. En consecuencia, la proporción que correspondió a la UE en la afluencia de asistencia a América Latina y el Caribe bajó de más de 45% en 1996 a alrededor de 39% en 2002.

¹⁷ Los datos que se presentan a continuación han sido tomados, esencialmente, de Inter-American Development Bank, *Integration and Trade in the Americas*, Integration and regional Programs Department, Washington D.C., mayo de 2004.

Gráfico 14

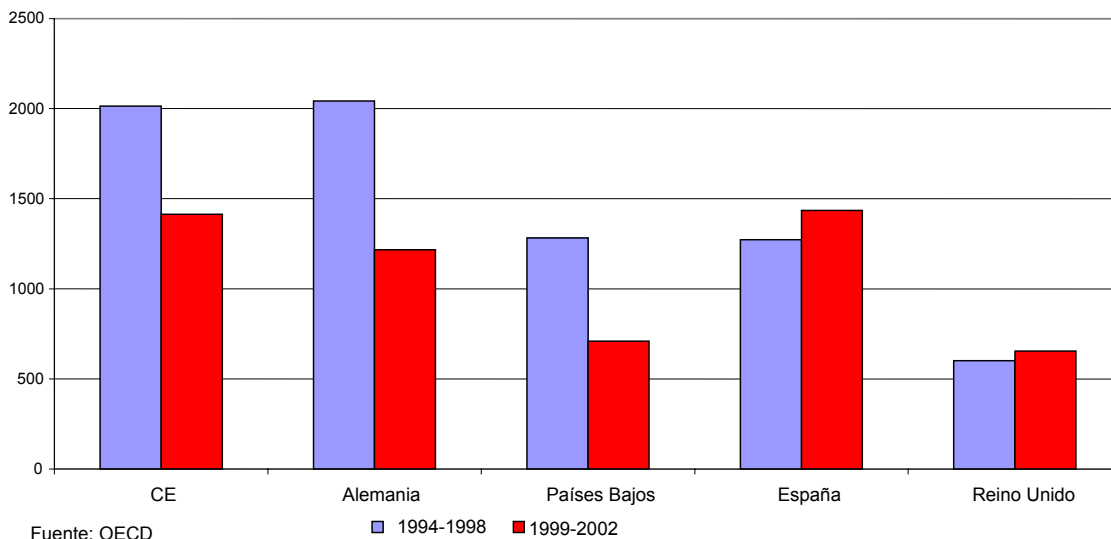
Desembolsos netos totales de AOD a América Latina y el Caribe por principales donantes, 1994-2002
(millones de dólares, precios 2001)



En este marco, la Comisión Europea se ha convertido en la principal fuente de asistencia europea para ALC, con un flujo anual de asistencia técnica y financiera cercano a los 500 millones de euros (cerca de 600 millones de US \$.) Por otra parte, la caída o las fuertes fluctuaciones de la cooperación efectuada por algunos de los donantes tradicionales como Alemania, Francia o el Reino Unido (que, como se señaló, constituyen con la Comisión el núcleo fundamental de grandes proveedores de AOD de la UE a nivel mundial) ha sido en parte compensada por España, que se ha convertido a partir de los años 90 en una importantísima fuente de asistencia para la región (gráfico 15).

Gráfico 15

Flujos de AOD a América Latina y el Caribe por principales donantes de la UE, 1994-1998 y 1999-2002
(millones de dólares, precios 2001)



En lo que respecta a la distribución geográfica de la AOD en la región, los destinos prioritarios son América Central y los países de la Comunidad Andina, que representan aproximadamente dos tercios de la asistencia europea a América Latina (alrededor de un tercio cada subregión). Al interior de estos grupos subregionales, los principales países destinatarios de la asistencia europea han sido Nicaragua y Bolivia, que juntos han recibido, en el período 1994-2002, casi el 30% de los desembolsos. El grueso de estos se han concentrado, en el período considerado, en Perú, Brasil, Honduras y Guatemala, además de los dos países ya señalados.

Por otra parte, la asistencia europea a los países latinoamericanos que han conocido un mayor crecimiento económico en los últimos años o que tienen un ingreso per cápita relativamente elevado, como México o Chile, ha experimentado una reducción considerable¹⁸.

La estrategia de cooperación de la UE se rige por el artículo 117 del Tratado y sigue los grandes objetivos establecidos en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El diálogo político a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (Grupo de Río y cumbres) y a nivel ministerial define las grandes metas y las estrategias. También las comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento definen los objetivos de la política de cooperación. Además, el reglamento 443/92 del Consejo proporciona la base legal a las principales líneas presupuestarias y establece una serie de prioridades sectoriales. En este conjunto de diálogo político y de bases jurídicas se observa que la estrategia de la UE apunta a cuatro grandes objetivos 1) impulso y consolidación de reformas económicas de apertura y de sostenibilidad de la economía de mercado; 2) apoyo institucional a la democratización y a la integración regional; 3) fomento de la cohesión social mediante cooperación en educación y derechos humanos; 4) desarrollo de los nexos regionales en materia de catástrofes naturales, medioambiente y lucha antidrogas.

A partir de 2002, en el marco de la reforma de la gestión de la ayuda lanzada en el año 2000, se elaboran documentos de programación estratégica plurianual o "Regional Strategy Paper" (2002-2006) para incorporar las prioridades fijadas en las cumbres UE/ALC así como los denominados "programas horizontales"¹⁹ que no pasan por los gobiernos y desarrollan redes de operadores en ambas regiones.

En el caso de la CARICOM, la AOD se da en el marco de los acuerdos específicos que ligán a la UE con el grupo ACP que permiten otorgar asistencia financiera y técnica a esas ex colonias. Los miembros de la CARICOM se han visto afectados por la inestabilidad de la AOD en los últimos 10 años, y en 2002 los desembolsos europeos de ayuda a la CARICOM fueron equivalentes a apenas la mitad de los registrados en 1994. Haití, Guyana, Surinam y Jamaica fueron los principales receptores de asistencia de la UE a la subregión en el período 1994-2002²⁰.

Con el acuerdo de Cotonou -que reemplaza el acuerdo de Lomé que regía las relaciones UE-ACP desde 1975-, firmado en 2000, se plantea una transformación de las

¹⁸ Si se exceptúa el caso de Argentina, que tuvo un brusco aumento de los flujos proveídos por la Comisión en 2001.

¹⁹ Estos programas bi-regionales que constituyen el 70% de los recursos asignados a nivel regional para AL son: AL-INVEST, URBAL, ALFA, @LIS, ATLAS, ALBAN y ALURE.

²⁰ IADB, *op. cit.*

26

relaciones interregionales. A través de la negociación de Acuerdos de Asociación Económica, estas relaciones deben evolucionar de un acuerdo comercial no recíproco a la concretización de un área de libre comercio compatible con el sistema multilateral y las reglas de la OMC. En ese marco, las relaciones de cooperación entre la UE y los países de la CARICOM deberán entrar en una nueva fase en la que se redefinirán las modalidades y los sectores prioritarios.

La apertura de una nueva etapa en las relaciones de cooperación interregionales que permita una mayor clarificación y jerarquización en lo que respecta a los sectores prioritarios de la cooperación también está planteada para el resto de la región latinoamericana. En efecto, una mayor clarificación se hace necesaria porque, a la gran diversidad que muestran los Estados miembros en cuanto a las prioridades y los mecanismos de implementación de la AOD, se agrega la dificultad para identificar de modo preciso numerosas actividades de cooperación de la Comisión en la medida en que hay proyectos con superposición de definiciones sectoriales y los ya mencionados programas horizontales a través de los cuales se busca alcanzar múltiples objetivos en materia de desarrollo. Esto no impide, obviamente, que se identifiquen - en términos generales - cuáles han sido las prioridades sectoriales de la cooperación europea para América Latina y el Caribe en los últimos años. Así, en los primeros años de la década actual, el sector social (definido según los criterios del CAD) aparece como prioritario²¹.

Pero, de todas formas, el proceso en curso de reforma de la política de desarrollo de la UE debe profundizarse para que, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por la UE ante la comunidad internacional, la cooperación hacia la región latinoamericana y caribeña supere su carácter fragmentario, disperso y a menudo inconsistente, y adopte una visión estratégica coherente²². En particular, Ana Ayuso llama la atención sobre la paradoja mal resuelta en la política de cooperación europea con ALC que consiste en el desequilibrio que se da entre un discurso integracionista y la realidad de una cooperación resuelta mayoritariamente a través de la vía unilateral y del enfoque nacional. La cooperación regional para toda ALC apenas se sitúa alrededor del 14% del total y está compuesta mayoritariamente por líneas horizontales de cooperación descentralizada. Estas líneas quedan fuera de la programación general y se deciden directamente entre la Comunidad y los operadores locales sin pasar por la consulta intergubernamental ni las instituciones regionales. La cooperación con entidades subregionales va del 7% en el caso de América Central, al 1% para MERCOSUR, pasando por el 2% a la Comunidad Andina y se concentra en el fortalecimiento de las instituciones de integración en lugar de dirigirse a programas de fomento de las interdependencias regionales.

Según los expertos en evaluación²³, el principal defecto de la estrategia europea consiste, entonces, en la fragmentación entre los tres niveles: nacionales, subregionales y

²¹ En 2002 al sector social le correspondió poco más de 50% de la programación, con flujos significativos en materia de educación, infraestructura social, respaldo para sectores en situación menos ventajosa y lucha contra la pobreza. Además, el respaldo a la sociedad civil le correspondió una proporción importante de la asistencia (IADB, *op. cit.*).

²² Como lo ponen de manifiesto los estudios realizados sobre esta cuestión, por ejemplo Anna Ayuso, "La cooperación al desarrollo en las relaciones UE-América Latina", Informe para el proyecto", Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives, Julio de 2005.

²³ Ver el importante estudio de evaluación llevado a cabo por la Unidad Común de Evaluación, "Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina", por Ugarte, E., Badiolini, F., Sanahuja, J.A., Skaaland, A., Bueno Barriga, M., Consorcio DRN, ADE, ECO, NCG.

regional. Esto ha llevado a la ejecución de múltiples acciones inconexas que no han permitido cumplir con los objetivos fijados. En particular, la cooperación no ha logrado articular las acciones nacionales a nivel subregional y regional dentro de una visión integradora capaz de generar sinergias entre los programas nacionales. Tampoco ha podido “conectarse” con la sociedad civil y es limitada en su comprensión de las asimetrías existentes en América Latina y el Caribe.

El período actual es propicio para lograr avances importantes en la redefinición de la cooperación europea. Por un lado, está en curso la programación nacional y regional para América Latina para el período 2007-2013, que será presentada en la Cumbre de Viena y que debería traducirse en una mayor precisión de los lineamientos de la cooperación europea y, eventualmente, en un aumento de los recursos asignados a la región²⁴. Por otro lado, se advierte una toma de conciencia de parte de la Comisión en el sentido que dichos lineamientos deben incorporar plenamente las temáticas prioritarias de la relación birregional, en particular la cohesión social y la integración regional. Para ello, como lo indica la ya mencionada y reciente comunicación de la Comisión²⁵, se deberá mejorar la coordinación de los instrumentos financieros de la cooperación y tener presentes las nuevas iniciativas en las temáticas prioritarias de la relación bi-regional, en especial en lo que respecta a la integración regional.

Ahora bien, tanto desde el punto de vista europeo como desde la óptica latinoamericana y caribeña, es importante que las relaciones de cooperación tengan en cuenta, cada vez, su inserción en la dinámica de los acuerdos de cooperación y asociación económica suscritos entre la UE y diferentes países y subregiones de América Latina y el Caribe.

Estos acuerdos se encuentran en diferentes grados de maduración. Esto se corresponde con las orientaciones fijadas en 1995, cuando la UE adoptó, en sus relaciones con la región, un enfoque diferenciado con el objetivo de adaptar la cooperación birregional a las circunstancias y necesidades específicas de los diversos países y subregiones.

Así, a partir de mediados de los noventa, se inició una nueva etapa con el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional con el MERCOSUR (diciembre de 1995), el Acuerdo Marco de Cooperación con Chile (junio de 1996), y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México (diciembre de 1997). Descansando sobre los tres pilares constituidos por la institucionalización de un diálogo político regular, el desarrollo e intensificación de la cooperación y la promoción y diversificación de los flujos de comercio e inversión, a través de una progresiva y

²⁴ Aunque todavía falta la intervención del Parlamento, la perspectiva de un aumento de los recursos parece sin embargo poco factible tras las decisiones adoptadas en materia presupuestaria –y en particular el congelamiento de la ayuda en el período 2007-2013-, a nivel del Consejo, en diciembre de 2005.

²⁵ Commission of the European Communities, *op. cit.*

28

recíproca liberalización comercial, la relación birregional comenzó a ir más allá de los acuerdos de "tercera generación"²⁶.

Como es sabido, hasta ahora sólo se han concretado plenamente los acuerdos entre la UE y México, por un lado, y Chile, por otro. En el caso de México, al Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y dicho país, firmado en diciembre de 1997, se sumó, en marzo de 2000, el acuerdo que estableció una zona de libre comercio de bienes, es decir la concretización progresiva de la liberalización comercial, la apertura de los mercados de compras del sector público de ambas partes, la cooperación en materia de competencia y de propiedad intelectual, y un mecanismo de solución de controversias. Este acuerdo pareciera estar funcionando bien e incluso algunos aspectos de sus posibles implicaciones comerciales parecen perceptibles –por ejemplo un aumento de las exportaciones europeas hacia México, como ya se señaló. Pero esta impresión parcial debería ser confirmada o corregida por una evaluación integral, un estudio de impacto que, dado el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, es no sólo necesaria sino también posible.

En el caso de Chile, las negociaciones con la UE, iniciadas en 2000 y concluidas en abril de 2002, permitieron la firma del acuerdo en noviembre de 2002. Se trata de un acuerdo extremadamente ambicioso y completo tanto en el plano de la cooperación como en lo relativo al comercio. Este capítulo es, por ejemplo, uno de los más ambiciosos firmados por la UE, ya que abarca todos los niveles de las relaciones bilaterales, fijándose como objetivo una liberalización gradual y recíproca en un lapso de 10 años, que incluirá más de 97% de los intercambios totales entre Europa y Chile.

En lo que respecta al MERCOSUR, las negociaciones han tomado mucho más tiempo que las que desembocaron en los acuerdos de la UE con México y con Chile y, como es sabido, no han culminado todavía. A pesar de que en las numerosas rondas de conversaciones se han negociado gran parte de los tópicos de los capítulos políticos y de cooperación, las divergencias existentes en lo que atañe a la cuestión comercial, en particular en lo relativo al comercio agrícola y de servicios, han constituido hasta ahora un obstáculo infranqueable.

La imposibilidad de alcanzar un acuerdo en octubre de 2004 –tal como fue planteado en la Cumbre de Guadalajara de mayo de ese año–, tanto sobre las cuotas de importación acordadas por la UE a los principales productos agropecuarios exportados por el MERCOSUR, como sobre el acceso preferencial que este bloque estaba dispuesto a otorgar a la UE en los sectores de inversiones y servicios, ha dejado las negociaciones en un impasse. El fracaso de estas negociaciones, que dependen crucialmente de la evolución de las tratativas a nivel multilateral, en el marco la actual ronda de Doha, ha contribuido de modo importante a generar un clima de pesimismo –es decir de

²⁶ De los acuerdos no preferenciales "de primera generación", celebrados a principios de la década de los setenta con Argentina, Brasil, México y Uruguay, que eran de alcance muy limitado, se pasó en los acuerdos "de segunda generación", de principios de la década de los ochenta. Estos acuerdos siguieron considerando en gran medida a la asistencia para el desarrollo como una transferencia unilateral, pero avanzaron en la definición de nuevos ámbitos de cooperación comercial y económica. En los acuerdos marco "de tercera generación", de principios de la década de los noventa se preveía la ampliación de actividades de cooperación relacionadas con el comercio y la inversión. La ampliación de la cooperación hacia nuevos ámbitos se conjugó con la incorporación, en los acuerdos, de un eje político, con la llamada "cláusula democrática", asociada al respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos por parte de los países firmantes.

estancamiento o de incluso de retroceso- sobre las relaciones globales entre la UE y América Latina y el Caribe.

A su vez, las relaciones entre la UE y el MCCA, por un lado, y la Comunidad Andina de Naciones, por el otro, se basan en dos acuerdos-marco regionales que entraron en vigor a finales de los años noventa. En estos acuerdos no se prevé la liberalización comercial sino que se otorgan a los países de ambas subregiones concesiones especiales en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias. A pesar de la presiones de ambos grupos subregionales para iniciar negociaciones con el objetivo de la asociación y del establecimiento de una zona de libre comercio, la Comisión ha rechazado esta perspectiva. Para esto, en efecto, los países andinos y de América Central deben reunir, según la UE, una serie de condiciones, en particular en lo que respecta a la profundización de sus procesos de integración. Está planteado que en la Cumbre de Viena se adopte una decisión sobre la apertura de negociaciones con vistas a la concreción de un acuerdo de asociación y de libre comercio entre la UE y estas dos subregiones.

En lo que respecta a la región del Caribe, el ya mencionado proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Económica –que comprende cuatro fases- entre la UE y CARIFORUM (CARICOM más la República Dominicana) se encuentra en pleno desarrollo desde abril de 2004 y su término está fijado para 2008. Para ese año está previsto el fin del actual acceso preferencial de los países del Caribe al mercado europeo y, a partir de ese momento, el inicio de un período de transición de doce años que debe desembocar en el establecimiento de un área de libre comercio.

Este cambio constituye un gran reto para los países del Caribe, para los que la UE es un socio comercial muy importante. Los países caribeños no tendrán, en principio, un acceso mucho más importante a los mercados europeos como consecuencia del nuevo acuerdo, ya que la UE aplica tarifas nulas o muy bajas para la mayoría de sus compras a los países ACP. Incluso, es posible que se produzca una pérdida de ingreso por exportaciones debido a la erosión de las preferencias comerciales. Asimismo, y sobre todo, se deberá enfrentar el desafío de un aumento de las importaciones, en razón de la liberalización del comercio, es decir que los países caribeños quedarán más expuestos a la competencia global y van a enfrentar una pérdida de ingresos fiscales.

La evaluación de los efectos posibles de este nuevo escenario para los países del Caribe, con sus implicaciones y sus efectos en términos de políticas públicas y de prioridades de la cooperación europea, constituye un insumo indispensable para las negociaciones. Desde el punto de vista de los países del CARIFORUM, esto supone integrar los impactos previsibles del nuevo acuerdo de asociación²⁷. En primer lugar, considerar la integración regional como una precondition para enfrentar en mejores condiciones el nuevo escenario. En segundo lugar, buscar el logro, con la cooperación europea, de un patrón más equilibrado de cambio estructural, para atenuar la acentuación de algunas tendencias en vigor –estancamiento de la agricultura, deterioro del sector manufacturero de los estados más pequeños, etc. Y, en tercer lugar, acelerar la reestructuración de las economías del Caribe para que éstas puedan adaptarse a las nuevas circunstancias.

²⁷ Ver las conclusiones preliminares del Grupo de expertos de la CEPAL sobre el acuerdo de Cotonou (<http://www.eclac.cl/rss/default.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/default.xml>).

4. Las relaciones euro-latinoamericanas y las Cumbres América Latina y el Caribe – Unión Europea

a) Dos regiones unidas a distancia por tantas raíces comunes...

Las relaciones entre las dos regiones presentan una paradoja: por un lado no hay otras regiones del mundo que compartan tantas raíces históricas, culturales, religiosas y de valores que ALC y la UE. Pero, por otro lado, los hechos y los datos económicos muestran relaciones bilaterales decepcionantes respecto a la dinámica mundial actual, y sobre todo, un retroceso de la influencia de la UE en ALC a pesar, como se ha visto, de su importante peso comercial, financiero y como donante. Incluso ha ganado terreno la impresión de que la UE ha abandonado a ALC para dedicarse a su más inmediata vecindad en el sur y en el este. Por otra parte, le convendría a ALC - tanto por razones geopolíticas como económicas - poder capitalizar más y mejor sus bases comunes con la UE a fin de incrementar su influencia internacional y los beneficios de sus relaciones con la UE.

Como lo expresó recientemente el Comisario europeo Peter Mandelson, "el grado de afinidad entre las dos regiones está en relación inversa a la distancia geográfica que las separa"²⁸.

...que presentan la paradoja de no haber logrado concretar sus metas de alianza estratégica...

Sin embargo, es claro que la preocupación efectiva de la UE por ALC parece disminuir, y el distanciamiento entre las dos regiones sigue creciendo. Esta paradoja es manifiesta al tomar en cuenta los considerables acercamientos de las posiciones en materia de políticas económicas, comerciales y monetarias a raíz de las reformas realizadas por los gobiernos de ALC con la adopción de políticas de apertura externa y de estabilidad macroeconómica. También en el escenario internacional los consensos políticos entre ambas regiones en torno a la agenda internacional y las posiciones respectivas son crecientes, en particular en lo que se refiere al fortalecimiento del multilateralismo. Además, los programas de cooperación, el establecimiento de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, y las iniciativas políticas para concluir una asociación estratégica ALC-UE indican que los instrumentos, las instancias y los medios existen. No obstante, la paradoja es que a pesar de estos medios y declaraciones, no se notan resultados tangibles ni acercamiento visible en las relaciones mutuas. No existe todavía una verdadera agenda común ni proyectos efectivos de alianza estratégica.

...por la acumulación de frustraciones recíprocas respecto al alto nivel de expectativas iniciales...

Varios factores pueden explicar esta contradicción. En primer lugar, desde el punto de vista de ALC, la percepción de un proteccionismo agrícola persistente (la PAC) de la UE ha defraudado las esperanzas de acceso rápido y fácil a los mercados europeos de muchos sectores y países. La ampliación reciente de la UE y el desarrollo de su "política de vecindad" con el Mediterráneo y el Este, ha restablecido el peso de la cercanía geográfica en desmedro de ALC. Al mismo tiempo, los impresionantes progresos de las reformas económicas en los nuevos países miembros de la UE y sus buenos resultados en términos de crecimiento económico, contrastan con el caso de ALC, cuyas reformas en materia de gobernanza y de integración tanto a nivel regional como mundial fueron menos convincentes, con pocos resultados en materia de crecimiento económico y en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad social.

²⁸ Discurso pronunciado en la "Canning House" en Londres el 13 de octubre 2005.

ALC sigue siendo una región fragmentada, lo que disminuye el interés estratégico que puede ofrecer a la UE. Por su lado, la visión estratégica de la UE ha quedado estancada en las opciones anteriores fijadas en el marco estratégico de 1994-95, manifestando una decreciente ambición en el momento que se ponían en marcha las Cumbres ALC-UE. Las cumbres precedentes dejaron un sentimiento decepcionante de falta de contenido concreto. Fuera de las ventajas de un encuentro personal de los líderes, por ambos lados se comparte la percepción de caer en un mero acto protocolar sin incidencia sobre las relaciones entre las dos regiones ni sobre las políticas de cada una de ellas.

En suma, en ambos lados del Atlántico se formaron percepciones negativas que fomentan frustraciones recíprocas sobre la materialización de las potencialidades del socio con respecto a las altas expectativas nutridas por los nexos y valores comunes. Estas percepciones negativas explican el escepticismo de hecho que se esconde detrás de la retórica diplomática.

...En este contexto, el sentido de una cumbre ALC-UE...

Estas frustraciones no significan que las cumbres birregionales sean inútiles o que estén en vías de obsolescencia, sino que, al contrario, indican por un lado la insuficiencia de los resultados de las negociaciones tradicionales en sus ámbitos respectivos (multilateral y bilateral) y, por el otro, la existencia de una demanda (aún mal definida) para utilizar el "nivel regional". Sin embargo, estas frustraciones crean una confusión en cuanto al papel de estas cumbres y a sus posibilidades inmediatas.

Las cumbres UE-ALC no corresponden a cualquier negociación intergubernamental ni pueden duplicar el papel de las tradicionales negociaciones bilaterales o multilaterales. Su novedosa especificidad es otra, pero es más difícil formalizarla por dos razones distintas:

- 1) Se trata de un camino "que se hace al andar", experimentando y creando su método propio al demostrar su utilidad al nivel regional y mediante efectos sobre los otros niveles de poder o de negociación internacional, y no mediante procesos previamente institucionalizados ni mediante negociaciones diplomáticas tradicionales;
- 2) Se enfrenta al celo de los poderes e instituciones existentes, tanto nacionales como regionales, que temen (equivocadamente) perder competencias propias (la Comisión Europea en materia comercial) o influencia y poder (ciertas administraciones nacionales particularmente influyentes) pero que participan en las cumbres siendo precisamente sus actores mayores.

Sin embargo es urgente y crucial clarificar el espacio propio de la cumbre y sus alcances potenciales para definir un método de trabajo apropiado y distinto al de otras negociaciones.

La especificidad de la cumbre birregional radica, por definición, en lo que es regional, es decir de interés común para sus socios, no sólo común a las dos regiones sino también común a cada uno de los componentes nacionales de una región. Detrás de esta evidencia casi tautológica se esconden el "hecho regional" y todas las dificultades de los procesos de integración regional en ambos lados del Atlántico: el valor agregado efectivo del nivel regional es limitado por la percepción que tiene cada uno de sus socios nacionales. Por lo tanto, la cumbre birregional se enfrenta a la combinación de las máximas dificultades: el más pequeño denominador común para enfrentarse con el más complejo nivel de gobernanza. A su vez, las modalidades de la cumbre están en

32

proceso de construcción según ritmos y niveles diferentes en las dos regiones, y expuestas a conflictos de poder entre niveles de gobernanza y administraciones nacionales. Estas regiones son actores políticos en construcción. Eso significa que no disponen de muchos instrumentos propios para hacer política y que sus acciones entran a menudo en competencia con poderes existentes, tanto nacionales como regionales (la Comisión Europea) o subregionales (los entes respectivos de MERCOSUR, CAN, MCCA, CARICOM). Estos otros poderes tienen agendas propias y no están dispuestos a sacrificarlas en favor de una cumbre cuyo papel efectivo debe ser demostrado en los hechos futuros.

A pesar de eso, la cumbre desempeña el papel irremplazable de abrir un espacio pertinente -y único- de intercambio y de diálogo entre estos dos procesos diferentes de integración regional. Un espacio de este tipo es imprescindible para potenciar intereses comunes y crear las condiciones concretas para que nazca un verdadero "win-win game" estratégico.

...consiste en abrir un foro dedicado a desarrollar una comunidad de intereses entre dos regiones en fases distintas de integración...

La cumbre permite crear un espacio de encuentro entre dos procesos en curso de integración regional para generar sinergias entre ellos. Disponer de este espacio tiene sentido en la medida que se dedica a temas que pueden ser mejor tratados en el plano regional que en el plano exclusivo de los estados. Además se trata de temas en los que las dos regiones tienen intereses en cooperar o intercambiar para consolidar sus propios procesos integradores.

Conviene sobre todo descartar los pretextos que podrían sugerir que la cumbre trate de desplazar a otros actores o negociaciones. Al contrario, el papel bien definido de la cumbre es crear un efecto catalizador sobre las otras negociaciones así como sobre los actores nacionales dominantes de cada región. Eso supone desarrollar un valor agregado que sea tangible para los responsables y que les sirva directamente.

...con el fin de priorizar la producción de Bienes Públicos Regionales (BPR)

Para ser tangible, este valor agregado de la cumbre y del nivel regional no necesita ni una institucionalización formal ni tener autoridades regionales que reemplacen a las autoridades nacionales. Su valor adicional resulta de los efectos catalizadores de acción común que el nivel regional y el intercambio a nivel de la cumbre pueden ejercer sobre las autoridades nacionales o sobre los procesos de negociación en otros foros. La cumbre debe servir para buscar los efectos de sinergia entre las diversas negociaciones o políticas, con el objetivo de impulsar iniciativas movilizadoras en ambas regiones que adquieren sentido desde la perspectiva de los procesos respectivos de integración regional y potencian los intereses comunes tanto en la UE como en ALC. La idea genérica es que la cumbre sirva como "lugar de internalización" de diversos procesos o negociaciones a cargo de otros foros para expresar los intereses comunes regionales y transatlánticos.

En particular, la cumbre debe transformarse en un lugar privilegiado para propiciar la producción de "Bienes Públicos Regionales" (BPR)²⁹ en ambas regiones así como a nivel transatlántico. ALC sufre, más que la UE, de una falta de organización de estos "efectos derrames" positivos o negativos (*spillover effects*) que se desarrollan entre economías vecinas o de una misma subregión cuando políticas o eventos en un país afectan también a sus socios regionales (que no han sido debidamente reconocidos por las instituciones financieras internacionales – IFIs –, con la excepción del BID, o por otros organismos multilaterales o de cooperación). Estos BPR abarcan los dispositivos regionales destinados a generar externalidades positivas o impedir las negativas entre socios cercanos ("*neighborhood effects*") en varios campos en los que las acciones nacionales son subóptimas respecto a acciones coordinadas o supranacionales³⁰. Se trata no sólo de enfrentar vulnerabilidades creadas por una mayor apertura, tales como la transmisión de crisis financieras o cambiarias y el contagio transfronterizo de enfermedades humanas y animales, sino también de explotar la dimensión regional en materia de gobernanza cuando ofrece un valor agregado. Por eso, los BPRs son percibidos cada vez más como parte de la solución de problemas de desarrollo de largo plazo en un amplio espectro de sectores. Eso fundamenta el intento de integrar la visión regional a la discusión mundial del tema de los bienes públicos. La experiencia europea muestra que el diálogo regional entre pares es un método eficaz para internalizar estos efectos mutuos y reducir los obstáculos que dificultan la cooperación entre autoridades soberanas.³¹ La cumbre ofrece la ventaja de poder ampliar este método al nivel birregional y fomentar su aplicación para las subregiones de ALC. La cumbre constituye además un lugar adecuado para incrementar el grado de conciencia de los responsables nacionales del valor agregado potencial del nivel regional y un espacio privilegiado para identificar temas prioritarios y acciones realistas.

El aporte irremplazable de la cumbre consiste en cruzar dos dinámicas de diálogos simultáneos al reunir el nivel regional y el nivel transatlántico. La cumbre se caracteriza por su método genérico de "diálogo colegiado" de dos niveles simultáneos entre los pares del más alto nivel político para tratar la coherencia de las políticas y posiciones respectivas desde el doble punto de vista de los intereses comunes transatlánticos y de la integración regional. Los retos e intereses del diálogo se duplican: el interés de un diálogo interregional entre responsables nacionales se encuentra así multiplicado por el interés del diálogo regional para los responsables nacionales. Cada participante puede observar las posiciones de sus socios regionales frente a la otra región, lo que ofrece oportunidades de avanzar en la percepción de los intereses comunes. En forma recíproca, el interés del diálogo entre estos responsables nacionales de una misma región se encuentra estimulado al exponerse a la mirada de los pares de la otra región. Estas "interacciones cruzadas" dinamizan los diálogos y son, de este modo, factores de aceleración de la integración regional y de la asociación estratégica birregional.

²⁹ Ver trabajos recientes del BID, "*Bienes Públicos Regionales. Propuesta para ampliar la participación del Banco* (GN-2275-3), Washington D.C., 2004" y Ferroni, M. "Regional Public Goods: The Comparative Edge of Regional Development Banks", en "Financing Development: the Power of Regionalism" by Birdsall, N. and Rojas-Suarez, L., Institute for International Economics, Washington, 2005.

³⁰ Por ejemplo, para impedir contagio e inestabilidad monetaria o financiera, ganar credibilidad mediante instituciones o reglas supranacionales, explotar economías de escala o generar sinergia en materia de transportes, energía, salud, medio ambiente, etc.

³¹ Sin que esto implique, justamente, perder soberanía. Ver SELA 2005 "Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional." Caracas, Septiembre 2005, Ghymers C. y Quenan C.

34

Como ya se expuso en la introducción, la cumbre de Guadalajara identificó, como temas prioritarios de la relación birregional los de la cohesión social y de la integración regional. La Comisión Europea estableció, además, un vínculo explícito entre los progresos de la integración regional en los diferentes bloques subregionales de ALC y sus intenciones de concluir entre estas subregiones y la UE, acuerdos de asociación y libre comercio. En su última comunicación sobre su política con América Latina³² la Comisión Europea reafirma estas prioridades. Sería coherente entonces que la cumbre de Viena se oriente hacia una discusión global, al más alto nivel, sobre la coherencia entre los tres temas clave para ambas regiones, es decir, la apertura comercial recíproca, la integración regional y la cohesión social. En el contexto de esta discusión global cabe identificar explícitamente el tema de los Bienes Públicos Regionales cuya producción podría ser fomentada por la cumbre, dado que este concepto concretiza el interés de enfocar al nivel regional como método de desarrollo y de cooperación, punto-clave de interés compartido entre las dos regiones.

El carácter simbólico de la realización de esta cumbre en Viena podría ser utilizado para expresar el interés de los países latinoamericanos y caribeños por el éxito reformista e integrador de los nuevos estados miembros centro-europeos. El reto consiste en lanzar este doble diálogo para poder influir, en definitiva, en las negociaciones mediante concesiones recíprocas y mutuamente estimulantes, como se desarrollará más adelante.

II. BASES PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA PARA LA CUMBRE UE-ALC

1. América Latina y el Caribe o la integración por un método común

a) ALC existe como región por la similitud de retos y de dificultades que encuentran sus países miembros para enfrentar a la globalización y por el gradual consenso latinoamericano y caribeño...

A pesar de su gran heterogeneidad, de sus divisiones y de su falta de integración efectiva, ALC existe como región en la medida que tiene intereses comunes y capacidad de proyectar posibles actuaciones comunes. No es necesario coartar la autonomía de sus estados miembros o tener una institucionalidad formal como la UE para tener un proyecto político regional y actuar a favor de la cohesión e integración regional.

Tanto el análisis de la situación geopolítica de América Latina y el Caribe (ALC) como de su dinámica macroeconómica muestran que sus países componen una verdadera región. Esta región en su conjunto está expuesta a los efectos y asimetrías producidos por la globalización que apuntan a la necesidad para todos sus estados miembros de reforzar los sistemas de gobernanza democrática y los esfuerzos dedicados a la erradicación de la extrema pobreza, al acceso a la educación y a la defensa del medio ambiente. Esta observación es compartida por las diversas tendencias políticas y los analistas de los países de la región: se está formando un claro consenso latinoamericano y caribeño sobre la necesidad de cambios internos profundos para enfrentarse con éxito a las presiones de la globalización, y cuya responsabilidad recae en los gobiernos nacionales.

Aunque las recetas preconizadas no tengan que ser las mismas, se puede observar una convergencia de puntos de vista sobre un número creciente de principios y temas claves de políticas económicas (tal como la estabilidad monetaria, la sostenibilidad fiscal, la apertura externa, la integración regional etc.), haciendo posible la formación de una

³² "A stronger partnership between the European Union and Latin America", COM(2005) 636 final del 8 de diciembre 2005, *op.cit.*

agenda común o por lo menos la formulación de prioridades comunes y de políticas compatibles. Si bien es cierto que subsisten divergencias de políticas y de opciones – y es sano que así sea sobretodo entre economías heterogéneas - ningún país, movimiento político o corriente analítica pretende hoy día que los problemas de ALC puedan ser resueltos con las mismas recetas y sin una “reforma de las reformas”. Todos se inclinan ahora frente a la realidad de las estadísticas regionales que revelan el retraso acumulado. Ningún país o gobierno se escapa de un nuevo pragmatismo que facilita el dialogo entre países ALC.

...que justifica plenamente un enfoque cooperativo a nivel de la región en su conjunto...

A pesar de su gran heterogeneidad entre ellos, todos los países de la región comparten dificultades semejantes. De hecho, muchos elementos en sus diagnósticos son comunes dado que se enfrentan al mismo reto de cómo adaptarse con éxito a la globalización mientras los responsables son cada vez más conscientes de los impactos negativos que los problemas no resueltos de sus vecinos pueden generar para uno mismo. Por lo tanto, se consolidan bases convergentes para fundamentar un esfuerzo cooperativo entre gobiernos e instituciones de todos los países de ALC.

Una cooperación regional entre países de ALC para examinar problemas comunes y tratar de definir una estrategia compartida para insertar a la región en un mundo globalizado y multipolar, no sólo no puede encontrar objeciones de principio, sino que se vuelve una prioridad en la medida que podría constituir un factor catalizador de reformas y generador de sinergias beneficiosas para cada país. Incluso, no sacar pleno provecho de la oportunidad que ofrece un esquema cooperativo regional constituiría un error histórico muy grave, no sólo para los actuales dirigentes políticos, sino para las administraciones nacionales mismas que se inhibirían así de explotar los medios necesarios para cumplir sus misiones respectivas a futuro.

...para sacar provecho de la cumbre de Viena con la UE y rendir cuentas a sus ciudadanos...

En este contexto, la próxima cumbre ALC-UE de mayo 2006 ofrece precisamente una doble oportunidad de cooperación internacional: primero, constituye un caso-piloto para reforzar la capacidad concreta de cooperación entre países de la región para definir prioridades comunes y experimentar fórmulas para dar un contenido operacional a este evento internacional; segundo, es un esfuerzo de cooperación interregional en un mundo que se vuelve más multipolar y que permite alcanzar objetivos estratégicos a menor costo en la medida que ALC sea capaz de hablar con una sola voz para lograr un mayor apoyo europeo. En total, ambas caras del caso se refuerzan mutuamente para que ALC esté en mejor posición de mejorar el bienestar de cada uno de sus componentes nacionales mediante la formación de una alianza estratégica transatlántica concreta. Más aún, en caso de falta de cohesión regional por parte de ALC el ciudadano en su ineluctable presión hacia una mejor “rendición de cuentas” de sus dirigentes, se preguntaría cual sería la justificación de participar en esta cumbre “asimétrica” si la región no logra adoptar posiciones cooperativas o una estrategia común frente a la UE cuya fuerte institucionalización refuerza sus posiciones mientras privilegia las concesiones a favor de países capaces de adoptar posiciones coordinadas. Esta exigencia popular de coherencia mínima está tomando velocidad con el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia en la región. Debería permitir transformar la asimetría de la cumbre (la EU siendo más avanzada en su proceso de integración) en fuerza movilizadora para ALC.

36

...en un momento histórico crucial en el cual ambas regiones convergen también en la búsqueda de un modelo socio-económico para compatibilizar eficacia con equidad...

Por el lado de ALC, el tipo de dificultades y decepciones generadas por la manera con la cual se implementaron las políticas en el marco del llamado "Washington consensus", apunta precisamente a mirar hacia posibles alternativas o rectificaciones a partir de las experiencias tanto positivas como negativas del caso europeo, y en particular a partir de los altibajos del llamado "modelo socioeconómico europeo". Precisamente, por el lado de la UE, dos evoluciones recientes llaman la atención de los responsables ALC y de los observadores desde esta región:

- 1) la manera con la cual las economías europeas del ex-bloque de la Europa del Este lograron exitosas reformas en la órbita de la integración europea, y
- 2) los debates de fondo sobre el (o los) "modelo(s) socioeconómico(s) europeo(s)" en un contexto interno de desilusiones y temores populares frente a los golpes crecientes de las oleadas globalizadoras.

Los responsables ALC son conscientes que las dificultades actuales de crecimiento y empleo en la Unión Europea - y sobretodo en la zona euro - no sólo apuntan a focalizar la atención sobre la reforma de los sistemas de protección social y sus fundamentos, sino que tienen impactos políticos cuyas consecuencias afectan directamente a las posturas y políticas con sus socios de ALC. Por la misma razón, estas dificultades influyen también sobre la orientación futura del proceso mismo de integración europea lo que puede tener efecto sobre los esquemas de integración en ALC. En definitiva, aunque en dos contextos (aparentemente) radicalmente diferentes, las dos regiones enfrentan un proceso analítico común ligado al reto común de la globalización y a las implicancias comunes de las respuestas respectivas. A esto se suma el paralelismo en las dificultades que ambas regiones encuentran para profundizar sus procesos respectivos de integración regional: la UE tras su ampliación para lograr las reformas internas necesarias, ALC para lograr sus fórmulas propias para existir como región o conjunto de subregiones.

...lo que ofrece una complementariedad entre ambas regiones al dar prioridad a los dos temas de "integración regional" y de "cohesión social"...

Aunque partiendo de bases muy diferentes, las dos regiones comparten así una interrogante común en sus búsquedas propias para lograr reformas que lleven a "crecer con equidad" y cuya respuesta condicionará directamente el futuro de las relaciones entre ambas regiones. Esta complementariedad de la problemática en las dos regiones ofrece precisamente una interesante base cooperativa para la cumbre, otorgando a ALC un papel potencial de protagonista en los debates actuales de la UE. Recíprocamente, la UE cuya experiencia y diversidad en sus modelos sociales, así como respecto de las reformas del Este y su integración exitosa en la UE podría también influir sobre ALC.

La necesidad para ALC de poder contar a la vez con una mayor apertura y con una verdadera integración entre sus economías para sacar provecho de las oportunidades de la globalización, y así poder fundamentar su propia cohesión social y fortalecer sus democracias, podría incluso volverse un factor estimulante para los interlocutores europeos en sus debates internos sobre las reformas de la UE y su propia agenda integradora. De igual forma, las ya anunciadas exigencias de la UE de avances en el proceso latinoamericano y caribeño de integración regional como condición para llegar a nuevos acuerdos de asociación con la UE, son potentes palancas para concretar las uniones regionales anunciadas en el plano político pero que siguen

plagadas de obstáculos en sus implementaciones efectivas. Se entiende así que la conexión estrecha entre las negociaciones comerciales y las agendas de integración regional respectivas constituye un vector "dinamizador" de la cumbre.

...poniendo en claro el intrínseco vínculo que une las negociaciones comerciales a la vez con la integración regional y con la cohesión social...

Además, dada la importancia del tema de los costos sociales de la apertura y de la flexibilidad requerida tanto para la integración regional como para adaptarse a la globalización, se entiende también la prioridad dada en la cumbre anterior a los temas de la integración regional y de la cohesión social. No es casualidad que ellos constituyan los dos ejes específicos de la vía europea, y por lo tanto ofrecen los dos ejes de orientación de las relaciones cooperativas entre las dos regiones que más comparten valores sobre el tipo de sociedad en la cual quieren vivir. Son precisamente estos dos temas donde la UE puede y desea compartir experiencias, tanto positivas como negativas, y ofrecer orientaciones y ayuda a ALC. Son justamente estos dos temas los que permiten a ALC "exigir seriedad de parte de la UE" y por tanto demandarle una reciprocidad coherente: en virtud de la cohesión social, ALC tiene derecho a un mejor acceso a los mercados agrícolas de la UE, mientras la petición europea de una mejor integración regional entre los países ALC es una manera para la UE de "exigir seriedad de parte de ALC" en su gobernanza y en su apertura externa y otorgar reciprocidad a la UE en temas industriales y de servicios.

Los principios generales del vínculo entre negociaciones comerciales y cohesión social y regional fueron ya definidos y confirmados en la cumbre de Guadalajara. Eso permite identificar un tipo específico de alianza estratégica entre ALC y la UE que proporciona los incentivos a todos los países involucrados, reduce el peso relativo de los lobbies proteccionistas de cada país, y da un carácter de "paquete coherente y estratégico" a la cumbre en el momento que la ampliación al Este de la UE permite a ALC descubrir nuevos socios con reformas exitosas.

El presente trabajo propone apoyarse sobre estos nexos de coherencia entre comercio, crecimiento y cohesión social para ofrecer un marco estructurado con vistas a avanzar en la preparación de la cumbre de Viena mediante un "método común".

Conviene esbozar panoramas sintéticos de las problemáticas respectivas que enfrentan ambas regiones para después establecer un diagnóstico de las relaciones bilaterales entre ambas y poder así formular una estrategia para ALC.

2. Panorama sintético de la problemática actual de las economías de ALC.

a) Las reformas económicas generalizadas han sido decepcionantes para el crecimiento y la equidad...

La "década perdida" de los años 80 con la crisis de la deuda externa fue seguida por un crecimiento promedio mediocre, con altibajos plagados de agudas crisis financieras, que llevó a una "media-década perdida" en el período 1998-2003 seguido por un repunte con bases frágiles en el 2004-2005. Las reformas económicas y la recuperación de la democracia no han traído el desarrollo esperado ni la justicia social prometida, generando una espiral de inquietudes y de frustraciones en las poblaciones. Si bien es cierto que en una década y media, la región logró salir de la inflación y del sobre-endeudamiento, mientras importantes reformas de apertura externa, de liberalización y de gobernanza, permitieron avanzar hacia economías de mercado, los resultados se quedan muy decepcionantes en lo concerniente al crecimiento y la

equidad. El bajo crecimiento del PIB, la aguda inestabilidad macroeconómica y la inequitativa distribución del ingreso resultante han sobrepasado los resultados positivos.

En 2005, el ingreso promedio por habitante de ALC está más distante del bienestar económico de los países avanzados y del conjunto (en ampliación explosiva) de las otras economías emergentes que lo que estaba en 1990, y además este ingreso promedio disfraza una distribución notablemente más regresiva que en los países desarrollados y de Asia Oriental. El sueldo real promedio en 2004 está todavía en su nivel de 1990 – es decir inferior al nivel alcanzado 25 años atrás (en 1980) – mientras el PIB por habitante registró un crecimiento anual promedio de 0,9% en el período 1990-2004. Este progreso del PIB per cápita frente a un sueldo real estancado indica una mayor desigualdad social. Otros dos parámetros-claves bastan para justificar la desilusión general: 1) la proporción de pobres en 2004 está en 42,9% de la población, lo que muestra una baja con respecto a la desastrosa situación alcanzada en 1990 con 48,2%, pero que queda por encima del 40,5% del año 1980, y 2) la tasa de inversión bruta que condiciona al crecimiento potencial y al empleo (e indirectamente a la sostenibilidad socio-política) cuyo promedio fue de 19,8% del PIB durante el período 2000-2004, es inferior al nivel de 21% logrado en las dos décadas anteriores, ya consideradas como insuficientes para resolver los problemas sociales, y está por debajo en 6 puntos del PIB a la tasa observada en la década de los 70. Considerando la importancia crucial de las inversiones para la incorporación del progreso tecnológico, no se pueden considerar solucionados los problemas de subdesarrollo económico de ALC, y teniendo en cuenta que los problemas sociales no tienen salida democrática sin crecimiento económico sostenible, se puede concluir que ALC sigue en una muy difícil situación.

...en razón de sus implementaciones generalmente dogmáticas e incoherentes...

Si bien es cierto que lo anterior no implica que la región hubiera experimentado un mejor crecimiento sin reformas algunas – de hecho hubiera sido mucho peor dada la insostenibilidad tanto macroeconómica como política de los esquemas anteriores – parece ahora reconocerse que se cometieron errores al aplicar una fórmula única y dogmática a realidades complejas y diversas que exigían de políticas complementarias para compensar las fallas estructurales e institucionales³³. No fueron tanto las metas de las reformas las que generaron los problemas sino, más bien, los caminos para cumplirlas. Existe ahora un amplio consenso sobre las fallas graves de los esquemas anteriores – inflación, déficits, proteccionismo, intervencionismo sin apropiada rendición de cuentas, corporatismo etc. – y sobre la imperiosa necesidad de emprender reformas hacia economías de mercado, abiertas al exterior y respetuosas de los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, las transiciones conllevan dificultades peculiares que las recetas neo-liberales subestimaron o negaron por dogmatismo, al creer que las instituciones necesarias al buen funcionamiento de los mercados iban a nacer espontáneamente o que el sector privado, supuesta y necesariamente eficiente y reactivo, iba a proveer automáticamente todos los ingredientes que requieren los inversionistas para aumentar el sendero de crecimiento endógeno de la economía. El ejemplo más obvio de estos errores fue el caso de la liberalización precoz y radical de la cuenta de capitales que se transformó en una fuente de costosos choques desestabilizadores.

³³ Para análisis metódico de las reformas, ver los trabajos de la CEPAL, en particular Ricardo French-Davis "Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal", ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2005; también ver P. Krugman "The Age of Diminished Expectations", Cambridge, MIT, 1990, J. Williamson, "Overview, An Agenda for Restarting Growth and Reform", en Kuczynski and Williamson, "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America", Washington, Institute for International Economics, 2003, D. Rodrik, Growth Strategies, NBER Working Paper n°10050, Cambridge, 2003.

...al exponer a la economía regional a un círculo vicioso de inestabilidad macroeconómica y financiera...

Un proceso de causalidad circular acumulativa atrapa a la región en una dinámica macroeconómica inestable que, por sus asimetrías, inhibe al crecimiento. Sobresale en el caso de ALC la trayectoria altamente cíclica del PIB de la región en correlación estrecha con los altibajos excesivos de los flujos internacionales de capitales (ver análisis de la CEPAL). Esta asociación entre flujos de capital y actividad interna caracteriza el impacto asimétrico de la globalización financiera sobre las economías emergentes como las de ALC. Durante los períodos de auge, los capitales ingresan con entusiasmo para aprovecharse de activos subvaluados al contagiarse el exceso de optimismo que impulsa al alza los precios de los activos y del tipo de cambio real, mientras estas entradas de capitales reducen las restricciones de financiamiento y refuerzan el carácter procíclico de las políticas monetarias y fiscales internas. A su vez, ello estimula la afluencia de capitales externos especulativos, creando burbujas y descalces entre activos y pasivos financieros. Así se empuja a la economía hacia una zona de vulnerabilidad: las principales variables macroeconómicas se desvían de sus niveles sostenibles, haciendo inevitable las crisis financieras y cambiarias, con un proceso revertido de exceso de baja de precios de activos, de fugas de capitales, de recesión y de depreciación cambiaria. El costo económico, social y político de estos altibajos es gigantesco.

La explicación de este círculo vicioso radica en las asimetrías de la globalización financiera para las economías emergentes cuya liberalizada cuenta de capitales incentiva los excesos al provocar intensas fluctuaciones en la disponibilidad de financiamiento externo con importantes efectos reales negativos. Esta inestabilidad, al aumentar los riesgos y los cambios de precios relativos, desalienta fuertemente la acumulación de capital y los progresos de productividad, lo que inhibe el crecimiento, además de provocar costosos procesos de ajustes, de re-asignación de recursos, de daños sociales y de pérdida de credibilidad de los gobiernos y partidos políticos.

...que al empeorar las condiciones de integración regional agrega otro círculo vicioso...

La inestabilidad macroeconómica regional y las crisis que la acompañan empeoran la cohesión regional y social, otros dos procesos que también presentan características de causalidad circular agregando obstáculos al crecimiento sostenible.

El primer proceso viene de la relación causal entre convergencia macroeconómica e integración regional: la primera resulta necesaria para la profundización de la segunda. La dinámica inestable descrita se acompaña de divergencias macroeconómicas entre economías vecinas que resultan de las diferencias de reacciones por país a la inestabilidad en función de las estructuras respectivas y de las diferencias de opciones de políticas nacionales. Con una convergencia macroeconómica insuficiente, los actores económicos enfrentan riesgos mayores en las relaciones intrarregionales. La integración real entre economías vecinas no puede desarrollarse. Incluso el respeto a los acuerdos comerciales existentes se vuelve difícil cuando los tipos de cambios reales bilaterales son inestables y ponen en jaque las negociaciones arancelarias. Por un lado, la vulnerabilidad a los choques externos de cada economía aumenta. Eso amplifica sustancialmente las externalidades generadas recíprocamente por las políticas macroeconómicas nacionales. Este contexto de incertidumbre regional induce a intentos de diferenciación competitiva que contrarrestan la cooperación regional. Dentro de esta configuración inestable y de crecimiento insuficiente, las agendas integradoras de las subregiones no logran implementarse en forma creíbles y no permiten

40

beneficiarse de efectos de anticipación positivas (reducción de riesgo, aumento de las inversiones y del crecimiento) a los operadores económicos y financieros, dejando dominar los efectos negativos (inestabilidad de los precios relativos, incertidumbre de rentabilidad, subinversión) reforzando así las asimetrías generadas por la globalización en contra de la integración regional.

Ahora bien, la integración regional constituye precisamente una opción realista para compensar ciertas vulnerabilidades estructurales de las economías de ALC al corregir fallas de mercados internos, típicas de economías emergentes, y acelerar su desarrollo. No se trata de actuar mediante "proteccionismo comercial" (desviar comercio) sino de mejorar la competitividad estructural (o sistémica ³⁴) y reducir las incertidumbres (baja de prima de riesgo para el inversionista) al complementar los factores e insumos productivos nacionales con los de los vecinos, tejiendo interdependencias productivas perdurables para diversificar las exportaciones y mejorar la competitividad. La reducción creíble de la segmentación de los mercados regionales genera sinergias al complementarse los mercados nacionales. Así se generan nuevas ventajas comparativas en sectores no tradicionales (aumento de comercio y desarrollo), tal como ha demostrado la CEPAL (R. Ffrench-Davis, 2005): las exportaciones intrarregionales de los países de ALC, al ser más intensivas en tecnología que las exportaciones extrarregionales, son más generadoras de externalidades positivas, tienen una demanda más dinámica y más estable, e impulsan más al crecimiento interno. Sin mayor integración regional, el crecimiento regional se encuentra obviamente, más limitado.

...Estos dos procesos perversos se combinan a su vez para debilitar la cohesión social interna, lo que constituye también un círculo vicioso inhibitorio del desarrollo....

En ALC se observa una inquietante fragilidad de la cohesión social como resultado de la creciente desigualdad que acompaña las reformas y los ajustes practicados. La creciente percepción popular de una injusta situación como consecuencia de la globalización y los cambios realizados, debilita el apoyo político a la continuación de la imprescindible disciplina macro-fiscal y de ciertas reformas necesarias, entre otras la vinculada al necesario impulso a la integración regional. Además, crece la incertidumbre con la pérdida del consenso social, que afecta tanto a la competitividad como al crecimiento (freno a las inversiones, reducción del horizonte previsible).

...Sin embargo, por su naturaleza "acumulativa", estos procesos perversos pueden también transformarse en círculos virtuosos del desarrollo sostenible.

La concatenación de los tres procesos perversos expuestos conlleva a serias dificultades para restablecer un sendero de crecimiento alto y sostenible. Sin embargo, la naturaleza misma de estos procesos ligados de causalidad circular implica que son reversibles en efectos acumulativos positivos y que corregir uno de ellos, tiene efectos mutuos sobre los otros, lo que refuerza el impacto de las medidas positivas. Por lo tanto, actuar simultáneamente sobre las causas de estos tres obstáculos al desarrollo tendrá efectos multiplicados sobre el crecimiento.

En consecuencia, los responsables políticos y técnicos de ALC se enfrentan con la especial responsabilidad de encontrar rápidamente las fórmulas operacionales para transformar estos procesos en círculos virtuosos.

³⁴ "competitividad sistémica" en el sentido de la CEPAL, ver R.Fajnzylber (1990) y R. Ffrench-Davis (2005).

Por definición, las soluciones óptimas suponen poder actuar simultáneamente en los tres campos analizados: condiciones macroeconómicas, integración regional y cohesión social.

Como se apuntó en la introducción, si bien es cierto que se trata de una responsabilidad nacional soberana, es más eficiente concebir las acciones posibles en un contexto cooperativo, tanto entre los países de ALC que comparten los mismos problemas y que deberían sacar provecho de sus esquemas de integración regional, como con la UE que ofrece experiencias y cooperación concretas en los dos temas claves: el de la integración regional y de la cohesión social.

Para tomar conciencia de las bases complementarias que puede ofrecer una cooperación estratégica con la UE, conviene esbozar un panorama de la UE traduciendo las convergencias de sus retos actuales con los de ALC.

3. Panorama sintético de la problemática actual de las economías de la UE.

a) Las economías de los 15 antiguos países de la UE se enfrentan también a una combinación perversa de crecimiento insuficiente, dificultades para concluir su integración regional, y debilitamiento de su cohesión social...

Las economías de la UE ampliada deben tratarse todavía como compuestas de dos grupos distintos: los 15 antiguos Estados Miembros (AEM) y los 10 nuevos Estados Miembros (NEM) incorporados a la UE en mayo del 2004 al cabo de reformas radicales y exitosas. Estas reformas y el método de integración constituyen obviamente material del más alto interés para los dirigentes de ALC, y son parte de la experiencia que les ofrece compartir la UE. Conviene recalcar que los 10 NEM comparten similitudes con ALC en la medida que son economías que tuvieron que abrirse y transformarse en economías de mercado en el decenio pasado. Estas naciones fueron directamente sostenidas por la integración a la UE, lo que simultáneamente implicaba la integración entre ellos mismos.

Aunque los 10 NEM participan plenamente en los procesos de decisiones y se integran con una velocidad espectacular, sus pesos económicos quedan tan reducidos respecto a los AEM, que conviene focalizarse en la situación de estos 15 AEM para entender las prioridades actuales de la UE. Estos 15 AEM siguen presentado diferencias significativas en las estructuras de sus economías, en sus modos de gobernanza y en sus modelos sociales.

A pesar de dichas diferencias, estos AEM se encuentran también atrapados en un proceso que obstaculiza su crecimiento y sus objetivos de cohesión regional y social. Aunque las razones y modalidades sean muy diferentes al caso de ALC, este proceso se caracteriza también por su naturaleza acumulativa, justificando el calificativo de causalidad circular, en el cual crecimiento, integración regional y cohesión social están intrínsecamente ligados, tanto al alza (círculo virtuoso) como a la baja (círculo vicioso). Conviene hacer una lectura de estos procesos en la óptica de buscar sinergias con los países ALC.

...justificando que se hable ahora de crisis grave en la UE...

Por un lado, los pesimistas pueden prever un incremento de graves problemas políticos con potenciales efectos sobre las políticas externas, en caso de no ser capaz de romper el círculo vicioso y restablecer el sendero de crecimiento necesario. Por otro lado, la trayectoria del pasado indica que la UE dispone de mecanismos probados y potentes para resolver sus crisis a tiempo, lo que permite a los optimistas apostar sobre una salida de crisis con un fortalecimiento a plazo como resultado de un círculo virtuoso

42

restablecido mediante las instituciones y prácticas comunitarias. Ambos lados basan sus evaluaciones en argumentos serios y probabilidades parecidas (desde el punto de vista estratégico lo importante no es tanto prever ahora quien tiene la razón sino poder analizar las fuerzas en presencia para sacar provecho de la crisis europea. Ver más adelante parte 4).

Mientras tanto, y a pesar de realizaciones indiscutibles y exitosas, la integración europea se encuentra de hecho en una crisis nueva y profunda. El rechazo en marzo 2005 por el Consejo Europeo de la directiva sobre liberalización de los servicios fue la manifestación clara de esta crisis. Este rechazo constituyó un voto político en contra de la ampliación al día siguiente de celebrarla, en contra de los derechos esenciales de sus 10 NEM, en contra del artículo 49 del propio Tratado de la UE que establece la libertad de proveer servicios en el mercado único, y en contra del pueblo europeo al minar las bases fundamentales de la UE pactadas (y democráticamente ratificadas) en su artículo 2 que hace del mercado único su mayor instrumento para cumplir sus metas finales: el crecimiento sostenible, el empleo y la protección y cohesión social.

Los votos negativos de Francia y de Holanda (en mayo y junio 2005) a la ratificación de la ya firmada "constitución europea", confirmaron la gravedad de este rechazo a la UE existente como respuesta a la globalización. Ella "se explica" por la frustración respecto de una UE incapaz de responder a las inquietudes de las opiniones públicas frente al bajo crecimiento y a las amenazas sobre el empleo, la protección social y los bienes públicos. Sin embargo, esta "explicación" revela la trágica contradicción de responder al bajo crecimiento oponiéndose al único remedio existente para elevar el crecimiento potencial: oponerse a la constitución equivale a impedir que la UE disponga de los instrumentos para poder mejorar la competitividad y volver a un crecimiento sostenible más alto. Se puede entonces hablar de una "crisis seria". Las opiniones públicas están así paradójicamente opuestas a los medios para restaurar un sendero más alto y enfrentarse con éxito a la competencia externa. El hecho de percibir al "mercado único" como una amenaza para el modelo social europeo en vez de entender que es la falta de reforma a los abusos de este modelo lo que constituye la verdadera amenaza, refleja la gravedad de la crisis actual en la UE.

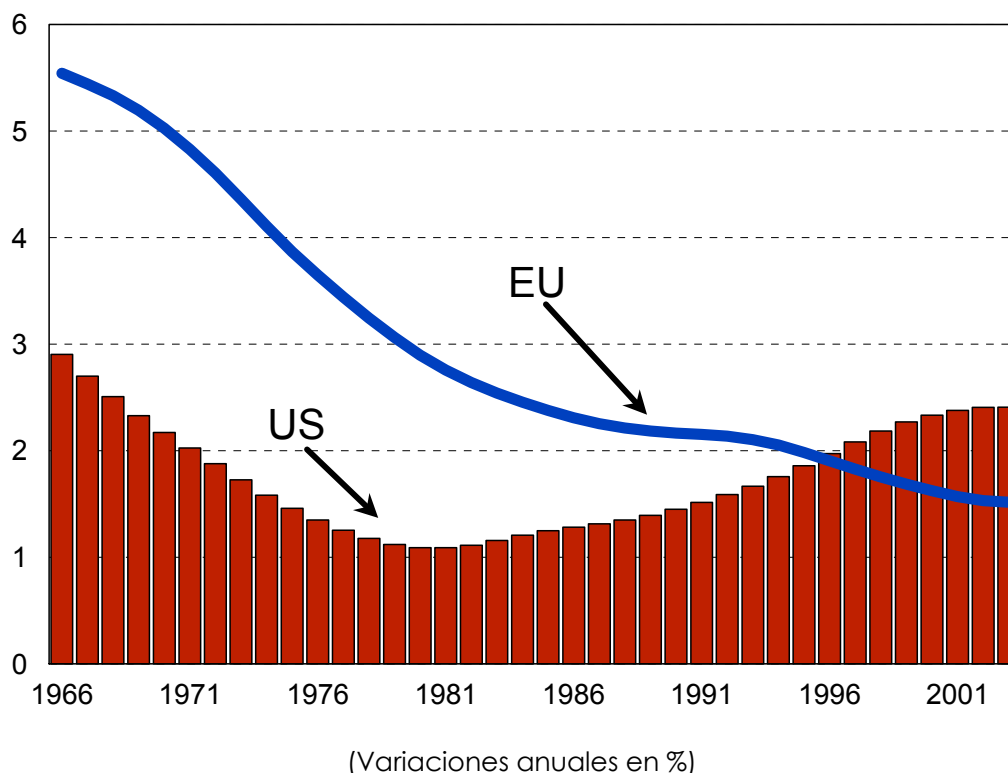
...como resultado de la aceleración de las presiones de la globalización sobre un sistema económico rígido en la UE...

Los cambios acelerados que resultan de la emergencia de unos mil millones de trabajadores adicionales (básicamente con la adopción reciente de economías de mercados en China e India) en una economía mundial más abierta, desatan presiones de competencia y cambios tecnológicos sin precedentes en la historia. Por ejemplo, en unos años, China se ha vuelto el segundo proveedor de bienes industriales a la UE, y un proceso similar ha empezado en materia de servicios con otros países emergentes como la India. Este proceso ofrece oportunidades para las economías sistémicamente aptas a reaccionar con rapidez mediante la adopción acelerada de tecnologías y capacitación adecuadas. El mismo proceso amenaza precisamente a aquellas economías cuyas instituciones favorecen a los "rent-seekers" corporativistas que logran así frenar los cambios ineluctables, dejándolas con tecnología y mano de obra obsoletas.

Este fenómeno inherente al proceso de globalización es también el origen de las dificultades de crecimiento en Europa, pero actúa en forma diferente para estos países con economías avanzadas. Al contrario de ALC, donde la globalización produce sobretudo efectos desestabilizadores vía los flujos de capitales sobre las políticas macroeconómicas, en la UE la falta de crecimiento resulta de una combinación más

compleja de factores en un sistema económico poco flexible, que resta competitividad por falta de productividad e innovaciones.

Gráfico 16
Productividad del trabajo por hora



Fuente: Comisión Europea, DG ECFIN

...a pesar de los progresos sistémicos logrados en el "policy-mix" macroeconómico con la UEM, ...

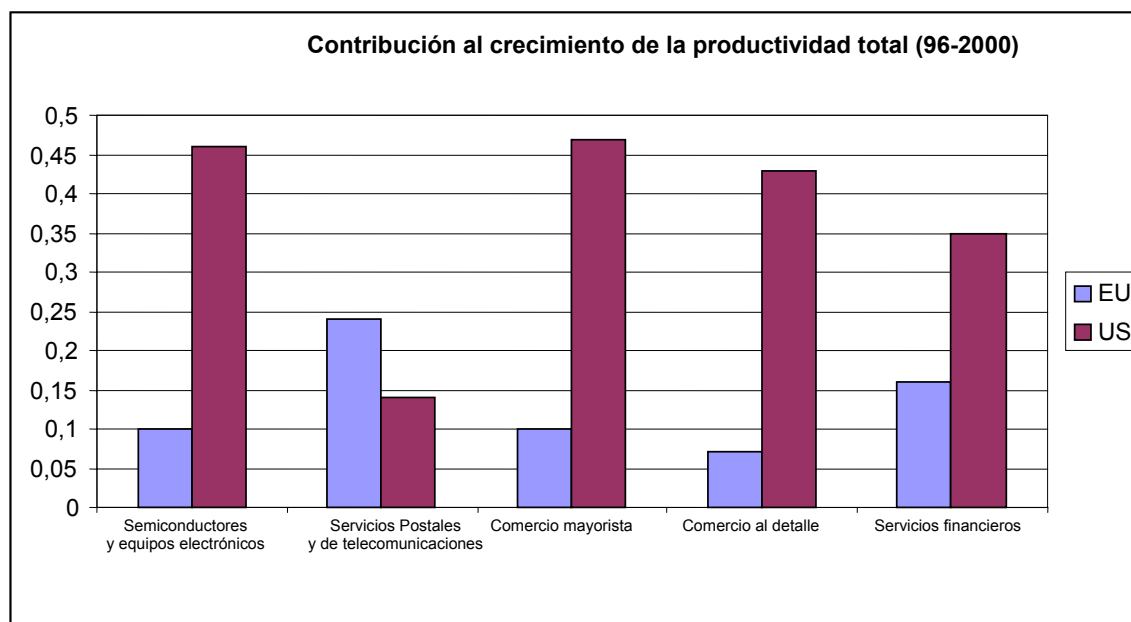
Desde el proceso exitoso de convergencia macroeconómica que llevó la Unión económica y monetaria a la adopción del euro como moneda única para 12 de sus miembros, el "policy mix" macroeconómico (la combinación de políticas monetarias y fiscales) ha podido corregir lo esencial de sus sesgos y defectos anteriores. Si bien es cierto que ya las condiciones macroeconómicas no pueden ser consideradas como obstáculo al crecimiento (como era el caso antes con los déficits excesivos que llevaban a políticas monetarias restrictivas con crisis cambiarias) en la UE, tampoco han recuperado los márgenes de maniobra necesarios que se requieren para ser un factor de crecimiento. La razón es el inacabado saneamiento presupuestario en las grandes economías de la zona euro que no respetaron los compromisos solemnes del "Pacto de Estabilidad y Crecimiento". Desde la creación del euro en 1999, las principales economías de la zona euro no respetaron plenamente las nuevas reglas fijadas en materia de disciplina fiscal. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento no impidió que muchos Estados miembros volvieran a políticas fiscales procíclicas, lo que sin lugar a dudas ejerce efectos negativos para el crecimiento en la UE a través del impacto sobre las expectativas de la credibilidad de la gobernanza de la zona euro y la sostenibilidad de las políticas fiscales: las perspectivas para las empresas y los consumidores integran probabilidades de recortes inevitables de los déficits, lo que pesa negativamente sobre el crecimiento de la demanda interna.

...la insuficiencia de reformas microeconómicas...

Sin embargo, el mayor obstáculo al crecimiento de la zona euro no es de tipo macroeconómico y radica más bien en la combinación de una moneda única con reformas inacabadas para conseguir un verdadero mercado único de capitales y de servicios, así como la persistente ineficacia de los mercados laborales nacionales. El resultado es un sistema económico rígido, inadaptado a los retos de los cambios acelerados que conoce la economía global.

Se trata principalmente del tipo de funcionamiento de los mercados laborales y de políticas sociales, que fueron concebidos en los años 50 y 60 cuando el entorno económico era estable y previsible, y con un aporte demográfico a la fuerza de trabajo. Hoy en día, estos esquemas son inadecuados frente a los cambios demográficos y de competencia externa. Se han vuelto verdaderos obstáculos al crecimiento al ser sesgados hacia el "status quo" para proteger rentas de situación a nivel nacional. La UE está atrapada en una situación en la cual las políticas e instituciones nacionales no se han adaptado a las políticas e instituciones comunitarias: este divorcio impide sacar provecho del mercado único, de la moneda única y de las políticas de inversión y desarrollo (I + D) europeas.

Gráfico 17



Fuente : Comisión Europea, DG ECFIN

...plantea un reto fundamental a los responsables de los países europeos.

Las alternativas para los líderes europeos son bastante más simples que lo que los analistas o periodistas conjeturan dado el carácter insostenible del status quo actual: o serán capaces de salvar una forma de "modelo social europeo" mediante reformas nacionales a los regímenes sociales que logren conciliar "equidad con eficacia", y de esta manera asegurar la realización de la apertura europea externa, con un mercado único generador de más empleos competitivos, que permita realizar estrategias de I + D más ambiciosas, fomentadores de nuevos progresos de productividad, y permitiendo a la moneda única manejar un policy-mix más balanceado a favor del crecimiento; o

continuarán protegiendo a los "rentistas" nacionales en cuyo caso no sólo la globalización sino también el mercado único y el euro, aparecerán como enemigos del modelo social y la integración europea acabará en crisis o conflictos mercantilistas poco alentadores para sus socios externos.

Frente a estos dos polos posibles, la posición optimista debería salir ganando por ser la más realista y la más racional frente a la insostenibilidad y el costo altísimo de la oposición al cambio.

Es la ambición de la llamada "Agenda de Lisboa" que intenta coordinar los esfuerzos de reformas nacionales y estimular la apropiación por las opiniones nacionales de la necesidad de cambios estructurales para poder sacar provecho de la globalización. Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos durante la primera mitad de la década contemplada (2000-2010) son claramente insuficientes.

4. Dinamizar la Cumbre con una propuesta ambiciosa de ALC

a) Antecedentes favorables...

Paradójicamente, tanto el panorama de ambas regiones y de sus problemas sintetizados arriba como el diagnóstico de las relaciones mutuas y de las cumbres anteriores constituyen de cierta manera argumentos favorables para dar un claro empuje a la fórmula de la cumbre. Estos se resumen como sigue.

Considerando:

- el carácter irremplazable de la cumbre como espacio de encuentro entre dos procesos integradores diferentes pero que comparten intereses comunes transatlánticos,
- la convergencia de preocupaciones y dificultades entre ALC y UE en sus procesos respectivos de integración regional,
- los dos denominadores comunes de la búsqueda de una dimensión social para enfrentarse a la globalización en el marco de un fortalecimiento del regionalismo abierto,
- la posibilidad de un "win-win game" mediante una alianza estratégica ALC-UE,
- la efectividad de un dialogo directo al más alto nivel para dar señales a los actores a cargo de negociaciones o a los países dominantes en otros foros negociadores
- la necesidad de concretizar los compromisos de las cumbres anteriores frente a las opiniones públicas cansadas por la ausencia de resultados sociales visibles
- los nexos de coherencia entre los tres campos esenciales para el futuro común: comercio, integración y aspectos sociales, y
- el interés por el éxito de las economías del Este europeo que se incorporaron al modelo europeo

...Se abre una oportunidad para que los países ALC hablen con una sola voz a condición de ser capaces de coordinar a todos sus componentes...

Estos antecedentes apuntan a cerrar filas entre los países y subregiones de ALC, después de la experiencia poco favorable de la IV Cumbre de las Américas, para llegar a formular una iniciativa ambiciosa de ALC hablando con una sola voz para influir en la agenda y el método de la cumbre. No sólo esta ambición es posible sino que es la menos arriesgada comparada con la opción tradicional de llegar divididos, perdiendo credibilidad en temas cruciales al repetir un acto protocolario convencional con sus listas de buenas intenciones, tanto frente a los europeos inconformes por sus inercias institucionales como frente a los electores de ALC que esperan acciones visibles. Incluso, parece la única manera para conquistar una dinámica de negociación positiva: los

46

Europeos estarían sorprendidos positivamente, lo que les obligaría a responder con propuestas serias para no caer en incoherencias.

La fórmula de base consistiría en perfeccionar el mandato dado a la actual *troika* Brasil-México-Perú otorgándole formalmente el papel de portavoz único de ALC en los campos estratégicos acordados entre los países de ALC para presentar las posiciones comunes y dialogar con la UE. Eso implica una negociación previa y novedosa entre países de ALC. Aunque parezca delicada, el reto es tan fundamental que merece ser planteado francamente. Eso permitiría a ALC un progreso sistémico a dos niveles:

Primero, al fomentar la identidad regional al forzar a los Jefes de Estado y de Gobierno a adoptar (ex-ante) posiciones explícitas entre ellos sobre los intereses mutuos en juego. El hecho de exponerse a - y de beneficiarse de - las interacciones mutuas bajo la exigencia de no perder credibilidad frente a sus pares, constituye un contexto privilegiado que favorece el desarrollo de un juego positivo a favor de un consenso realista.

Segundo, al tomar de sorpresa al viejo continente sentado sobre sus procedimientos rígidos y su auto-complacencia frente a la tradicional desunión de ALC.

Varias fórmulas de mandato son posibles. La más simple y eficaz es el mandato previo: las autoridades nacionales acuerdan delegar su voz en la medida que se llegue a ciertas metas globales satisfactorias, y bajo la reserva de un acuerdo final ex-post. Eso implica acordar un margen de maniobra para la *troika* en curso de diálogo. Una u otra fórmula implicaría pasar por un Comisionado único, designado por sus pares de ALC, que encabezaría un consejo compuesto por los Presidentes de turno de las cuatro subregiones de integración más los dos países ya asociados con la UE (México y Chile) y con la participación técnica del Secretario Permanente del SELA y del Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Este representante único de ALC dirigiría en nombre del conjunto regional completo a la UE una oferta global de "alianza estratégica" que se debatiría en un diálogo directo en la cumbre de Viena para abrir varios grupos de trabajo permanentes. Estos grupos permanentes serían compuestos por los distintos negociadores de los campos técnicos respectivos. La diferencia sería hacer explícito el nexo entre ellos a través de la referencia a la cumbre, es decir involucrando al "colegio" de los Jefes de Estado y de Gobierno.

...para formular una oferta coherente que "tome la palabra a la UE"...

Cualquiera que sea la fórmula escogida, la estrategia consistiría en explotar la coherencia de los argumentos mismos usados por la UE en sus discursos hacia ALC: atreverse a "tomarles la palabra" a los interlocutores europeos, cuyas posiciones ya se conocen mientras ALC tiene todavía posturas menos definidas de antemano y supuestamente más divididas. El efecto "sorpresa" actuaría significativamente a favor de ALC.

Eso requiere sin embargo un acuerdo de principio formal entre todos los países de ALC para ponerse de acuerdo sobre un impulso nuevo hacia una sola estrategia: ofrecer la discusión de un "paquete integral" que permitiría una articulación dinámica de los tres temas claves (apertura externa, fortalecimiento de la integración regional, e inclusión de metas de cohesión social en las reformas) a favor del desarrollo sostenible y mediante el uso sistemático del mecanismo de diálogo regular entre pares de las dos regiones.

Aunque este método pueda parecer atrevido (o incluso contradictorio) respecto al acuerdo anterior de no interferir con las competencias de las negociaciones multilaterales, es la única manera de otorgar un verdadero carácter estratégico a la

cumbre y de cumplir con la legítima función de un espacio formal que reúne al más alto nivel de responsabilidad política. Otra vez, cabe tomar en cuenta las expectativas de los ciudadanos que esperan que los Jefes de Estado y de Gobierno ejerzan sus funciones. Esta presión podría reforzarse en caso de un fracaso de las negociaciones de la Ronda Doha. Esta probabilidad aboga aún más porque la cumbre tenga de hecho un papel en el diálogo comercial. Incluso, la cumbre podría así relanzar las negociaciones multilaterales, comprobando su papel estratégico cuando ejerce su alta autoridad en temas de interés común.

...solicitando al bloque europeo traspasar su experiencia con las reformas de las economías en transiciones que pudieron acceder a la UE...

La postura común de ALC utilizaría el interés de sus responsables para beneficiarse de un diálogo directo sobre las reformas de las economías del Este europeo que llevaron al crecimiento y a la integración con más éxito que las reformas bajo el llamado "Consenso de Washington". Esta legítima interrogante permitiría organizar un diálogo de fondo sobre las bases que comparten las dos regiones. La UE no podría negarse en la medida que ALC se muestre capaz de plantear estas pláticas con una sola voz y de manera estructurada.

...provocando una dinámica cooperativa de diálogos sobre los tres temas ligados...

Se trata de proponer a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE pronunciarse sobre un núcleo básico de principios fuertes sobre los nexos entre comercio - integración regional - cohesión social que, al ser compartidos con sus pares de ALC, abriría una dinámica cooperativa novedosa, canalizada mediante un triple mecanismo de diálogo interregional que llevarían a cabo los altos funcionarios nacionales a cargo de los tres áreas especializadas³⁵:

1) Un diálogo comercial es imprescindible en un paquete global para reforzar los intereses comunes de las dos regiones y la coherencia de la apertura con la cohesión social. Este nuevo diálogo estaría basado en los grandes principios que sostienen una oferta de reciprocidad balanceada para las dos regiones: ALC se compromete al principio irreversible de una apertura gradual de sus cuatro mercados subregionales, incluyendo servicios y bienes industriales, condicionado al mismo acceso al mercado interno de la UE, incluyendo al sector agrícola. Por supuesto las modalidades concretas de este tipo de diálogo corresponden a negociaciones ya existentes a nivel multilateral así como en otros foros. Sin embargo, su inclusión en los temas de la cumbre es imprescindible por razón de método: sacarlo de la cumbre usurparía parte de la esencia misma de este tipo de reuniones e impediría la dinámica esperada al ligarlo a los dos otros temas de cooperación con la UE, y ampliándolo a todos los países ALC para acelerar su coordinación. Además, eso permite disponer de una base operacional paralela en caso de fracaso de la Ronda Doha, cuyo éxito todavía es incierto.

2) Un diálogo interregional UE-ALC basado, por parte de ALC en la consolidación efectiva previa de los esquemas de integración regional de las cuatro subregiones, mediante no sólo la formación efectiva de uniones aduaneras para llegar a plazo a mercados únicos, sino también el compromiso de acuerdos recíprocos entre subregiones

³⁵ Cabe observar que eso cuadra con las recientes recomendaciones expresadas por la Comisión en su documento de preparación de la cumbre de Viena (Comunicación del 8 de Diciembre 2005, op. cit.). Esta recomendación se apoya no solo sobre las experiencias positivas observadas cuando los altos funcionarios de ambos lados trabajaron juntos, sino también sobre el propio "método abierto de coordinación" de la UE y el método REDIMA experimentado en materia de dialogo macroeconómico regional (ver nota siguiente).

48

de apertura privilegiada más rápida entre ellas, y además complementados mediante mecanismos formales en el ámbito macroeconómico. Se trata de generalizar el método aplicado en el experimento REDIMA de la CEPAL³⁶: oficializar el monitoreo (ya existente) de las políticas macroeconómicas nacionales y de la convergencia en las cuatro subregiones y a nivel de ALC, a cambio de la apertura de un diálogo macroeconómico técnico regular con la UE. La meta común es llegar a un intercambio en confianza entre pares a cargo de las políticas nacionales y regionales para mejorar los diagnósticos y las políticas nacionales y asegurar una convergencia mayor, garantía de la factibilidad de las aperturas recíprocas (tanto intra como interregionales). Ambas regiones se beneficiarían de la mirada crítica de sus socios, mejorando así la transparencia y la gobernanza a cada nivel. Para ALC se trataría de definir en conjuntos intra e interregionales las condiciones macroeconómicas de un crecimiento más alto. Esto implicaría, en términos concretos, cómo asegurar tipos de interés reales más bajos y posiciones fiscales que permitan políticas anticíclicas efectivas en toda la región.

3) Un diálogo interregional sobre la cohesión social del mismo tipo que en el ámbito macroeconómico, lo que supondría también un diálogo intra-ALC previo entre las cuatro subregiones para preparar pláticas ALC-EU con intercambios de buenas prácticas y monitoreo mutuo de políticas sociales nacionales y de lucha contra la exclusión y la pobreza. La meta principal de este diálogo sería la búsqueda común de soluciones realistas a los problemas de pobreza e inequidad. ¿Cuáles serían los “modelos sociales” realistas y respetuosos de las peculiaridades subregionales capaces de conciliar eficacia con equidad?

Un punto de partida sería la comparación de los sistemas fiscales: en ALC los impuestos indirectos constituyen el 60 % de los ingresos fiscales contra 30% en la UE. El hecho de que los más ricos en ALC pagan – en general - pocos impuestos llevará el diálogo hacia la definición de medidas eficientes de imposición fiscal y de gastos sociales más progresivos, con políticas activas hacia grupos-metas, con un monitoreo transparente y una participación ciudadana.

A su vez el “cuestionamiento” crítico de los responsables de ALC que no pueden permitirse recetas costosas para su crecimiento estimularía los debates internos a la UE. De hecho, a pesar de la diversidad de modelos sociales existentes en la UE así como de las opciones políticas, existen principios consensuales que la UE se vería más dispuesta a formular para responder a través de su experiencia propia al cuestionamiento de sus interlocutores de ALC. Se facilitaría de esta manera la formación de respuestas consensuales sobre las medidas más urgentes y más eficaces así como sobre las bases comunes esenciales a ambas regiones.

Un segundo tema importante sería la propuesta de constitución de novedosos mecanismos compensadores de los costos sociales de la apertura por subregiones mediante medidas de ajustes positivos (recapacitación laboral e inversiones con fines integradores) que dan una cierta protección a las personas, sin rigidez en cuanto a los puestos de trabajo (“*protecting people not job*” y “*promoting job mobility and not job stability*”). La Comisión Europea lleva adelante un debate sobre este tema y ALC podría contribuir útilmente e incluso ser protagonista en ello. ALC podría formular una propuesta de crear un fondo ALC con la cooperación de la UE. Este fondo sería regido por criterios objetivos y manejados por organismos técnicos paritarios ALC-UE independientes de las autoridades políticas, que rendirían cuentas a los Parlamentos regionales (de la UE y de

³⁶ REDIMA significa “Redes de Dialogo Macroeconómico” puestas en marcha por la CEPAL con las tres subregiones de América Latina y los altos funcionarios de Hacienda y Bancos Centrales nacionales a cargo de los aspectos técnicos de las políticas económicas nacionales. Ver sitio Web <http://www.eclac.cl/redima/> ...

ALC). Se solicitaría que la UE destinara a futuro una parte significativa de sus presupuestos de cooperación a tales mecanismos y apoyara las solicitudes de “prestamos concesionales” de las autoridades de ALC a los bancos de desarrollo. Si ALC ofrece a cambio modalidades transparentes de garantía en cuanto al manejo de estos fondos, la UE saldría ganando también y por lo tanto no tendría argumentos serios para negarse a participar. Es otro ejemplo de aplicación del principio “tomarle la palabra a la UE”.

...por la coherencia de la posición de ALC...

La coherencia interna de tal propuesta está dada porque se apoya sobre los nexos entre los “tres temas” de la manera siguiente:

ALC es consciente que su atraso en materia de equidad social constituye un *handicap* para su democracia y su crecimiento endógeno. En la medida que la UE hace del tema social y de la lucha contra la pobreza una prioridad en sus relaciones con ALC, se vuelve más difícil para ella negarse a abrir sus mercados agrícolas y de productos intensivos en mano de obra a las economías de ALC. La cohesión social y el apoyo a las reformas en los países de ALC requieren que la apertura externa lleve a beneficios tangibles para los más pobres, lo que un mejor acceso al mercado único europeo (agrícola y de productos intensivos en mano de obra) puede ofrecer a muchos campesinos y trabajadores de ALC precisamente víctimas de la pobreza. Si la UE quiere asegurar el progreso de la democracia, de la apertura de los mercados, y la estabilidad a sus socios comerciales, debe respetar un mínimo de coherencia en su discurso. El tema social se vuelve así una palanca útil para progresar en temas comerciales estratégicos para la región. Al mismo tiempo, eso sirve para que la UE implemente inevitables cambios cuya postergación los volvería aún más costosos.

Obviamente, para que sea políticamente aceptable por la UE, ALC debe ofrecer también un acceso mejor a sus mercados de servicios y de bienes industriales, mientras para ALC la mejor manera de adaptarse a esta competencia externa es acelerando su integración regional. Precisamente, la Comisión Europea formuló como condición para nuevos acuerdos de asociación un progreso en la integración regional (por lo menos para MERCOSUR y Centro América), lo que exige además de acuerdos comerciales, un mínimo de convergencia macroeconómica, la cual requiere más cooperación regional en temas macroeconómicos.

ALC tiene interés en sacar provecho de la experiencia y apoyo europeo en el campo de la cooperación macroeconómica, no sólo para organizar sus dispositivos subregionales de monitoreo macroeconómico, sino también para poner en marcha un verdadero diálogo interregional con la UE en este campo. La ventaja para ALC es sacar provecho de la potente dinámica de un doble proceso que se refuerza mutuamente: fortalecer las gobernanzas nacionales mediante las presiones de pares a nivel subregional (y de ALC en su conjunto), y beneficiarse de un canal de intercambios directos con las autoridades económicas y monetarias de la UE para mejorar su propia credibilidad. Ambos procesos se refuerzan mutuamente y son beneficiosos para las dos partes: mediante la emulación entre responsables nacionales para ganar credibilidad y mejorar su capital reputacional, ALC acelera sus progresos de gobernanza y de rendición de cuentas; mediante el diálogo directo. Por su parte, la EU mejora su información, sus garantías financieras y su influencia potencial. Ambos lados pueden así formar más fácilmente coaliciones en los organismos multilaterales sumando votos decisivos en temas importantes.

En el tercer tema, la cohesión social, el mismo “*win-win game*” permite abrir una cooperación mutuamente beneficiosa sobre el tema crucial de las políticas sociales. Para la UE sería estimulante que sus socios de ALC le interpelan en cuanto a la

50

sostenibilidad y coherencia de sus diferentes modelos sociales, abriendo un diálogo franco sobre las lecciones útiles de dichos modelos sociales europeos y las vías realistas posibles para ALC. De este diálogo deberían salir definiciones comunes acerca de lo esencial de la cohesión social y de su impacto sobre el crecimiento, permitiendo a cada país enfrentar sus responsabilidades con una mejor información sobre los costos y beneficios de la lucha contra la pobreza, y así poder fijar sus políticas sociales en un marco colegiado más transparente.

...movida por la ambición de transformar la “cumbre de Viena” en el “consenso de Viena” como sustituto al “consenso de Washington”...

La cumbre de Viena ofrece una oportunidad histórica para abrir un nuevo contenido a la cooperación entre las dos regiones. Reunirse en el “umbral este” de la UE con una presidencia austríaca es emblemático del enfoque hacia las lecciones derivadas de los esfuerzos de reforma y apertura de los diez Nuevos Estados Miembros de la UE. Estas reformas comparten muchos rasgos con las emprendidas en ALC. Sin embargo, las recetas europeas son más diversas y balanceadas que las recetas preconizadas bajo el llamado “Consenso de Washington”. En particular, la UE trata de incorporar una dimensión de cohesión social en sus modelos económicos. Aunque la UE no pretende tener la solución universal y a pesar de las discrepancias entre sus propios miembros en este debate sobre equidad-eficacia, es obvio que ALC tendría un interés estratégico en sacar lecciones de las experiencias europeas para definir sus modelos propios.

Una ambición mayor de la cumbre de Viena sería llegar a construir las bases de un consenso entre las sociedades europeas y latino-caribeñas para que la integración regional permita conciliar mejor la equidad social con la apertura comercial y la competitividad. El regionalismo abierto se ofrecería así como un modelo socio-económico alternativo para enfrentarse a una globalización descontrolada. Ambas regiones tienen intereses directos en apoyarse mutuamente en esta vía.

...para “crecer con equidad” mediante una “reforma de las reformas”

Las raíces comunes de las dos regiones generan la misma inquietud de sus ciudadanos para asegurar un crecimiento con equidad. Si bien es cierto que muchas de las reformas efectuadas por ALC en los últimos quince años bajo el consenso de Washington eran necesarias, los resultados han sido desilusionantes en lo concerniente al crecimiento y la equidad. Como lo escribe Ricardo Ffrench-Davis, “se han cometido impresionantes errores en el diseño de las reformas a lo que se agrega una débil capacidad para reconocer fracasos y corregirlos en forma oportuna”. Frente a este diagnóstico, el camino exitoso de la integración europea, las reformas impresionantes de sus nuevos socios y los desafíos actuales de las reformas necesarias dentro de la UE, constituyen una fuente de inspiración de gran valor para ALC. No para importar recetas – sería otro error grave y la UE tiene sus propios defectos graves y serios problemas de reformas – sino para compartir interrogantes e inquietudes con un socio cuyo método de gobernanza permite precisamente una diversidad pragmática de caminos hacia una meta común.

La razón principal de los pobres resultados de las reformas del consenso de Washington fue el exceso de simplismo dogmático en su aplicación en contextos heterogéneos. Este simplismo pudo tomar vuelo por la falta de un foro efectivo entre dirigentes de ALC y la ausencia de aliados estratégicos externos. La cumbre de Viena podría atreverse en plantear esta meta:

ALC necesita un socio externo capaz que le ayude en el mejoramiento de su gobernanza mediante el uso del regionalismo y del "método abierto de coordinación" como catalizador de la reforma de sus reformas. El método europeo de construcción progresiva de un consenso entre autoridades soberanas sobre lo esencial da en principio mayor garantía de éxito que los errores de la creencia en un modelo único.

Por su parte, la UE necesita de un socio confiable y estable mediante reformas adecuadas y acabadas, capaz de ejercer un cuestionamiento creíble para estimular sus propias reformas estancadas. Ambas regiones se necesitan para lograr sus metas respectivas en un mundo globalizado.

Un diálogo amplio entre los responsables de ALC y sus pares europeos constituye una ventaja que se debe valorar más mediante su aporte recíproco al interrogante sistémico de como "crecer con equidad". La falta de respuesta pertinente a esta amenaza al sistema mundial por su inestabilidad intrínseca, implica altísimos costos que amenazan también a la paz y la seguridad global. La otra cara de esta problemática es nada menos que el terrorismo internacional fanático - cuya influencia irá creciendo con el subdesarrollo y la inequidad - mientras su potencia destructiva al usar las ventajas de la globalización, tendrá dentro de poco capacidad inconmensurable y sin límites geográficos. Tanto Europa como ALC deben unir sus esfuerzos para avanzar en la senda de reformas pragmáticas, es decir para "reformular las reformas" neo-liberales y lograr mejorar el funcionamiento de los mercados globalizados.

En esta óptica, el punto siguiente presenta un conjunto de propuestas concretas que permitirán dar un contenido a una alianza estratégica beneficiosa a ambos lados.

III. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS CONCRETAS

Como se señaló, la cumbre de Viena constituye una oportunidad histórica para darle un nuevo contenido a la cooperación entre las dos regiones. Para que la sensación de estancamiento que predomina en lo que respecta a las relaciones birregionales sea superada, esta cumbre debe contribuir a dar un paso decisivo para construir las bases de un consenso entre las sociedades europeas y latino-caribeñas y establecer un método de diálogos regulares entre administraciones de ambas regiones. Según el análisis anterior tanto de la función de la cumbre como de las problemáticas de las dos regiones, este consenso debe articularse, como se ha recalcado, alrededor del rol que la integración regional puede jugar para conciliar mejor la equidad social con la apertura comercial y la competitividad. También, el análisis muestra que la cumbre es el lugar ideal para impulsar un método de trabajo específico, es decir lanzar una dinámica cooperativa de diálogos sobre los tres temas claves: comercio-integración regional-cohesión social; cuya meta es la búsqueda de soluciones realistas a los problemas de pobreza e inequidad.

La idea central es que los países de América Latina y el Caribe aprovechen la experiencia europea en un sentido amplio, incluyendo las recientes reformas de las economías de Europa central y oriental, para el progreso hacia el crecimiento con equidad y que esto sea la base de un diálogo estructurado.

Sobre estas bases, el trabajo propone una estrategia a partir de un PLAN A o sea una propuesta ambiciosa tanto en sus metas como en su organización: "reformular las reformas" del llamado "consenso de Washington" y sustituirlo por un nuevo consenso que apunte a crecer con equidad. Este podría ser bautizado el "consenso de Viena" en la medida que la UE sea capaz de respaldarlo con sus aportes de experiencias y de medios de cooperación. Sin embargo, este plan A descansa sobre un conjunto de propuestas

52

concretas realistas que pueden perfectamente implementarse en forma separada si no se puede cumplir con las ambiciones iniciales, en cuyo caso serían los componentes de un PLAN B más pragmático.

El PLAN A requiere de antemano un posicionamiento claro y común de los países latinoamericanos y caribeños como condición *sine qua non* para avanzar en esta perspectiva. Sólo si todos los países de la región llegan a un acuerdo de principio formal para promover un nuevo impulso hacia una estrategia única, se generará una fuerte presión en favor de un mayor compromiso de la UE con la relación birregional. Este plan demanda entonces una coordinación previa fuerte. Para ello es sumamente importante, como se argumenta en este trabajo, que la región latinoamericana y caribeña se organice y otorgue mandato a una representación única para avanzar en la negociación con la UE. Además, en este plan A, los países latinoamericanos y caribeños deben proponer la discusión de un "paquete integral" que permitiría una articulación dinámica de los tres temas claves (apertura externa, fortalecimiento de la integración regional, inclusión de metas de cohesión social en las reformas) en favor del desarrollo sostenible y mediante el uso sistemático del mecanismo de diálogo regular entre pares de las dos regiones. El alcance de este paquete permitiría sin exageración designarlo como un nuevo consenso para crecer con equidad. En este paquete, la idea clave es "tomarle la palabra" a la UE, es decir explotar la coherencia de los argumentos usados por la UE en sus discursos hacia ALC para ligar los tres temas claves. El éxito de esta estrategia podría tener consecuencias de trascendencia mayor, razón por la cual se podría incluso bautizar el resultado de la cumbre como el "Consenso de Viena".

A su vez, de Viena debe salir una clara "hoja de ruta" sobre los pasos y acciones a desarrollar, con un calendario preciso, para avanzar en la relación birregional. Es indispensable que en Viena se establezca un programa de trabajo entre las cumbres, a través de encuentros de altos funcionarios, que no implique la creación de nuevas instancias burocráticas. Entre otras cosas, el seguimiento entre las cumbres debe propender a generar una capacidad de monitoreo de las decisiones adoptadas en dichas reuniones cimeras que hasta ahora no existe.

La propuesta estratégica formulada en este trabajo constituye, entonces, el marco general dentro del cual varios instrumentos o mecanismos cooperativos pueden actuar. A continuación se presenta una lista de proyectos concretos que se articulan dentro del marco general presentado para darle contenido operacional adicional. Sin embargo, esta lista permite además constituir **el PLAN B** en caso de no poder concretar a tiempo las condiciones del mandato único para formular la oferta global esbozada más arriba. Con este plan B, la estrategia principal seguiría vigente, pero se cumpliría paulatinamente mediante la implementación de los mecanismos concretos aquí propuestos.

El principio básico es ofrecer temas y mecanismos que permitan poner en marcha instrumentos operacionales que fomenten la búsqueda de intereses transatlánticos comunes mientras reciben el apoyo ciudadano en ambos lados. Los mecanismos (tanto en un plan A como en el plan B) consisten en decidir en Viena (es decir al nivel máximo) un programa con fechas-topes y de encargar a grupos birregionales de las administraciones nacionales su ejecución. Estos grupos de altos funcionarios desarrollarían sus intercambios con el fin de implementar las acciones necesarias para cumplir con el programa fijado por la cumbre.

Siguiendo el análisis presentado en este trabajo, la lista de acciones propuestas trata de limitarse a los temas que potencian la dimensión regional y que no compiten con el nivel de autoridades nacionales o subregionales sino que, más bien, las respaldan en sus

tareas soberanas o funcionales. Esto es coherente con el consenso creciente que existe respecto de que la próxima cumbre debe basarse en el "*leit motif* metodológico" que puede sintetizarse en la expresión "pocos temas y un enfoque hacia acciones concretas y viables"³⁷.

Los temas y acciones que se proponen a continuación no excluyen el establecimiento de nuevos objetivos en uno de los pilares de la relación birregional, a saber el avance en el tema de las negociaciones comerciales, en especial entre la UE y el MERCOSUR. El marco general establecido en la reunión de Hong Kong de la OMC debe ser traducido en términos concretos a nivel de las relaciones entre la UE y los bloques comerciales de la región, en particular el MERCOSUR, y es deseable, obviamente, que en Viena se puedan anunciar progresos en esta materia.

1. Fomentar el conocimiento de las raíces culturales e históricas comunes a las dos regiones aprovechando la preparación del bicentenario de las independencias para crear un ciclo de seminarios y acciones birregionales de alta visibilidad

Con vistas a la cumbre de Viena, la Comisión Europea recomienda que ambas regiones enfrenten el reto de un mejor conocimiento mutuo y desarrollen las relaciones en el campo cultural³⁸.

Siendo recurrente la afirmación de la existencia de un patrimonio común que une a los pueblos europeos y latino-caribeños, se vuelve elemental identificarlo más en un esfuerzo común y bajo el auspicio de la cumbre como potenciador externo. Esto parece tan obvio que no se han desarrollado suficientes acciones comunes en este terreno, salvo en aspectos de educación universitaria, o en el contexto de las relaciones bilaterales culturales, especialmente a partir de las dos "ex-madres-patria" de Latinoamérica que son España y Portugal, lo que tiene sus limitaciones y corresponde también a objetivos distintos de los que se podrían emprender a nivel birregional. Precisamente, dado que se trata de nutrir raíces comunes tanto entre ambos lados del Atlántico como entre los países de cada una de las dos regiones, sólo un esfuerzo birregional puede lograr todo el provecho para el futuro del pasado común en temas fundamentales como los valores, las culturas, los modelos socio-políticos y el desarrollo de una identidad común.

La dimensión regional permitiría dar un alcance mucho mayor al campo cultural y de los valores, ayudando así a descubrir aspectos nuevos e integradores que vayan más allá de los nexos convencionales. Esto contribuiría a reforzar los fundamentos de la identidad latinoamericana y caribeña y a dar una visibilidad concreta a la cumbre ante la ciudadanía. En particular, en el contexto de la preparación de los bicentenarios de las independencias – las conmemoraciones ya se iniciaron a un nivel exclusivamente nacional casi sin esfuerzos regionales - se corre el riesgo de caer en celebraciones estrechamente nacionales (o nacionalistas), es decir muy tradicionales. Erradicar este riesgo está al alcance de la cumbre, y ésa es su función. En efecto, el alcance y el interés de esta conmemoración sería muy limitado si ésta sólo pasara por el nivel bilateral o si quedara sólo en manos de las administraciones nacionales de cultura sin impulso político del más alto rango y con recursos insuficientes. Además, cabe recordar que el movimiento emancipador latinoamericano fue al inicio un proyecto integrador original ("desde Lousiana hasta la Tierra del Fuego") que conlleva interesantes lecciones para otras regiones del mundo y para Europa en particular.

³⁷ Christian Freres y José Antonio Sanahuja, *op.cit.*

³⁸ "*Increasing mutual understanding*", punto 4 de las propuestas de acción expuestas en la Comunicación de la Comisión del 8 de Diciembre 2005, *op. cit.*

54

En las tormentosas relaciones históricas entre Europa y ALC, cabe distinguir y rescatar el extraordinario yacimiento del ideario socio-político común que nació de los intentos de emancipación política que tuvieron lugar hace dos siglos. La cumbre de Viena no puede perder la oportunidad de llamar la atención sobre este acerbo de ideas de gobernanza, de valores democráticos nacientes, de proyectos de integración regional que salieron de una búsqueda común de formas políticas adaptadas al mundo moderno emergente del fin del siglo XVIII y principios del XIX. Más aún, la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones es el ámbito adecuado para llamar a un verdadero esfuerzo común de memoria colectiva del ideario de los héroes intelectuales de la emancipación que, en ambas regiones, obraron para cambiar el viejo orden y contribuyeron a forjar el mundo de hoy.

El período de conmemoración del bicentenario de las independencias políticas se ha ya iniciado con el caso de Haití en 2003 y sigue con Chile y con Venezuela. Aunque para el primero, la fecha es solo el 2010, un programa de preparación nacional de 10 años está en curso³⁹. Venezuela ya abrió en 2005 una sucesión de eventos del bicentenario, empezando con el año Miranda⁴⁰ para conmemorar el primer intento emancipador que culminará en agosto de 2006 con un homenaje al desembarco de Coro, y seguirá en distintos países hasta 2009 (Bolivia con los bicentenarios de las revoluciones de Chuquisaca y de La Paz) y 2010 para muchos otros (sucesivamente los Cabildos de Caracas, Buenos Aires, México, Santiago etc.).

Sin perjuicio de las celebraciones nacionales respectivas, las conmemoraciones del bicentenario ofrecen un magnífico terreno de re-encuentro tanto al interior de cada región por separado, como para ambas regiones. Este pasado común no fue solamente conflictivo y sangriento, fue sobre todo una guerra civil en ambos lados del Atlántico entre progresistas y conservadores. Se trató de un esfuerzo de progreso, común a Europa y a América Latina, del cual nació el mundo moderno y el principio de la globalización.

El caso más emblemático tanto de la búsqueda democrática y de la integración continental como de las relaciones entre las dos regiones es Francisco de Miranda (Caracas 1750 – Cádiz 1816). Este prócer de la emancipación actuó en forma continua durante 40 años a favor de la gobernanza democrática y de la alianza estratégica de ambas regiones para el bien de la humanidad. Miranda constituye un caso ejemplar de patrimonio común de ambas regiones, cuyas ideas políticas fueron desafortunadamente olvidadas por la historia, y merecen ser recordadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre.

Se propone entonces que la cumbre de Viena - que coincide con el bicentenario del primer intento de integración regional mediante la operación militar de Miranda - sea una oportunidad para rendirle un homenaje y recordar al pensamiento político y constitucional del precursor de las independencias de América Latina. En particular, sus proyectos de federación de "los pueblos colombianos desde Louisiana hasta Tierra del Fuego", respetuosa de las soberanías nacionales y locales y de los derechos de los pueblos nativos, podrían ser difundidos en el marco de seminarios y estudios comunes sobre los principios de la integración regional y los aportes respectivos de europeos y latinoamericanos a la gobernanza moderna. La cumbre de Viena podría así abrir un

³⁹ Cabe observar que en Chile, la Comisión del Bicentenario acogió eventos de índole regional y birregional con un seminario birregional sobre los nexos entre Miranda y O'Higgins en el 2002, así como en el marco del Congreso de Americanistas de Santiago en el 2003, en lo cual un simposio sobre Miranda fue organizado con especialistas europeos y latinoamericanos.

⁴⁰ En el marco del año Miranda se contemplan también eventos birregionales, en particular en Londres en la casa de Miranda.

ciclo de seminarios histórico-culturales en el marco de la preparación de los bicentenarios. Este ciclo tendría como objetivos no sólo poner más luz sobre las interconexiones entre Europa y ALC, incluyendo los aportes de ALC a Europa, sino también rescatar la dimensión regional y de cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños, que fue fundamental para el éxito de las independencias.

Este ciclo de seminarios y de acciones de difusión cultural del pasado común requiere de una iniciativa al más alto nivel para poder implementarse en forma general e impulsar la construcción de una cultura integradora.

2. Crear un diálogo macroeconómico ALC-UE

Todos los observadores concuerdan en reconocer que la integración regional no se limita a los temas del comercio preferencial pero el diálogo birregional se ha circunscrito, en buena medida, a cuestiones relacionadas con la liberalización comercial y las uniones aduaneras. Por ende, el tema de la coordinación y de la convergencia macroeconómica no ocupa todavía el espacio que merece tanto en la cooperación birregional como en las cumbres. Sin embargo, la Comisión Europea y las instancias subregionales de ALC son conscientes de la importancia de este campo para el éxito de la integración comercial. Abrir un diálogo con la UE -ya muy organizada en este plano-, constituye un catalizador externo muy conveniente y estimulante para que las autoridades nacionales de los países latinoamericanos y caribeños se organicen también en este plano. Por lo tanto, el diálogo macro con la UE implica, como requerimiento previo, una dinamización de los esquemas de diálogos macro ya existentes o en construcción a nivel subregional en ALC.

En estas cuestiones conviene tomar como punto de partida lo que ya existe y funciona: el mencionado proyecto REDIMA de la CEPAL que entró en su segunda fase en 2005 y que puede ser extendido al Caribe como cuarta región del esquema. Podría incorporarse a REDIMA una dimensión birregional al complementar el diálogo macroeconómico subregional y regional con uno entre las dos regiones, agregado a la reunión anual plenaria de los macroeconomistas de REDIMA. Este complemento permitiría consolidar los trabajos ya en curso en el contexto del proyecto REDIMA 2 al abrirlos a sus pares de la UE, es decir a los miembros del Comité Económico y Financiero de la UE. Dicha reunión plenaria podría organizarse alternativamente en una capital de la UE y en una de ALC. El hecho de reunir a los altos funcionarios de ambas regiones y de los entes subregionales permitiría tratar los temas de interés común, aumentando el entendimiento mutuo, y daría más importancia y credibilidad a los trabajos colegiados de los técnicos de ALC en sus papeles respectivos.

3. Crear una dinámica birregional en materia de cohesión social y territorial

A pesar de haber sido considerado como tema prioritario en la cumbre de Guadalajara, y de disponer ya de recursos en el marco de Eurosocial⁴¹, no existe todavía ninguna estrategia concreta en esta materia en las relaciones birregionales. El tema es complejo e incluso no existe un verdadero consenso sobre el concepto de "cohesión social".

Por lo tanto, el primer paso consistiría en abrir un foro adecuado según los mismos principios que los propuestos en el campo macroeconómico, es decir un monitoreo conjunto de las medidas y experiencias sociales. Ello supondría también un diálogo intra-ALC previo entre las cuatro subregiones para preparar el diálogo ALC-UE con

⁴¹ Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, que consiste en intercambios sobre políticas sociales, de salud, de educación, de empleo, de fiscalidad y de empleo, y prevé un presupuesto de 30 millones de € durante cinco años.

56

intercambios de buenas prácticas y monitoreo mutuo de las políticas sociales nacionales y de lucha contra la exclusión y la pobreza. Los participantes deberían ser los responsables de cooperación, los de las políticas sociales y educativas, y las asociaciones civiles de terreno, además de los expertos fiscales dado que las reformas fiscales aparecen como imprescindibles para la cohesión social.

Además del monitoreo de las políticas y problemas sociales, la experiencia europea en materia de diálogo social y de concertación podría ser debatida en este contexto, así como el tema de posibles instrumentos de compensación de asimetrías de integración y apertura comercial, que también deberían ser abordados en este foro.

En el plano práctico, ALC podría proponer, como ya se señaló, la creación de un fondo latinoamericano con la cooperación técnica y financiera de la UE a cambio de aceptar que estos fondos sean manejados por organismos técnicos paritarios ALC-UE independientes de las autoridades políticas, que rendirían cuentas a los Parlamentos regionales (de la UE y de ALC).

Dado que una iniciativa de este tipo requiere un tiempo de reflexión y de maduración, en lo inmediato se podría explorar la posibilidad, evocada por diferentes instancias y analistas⁴², de un compromiso fuerte en materia de asistencia técnica y financiera de la UE en la implementación de programas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Como es sabido, la IIRSA busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio sudamericano. Por supuesto, debido a las restricciones a las que está sometido el presupuesto europeo, la asistencia financiera podría efectivizarse a través del apoyo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), en el marco de la futura "Facilidad América Latina". Esto permitiría dar un gran salto en la operación conjunta del BEI con las instituciones financieras involucradas directamente en IIRSA, es decir la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y el BID.

El BEI también podría aportar su contribución en otra iniciativa más reciente y menos mencionada. Se trata de contribuir a la implementación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Este Fondo, cuyo reglamento fue aprobado por la Decisión N° 24 05 –que, por supuesto, aún debe ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes- del Consejo del Mercado Común realizado el 8 de diciembre de 2005, está "destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración." La contribución europea al lanzamiento y puesta en funcionamiento del Fondo debería darse bajo modalidades que deben definirse ya que, inicialmente, el Fondo no puede endeudarse⁴³.

Una iniciativa de este tipo, que podría constituir una experiencia que luego se podría aplicar en las relaciones de la UE con otros grupos subregionales, daría además una mayor visibilidad a la cooperación interregional.

⁴² Incluida la reciente Comunicación de la Comisión.

⁴³ Esto es lo que establece el artículo 16 del Anexo del Reglamento del Fondo, aprobado también en diciembre de 2005: "Durante el período de vigencia del presente Reglamento, no se contemplarán los préstamos reembolsables, previstos en el Art. 14 de la Dec. CMC N° 18/05".

4. Lanzar un programa de identificación de los Bienes Públicos Regionales (BPR) como método para fomentar la cooperación euro-latinoamericana y la integración regional

La cumbre puede constituirse en un lugar privilegiado para enfocar la producción de “Bienes Públicos Regionales” (BPR) en ambas regiones así como a nivel trasatlántico. Como ya se ha argumentado, en esta temática se trata de avanzar en el camino abierto en la región latinoamericana y caribeña, por el BID. Con la decisión adoptada por el Directorio Ejecutivo de esta institución se aprobó la Iniciativa para la Promoción de BPR con el objetivo de realizar un aporte a la discusión mundial sobre los bienes públicos, especialmente integrando la visión regional a esta discusión.

Sin embargo, la propuesta de este documento respecto a la identificación común de potenciales BPR pretende ampliar el enfoque lanzado por el BID para enmarcar estas acciones de “correcciones de vulnerabilidad” de las economías en un contexto más ambicioso de progreso sistémico de gobernanza mediante la creación de mecanismos regionales y birregionales. El impacto previsible de estos mecanismos radicaría en mejorar la información, la toma de decisiones, la transparencia y el debate público en varios temas o sectores de políticas o de gestión públicas. El valor agregado regional y birregional consistiría en la mayor credibilidad y eficacia de las decisiones y acciones públicas como resultado de este enfoque regional bajo la autoridad y el impulso birregional al más alto nivel.

La cumbre daría un mandato al BID, la CEPAL, el SELA y la Comisión Europea para estudiar el valor agregado de acciones regionales o de cooperación interregional en los campos en que existan significativos efectos derrames o externalidades entre países. Los resultados de estos trabajos tendrían un impacto de orientación en las políticas de cooperación transatlántica.

5. Reforzar el espacio educacional universitario común

La creación de un espacio común de educación superior entre las dos regiones, formalizada en la primera cumbre birregional realizada en Río de Janeiro en 1999, y lanzada gracias a la primera conferencia euro-latinoamericana de ministros de educación universitaria de las dos regiones de noviembre de 2000 –que tuvo lugar en París-, constituye un eje permanente y decisivo de la cooperación interregional.

La convergencia y articulación de los sistemas de educación superior y la consolidación de un Espacio Común entre América Latina y Europa constituyen un desafío mayor por diversas razones. Por un lado, porque la región latinoamericana debe adaptarse a los importantes avances del Espacio Europeo y del Proceso de Bolonia, encarados por el conjunto de la educación superior del viejo continente. Por otro lado, porque, aun cuando en materia de formación universitaria el principal centro de interés para la región latinoamericana y caribeña es y seguirá siendo Estados Unidos, la diversidad en este plano es indispensable.

Más aun, el dinamismo de las relaciones en este plano es una de las condiciones de la profundización de la asociación estratégica birregional. Las influencias mutuas en todo lo que respecta a la producción de ideas para la concepción y la aplicación de políticas públicas pasa en buena medida por el reforzamiento de un espacio educacional universitario común.

En términos concretos, se impone realizar una evaluación integral de las acciones emprendidas a partir de los programas existentes para la promoción del espacio educacional universitario común. En este campo, como en otros, se debe evaluar el grado de coherencia alcanzado entre las acciones de la Comisión y las que se

58

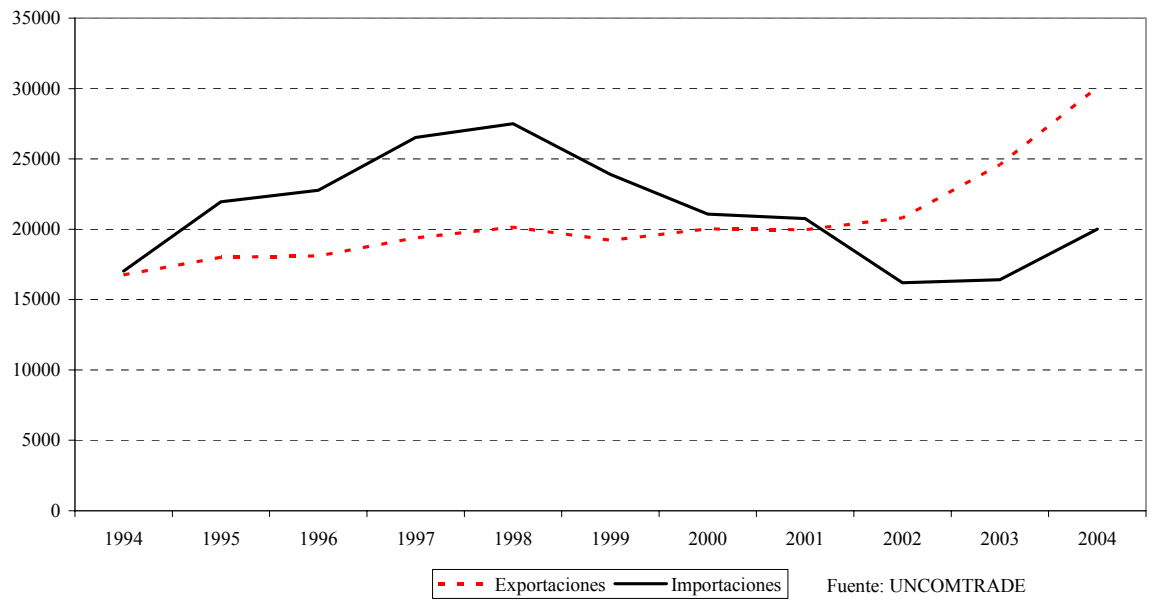
desarrollan a nivel de los países. Además, se debe impulsar la extracción de enseñanzas y el análisis de los resultados de las iniciativas de vanguardia como la implantación de filiales de universidades europeas en América Latina y el Caribe y la implantación de módulos válidos en formaciones de ambos lados del Atlántico en la perspectiva de la co-diplomación. También se debe promover, desde el punto de vista latinoamericano y caribeño, el movimiento –todavía incipiente– de implantación de representaciones y filiales de universidades latinoamericanas y caribeñas en Europa, eventualmente de modo mutualizado.

Por otra parte, nuevas iniciativas y temáticas deberían ser privilegiadas en coherencia con los ejes de la cooperación interregional, por ejemplo, las vías a través de las cuales la UE puede ayudar al desarrollo de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, o el rol de las universidades en los procesos de integración regional. En este marco, convendría volver a explorar la posibilidad de crear una escuela regional de integración, tal como había sido propuesto en la cumbre de Río de 1999.

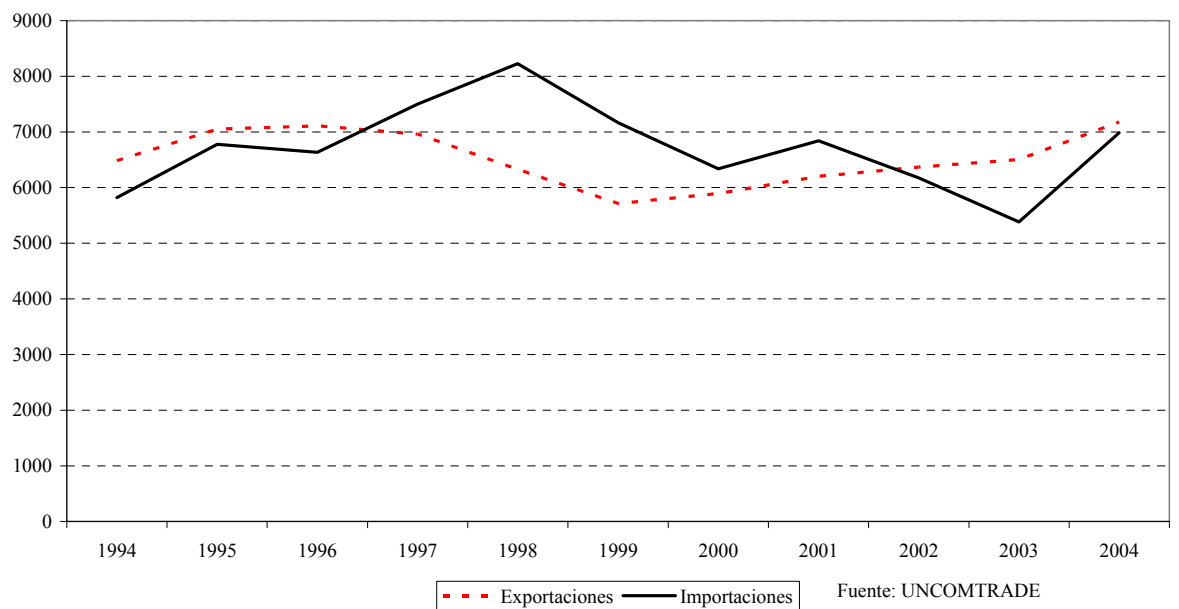
6. Organizar el diálogo birregional sobre migraciones

La importancia de la emigración latinoamericana y caribeña y su impacto económico a través de las crecientes remesas enviadas a los países de la región no necesita ser demostrada. Junto con Estados Unidos, Europa es uno de los grandes receptores de emigración latinoamericana y caribeña. La organización de un diálogo birregional regular sobre migraciones es indispensable para avanzar en la canalización y organización de los flujos migratorios y progresar en la definición de una estrategia migratoria birregional. El punto de partida de este diálogo puede ser el análisis de los resultados de los acuerdos migratorios existentes entre algunos países europeos –como España– y algunos países latinoamericanos. Este diálogo birregional podría abordar y jerarquizar las diversas dimensiones de este tema delicado y altamente sensible –el uso productivo de las remesas en los países latinoamericanos y caribeños, la lucha contra el tráfico ilícito de personas, las necesidades de recursos humanos de los países caracterizados por un rápido proceso de envejecimiento, etc– así como las cuestiones conexas pero esenciales –fundamentalmente ligadas a la seguridad– que esta temática implica.

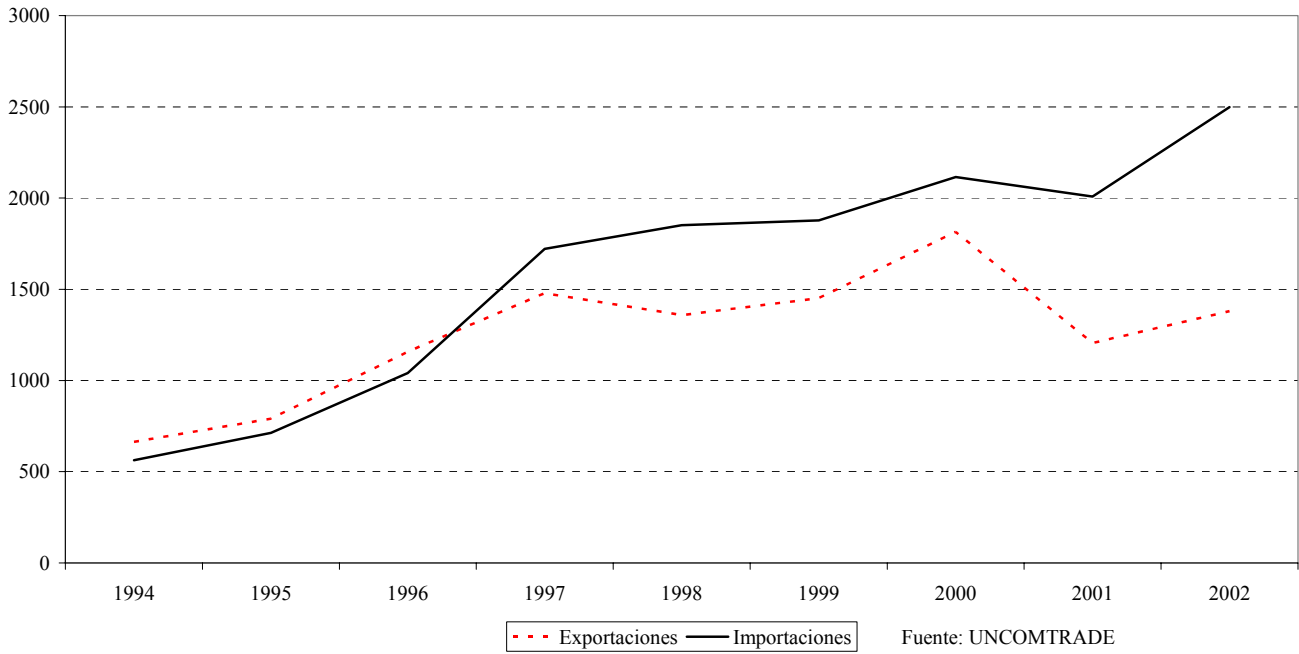
Mercosur: saldo comercial con la Unión Europea (15)
(millones de dólares)



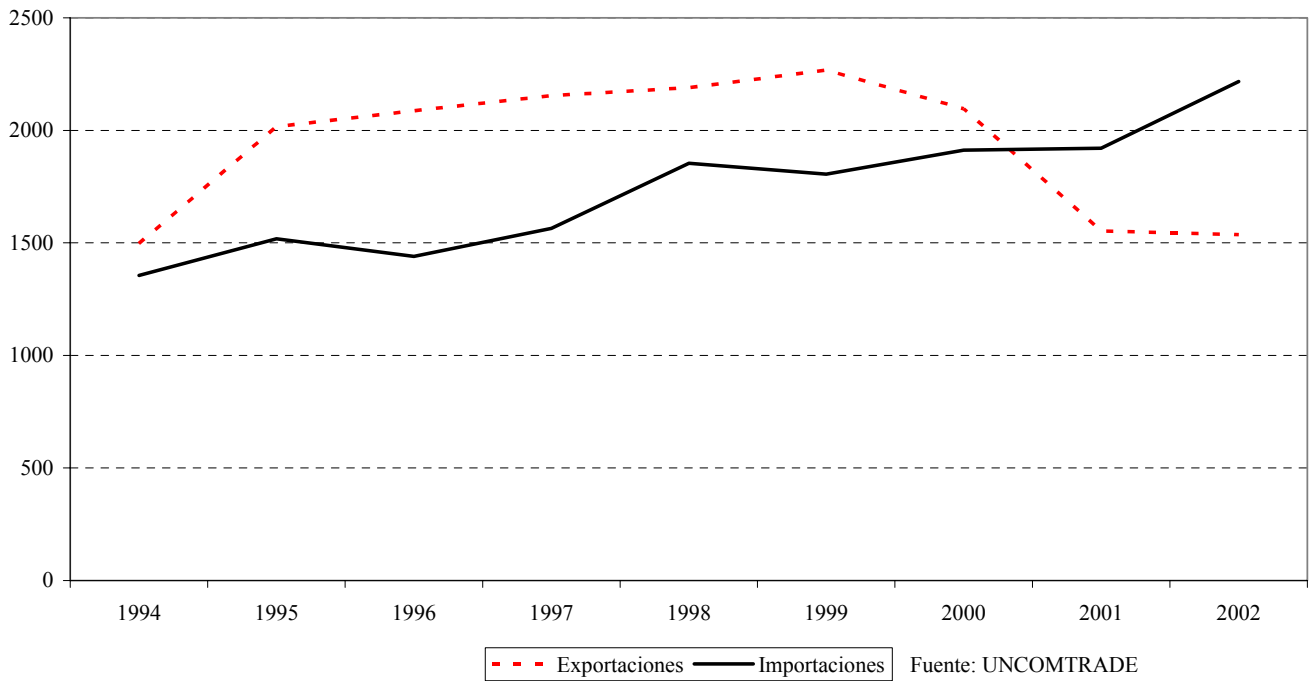
CAN: saldo comercial con la Unión Europea (15)
(millones de dólares)



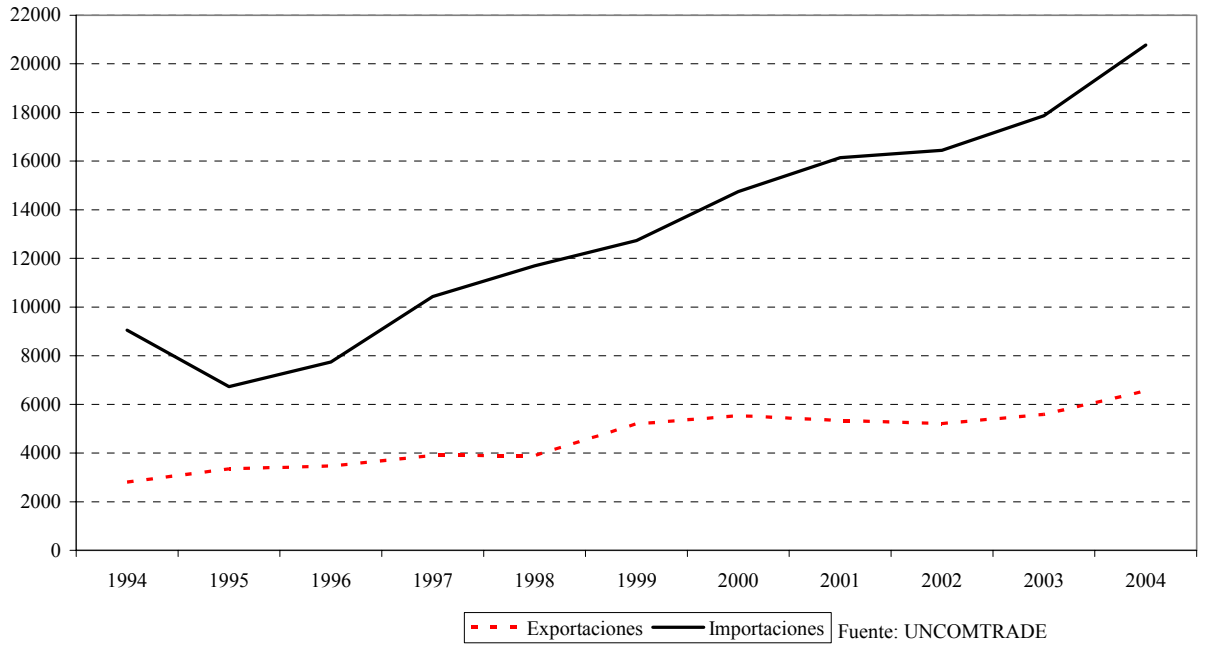
CARICOM y República Dominicana: saldo comercial con la Unión Europea (15)
(millones de dólares)



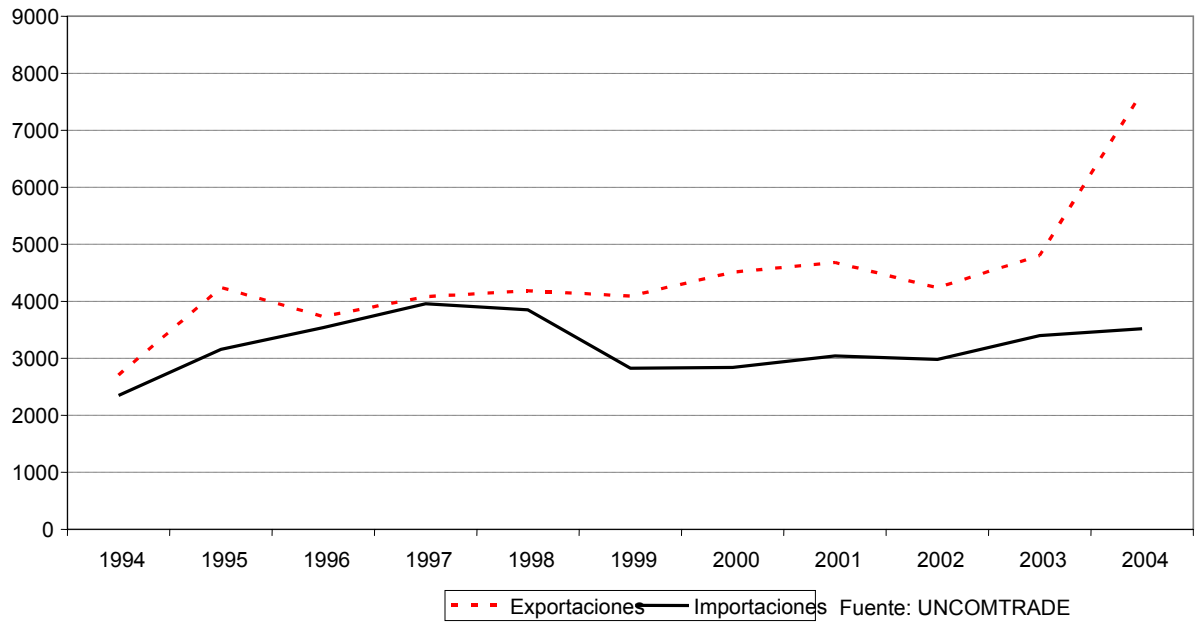
MCCA y Panamá: saldo comercial con la Unión Europea (15)
(millones de dólares)



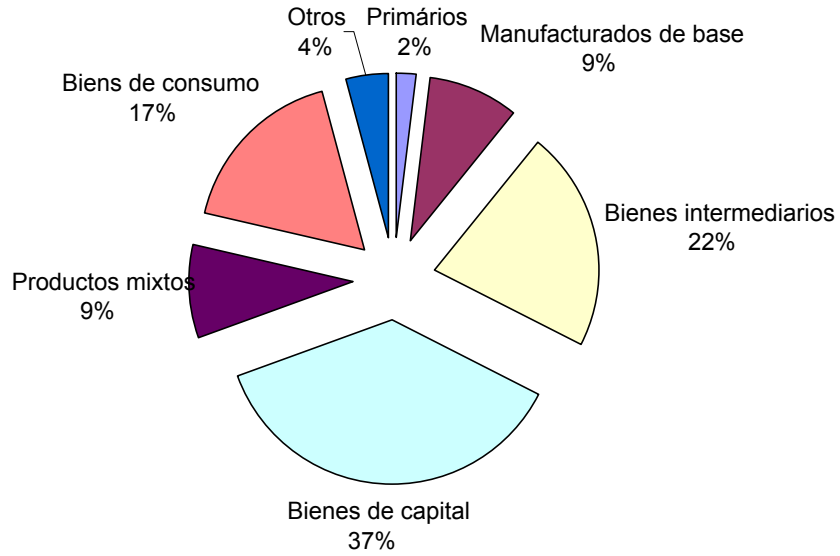
México: saldo comercial con la Unión Europea (15)
(millones de dólares)



Chile: saldo comercial con la Unión Europea (15)
(millones de dólares)

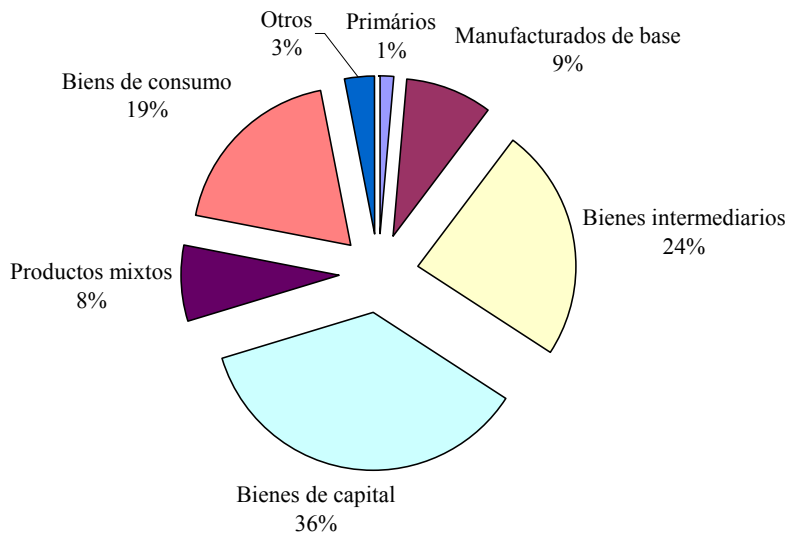


América Latina: Importaciones desde la Unión Europea en 1993



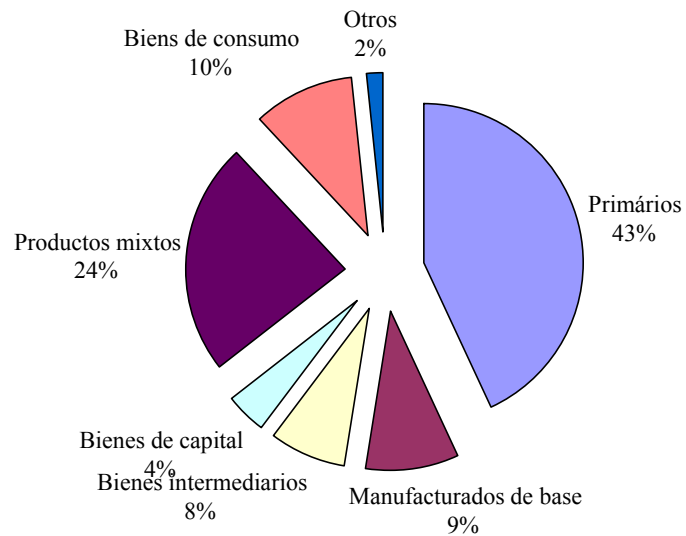
Fuente: Chelem

América Latina: Importaciones desde la Unión Europea en 2003



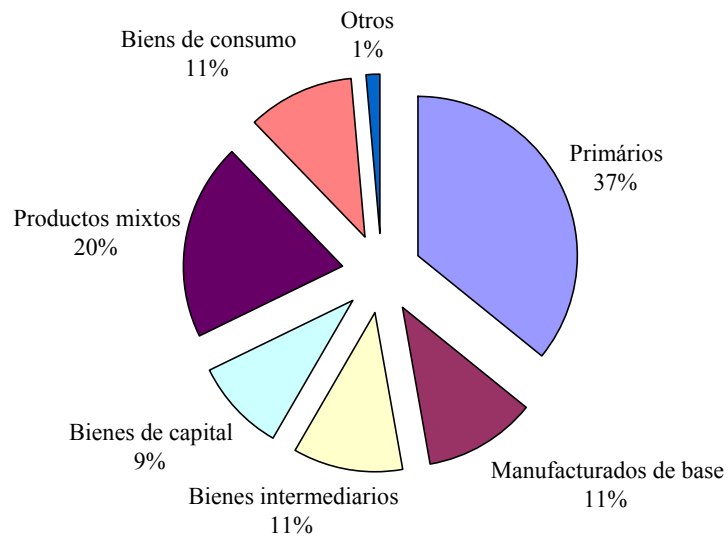
Fuente: Chelem

América Latina: Exportaciones hacia la Unión Europea en 1993



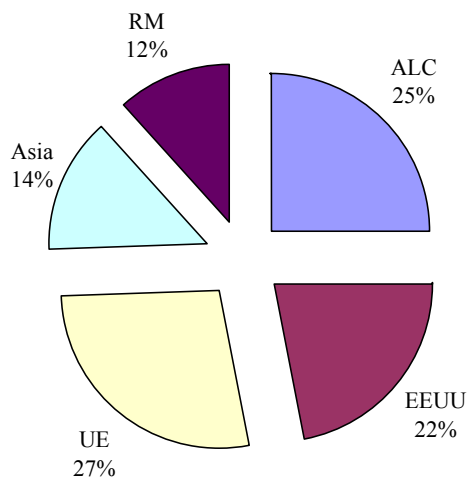
Fuente: Chelem

América Latina: Exportaciones hacia la Unión Europea en 2003



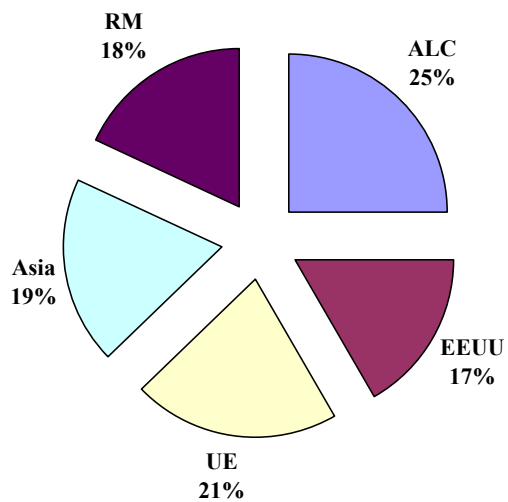
Fuente: Chelem

Origen de las importaciones del Mercosur en 1995



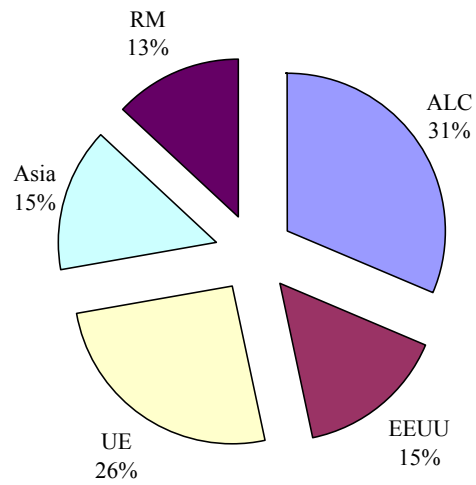
Fuente: UN Comtrade

Origen de las importaciones del Mercosur en 2004



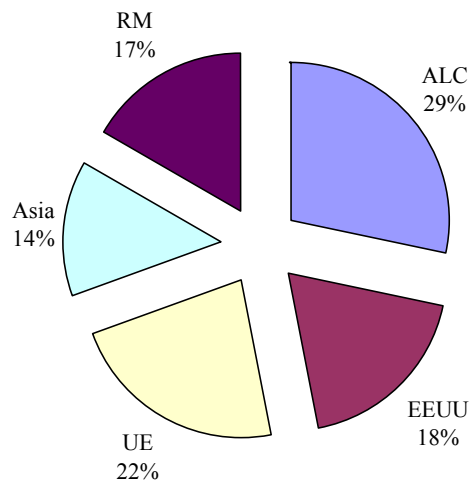
Fuente: UN Comtrade

Destino de las exportaciones del Mercosur en 1995



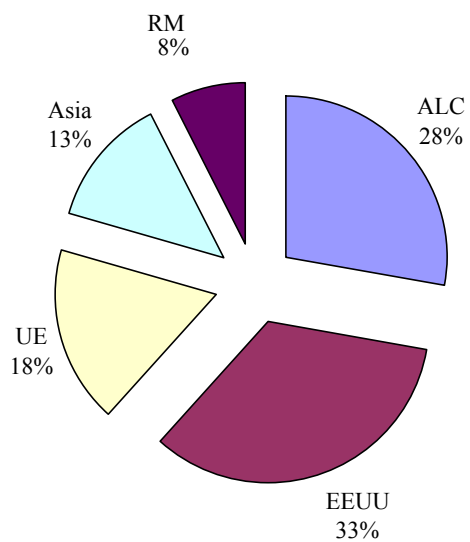
Fuente: UN Comtrade

Destino de las exportaciones del Mercosur en 2004



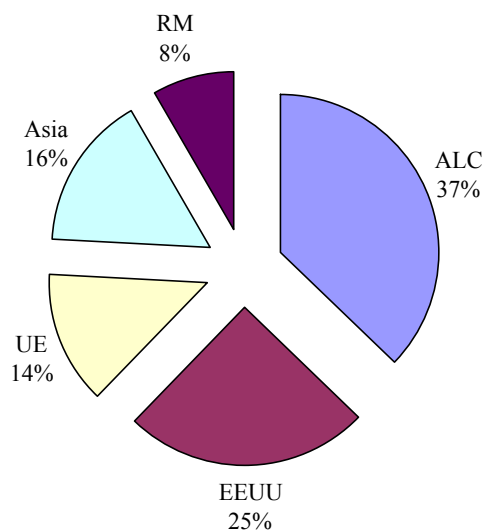
Fuente: UN Comtrade

Origen de las importaciones de la CAN en 1995



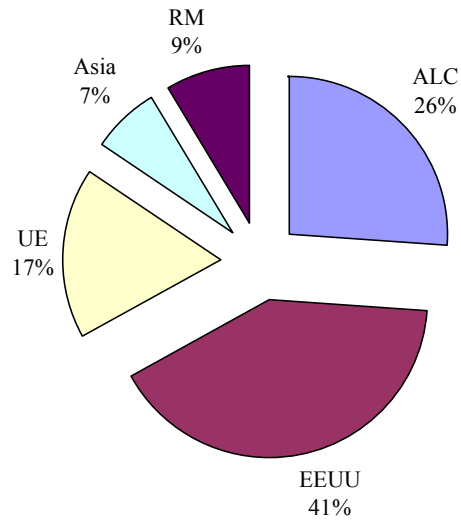
Fuente: UN Comtrade

Origen de las importaciones de la CAN en 2004



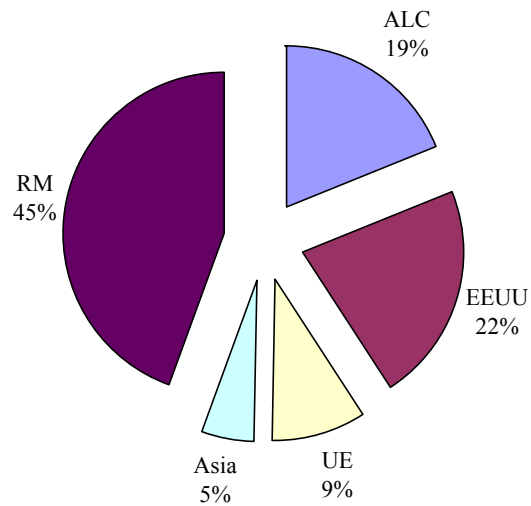
Fuente: UN Comtrade

Destino de las exportaciones de la CAN en 1995



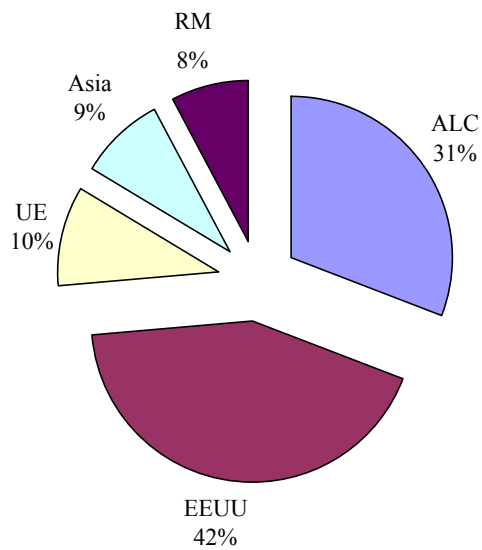
Fuente: UN Comtrade

Destino de las exportaciones de la CAN en 2004



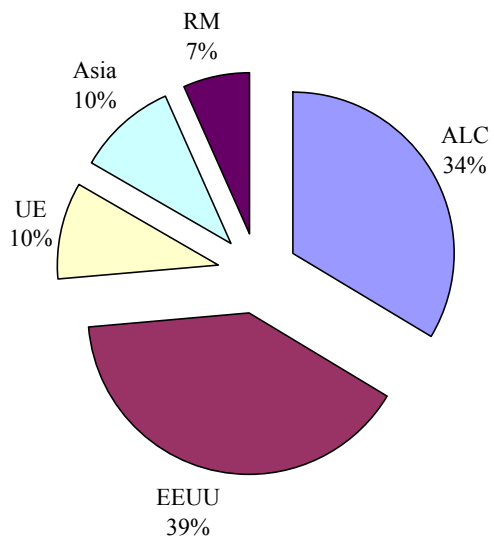
Fuente: UN Comtrade

Origen de las importaciones del MCCA en 1995



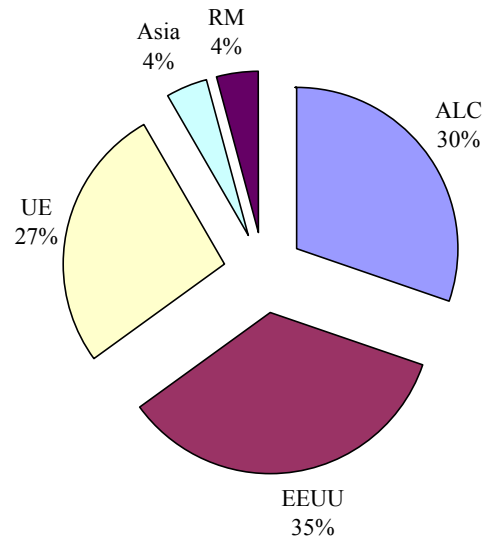
Fuente: UN Comtrade

Origen de las importaciones del MCCA en 2004



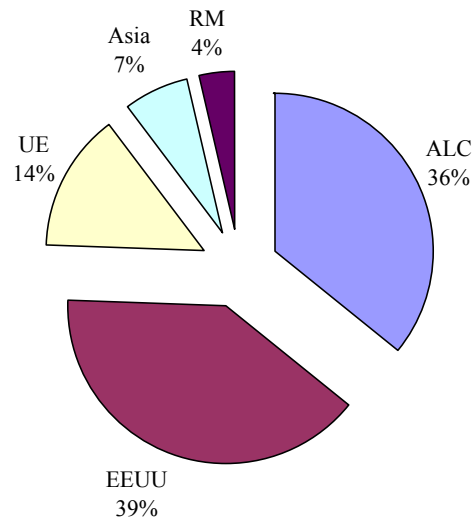
Fuente: UN Comtrade

Destino de las exportaciones del MCCA en 1995



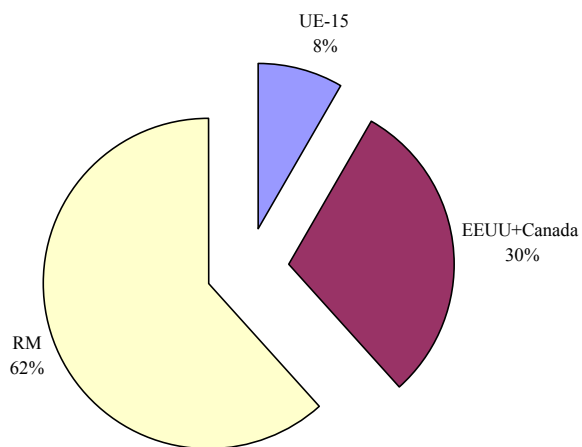
Fuente: UN Comtrade

Destino de las exportaciones del MCCA en 2004



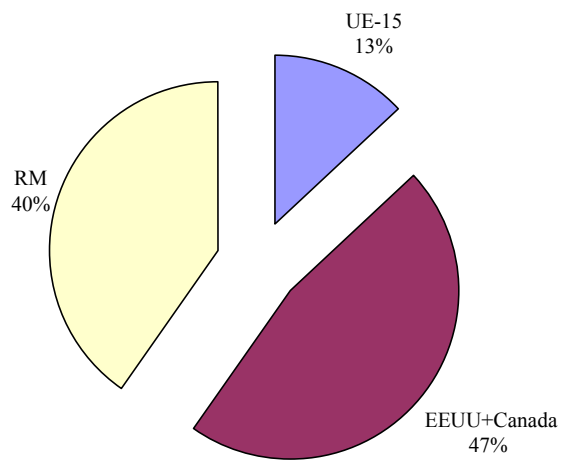
Fuente: UN Comtrade

CARICOM y República Dominicana: Origen de las importaciones en 1995



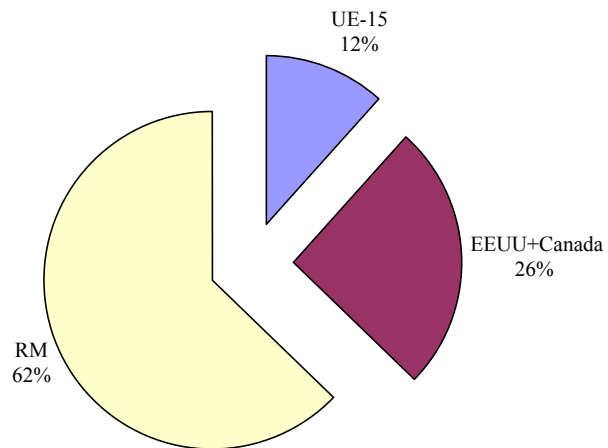
Source: UN-COMTRADE

CARICOM y República Dominicana: Origen de las importaciones en 2002



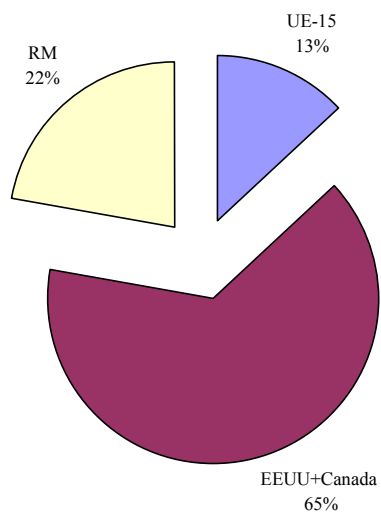
Source: UN-COMTRADE

CARICOM y República Dominicana: Destino de las exportaciones en 1995



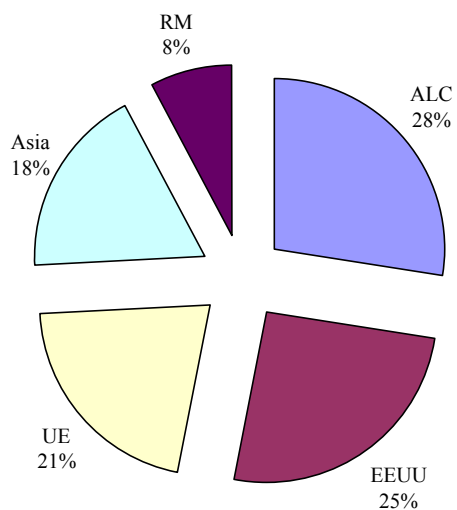
Source: UN-COMTRADE

CARICOM y República Dominicana: Destino de las exportaciones en 2002



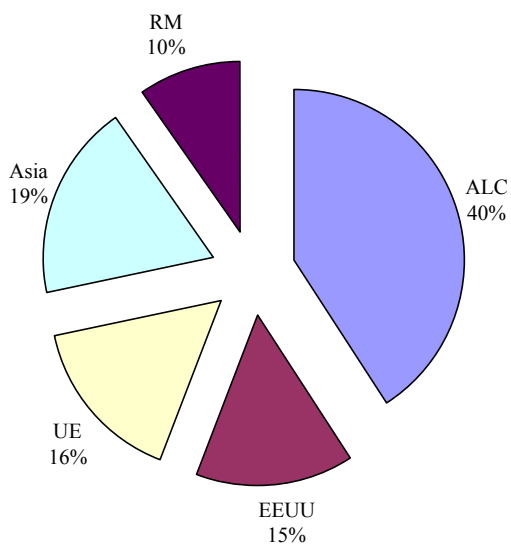
Source: UN-COMTRADE

Chile: Origen de las importaciones en 1995



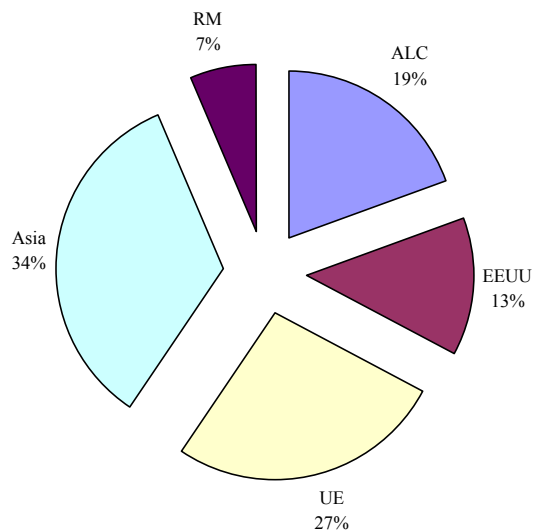
Fuente: UN COMTrade

Chile: Origen de las importaciones en 2004



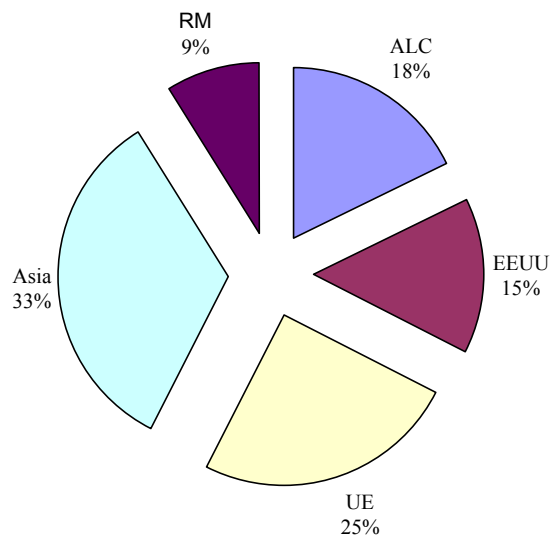
Fuente: UN COMTrade

Chile: Destino de las exportaciones en 1995



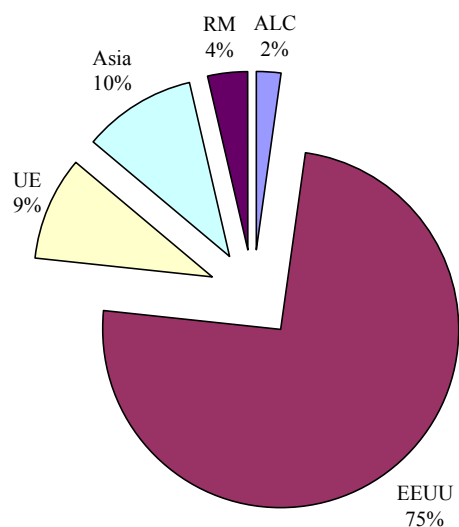
Fuente: UN COMTrade

Chile: Destino de las exportaciones en 2004



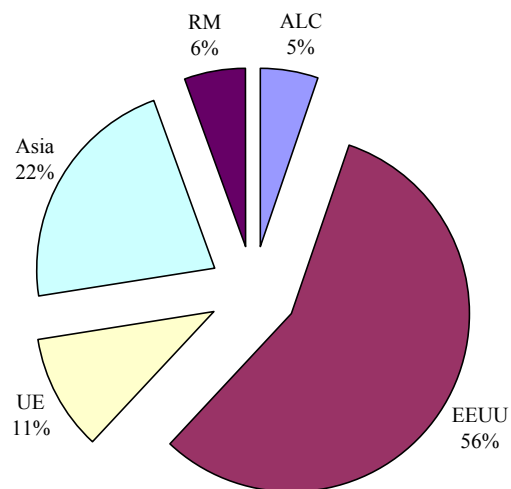
Fuente: UN COMTrade

México: Origen de las importaciones en 1995



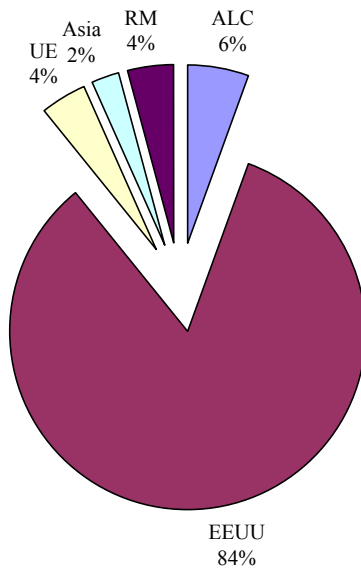
Fuente: UN COMTrade

México: Origen de las importaciones en 2004



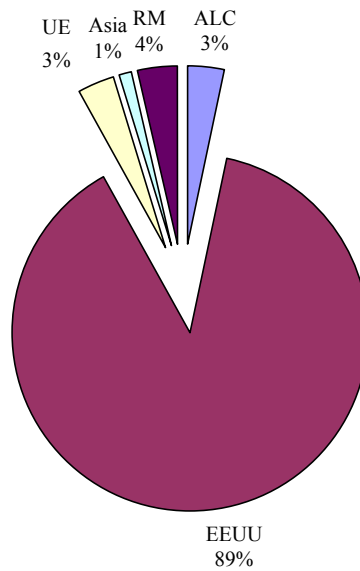
Fuente: UN COMTrade

México: Destino de las exportaciones en 1995



Fuente: UN COMTrade

México: Destino de las exportaciones en 2004



Fuente: UN COMTrade

BIBLIOGRAFÍA

Amman, Edmund and Ziga Vodusek, *Foreign Direct Investment in Latin America: The Role of European Investors – An Update*, BID/SOE, 2004.

Analistas Financieros Internacionales, Canning House, Confindustria, Ibero-Amerika Verein, Medef International, *La percepción de los inversores europeos de los riesgos macroeconómicos, regulatorios e institucionales en América Latina y el Caribe*, BID, Paris, Junio 2005.

Ayuso, Anna, "La cooperación al desarrollo en las relaciones UE-América Latina", Informe para el proyecto", *Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives*, Julio de 2005.

BID, "*Bienes Públicos Regionales. Propuesta para ampliar la participación del Banco* (GN-2275-3), Washington D.C., 2004.

CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2002*, Santiago de Chile, 2003.

CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile, 2004.

CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2004*, Santiago de Chile, 2005.

CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

Comisión of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A stronger partnership between the European Union and Latin America, Bruselas, 8 de diciembre de 2005.

Durán Lima, José E. y Raúl Maldonado, "La ampliación de la Unión europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evolución preliminar del impacto para América Latina y el Caribe", *Serie Comercio Internacional*, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2003.

Ferroni, M. "Regional Public Goods: The Comparative Edge of Regional Development Banks", en "*Financing Development: the Power of Regionalism*", Birdsall, N. and Rojas-Suarez, L., Institute for International Economics, Washington, 2005

French-Davis, Ricardo "Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal", Ed. Siglo XXI/CEPAL, Buenos Aires, 2005

Freres, Christian et José Antonio Sanahuja, "Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia", Informe Final Proyecto "Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives", CE, Bruselas, 2005.

Ghymers, Christian, "Fostering economic policy coordination in Latin America: the REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma", *Libros de la CEPAL n° 82*, ECLAC, ONU, Santiago, Chile, 2005 (también disponible en castellano: "Fomentar la coordinación

80

de las políticas económicas en América Latina: El método REDIMA para salir del dilema del prisionero", Libros de la CEPAL N° 82, CEPAL, NU, Santiago de Chile, 2005.)

Grupo de expertos de la CEPAL sobre el acuerdo de Cotonou (<http://www.eclac.cl/rss/default.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/default.xml>).

Inter-American Development Bank, *Integration and Trade in the Americas*, Integration and regional Programs Department, Washington D.C., mayo de 2004

Krugman, Paul, "The Age of Diminished Expectations", Cambridge, MIT, 1990,

OECD, *Statistical Annex of the 2005 Development Co-operation Report*: http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr_2649_37413_34036298_1_1_1_37413,00.html

Rodrik, Dani, *Growth Strategies*, NBER Working Paper n°10050, Cambridge, 2003

SELA, Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional, trabajo elaborado por Ghymers Christian y Quenan Carlos, Caracas, Septiembre 2005.

Unidad Común de Evaluación, "Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina", por Ugarte, E., Badiolini, F., Sanahuja, J.A., Skaaland, A., Bueno Barriga, M., Consorcio DRN, ADE, ECO, NCG

Vodusek, Ziga (bajo la dirección de), *Inversión extranjera directa en América Latina: El papel de los inversores europeos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Paris, 2001.

Williamson, John, "Overview, An Agenda for Restarting Growth and Reform", en Kuczynski, Pedro Pablo and Williamson John, "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America", Institute for International Economics, Washington D.C., 2003.

Resumen y Conclusiones

1. En la perspectiva de la Cumbre de Viena, la generación de un nuevo impulso a las relaciones birregionales entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) requiere de un esfuerzo particular de nuestra región que permita explotar y potenciar la coherencia entre los temas prioritarios. Tan importante como el contenido de las propuestas latinoamericanas y caribeñas es la manera cómo la región se erige en un interlocutor organizado ante la UE para generar una dinámica de diálogos birregionales.
2. En las sesiones de trabajo se identificaron los elementos esenciales que caracterizan las relaciones económicas que mantienen los países de la región con la UE, en particular lo que respecta a los intercambios comerciales, la inversión extranjera directa, así como la situación en materia de cooperación europea hacia América Latina y el Caribe. También se abordó el estado actual de los acuerdos de asociación entre la UE y diferentes países y subregiones de ALC.
3. Se analizó además la paradoja de la relación birregional: a pesar de las raíces comunes, no se ha logrado concretar una alianza estratégica. Se examinaron igualmente las dificultades a las que están confrontadas las cumbres, así como su potencial.
4. En la reunión se presentaron y discutieron unas bases metodológicas para el diseño de una posible estrategia latinoamericana y caribeña para la próxima cumbre y el diálogo a mediano y largo plazo con la UE; enfocando la búsqueda de un modelo socio-económico que compatibilice eficiencia con equidad como eje principal del mismo. Esta búsqueda constituye un reto común de ALC y de la UE y ofrece una amplia base cooperativa mutuamente ventajosa a ambas regiones.
5. El *método* para la instrumentación del diálogo – cuestión fundamental que recalcó la reunión - consiste en impulsar una dinámica cooperativa a partir de un paquete integral de principios acordados entre Jefes de Estado y de Gobiernos y cuyas modalidades operacionales serían estudiadas mediante diálogos birregionales entre los altos funcionarios nacionales, con un calendario preciso y metas concretas de una cumbre a la otra.
6. Las propuestas contenidas en el documento del SELA se centraron en los temas siguientes que potencian la dimensión regional:
 - a) Fomentar el acercamiento ciudadano.
 - b) Crear un diálogo macroeconómico (mejorar la transparencia y la gobernanza según el método REDIMA).
 - c) Diálogo en políticas sociales y de infraestructura.
 - d) Identificar los bienes públicos regionales.
 - e) Reforzar el espacio educativo universitario.
 - f) Diálogo sobre migraciones y remesas.
7. Estos temas permitirían, de acuerdo con el estudio del SELA, lograr un consenso entre los países de ALC para hablar con una sola voz frente a la UE en Viena y a que la Unión Europea contribuya a que América Latina y el Caribe pase del “*Consenso de Washington*” al “*Consenso de Viena*”. Eso significaría crecer con equidad a partir de la coherencia, en términos de “economía política”, entre los tres temas claves de la relación birregional: integración regional – negociaciones comerciales – cohesión social.

8. Los principales aspectos en los que se centraron los debates que tuvieron lugar en la reunión fueron los siguientes:
 - a) La viabilidad o posibilidad de construcción a corto plazo de un consenso latinoamericano y caribeño para el diálogo con la UE. En tal sentido, se destacaron las diferencias de intereses y prioridades de diferentes países y/o agrupaciones subregionales que están en la base de la diversidad de posiciones que se encuentran en nuestra región respecto de las relaciones con la UE. Sin embargo, varios participantes reiteraron que la construcción del indispensable consenso regional no implica desconocer la diversidad de intereses y prioridades que pudieran existir, y más bien el mismo se construye sobre la base del reconocimiento de estos, y sobre todo lo común que identifica a la región latinoamericana y caribeña.
 - b) Los diferentes grados de prioridad que tienen los seis temas propuestos por el documento del SELA como bases para la construcción de una estrategia regional frente a la UE para Latinoamérica y el Caribe y para las naciones de Europa. Paralelamente, parte de algunas consideraciones centrales expresaron la eminente prioridad de que América Latina y el Caribe tenga una definición propia de su identidad, que incorpore aspectos relacionados con el contexto geopolítico de la región, para dar fortaleza a sus relaciones con terceros, inclusive la UE.
 - c) La conveniencia de incluir otras áreas a las propuestas de temas generales, en particular: i) la posibilidad de que los temas de la reforma de la institucionalidad financiera internacional y de la deuda externa pudieran incluirse dentro de los temas de la agenda común UE – ALC; ii) resaltar la importancia de la discusión sobre cuestiones migratorias y remesas por la relevancia del mismo para varios países y subregiones de ALC, y por la vinculación que tiene con otras cuestiones fundamentales de la relación birregional; y iii) la inclusión de los temas de seguridad internacional en el diálogo de la UE con ALC.
 - d) Los alcances y contenidos del propuesto "Consenso de Viena" para que considere las prioridades y visiones de la región latinoamericana y caribeña.
 - e) Los esfuerzos para la construcción a corto, mediano y largo plazo de un consenso latinoamericano y caribeño deben ser enmarcados en la idea de "procesos" para evitar la pérdida de impulso de estos trabajos que van más allá de la próxima Cumbre de Viena.
9. Los participantes agradecieron a la Secretaría Permanente del SELA el esfuerzo realizado para la realización de esta reunión y señalaron la importancia de continuar estos análisis del SELA junto a la CEPAL y otros organismos de la región, que permitan mantener un fluido

intercambio de experiencias entre las naciones latinoamericanas y caribeñas respecto de las negociaciones en curso con la UE.

10. En tal sentido, los participantes tomaron nota con interés del análisis sobre los resultados de la Cumbre de Viena entre la UE y ALC y la estrategia de cooperación europea para el período 2007–2013 que adelantará en este año la Secretaría Permanente del SELA, y que servirá de insumo a las discusiones que tendrán lugar en la Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe que se celebrará en la ciudad de Antigua, República de Guatemala.
11. Sobre la base de estos resultados se acordó que la Secretaría Permanente del SELA convoque a una Reunión Regional análoga, de seguimiento y profundización de estos temas, luego de la Cumbre de Viena.

De Viena a Lima: Seguimiento de las relaciones económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

*Secretaría Permanente
Caracas, Venezuela
17 de noviembre de 2006
SP/Di N° 7 - 06*

C O N T E N I D O

INTRODUCCIÓN	91
I. RESULTADOS DE LA IV CUMBRE EN EL PLANO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS	92
1. Comercio e inversión: principales tendencias	92
2. Relaciones económicas interregionales: evolución reciente	93
3. Principales decisiones de la Cumbre de Viena en el ámbito económico	94
II. RELACIONES INTERREGIONALES EN MATERIA DE COOPERACIÓN: DESAFÍOS Y NUEVOS ENFOQUES	96
1. La situación en materia de cooperación UE-ALC	96
2. Los retos de la cooperación UE-ALC	97
3. La Cumbre de Viena y la programación estratégica plurianual 2007-2013: nuevos enfoques, orientaciones e instrumentos	98
III. DIAGNÓSTICO Y ENSEÑANZA DE LA IV CUMBRE	102
1. Evaluación de los resultados de la IV Cumbre	102
2. Diagnóstico de la IV Cumbre	105
IV. EL MÉTODO Y CÓMO IR DE VIENA A LIMA. BASES DE UN PROGRAMA DE PREPARACIÓN REGIONAL PERMANENTE HACIA LA V CUMBRE Y DE COOPERACIÓN INTRA-LATINOAMERICANA Y BIRREGIONAL	106
1. La problemática de la Cumbre ALC/UE se reduce sobre todo a una cuestión de coordinación	106
2. Precisiones sobre el concepto de coordinación en ALC	109
3. Cómo procesar las diferencias intra-latinoamericanas	111
4. Fórmula propuesta para preparar la Cumbre de Lima	114
V. CONCLUSIONES	122
ANEXO: REUNIONES PREPARATORIAS DE LA CUMBRE DE VIENA	125

INTRODUCCIÓN

La IV Cumbre birregional Unión Europea (UE)/América Latina y el Caribe (ALC) realizada en Viena el 11 y 12 de mayo de 2006 se ha traducido en algunos avances en la relación entre las dos regiones. En los 59 puntos que constituyen la declaración de Viena se reitera el compromiso de los jefes de Estado de las dos regiones de impulsar la profundización de la relación birregional y se destacan algunos logros concretos como la decisión de entablar negociaciones entre la UE y el MCCA, por un lado, y por otro, con la CAN –en la medida en que esta última clarifique su situación interna- con vistas a alcanzar la concretización de un acuerdo de asociación que comprenda una zona de libre comercio.

Pero numerosas cuestiones han quedado en suspenso y los modestos resultados alcanzados no han generado un viraje en la relación birregional. Aunque, como se verá, se ha preservado la dinámica generada por el proceso de las Cumbres, se está todavía lejos de las proposiciones elaboradas por el SELA con el fin de sentar las bases para el diseño de una estrategia latinoamericana y caribeña para la IV Cumbre UE-ALC y promover un salto decisivo en las relaciones birregionales¹. En particular, en lugar de avanzar en la elaboración de una estrategia y una propuesta común latinoamericana y caribeña, esta cumbre fue expresión de la división de la región ya evidente en la Cumbre de las Américas celebrada en Argentina en noviembre de 2005.

Este trabajo busca evaluar el estado de las relaciones birregionales tras la celebración de dicha Cumbre y los resultados que derivan de esta última, incluyendo un intento de diagnóstico de su funcionamiento a fin de proponer un método para reforzar la posición de ALC en la preparación de la próxima Cumbre birregional que se realizará en Lima en 2008. Uno de sus objetivos es extraer lecciones que permitan avanzar en el camino del procesamiento y la superación de las divisiones de América Latina y el Caribe de manera que la región gane en peso frente a la UE y que la Cumbre de Lima pueda transformarse en un catalizador de la integración regional entre los países de ALC.

Además de considerar los resultados de la IV Cumbre en el plano económico, tales como las decisiones en materia de negociación de acuerdos de asociación entre la UE y los diferentes agrupamientos de integración de la región latinoamericana, en este trabajo se analizan brevemente las relaciones interregionales en el plano de la cooperación, en particular las posibilidades de cooperación de alcance regional UE – ALC para el período 2007 – 2013. Luego se realiza una sintética evaluación de los resultados de la IV Cumbre y se sacan las principales enseñanzas que de ella resultan. Sobre estas bases se plantea el esbozo de un método de preparación regional de la próxima Cumbre que podría contribuir a procesar las diferencias intra-latinoamericanas a fin de llegar a una cooperación provechosa para todos los socios de ALC. En este marco, se presenta una serie de posibles acciones conjuntas con el objetivo de orientar mejor y optimizar la utilización de los aportes de la cooperación europea como complemento de los programas nacionales de desarrollo, con vistas a su evaluación en la próxima Reunión de Directores de Cooperación de ALC, que organiza la Secretaría Permanente del SELA.

¹ SELA, *Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, SP/RR-REUE-ALC/Di N° 1- 06, Caracas, febrero de 2006.

I. RESULTADOS DE LA IV CUMBRE EN EL PLANO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

1. Comercio e inversión: principales tendencias

El comercio entre las dos regiones es, como se sabe, fuertemente concentrado, asimétrico y poco dinámico². El alto grado de concentración se verifica tanto del lado latinoamericano y caribeño como a nivel europeo. Así, Alemania, Francia, Reino Unido y España son los principales socios comerciales de ALC en la UE. A su vez, los cinco principales socios comerciales de la UE en la región, es decir, Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia, constituyen más de 80% del comercio total de la UE con ALC.

El comercio UE-ALC es asimétrico en lo que respecta al tipo de bienes exportado por cada región. En efecto, el grueso de las importaciones de ALC provenientes de la UE está constituido por bienes de capital e intermedios (aproximadamente 60% del total). Mientras tanto, las exportaciones regionales hacia la UE están constituidas, en una proporción superior al 50%, por materias primas y productos semi-manufacturados. Así, la parte de las exportaciones de productos manufacturados en el total de ventas de la región a la UE, aunque en aumento, apenas llega al 30% en 2004, es decir una proporción mucho menor que en el caso de las exportaciones totales de ALC. En efecto, las ventas externas de manufacturas de la región representan cerca del 60% de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas totales.

Por otra parte, más allá de sus fases de alza y de baja, el comercio interregional se caracteriza, durante las dos últimas décadas, por su bajo dinamismo. Esto se ha traducido en la disminución de la proporción de América Latina y el Caribe en el comercio exterior total de la UE, que pasó de 6% a mediados de los 90, a alrededor de 5% en 2004. Lógicamente, la participación de la UE en el comercio exterior total de América Latina y el Caribe también ha seguido una tendencia declinante en los últimos años: si se examina el origen de las importaciones latinoamericanas y caribeñas, el 14% de éstas provienen actualmente de la UE, contra 18 en 1995.

En lo que respecta a los flujos de inversión entre las dos regiones se constata un mayor dinamismo en el pasado reciente, en particular durante los años 90, y la entrada en una fase de retroceso a fines de la década pasada y comienzos de la actual. En efecto, la inversión extranjera directa (IED) de origen europeo participó de modo decisivo en el auge de la IED recibida por América Latina y el Caribe durante la década pasada, en un contexto en el que el proceso de construcción del mercado único, junto a otros factores, generó importantes estímulos a la internacionalización de las empresas europeas. Así, los flujos provenientes de la UE pasaron a ser mayoritarios en la fase de auge de la segunda mitad de la década pasada, cuando la atractividad de ALC estuvo en buena medida asociada a la política de privatizaciones implementada en numerosos países latinoamericanos. Incluso en la fase de retroceso de la IED que se inicia en el año 2000, la UE siguió siendo el principal inversor, sobrepasando a los flujos provenientes de Estados Unidos, que alcanza sin embargo el 30% del total.

A su vez, en el período de auge de la IED España se transformó en el principal inversor del viejo continente en América Latina y el Caribe, en particular en los sectores bancario, energético y de telecomunicaciones³. Al mismo tiempo, en la medida en que la IED de origen europeo se concentró, en la década pasada, en los países de América del Sur, en

² Ver SELA, *op. cit.*

³ Ziga Vodusek (bajo la dirección de), *Inversión extranjera directa en América Latina: El papel de los inversores europeos*, Banco Interamericano de Desarrollo, París, 2001.

especial los del MERCOSUR, el patrón de inversión europea incluyó no sólo una fuerte orientación hacia los servicios, sino también hacia la valorización de materias primas. En este aspecto la IED europea se ha diferenciado considerablemente del patrón estadounidense de inversión de la última década. La IED de origen estadounidense se ha concentrado sobre todo en México, en América Central y en la Cuenca del Caribe⁴, principalmente en el sector de manufacturas.

2. Relaciones económicas interregionales: evolución reciente

Después de la fase de estancamiento –e incluso retroceso- de las relaciones económicas interregionales de fines de los 90 y comienzos de la década actual, se advierte un progresivo incremento de su dinamismo en los últimos años.

Un elemento novedoso es la consolidación, en el curso de la década actual, de la importancia de los flujos asociados a la creciente importancia de los emigrantes latinoamericanos en Europa. Así, las remesas de Europa a ALC constituyeron 4.500 millones de dólares en 2004, es decir 12% del total de ingresos por remesas de la región⁵. Esto resulta del peso cada vez mayor, en las sociedades europeas, de los grupos migratorios de origen latino-americano. A la ya conocida importancia de la participación de los latinoamericanos y caribeños en los flujos migratorios hacia España (en los que colombianos y ecuatorianos constituyen un componente decisivo), se agrega el peso creciente de la emigración latinoamericana a Italia –que se ha triplicado en la última década- y de la emigración brasileña en Portugal –que representa más de 15% de la fuerza laboral extranjera en este país-⁶.

En lo que respecta al comercio interregional, que como vimos es muy poco dinámico en el largo plazo, en los dos últimos años se observa una expansión considerable. A partir de 2004 pareciera que se entra en una nueva etapa en la que tanto las exportaciones latinoamericanas y caribeñas –que se benefician sobre todo del alza de los precios de la mayor parte de las materias primas- hacia la UE como las importaciones regionales provenientes de la UE –que se ven impulsadas principalmente por el crecimiento económico que experimenta ALC- se expanden fuertemente mientras que el saldo comercial interregional está prácticamente equilibrado.

En cuanto a la IED, 2004 marca también el inicio de una fase de recuperación. Tanto en 2004 como en 2005, los flujos de IED recibidos por la región superaron los 60 mil millones de dólares⁷. Sin embargo, esta nueva fase de incremento de la IED, si se confirma, difícilmente permita alcanzar los niveles de fines de los 90. Por un lado, el auge de la IED en la década pasada se debió en parte a factores de difícil repetición en el futuro próximo, como el ya señalado proceso de privatizaciones que se desarrolló en numerosos países de la región latinoamericana. Por otra parte, en la década actual, en mayor medida que en el pasado reciente, la región deberá mantener una dura

⁴ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile, 2004.

⁵ Los datos referidos a los flujos migratorios Europa – América latina han sido tomados de Nohra Rey de Marulanda (Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo), *Les relations Europe – Amérique latine : Commerce et intégration*, Tribune des économies Latino-Américaines (TELA), Maison de l'Amérique latine, París, 29 de mayo de 2006.

⁶ Otro elemento importante para destacar es el relativamente alto nivel de educación de los emigrantes latinoamericanos a los países de la UE. Por ejemplo, casi 25% de los emigrantes latinoamericanos en España tiene títulos universitarios (Nohra Rey de Marulanda, *op. cit.*).

⁷ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2005*, Santiago de Chile, 2006.

94

competencia con los países de Europa oriental y Asia –en especial China- para despertar interés en los inversionistas extranjeros.

Ciertamente, diversas encuestas realizadas ante los inversores extranjeros muestran un mayor interés por la región, sobre todo por algunos países, en razón de la superación de las principales crisis de fines de los 90 y comienzos de los años 2000 y de la recuperación económica generalizada. En el caso de los inversionistas europeos, en una encuesta recientemente realizada⁸ la mayor parte de las empresas entrevistadas ha coincidido en señalar que la mejora del entorno macroeconómico de ALC en los dos últimos años ha generado un indudable impacto positivo sobre el clima de inversiones de la región. Asimismo, los avances en el proceso de liberalización comercial entre las dos regiones (por ejemplo, los tratados México-UE, Chile-UE) son aplaudidos por las empresas entrevistadas, principalmente en el sector de manufacturas, aun cuando se señala que el impulso a esta liberalización debe pasar por un fortalecimiento de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe.

En particular, la perspectiva de un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR es a menudo señalada como un factor que podría influir poderosamente sobre los flujos de IED europea a la región⁹, en el sector de servicios, pero también en actividades manufactureras y agroindustriales. En términos generales, es claro que la apertura de un proceso de negociación en la perspectiva de la concretización de acuerdos de asociación –que incluyen una dimensión de liberalización comercial- entre la UE y los diversos grupos subregionales de integración –además del MERCOSUR, la CAN y el MCCA- constituiría una señal muy positiva para los inversores.

3. Principales decisiones de la Cumbre de Viena en el ámbito económico

La generación de un nuevo impulso en las relaciones económicas constituía uno de los objetivos que tenía planteada la Cumbre de Viena. Para que la reanimación de las relaciones económicas constatada en los dos últimos años se vea confirmada se requiere la implementación de iniciativas concretas y una ambición más explícita por parte de los actores económicos y políticos. Es por ello que el primer Foro Empresarial EU, América Latina y el Caribe –realizado en paralelo a la Cumbre- sugirió la adopción del objetivo común de duplicar las relaciones comerciales y de inversiones en un plazo de cinco años¹⁰.

En el plano de las declaraciones e iniciativas concretas, los ítems de la declaración de la IV Cumbre relacionados más directamente con las decisiones en este ámbito están incluidos bajo el título “Acuerdos de asociación, integración regional, comercio, conectividad (inversión, infraestructura y sociedad de la información)”, es decir los puntos 31 a 34.

Habida cuenta de la imposibilidad de avanzar en la perspectiva de un acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR¹¹, el objetivo de reforzar la dinámica de los acuerdos entre

⁸ Analistas Financieros Internacionales, Canning House, Confindustria, Ibero-Amerika Verein, Medef International, *La percepción de los inversores europeos de los riesgos macroeconómicos, regulatorios e institucionales en América Latina y el Caribe*, BID, Paris, junio de 2005.

⁹ Edmund Amman and Ziga Vodusek, *Foreign Direct Investment in Latin America: The Role of European Investors – An Update*, BID/SOE, 2004.

¹⁰ Este propósito fue retomado por Wolfgang Schüssel, el Presidente del Consejo Europeo. Véase <http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Castellano/general/noticias/detalle?id=6300&iRetorno>

¹¹ Supeditadas hasta ese momento a la evolución de la ronda Doha de la OMC (ver SELA, *op. cit.*).

países y grupos subregionales y la UE se concentró en mejorar la instrumentación de los acuerdos ya firmados con Chile y México y en adoptar una decisión sobre el inicio del proceso de negociaciones con el MCCA y la CAN, tal como se planteó en la declaración de Guadalajara (III Cumbre).

En el caso de la relación EU-CAN, las partes acordaron sentar las bases de la negociación bilateral antes del 20 de julio de 2006, con el fin de clarificar la situación que atraviesa la Comunidad Andina, afectada por la salida de Venezuela.

En cambio, la decisión firme de entablar negociaciones entre la UE y el MCCA en la perspectiva de un acuerdo de asociación que incluya una zona de libre comercio (junto con el llamado a ratificar el Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios y el reforzamiento de la participación de Panamá en este proceso), constituye uno de los logros más importantes de la IV Cumbre.

La perspectiva de un acuerdo entre el MCCA y la UE confirma la perspectiva que ésta ha adoptado en el sentido de seguir favoreciendo los acuerdos con bloques regionales y recompensa los progresos realizados en los últimos años por el proceso de integración centroamericano. En efecto, entre otros resultados positivos, el MCCA presenta un importante dinamismo del comercio intrarregional, el comercio libre de aranceles para los bienes originarios de la región se ha generalizado, los países miembros aplican el mismo arancel externo para más del 90% de las partidas arancelarias, se han producido avances importantes en la creación de normas y reglas comunes en numerosas áreas y un importante número de empresas integra la dimensión regional en sus actividades de producción y distribución.

Por el contrario, la declaración de la IV Cumbre no adoptó ningún compromiso concreto en lo que respecta al financiamiento de la construcción de infraestructuras, como se había dejado entrever en declaraciones previas de algunos responsables y voceros. Así, el punto 34 de la declaración sólo "exhorta a las instituciones financieras de Europa y de América Latina a apoyar la integración física a través de la interconectividad y de la creación de infraestructuras en redes, especialmente en los ámbitos de la energía, el transporte, las telecomunicaciones y la investigación", y agrega, más adelante, que se acoge "con satisfacción el apoyo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a los países de América Latina y el Caribe".

De hecho, esta formulación general traduce la ausencia de acuerdo, hasta ahora en discusión¹², en el seno de la UE, sobre la aprobación de una "Facilidad América Latina" del BEI que implicaría la constitución de un fondo de 4.000 mil millones de dólares para inversión en infraestructura en América Latina.

¹² El mandato otorgado al BEI por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) en cuanto a préstamos externos, vencerá en enero 2007. En su reunión del 11 de julio pasado, el ECOFIN tuvo un primer debate de orientación sobre la base de la propuesta de decisión sometida por la Comisión Europea (con el BEI) para este nuevo mandato 2007-2013. Esta discusión de orientación (organizada en público por primera vez por decisión de la Presidencia finlandesa) manifestó un consenso sobre la prolongación del mandato para préstamos externos a condición de reforzar la eficacia de estos préstamos, la coordinación entre las prioridades de la UE y del BEI, y la cooperación del BEI con otras instituciones financieras. Sin embargo, en lo que respecta a los montos globales y a la repartición regional propuestos por la Comisión (en principio 4 mil millones para ALC o sea el 12,7% del total), los Estados miembros manifestaron claras divergencias. La Presidencia pidió al Comité Económico y Financiero (CEF) de octubre que prepare un informe para que el ECOFIN de noviembre pueda decidir sobre los montos totales y su repartición geográfica antes de fin del año 2006.

II. RELACIONES INTERREGIONALES EN MATERIA DE COOPERACIÓN: DESAFÍOS Y NUEVOS ENFOQUES

1. La situación en materia de cooperación UE-ALC

La Unión Europea que es, en términos de flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la principal fuente de cooperación internacional, ocupa también la posición de principal donante respecto de ALC. Los desembolsos netos de AOD a ALC de la UE (es decir la Comisión Europea y los Estados miembros) en el período 1995-2004 se elevaron a más de 20 mil millones de dólares; en el mismo período, la AOD a ALC de las instituciones multilaterales fue de casi 15 mil millones de dólares y la de Estados Unidos de poco menos de 10 mil millones de dólares.¹³

En este marco, la Comisión Europea se ha convertido en la principal fuente de asistencia europea para ALC, con un flujo anual de asistencia técnica y financiera que se estima cercano a los 500 millones de euros (más de 600 millones de dólares). Por otra parte, la caída o las fuertes fluctuaciones de la cooperación efectuada por algunos de los donantes tradicionales como Alemania, Francia o el Reino Unido (que constituyen con la Comisión el núcleo fundamental de grandes proveedores de AOD de la UE a nivel mundial) ha sido en parte compensada por España, que se ha convertido a partir de los años 90 en una importantísima fuente de asistencia para la región. España es, junto con Alemania, líder en materia de AOD europea hacia América Latina y el Caribe.¹⁴

En lo que respecta a la distribución geográfica de la AOD en la región, los destinos prioritarios son América Central y los países de la Comunidad Andina, que representan aproximadamente dos tercios de la asistencia europea a América Latina (alrededor de un tercio cada subregión). Al interior de estos grupos subregionales, los principales países destinatarios de la asistencia europea han sido Nicaragua y Bolivia.

La estrategia de cooperación de la UE se rige por el artículo 117 del Tratado y sigue los grandes objetivos establecidos en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El diálogo político a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (Grupo de Río y cumbres) y a nivel ministerial define las grandes metas y las estrategias. También las comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento definen los objetivos de la política de cooperación. Además, el reglamento 443/92 del Consejo proporciona la base legal a las principales líneas presupuestarias y establece una serie de prioridades sectoriales. En este conjunto de diálogo político y de bases jurídicas se observa que la estrategia de la UE ha apuntado, en los últimos años, a cuatro grandes objetivos 1) impulso y consolidación de reformas económicas de apertura y de sostenibilidad de la economía de mercado; 2) apoyo institucional a la democratización y a la integración regional; 3) fomento de la cohesión social mediante cooperación en educación y derechos humanos; 4) desarrollo de los nexos regionales en materia de catástrofes naturales, medioambiente y lucha antidrogas.

A partir de 2002, en el marco de la reforma de la gestión de la ayuda lanzada en el año 2000, se elaboran documentos de programación estratégica plurianual o "Regional Strategy Paper" (2002-2006) para incorporar las prioridades fijadas en las cumbres UE/ALC así como los denominados "programas horizontales"¹⁵ que no pasan por los gobiernos y

¹³ Según cálculos del BID basados en datos de la OECD.

¹⁴ Para más detalles, ver SELA, *op.cit.*

¹⁵ Estos programas birregionales, que constituyen el 70% de los recursos asignados a nivel regional para América Latina son: AL-INVEST, URBAL, ALFA, @LIS, ATLAS, ALBAN y ALURE.

desarrollan redes de operadores en ambas regiones. El nuevo documento de estrategia regional para el período 2007-2013 está en curso de aprobación en la Comisión Europea al mismo tiempo que propuestas de nuevos reglamentos en materia de cooperación externa deberían ser discutidas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE para poder ser aprobadas –con eventuales modificaciones- antes de fin del año 2006 (ver punto siguiente).

2. Los retos de la cooperación UE-ALC

La importancia de la UE como donante y el salto que conoce la relación birregional con la institucionalización de las Cumbres y la redefinición de los temas prioritarios que deben dar contenido concreto a la asociación estratégica entre las dos regiones¹⁶ plantean importantes retos a la cooperación UE – ALC.

El desafío de acrecentar la coherencia entre los programas y acciones de cooperación y dichos temas prioritarios supone la necesidad de una mayor clarificación y jerarquización en lo que respecta a los sectores prioritarios de la cooperación. Además, una mayor clarificación se hace necesaria porque, a la gran diversidad que muestran los Estados miembros en cuanto a las prioridades y los mecanismos de implementación de la AOD, se agrega la dificultad para identificar de modo preciso numerosas actividades de cooperación de la Comisión en la medida en que hay, por un lado, proyectos con superposición de definiciones sectoriales y, por otro, los ya mencionados programas horizontales a través de los cuales se busca alcanzar múltiples objetivos en materia de desarrollo.

Asimismo, el proceso en curso de reforma de la política de desarrollo de la UE debe profundizarse. Esto significa que, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por Europa ante la comunidad internacional, la cooperación hacia la región latinoamericana y caribeña debe superar su carácter fragmentario, disperso y a menudo inconsistente, y adoptar una visión estratégica coherente¹⁷, lo que corresponde al interés mutuo y las declaraciones de ambas regiones. En particular, como se ha puesto claramente en evidencia en diversos trabajos, llama la atención la paradoja mal resuelta en la política de cooperación europea con ALC que consiste en el desequilibrio que se da entre un discurso integracionista y la realidad de una cooperación que se desarrolla principalmente a través de la vía unilateral, del enfoque nacional y de la consecuente asimetría en la definición y ejecución de la cooperación. Existe un amplio consenso¹⁸ con respecto a que el principal defecto de la estrategia europea de cooperación consiste en la fragmentación entre los tres niveles: nacional, subregional y regional. Esto ha llevado a la ejecución de múltiples acciones inconexas que no han permitido cumplir con los objetivos fijados. En particular, la cooperación no ha logrado articular las acciones nacionales a nivel subregional y regional dentro de una visión integradora capaz de generar sinergias entre los programas nacionales. Tampoco ha podido “conectarse” suficientemente con la sociedad civil y es limitada en su comprensión de las asimetrías existentes en América Latina y el Caribe.

¹⁶ Vale decir multilateralismo, libre comercio, integración regional y cohesión social.

¹⁷ Como lo ponen de manifiesto los estudios realizados sobre esta cuestión, por ejemplo Anna Ayuso, "La cooperación al desarrollo en las relaciones UE-América Latina", Informe para el proyecto, Latin America: Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives, julio de 2005.

¹⁸ Ver el estudio de evaluación llevado a cabo por la Unidad Común de Evaluación, "Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina", por Ugarte, E., Badiolini, F., Sanahuja, J.A., Skaaland, A., Bueno Barriga, M., Consorcio DRN, ADE, ECO, NCG.

98

Aunque la Comisión trata de corregir estos defectos, parece poco probable que ocurra un cambio sustancial sin un "cuestionamiento activo" de parte de los interlocutores de ALC, lo que supone – como veremos - un cambio previo en el método con el cual estos países y subregiones preparan las Cumbres y se hacen oír. La cooperación no se concibe bien ni es fructífera sin una participación equilibrada de ambos lados.

3. La cumbre de Viena y la programación estratégica plurianual 2007-2013: nuevos enfoques, orientaciones e instrumentos

Actualmente, el contexto para enfrentar en mejores condiciones los retos señalados es más favorable por varias razones. Por un lado, en 2005 la Comisión Europea redefinió sus políticas de cooperación, adoptando una Comunicación por la que se establece la nueva política de desarrollo (Development Policy Strategy -DPS-) de la Unión Europea. El nuevo consenso europeo se enmarca en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en cuanto a la reducción de la pobreza, complementando este objetivo con otros como la "buena gobernanza", la vigencia del estado de derecho y el creciente respeto de los derechos humanos. Por otro lado, la nueva política de desarrollo será puesta en práctica en el marco de las Nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013, lo que supone una implementación mucho más eficaz y coordinada que hasta el presente. Por último, esta implementación debería hacerse efectiva con nuevos reglamentos decididos en el marco de la co-decisión¹⁹ (artículo 251 del Tratado) que refleja la influencia creciente del Parlamento Europeo²⁰. Los nuevos reglamentos entrarían en vigor para el período que va del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013.

Esta nueva estructura jurídica de la cooperación externa de la UE abarcará distintos instrumentos que reagruparán las numerosas líneas presupuestarias anteriores. Estos nuevos instrumentos serán: el IPA (pre-adhesión) para los países candidatos o potenciales candidatos a la UE, el ENPI (vecindad) para los socios limítrofes o cercanos a la UE, un instrumento para la cooperación con países industrializados, otro para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo, y finalmente el DCI para la cooperación al desarrollo, que será el nuevo instrumento financiero para América Latina (y Asia, Medio Oriente y África austral). En cuanto al Caribe, seguirá dentro de la estructura existente de los "fondos Lomé" para los países ACP. Además, tres instrumentos de urgencia (uno de ayuda humanitaria, otro para la estabilidad y uno más para la asistencia macrofinanciera) complementarán el abanico disponible.

El reglamento comunitario que establecerá el DCI está en curso de finalización, y reagruparía todas las acciones de cooperación al desarrollo en tres grandes instrumentos financieros: uno geográfico para las regiones de ALC, Asia, Medio Oriente, y África del Sur, uno para los programas temáticos horizontales, y uno específico para el "protocolo azúcar", para los países ACP.

Este proyecto del DCI podría abrir una verdadera oportunidad de giro significativo para la política efectiva de cooperación en la medida que dará una forma jurídica precisa a las declaraciones de buenas intenciones de la UE en materia de cooperación al

¹⁹ Mecanismo legislativo que permite al Parlamento Europeo conseguir un peso equivalente al Consejo de Ministros en la toma de decisión a nivel europeo. Esta disposición fue introducida en el Tratado de Maastricht y se aplica a un número creciente de decisiones, lo que hace del Parlamento Europeo un verdadero legislador.

²⁰ En consecuencia, una estrategia de ALC hacia el Parlamento Europeo es urgente, lo que también requiere de un método apropiado. Véase nuestra propuesta de redes interconectadas en sección 4.4

desarrollo. Eso debería permitir una mejor orientación tanto de los debates internos en Europa en materia de exigencias de coherencia y de resultados, como en las negociaciones entre la UE y ALC. Así, el objetivo prioritario sería formalmente la erradicación de la pobreza mediante el desarrollo sostenible. Esto incluye principalmente referencias a la nueva política de desarrollo, a los objetivos del Millenium, a la promoción de la democracia y de las libertades fundamentales, la buena gobernanza, el respeto de los Derechos Humanos y del estado de derecho, la igualdad de género, el respeto de los pueblos indígenas, la integración gradual en la economía mundial, la protección del medio ambiente etc. Igualmente, la política de cooperación de la UE se comprometería a adecuarse en forma creciente a las políticas de desarrollo de sus socios y a fomentar el diálogo político y la participación de todos los grupos sociales en los países receptores. También, debería respetar la opción multilateral, especialmente los compromisos tomados en el marco de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales competentes.

Como se ha señalado²¹, todo indica que los programas temáticos pasarán a ser subsidiarios de los geográficos (es decir complementar los programas geográficos y proveer un valor agregado distinto), y que lo que primaría sería el concepto de concentración, es decir que en el período de programación de la cooperación (en el futuro inmediato se trata como se sabe de 2007-2013) la Unión Europea se propone seleccionar un número limitado de ámbitos de acción en lugar de dispersar sus esfuerzos en muchos campos. Para los programas temáticos, según las comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento, se trataría de apoyar las acciones en los campos del desarrollo humano y social, del medio ambiente, de la energía, de las ONG y de los poderes locales, de la seguridad alimenticia, de las migraciones y del asilo. Por supuesto, cuando ocurren cambios jurídicos de esta importancia, surgen riesgos de cambios de repartición geográfica disfrazados detrás de los cambios de procedimientos y de instrumentos que los negociadores ALC deberían seguir y procesar en forma colegiada, como se plantea y se desarrolla más adelante.

La declaración de la IV Cumbre retoma los nuevos lineamientos que debe adoptar la cooperación birregional en los títulos "Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión" (puntos 36 a 38) y "Cooperación para el desarrollo y financiamiento internacional del desarrollo" (puntos 39 a 48). En particular, el punto 41 resalta la importancia de la ya mencionada Declaración Conjunta de la UE sobre el "Consenso Europeo sobre el Desarrollo". Esto implica la inclusión plena de los Objetivos del Milenio en las metas de la cooperación europea y la integración de los "nuevos y ambiciosos compromisos de la UE de aumentar la cantidad, la calidad y la eficacia de su ayuda para el desarrollo".

La traducción de estas declaraciones en contenidos concretos está supeditada a la conclusión del proceso de programación nacional y regional para América Latina para el período 2007-2013. Desde ya, está claro que la programación de la cooperación UE – ALC comprende tres niveles que deben estar correctamente interrelacionados. En primer lugar, un nivel regional que abarca todo el continente, que en buena medida resulta de la ya mencionada Comunicación 636 en lo que respecta a las grandes orientaciones políticas generales. En segundo lugar, los marcos de cooperación subregionales acordados con la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericano presentados en los Regional Strategic Papers. En tercer lugar, los marcos de cooperación bilaterales acordados con cada país que incluyen las

²¹ Cecilia Alemany, "La cooperación europea desde una perspectiva latinoamericana", *Revista del Sur* N° 164, marzo-abril 2006.

100

Notas de Concepto País, Documentos de Estrategia País y los planes plurianuales que de esto resultan.

Es también claro que la programación 2007-2013 pone el acento en la cooperación en las temáticas prioritarias ya identificadas. Además de reiterarse la importancia de la enseñanza superior, campo en el que se plantea el objetivo de crear un espacio común euro-latinoamericano, la nueva programación insiste en las temáticas de la cohesión social y la integración regional. En lo que respecta a esta última dimensión, lo que se plantea la UE es reforzar el apoyo que presta a los diferentes procesos de integración regional en ALC, considerados como un elemento clave del desarrollo de la región.

En el caso, por ejemplo, de América Central, que es como ya se dijo un gran receptor de ayuda europea –es la subregion de ALC que recibe el mayor monto de ayuda por habitante–, el programa indicativo regional 2007-2013 de la UE, no aprobado todavía, se propone concentrar la cooperación con el MCCA en tres ejes: el refuerzo del sistema institucional de la integración regional, la consolidación de la unión aduanera y la armonización creciente de las políticas comunes. Este último eje es igualmente priorizado en el caso de la ayuda europea a los otros agrupamientos de integración de ALC, en particular al apoyar significativamente a la segunda fase de REDIMA²² en 2005-2006 con la CEPAL.

Por su parte, la cohesión social tiene una importancia creciente en las políticas de ayuda y de cooperación de la UE, a tal punto que, en la Comunicación 636 de 2005, la Comisión Europea se propone integrar esta temática en todas las acciones que emprenda en el continente latinoamericano²³.

Así, el desafío mayor que se plantea en el período 2007-2013 es darle a la cohesión social más contenido en la práctica concreta de la cooperación. Se trata de reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión. Esto supone varios retos, entre los que destacan los siguientes²⁴: vincular la cohesión social con el desarrollo económico; abordar la cohesión social en las negociaciones para los acuerdos de asociación –lo cual implica realizar estudios de impacto ex-ante en los casos de las negociaciones a venir, así como también en los acuerdos en vigor, como el acuerdo UE-México–; vincular la cohesión social al diseño institucional y a las políticas sectoriales en los esquemas de integración latinoamericanos; y, sobre todo, establecer objetivos y metas concretas de la cooperación en materia de cohesión social. Este último aspecto, que es capital, requiere ser precisado.

En el marco de la importancia creciente atribuida a la cohesión social en las políticas de cooperación de la UE hacia ALC se estima que el programa EUROsociAL podría fortalecerse en contenidos y fondos, al punto de llegar a ser “la estrella” del período 2007-2013 al ser incorporado en las otras dimensiones de la cooperación con ALC.

²² Red de Dialogo Macroeconómico, ver SELA, *Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional*, trabajo elaborado por Ghymers Christian y Quenan Carlos, Caracas, Septiembre 2005.. y Ghymers, C. *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina: el método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, CEPAL, ONU, n°82, Santiago de Chile, Abril 2005

²³ Cecilia Alemany, *op. cit.*

²⁴ Christian Freres y José A. Sanahuja, “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión-Europea-América Latina”, in Christian Freres y José A. Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea, Estrategias para una Asociación necesaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2006.

EUROsociAL es un programa regional de cooperación con América Latina promovido por la Comisión Europea dotado inicialmente de un presupuesto de 36,7 millones de euros (que se financia en un 80% con cargo a la Comisión Europea y en un 20% con cargo al resto de los países que bilateralmente participan en el programa) cuyo objetivo es contribuir a reforzar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas. Este objetivo se persigue a través del perfeccionamiento de las políticas públicas en cinco áreas prioritarias: educación, salud, justicia, empleo y fiscalidad. En efecto, este programa busca fortalecer e introducir, a través del intercambio y el análisis de experiencias, herramientas innovadoras que ayuden a los gobiernos de ALC en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas que fortalezcan la cohesión social.

Aunque este programa es lanzando con el objetivo inicial de favorecer el intercambio de experiencias y de know-how, nada impide que los avances y análisis generados en el marco de EUROsociAL inspiren acciones concretas de cooperación. De allí la importancia del método de trabajo colegiado en redes interconectadas que se proponen y desarrollen más adelante (ver sección 4.3 y sección 5). Efectivamente, el establecimiento de canales que favorezcan la implementación rápida de las "buenas prácticas transferibles" puede ser uno de los mecanismos a privilegiar, teniendo en cuenta, por ejemplo, una iniciativa como el diálogo UE/CAN sobre las políticas sociales en el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social adoptado en 2004. En términos más concretos, la vinculación creciente de la cuestión de la cohesión social al diseño institucional, a las políticas públicas y sectoriales y a los procesos de integración podría traducirse en un apoyo europeo a la elaboración de enfoques integrales de cohesión social y de reducción de las desigualdades y de la pobreza, a nivel de cada país y de cada subregión de ALC.

En cuanto a las temáticas que podrían ser privilegiadas desde el punto de vista de ALC, es importante retomar y desarrollar los avances registrados en el marco del Primer Encuentro General de Redes del Programa EUROsociAL que tuvo lugar en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, entre el 26 y el 29 de junio de 2006. En particular, algunos de los temas privilegiados en los talleres temáticos del eje "fiscalidad"²⁵ parecen centrales para reforzar la cohesión social al tiempo que se mejora la gobernanza democrática. Entre estos destacan el presupuesto público en pro de la cohesión social; la modernización del Estado, el proceso presupuestario y la inclusión de los gastos sociales y, sobre todo, la promoción, a nivel de cada país, de la idea de "pacto fiscal". Esto supone desarrollar acciones de cooperación que, entre otras cosas, favorezcan el desarrollo del civismo fiscal y de la ciudadanía democrática, así como el rol creciente de las organizaciones de la sociedad civil a favor de la cohesión social.

Por último, cabe señalar que los montos asignados concretamente a los diferentes instrumentos y líneas temáticas en la programación plurianual 2007-2013 todavía no han sido formalmente aprobados. En julio de 2006 se señalaba que la Presidencia finlandesa habría conseguido una mayoría calificada para lograr aprobar los montos de la propuesta de la Comisión Europea. A condición de obtener el acuerdo del Parlamento Europeo, eso significaría aportes financieros anuales del orden de magnitud de 380 mil millones de euros (o 480 mil millones de dólares con el tipo de cambio de agosto de 2006). Esto correspondería a una estabilidad global de los recursos asignados a ALC, resultado que se puede interpretar como un éxito de las Cumbres UE/ALC frente a los

²⁵ «Informe final de Talleres Sectoriales: Fiscalidad», Primer Encuentro General de Redes del Programa EUROsociAL "Compartir experiencias para construir cohesión social", Cartagena de Indias, junio de 2006

102

altos riesgos de reorientación hacia el Este y el Sur (en particular la región del Mediterráneo) de la UE a raíz de los cambios geopolíticos ocurridos en los 15 últimos años.

III. DIAGNÓSTICO Y ENSEÑANZAS DE LA IV CUMBRE

1. Evaluación de los resultados de la IV Cumbre

Los resultados netos son modestos pero positivos: el proceso de Cumbre no sólo sigue en vida sino que logró crear o al menos mantener una cierta movilización. Aunque no se alcanzó la meta principal, es decir dar un verdadero contenido operacional a la relación birregional estratégica, la IV Cumbre logró resultados positivos en la perspectiva de desarrollar los vínculos entre las dos regiones en un proceso progresivo y de respeto mutuo a pesar de las dificultades internas que afectan a cada una de las dos regiones.

Por su naturaleza dinámica potencial – al abrir procesos cooperativos y participativos – estos aspectos positivos no deben ser subevaluados. Incluso, los aspectos positivos sobrepasan claramente los aspectos negativos en la medida que los primeros (los procesos positivos en marcha) traen en sí mismos las respuestas potenciales a estos últimos. A su vez, los aspectos negativos resultan sobre todo de la falta de un método y un marco de trabajo comunes asociados a una diplomacia tradicional de alto nivel declaratorio (lista de “buenas intenciones”) voluntariamente imprecisa con el objetivo de “manejar” y orientar las fuerzas centrífugas crecientes en ambas regiones, especialmente en ALC. Además estas divisiones internas a la región latinoamericana debilitaron las fuerzas que dentro de la UE están a favor de una aceleración de la cooperación con ALC.

Cualesquiera que sean estas fallas, un análisis más cuidadoso revela que no se puede hablar de fracaso cuando se nota que las crecientes diferencias internas de América Latina han logrado ser canalizadas por la Cumbre. Se puede incluso afirmar que esta conflictividad ofrece perspectivas dinamizantes o transformadoras, como lo revela la preocupación prioritaria y generalizada para los temas sociales dado que para todos “la pobreza conspira contra la democracia”, transformándose así en el reto común principal para ambas regiones.

Antes de examinar más detenidamente los aspectos positivos y negativos de los resultados de la IV Cumbre con el fin de llegar a un diagnóstico más preciso, conviene recordar las opiniones de los actores principales y de la prensa en general.

Para la Presidencia austríaca de la UE, que hizo de la Cumbre de Viena el momento estelar de su Presidencia y que simboliza una apertura del Este de Europa a ALC, esta cita fue considerada como globalmente exitosa ya que abrió caminos para encontrar estrategias comunes frente al desafío de promover un mejor desarrollo y mayor cohesión social en la región. Esta auto-satisfacción es aún más explícita de parte de la Comisión Europea, con la cual la parte europea organizó la Cumbre, a pesar de que por referencia a los términos de la comunicación de la Comisión de diciembre 2005, no logró sus metas estratégicas, en particular definir más los objetivos del dialogo político y de la cooperación birregional, y avanzar de modo más decidido hacia la conclusión de acuerdos de asociación.

El Parlamento Europeo, que logró el respaldo de la Cumbre a su idea de crear una Asamblea Euro-latinoamericana, también se felicita del “momentum” logrado en Viena. El Parlamento tomó protagonismo significativo por sus contribuciones activas. En primer lugar, en el seno del III encuentro de los Parlamentos de Integración, que produjo una declaración final sumamente interesante en Bregenz (24-25 de abril de 2006), incluyendo

un Decálogo y un mensaje a la Cumbre con 9 propuestas comunes concretas, entre las que se cuentan la creación de un "Fondo de solidaridad birregional" para financiar operaciones de cohesión social, así como una "Facilidad para América Latina" en materia de infraestructura, y una fundación EU/ALC. En segundo lugar, con la Resolución -también muy ambiciosa- del 27 de abril de 2006, sobre una Asociación reforzada UE/AL.

Los Estados miembros de ambas regiones fueron menos explícitos.

Por el lado de los países de ALC, las posiciones consensuadas por el SELA en la reunión regional de marzo de 2006, que llegaron después de la clausura de las negociaciones sobre el texto la Declaración de Viena, no parecen haber tenido impacto directo, excepto probablemente que el punto 55 de la Declaración final coincide totalmente, en lo esencial, con la primera propuesta de dicha reunión (en el ámbito cultural, la celebración conjunta de ciertos eventos del bicentenario).

A su vez, los países protagónicos se encontraron sometidos a intereses de las coyunturas políticas internas que dominaron al escenario, agudizando las diferencias de enfoques políticos e ideológicos.

Según la prensa, los resultados de Viena fueron generalmente presentados como decepcionantes, dado que los medios focalizaron los temas de los conflictos políticos entre algunos países de la región y de las nacionalizaciones en Bolivia. Esto fue percibido como hechos que desvirtuaban la Cumbre. Sin embargo, es extraño que la prensa dejara generalmente de lado la Declaración de la Cumbre y por lo tanto no se dio cuenta de los consensos logrados (en este plano la excepción fue Austria). Una posible síntesis del tono de la prensa en general es el título del diario español "El país": "*La Europa paralizada chocó con la América dividida*".

1.1 Aspectos positivos

El aspecto más relevante que conviene recalcar es el "momentum" que la Cumbre de Viena ha logrado poner en marcha en el proceso de preparación de la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno y que ha permitido mantener a la región ALC en su rango de importancia frente a la competencia de las nuevas prioridades de la UE surgidas de los cambios -ya mencionados- producidos en el contexto geopolítico.

En efecto, el proceso pre cumbre ha permitido la realización de numerosas reuniones de alto nivel de expertos y funcionarios, cooperación entre instituciones, diálogos con la sociedad civil y las ONG, reuniones parlamentarias, forum de negocios, etc... A título de ejemplo, de enero a mayo de 2006, se registraron unas 13 reuniones de alto nivel o de expertos de ambas regiones para preparar temas específicos de la Cumbre (ver lista en Anexo). Además, la concurrencia masiva y de alto nivel a estos eventos indica una búsqueda participativa bajo el paraguas del carácter vinculante de la cumbre. Estas reuniones fueron bastante exitosas (aunque poco mencionadas por los medios de comunicación), sobre todo al permitir echar a andar una cooperación concreta y un conocimiento mutuo que constituyen una base operacional significativa para el desarrollo de trabajos y estrategias comunes.

Los resultados de estas reuniones, la convergencia de prioridades que manifiesta y la alta participación tanto de calidad como de masa crítica, marcan un indiscutible progreso en comparación con las cumbres anteriores. Esta dinámica progresiva de trabajos técnicos revela un verdadero interés mutuo para una asociación birregional. A su vez, estas reuniones lograron focalizar temas prioritarios para establecer una base común sobre la cual las etapas concretas de la asociación estratégica en cuestión pueden

104

ahora apoyarse. En particular, un verdadero tejido de redes especializadas permite ya un trabajo continuo a ciertos expertos o funcionarios a cargo de los temas prioritarios. Tal resultado constituye una fuerza potencial significativa que muestra la vía metodológica a seguir y fomentar.

En este contexto de acercamiento preparatorio pero efectivo, el contenido de la Declaración común de Viena deja vislumbrar más aperturas y posibilidades de acción que lo que se podría pensar a primera vista o por extrapolación del pasado. Si bien es cierto que esta declaración no ofrece ninguna gran decisión o viraje en las relaciones birregionales, quedándose en el tono diplomático tradicional de las "buenas intenciones", su amplio contenido demuestra sin embargo la capacidad de ambas regiones de sobrepasar conflictos para unirse o acercarse en los aspectos fundamentales. El texto rastrea muy bien todos los temas de la agenda mundial para enfocar las zonas donde acciones comunes serían beneficiosas para ambos socios.

Dado la amplitud del campo considerado, cabe reconocer objetivamente que era difícil y es un resultado positivo, lograr un consenso tan explícito entre 58 países tan heterogéneos y que representan al 30% de los votos de las Naciones Unidas. Más aún, conviene leer en el texto todas las oportunidades de iniciativas concretas que abre un documento vinculante ya que ha sido firmado al nivel de Jefes de Estados y de gobiernos. Quizás por extrapolación de la relativa inercia entre las tres cumbres anteriores, los observadores no han medido bien el alcance de la Cumbre y el valor agregado propio de mandato para emprender proyectos comunes u orientar los instrumentos y políticas existentes. Si bien es cierto que el texto mismo no basta para garantizar que las oportunidades sean efectivamente aprovechadas y para que se tomen rumbos adecuados cuando estos no han sido todavía fijados, es importante reconocer que constituye el primer paso y la base sobre la cual una estrategia de iniciativas puede organizarse de parte de ALC. Eso nos permite recalcar que, para el futuro, lo más importante es el método con el cual ALC manejará tanto la preparación como su participación a la Cumbre de Lima, como se verá en la sección cuatro de este trabajo.

Por lo tanto, se puede considerar que, más allá de los logros concretos, como el lanzamiento de las negociaciones UE-MCCA, el aspecto más positivo de la Cumbre de Viena es la progresiva instalación de hecho de un proceso participativo, movilizador y orientador de diálogos entre actores sectoriales o temáticos.

1.2 Aspectos negativos

El otro lado de la cara ventajosa subrayada arriba (un proceso movilizador informal), es la desventaja de la falta de un método explícito y de una inserción mucho más clara de los diálogos preparatorios en los procesos decisionales. Su consecuente lentitud y la falta de sustancias concretas frente a la gravedad de los temas socio-económico-ambientales examinados en un ritual retórico, expone a ciertos riesgos que aumentan con las fuerzas centrífugas crecientes en la región ALC.

En el difícil intento para la Cumbre de pasar de posiciones de principio general a proyectos concretos en las decisiones comunes, las divisiones internas afectaron a los resultados y a la credibilidad de la Cumbre misma. Primero, la radicalización de ciertas posiciones al interior de ALC tiende a reforzar el carácter declaratorio de los acuerdos en desmedro de resultados más tangibles que hubieran exigido más consenso previo. La necesidad de permanecer en un nivel demasiado general para no generar más conflictividad constituye una traba al desarrollo normal del proceso de asociación estratégica y tiende a reforzar la tendencia a no cambiar lo existente al alimentar las

reticencias de algunos opositores a la profundización de las relaciones birregionales dentro de la UE. Segundo, esta retórica combinada al desarrollo de una cumbre alternativa podría fomentar lecturas contradictorias de los términos imprecisos de la Declaración oficial, creando el riesgo de deslegitimación de las decisiones oficiales comunes y de pérdida de su carácter vinculante.

Aunque este riesgo fue superado en Viena, logrando canalizar las divergencias y mantener el diálogo entre todas las partes mediante concesiones mutuas y una ampliación de la retórica, la amenaza subsiste para el futuro, debido a que estas divergencias de fondo frenan tanto la coordinación entre los países de ALC como las iniciativas más ambiciosas de la Comisión.

2. Diagnóstico de la IV Cumbre

Como fue anunciado al principio del punto anterior, el análisis de los puntos fuertes respecto a los puntos débiles lleva a un balance más bien positivo. Este diagnóstico neto positivo descansa básicamente sobre los argumentos siguientes:

- Los riesgos y amenazas para la credibilidad y perennidad de la Cumbre (aspectos negativos mencionados en 3.1.2) se explican no sólo por las divisiones internas de ALC sino porque esta conflictividad se da en ausencia de un marco coordinador con un método explícito de preparación y de negociación interna regional frente a una región que, como la UE, está estructurada mediante procedimientos institucionalizados y respetados.
- El proceso positivo de desarrollo progresivo de diálogos técnicos o con la sociedad civil durante el período pre-cumbre o en paralelo a la cumbre (aspectos positivos subrayados en 3.1.1), conlleva un progreso paulatino de preparación de la Cumbre que genera un método implícito de redes participativas y un "learning-by-doing".
- Por lo tanto, los aspectos positivos tienden a superar los aspectos negativos por dinámica propia, en la medida que la Cumbre logre mantener un diálogo sin exclusión, tal como se dio en Viena y como se refleja en la Declaración final ; pero para que los aspectos positivos dominen y se avance en la asociación estratégica es necesario que ALC sea capaz de tomar conciencia de la necesidad de organizarse mejor frente a la UE, preocupándose desde ahora en explicitar su método de coordinación en la preparación interna de la próxima Cumbre.

Esta lectura dinámica permite en definitiva una cierta dosis de optimismo respecto al tono más desilusionado de numerosos observadores o de la prensa en general. Además, si este análisis es correcto, las diferencias que se agudizaron recientemente al interior de ALC podrían incluso servir de catalizador para que la región se preocupara de concebir una estrategia común mínima pero explícita, lo que marcaría un progreso cualitativo importante.

106

IV. EL MÉTODO Y CÓMO IR DE VIENA A LIMA. BASES DE UN PROGRAMA DE PREPARACIÓN REGIONAL PERMANENTE HACIA LA V CUMBRE Y DE COOPERACION INTRA-LATINOAMERICANA Y BIRREGIONAL

1. La problemática de la Cumbre ALC/UE se reduce sobre todo a una cuestión de coordinación ...

Del diagnóstico anterior se desprende la importancia, para el éxito de la Cumbre de Lima (y de la fórmula para su perennidad), de definir un método de trabajo tanto entre los países de la región para que cooperen más entre sí (y sean capaces de negociar en mejores condiciones con la UE), como entre las dos regiones para concretar proyectos comunes de alcance estratégico. Dedicar esfuerzos a la preparación de la Cumbre de Lima y tomar iniciativas antes que la UE en cuanto a su organización, constituyen una tarea imprescindible para ALC. De este modo, no sólo se podría sacar más provecho de la diplomacia de cumbres, sino -y sobre todo- se aprovecharía su agenda para avanzar en la cooperación intrarregional y profundizar así la integración regional.

El punto clave que desarrolla esta sección consiste en percibir la Cumbre mucho más que uno dentro de otros numerosos eventos internacionales o diplomáticos, sino más bien ver en ella una oportunidad privilegiada para dotar a los países de ALC de un verdadero método de trabajo cooperativo para aumentar su peso internacional, mejorar su gobernanza y sus procesos de integración regional, fortalecer sus diferentes instituciones y reforzar su vía pluralista hacia la democracia. Además de ser conveniente por razón de defensa y valorización de los intereses estratégicos de los países de ALC, un esfuerzo explícito de diseño de un método de trabajo cooperativo entre todos sus países corresponde a una necesidad histórica frente a la globalización. Por lo tanto, es fundamental analizar la preparación de la próxima Cumbre en la óptica genérica de la coordinación entre actores soberanos.

En la medida que todos ganan al realizar juntos un salto cualitativo en la organización de los trabajos preparatorios y en la coordinación de las posiciones intrarregionales frente a los socios europeos, la problemática de las Cumbres ALC/UE puede reducirse al tema más genérico de cómo lograr una coordinación eficaz entre estados soberanos. Por lo tanto conviene empezar por definir qué se entiende por coordinación en este caso, a fin de examinar las posibilidades de implementar un marco consensual que sea beneficioso para ALC sin atentar contra las soberanías nacionales. Es lo que se llama "coordinación soberana" y que necesita ser explicado en detalle para no confundirlo con la acepción corriente, en ALC y en otras regiones del mundo, de una coordinación centralizadora que reduce las soberanías.

...sin embargo en ALC se tiende a culpar de la falta de coordinación a las divergencias entre países de la región...

En los países de ALC se responsabiliza a menudo la falta de "voluntad política" (en comparación con Europa) que impediría lograr una coordinación eficaz entre los gobiernos de la región para enfrentarse a terceros, tal como ocurrió en la Cumbre de Viena. Este argumento ha tomado nuevo impulso con la reactivación reciente de la división de naturaleza ideológica entre diferentes grupos de países de la región, que se expresa principalmente en el modo de abordar la integración a la economía mundial. Así, algunos países tienden a rechazar los esquemas de liberalización y apertura externa para privilegiar ciertos objetivos políticos internos, mientras que otros buscan avanzar en la negociación de acuerdos de libre comercio para acelerar su integración económica internacional como manera de cumplir con sus metas políticas internas. Tanto desde un punto de vista como del otro se tiende a considerar que esta diversidad de enfoques

impide a la región hablar con una sola voz (es decir coordinarse), lo que, al debilitar la coherencia de cada uno de los esquemas, se traduciría en costos económicos y sociales nacionales.

...lo que expone ALC al riesgo de un costoso círculo vicioso de antagonismos y de polarización político-ideológica...

En este nuevo contexto, se torna fácil que los diferentes países o grupos de países se culpen mutuamente por estos costos o por la falta de resultados tangibles de la Cumbre. En esta lógica, se refuerza el antagonismo interno en la región en el marco de un círculo vicioso. Acercarse al sueño bicentenario de una unión regional para manejar intereses comunes frente a terceros parece requerir, más que nunca, de una solución política previa: sólo cuando un mismo sistema se imponga, se podría alcanzar la integración tan buscada.

...cuando en realidad se comete en ALC un error de método en contra de la soberanía legítima...

Sin bien es cierto que las divisiones ideológicas internas a ALC conllevan costos, problemas y debilitan a la región frente a terceros - tal como se ha observado en Viena - inferir que son ellas las que impidieron coordinarse o que las fallas de Viena son el inevitable resultado de estos antagonismos internos a ALC, sería caer de hecho en la trampa peligrosa del dogmatismo. Para recalcar y clarificar más esta idea veamos las consecuencias del hecho de pensar que las diferencias de opción política impedirían una coordinación frente a la UE. En efecto, pensar así equivaldría indirectamente a cuestionar la existencia misma de las soberanías nacionales para someterlas a una sola verdad con la idea de lograr una coordinación que convenga a una sola posición política. En este caso, exigir más "voluntad política" para coordinarse significa de hecho exigir de los otros gobiernos que piensen lo mismo, adopten las mismas opciones políticas, y apliquen una misma estrategia frente a la UE. Este tipo coordinación suprimiría un atributo esencial de la soberanía: se trataría entonces de una coordinación supranacional que impondría a los gobiernos nacionales renunciar a sus opciones políticas propias para adoptar el consenso regional "único".

Por lo tanto, considerar que la coordinación sería posible solamente entre gobiernos que comparten las mismas políticas o metas ideológicas equivale a aceptar que la región se transforme en un estado cuasi federal en lo que atañe a las negociaciones con la UE. Eso correspondería a exigir de cada estado soberano la adhesión a un único enfoque político-ideológico para poder participar en la Cumbre, es decir abandonar su soberanía e identidad, lo que precisamente ningún país quiere.

... al cometerse un error sobre el significado de lo que puede y debe ser la coordinación entre estados soberanos...

Esta concepción simplificadora - y cómoda para los responsables nacionales que pueden culpar a los vecinos - descansa sobre una interpretación equivocada de la coordinación que conlleva altos riesgos para la integración regional al radicalizar las opciones ideológicas: el obstáculo a la cooperación y a una coordinación eficaz (y así, a la integración regional) es el país vecino cuando este no quiere adoptar las mismas posiciones ideológicas (el mismo "modelo"). Eso implica considerar la coordinación entre vecinos regionales como una centralización de las opciones o una armonización obligatoria de sus políticas, cuando por definición misma de la soberanía política eso no puede ser realidad excepto en un mundo utópico en lo cual todos pensarían lo mismo sin alternativas, es decir cuando un país hubiera descubierto el "verdadero modelo subyacente a la realidad" y aplicable a todos (el modelo político-económico perfecto). Es una verdad tautológica que en un mundo con esas características -sin diferencias

108

entre gobiernos y opciones nacionales- la coordinación sería fácil. Sin embargo, esta aparente “evidencia” disfraza un grave error de método. La coordinación sería tal que ya no tendría sentido. En otras palabras, sería redundante, dado que se desenvolvería en un mundo armónico sin oposición de intereses, sin necesidad de soberanía nacional ni siquiera de gobierno nacional, por lo tanto coordinar entidades que ya no son autónomas por hipótesis perdería todo sentido.

...que – paradójicamente - cumple su función esencial precisamente en caso de divergencias...

En realidad, no son tanto las divergencias de políticas las que impiden la coordinación, sino la falta de coordinación la que agudiza y hace más costosas las divergencias político-ideológicas...

En realidad, detrás de lo que se considera generalmente como “evidencias de una falta de voluntad política para coordinarse” existe una gran confusión sobre el concepto de coordinación. Llegamos a una paradoja respecto a la creencia corriente: en caso de lograrse el fuerte consenso ideológico (caso ideal de creencia en la aplicabilidad de un modelo perfecto) que los partidarios de una coordinación firme abogan, ya no sería necesario coordinarse sino solo delegar u obedecer a instrucciones ajenas (dado que no hacerlo sería contrario al modelo perfecto y entonces a sus propios intereses), mientras que en caso de divisiones políticas internas a la región (caso real de desacuerdo sobre la existencia de un modelo “perfecto”), la coordinación se tomaría aún más crucial. Efectivamente, es la ausencia de coordinación la que hace peligrosas las divisiones políticas. Cuando las divisiones no son encauzadas por una forma de coordinación los efectos negativos tienden a dominar y los intereses de terceros logran sacar provecho de las divisiones internas de ALC. Dicho en otros términos: es más necesario que nunca disponer de mecanismos de coordinación en caso de divergencias importantes de opciones políticas.

Estas confusiones sumadamente arraigadas en analistas y responsables tienen implicaciones muy graves para la región en la medida que las divisiones internas se vuelven excluyentes e irreversibles: si las diferencias de opciones políticas aparecen como causas de costos nacionales, los antagonismos se refuerzan, tienden a volverse irreparables y tienden a ser explotados por intereses y potencias externas, lo que expone aún más a riesgos de radicalizaciones intrarregionales. Este riesgo potencial hace necesario que el SELA – en el cumplimiento estricto de su misión estatutaria - dedique un espacio prioritario al desarrollo metodológico acerca del tipo de coordinación que hace falta en ALC, especialmente para preparar la Cumbre de Lima.

En materia de coordinación, muchas ideas equivocadas ocupan el terreno y plagan las discusiones acerca de las políticas externas de estados soberanos. En esta sección se mostró que la primera y la más dañina de estas ideas es la que considera que la coordinación sería posible solamente entre gobiernos que comparten las mismas políticas o metas, porque a partir de ello se llega a pensar que en ALC son las divisiones internas las que impiden lograr la “voluntad política” necesaria a una coordinación efectiva. Esto genera la ilusión de que el problema estaría solucionado si se adoptara un solo “modelo” ideológico, cuando, en realidad, la falta de voluntad política refleja al contrario el deseo y la necesidad de pluralismo frente a las incertidumbres en cuanto al verdadero modelo subyacente. En la base de estas confusiones, se encuentra el error tradicional de llamar coordinación lo que es en realidad armonización o centralización. La única coordinación practicable entre países soberanos que buscan en forma pluralista el mejor modelo de gobernanza aplicable a su caso requiere de una clarificación.

2. Precisiones sobre el concepto de coordinación en ALC

La insuficiente cooperación en la región y la dificultad para concebir soluciones regionales (o subregionales) realistas se entiende mejor cuando se hace explícito el tipo de coordinación al cual nos referimos. La Secretaría Permanente del SELA ya realizó un esfuerzo de análisis en este tema clave para la región. En el informe de septiembre 2005 sobre la coordinación macroeconómica²⁶, se propuso un esquema de análisis basado en la distinción entre dos modelos opuestos de coordinación: el primero, que domina el inconsciente colectivo en las culturas latinas, bautizado "coordinación de tipo federal" (o centralista). Este tipo de coordinación - que casi no existe en la realidad²⁷ sino como polo extremo o como ideal proyectado - implica una autoridad supranacional (exogena), y corresponde al caso de "juegos cooperativos" de la teoría de los juegos (es decir de carácter vinculante, con mecanismos institucionales de cumplimiento obligatorio y sanciones legales). El modelo opuesto - en realidad el único practicable en ALC entre naciones soberanas - bautizado como "coordinación soberana" (o descentralizada), consiste en las fórmulas variadas que permiten generar una cooperación de manera endógena, es decir movida por el interés propio de cada participante (incentivos políticos o sanciones de los mercados) para resolver externalidades en situaciones de "juegos no-cooperativos" (es decir en situaciones de soberanía e incertidumbre en cuanto al comportamiento futuro de los jugadores).

Generalmente, cuando se habla de coordinación en ALC, no se hace explícito lo que recubre exacta y operacionalmente la fórmula cooperativa invocada. De hecho, los debates acerca de la coordinación de políticas son muy ambiguos en ALC y dejan generalmente de lado los detalles operacionales relativos al tipo de coordinación preconizada, al considerarse estos detalles generalmente como obvios o limitados a un caso preciso. Así, la aceptación de limitar el poder discrecional de cada participante es admitida por hipótesis (implícita) de partida, haciendo automáticamente la coordinación muy centralista. Sin embargo, los verdaderos problemas y obstáculos radican precisamente en esta hipótesis fuerte: no cualquier coordinación con renuncia de soberanía es deseable o positiva frente a la incertidumbre sobre el modelo subyacente. Los adeptos de esta coordinación centralista, o no se dan cuenta de lo que piden indirectamente en términos político-institucionales, o se consideran como los únicos "conocedores de la verdad" es decir los únicos que conocen el verdadero modelo subyacente de la realidad de ALC y por lo tanto quieren imponerlo. En realidad, los adeptos de la coordinación de tipo federal caen víctimas de la ilusión tradicional del poder central que desplaza los problemas sin solucionarlos.

Por eso, como se señaló en el ya citado informe del SELA de Septiembre 2005, *"si el problema de la coordinación fuera tan simple (es decir, si pudiera desaparecer mediante una centralización mayor), habría que concluir que el mundo es sistémicamente masoquista al no pedirlo con más determinación, y que estaríamos mucho mejor dirigidos por un "big brother" en un solo Estado mundial, dejando de lado a las autonomías nacionales que son fuentes de ineficiencias!"* Por lo tanto, constatar, como se remarca en ese informe, que no hay coordinación en América Latina y el

²⁶ SELA, Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional. Situación actual y perspectivas en materia de coordinación macroeconómica, SP/R-DMALCIR/Di N° 1-05, trabajo elaborado por Ghymers Christian y Quenan Carlos, Caracas, Septiembre 2005.

²⁷ Cuando se juntan las condiciones requeridas para que funcione este tipo de coordinación, ya se justifica más pasar a un grado de centralización mayor con un verdadero estado federal por razón de eficacia y coherencia: las autonomías nacionales serían costosas.

110

Caribe por falta de "voluntad política" no es necesariamente un hecho negativo en la medida que significa que no hay demanda para una coordinación de tipo federal. Intentar inventar este tipo de esquemas de coordinación vinculante que desplaza las responsabilidades equivaldría a tratar de imponer un cambio disfrazado de régimen político pero sin adecuación coherente de los medios. Esto correspondería a un desplazamiento del problema que abre la puerta a errores y conflictos más graves. No es de extrañar que los responsables lo descarten sabiamente. Además, cabe señalar que en la realidad casi no existen casos de éxito de coordinación de tipo federal, dado que, cuando sus condiciones están reunidas, más vale transformarse en un estado federal completo, es decir que ya no se justificaría económicamente la existencia de soberanías nacionales. Sin embargo, en el caso latinoamericano y caribeño, la alegada "falta de voluntad política" tampoco es necesariamente buena en la medida en que también revela otros obstáculos al desarrollo de una coordinación soberana.

...la única vía de solución es el tipo opuesto de coordinación, definida como coordinación soberana, es decir demandada por interés propio de los participantes autónomos. Ello consiste en una coordinación no vinculante, basada en incentivos (o sanciones de mercados financieros y de opiniones políticas nacionales) para sus participantes, tal como se implementó en la integración europea y su UEM.

Llegamos así a la conclusión que la solución para Europa y, a fortiori, para América Latina y el Caribe, cuyo grado de integración e institucionalidad es menor, radica en la búsqueda de la llamada "coordinación soberana" o de tipo auto-motivada, es decir que corresponde al interés propio de cada participante y es demandada como tal y no para traspasar y perder soberanía sino, al contrario, para fortalecerla y mejorar la gobernanza nacional. De hecho, hoy en día (y por mucho tiempo más), es la única forma sostenible de coordinación. Esta es "la paradoja de la coordinación" ("La coordinación presupone la existencia de actores autónomos y protege a la autonomía de cada uno")²⁸, que ilustra muy bien el proceso europeo en su búsqueda de fórmulas de gobernanza colegiada²⁹. Como lo indica la etimología del término, la coordinación es lo contrario de la centralización: sirve para limitar la centralización y defender la soberanía e intereses de los actores individuales cuando existen interacciones. La coordinación está implícitamente vinculada a la autonomía y no se opone a ella, como lo consideran a menudo quienes usan el término con una connotación autoritaria o jerárquica. En esta perspectiva, la coordinación se describe como una situación en la cual "un coordinador" impone sus normas a los demás actores, o como la coordinación ilusoria de los juegos cooperativos que exponen los textos de teoría económica donde se contempla la búsqueda de la optimización regional mediante la imposición de compromisos formales a los miembros.

La "coordinación soberana" es afín con una selección natural de intentos sucesivos y refleja en buena medida la realidad política de América Latina y el Caribe. Esta observación —que vista desde fuera podría considerarse como un ejemplo de falta colectiva de ambición o mediocridad institucional— permite llegar al punto crítico en que se comprende el desafío de la coordinación y su complejo equilibrio.

²⁸ Ghymers C. ver *Fostering Economic Policy Coordination in Latin America: the Redima Approach to escaping the Prisoner's Dilemma*, ECLAC, UN, n° 82, Santiago de Chile, April 2005

²⁹ Ghymers C. *ibid* y "La coordination des politiques économiques dans la Communauté Européenne: une évaluation en vue de la Conférence Intergouvernementale", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 385, 1995

La tradición latina –en un sentido amplio- expone más que la tradición anglosajona a ilusiones peligrosas en materia de coordinación: se espera mucho de la así llamada coordinación, considerada como una iniciativa impuesta de arriba abajo que ignora el principio de la subsidiariedad. Es decir, se olvida que un grado mayor de centralización implicaría cambios sustanciales en los sistemas constitucionales y exigiría condiciones políticas que no existen ni en América Latina y el Caribe ni en Europa (y no están siquiera en vías de materializarse en lugar alguno). Los gobiernos nacionales no pueden legítimamente sacrificar sus propios objetivos por “el bien de los demás”. Por definición, las decisiones de las autoridades nacionales soberanas no pueden ser abolidas por otra autoridad sin modificar previamente el sistema institucional e imponer un régimen federal, es decir una autoridad centralizada de toma de decisiones. Tampoco puede pedirse a los gobiernos de los Estados miembros que acepten o cumplan compromisos que impliquen la modificación de decisiones adoptadas por sus parlamentos autónomos, salvo en el marco de procedimientos excepcionales específicos adoptados mediante un tratado supranacional en áreas limitadas y con el beneplácito de las autoridades nacionales soberanas (lo que requiere – como lo ilustra el caso europeo y sus crisis - un largo proceso de consolidación progresiva tanto de instituciones comunitarias como nacionales).

Esta confusión surge a menudo de la ilusión “jacobina” de que las decisiones centralizadas (“iluminadas”) serían superiores a las de las autoridades locales, supuestamente con menos visión de futuro. Este tipo de coordinación autoritaria no solamente es incongruente con las instituciones democráticas vigentes sino, en términos generales, con los actuales mercados mundializados. Además, presupone la existencia de una integración regional perfecta y de un sólido consenso sobre el modelo económico subyacente. Sin embargo, la realidad es muy diferente: la incertidumbre económica, la diversidad de las naciones y la falta de cohesión regional dan aún lugar a múltiples Estados intermedios (nacionales o subnacionales) que en cierta medida compiten entre sí y con el proceso centralizado de toma de decisiones. En este contexto, una “fuerte” coordinación formal expondría a la región (o subregión) al gran riesgo de perder legitimidad (puesto que algunas naciones podrían considerarse explotadas o marginadas por sus socios) y eficacia (al quitar la función de contra-poder que resulta de la competencia entre niveles de poder). Esta fuerte coordinación también podría conducir a conflictos entre los niveles de autoridad que surgirían de situaciones de “daños de responsabilidad” o “riesgo moral” (“moral hazard”) causadas por la mera existencia de la coordinación autoritaria: las autoridades nacionales, expuestas a la presión de las “demandas internas en términos de política económica”, podrían tratar de culpar a sus vecinos o al propio esquema de coordinación. Este sesgo inevitable tiende a favorecer un comportamiento parasitario (“free-riding”) y a desalentar las iniciativas internas, causando la pérdida de eficacia de las políticas nacionales y creando confusión con respecto a las responsabilidades.

3. Cómo procesar las diferencias intra-latinoamericanas?

En la región ALC el problema no radica tanto en la existencia de diferencias políticas entre sus países, que refleja meramente las legítimas soberanías nacionales...

Las divergencias entre gobiernos de la región ALC o entre subregiones no son nuevas ni propias a la región, ni siquiera negativas, sino que reflejan el contexto normal y sano del “hecho nacional” - es decir la existencia de soberanías nacionales legítimas que recubren identidades diferentes y que todas buscan a su manera – y en competencia - el mejor modelo que nadie conoce con certeza: nuestros conocimientos de la realidad son por definición limitados e inciertos, a fortiori pretender conocer (e imponer) lo que

112

más convenga al vecino es arriesgado y sin legitimidad, y más vale una búsqueda por varias vías en competencia mutua que en un solo orden monolítico que pretendiera tener la verdad. Frente a retos internacionales o a terceros, tal como negociar con la UE, es inevitable -y útil para todos- que se manifiesten divergencias de estrategias, de prioridades y de juicios políticos, en América Latina y el Caribe como en cualquiera otra región democrática del mundo. Por lo tanto, que ALC parezca "carecer de voluntad política" para coordinarse, no corresponde necesariamente a un error de visión o un egoísmo de intereses estrechamente nacionalistas. Esta situación corresponde al uso legítimo y democrático de la responsabilidad política de los dirigentes nacionales para ser prudentes frente a un tipo de coordinación que implica renuncia de soberanía en situación de alta incertidumbre sobre los modelos político y económico subyacentes (*nuestros límites de entendimiento de la realidad*).

...de modo que la cuestión central es la manera de procesarlas o más bien en la ausencia de método para manejarlas a nivel regional...

Como se ha ya anunciado en la sección 4.1, las divergencias internas a la región se vuelven costosas o incluso peligrosas cuando no existen procesos explícitos para encauzarlas y lograr que esas diferencias no dañen a los intereses comunes o a los vecinos. Aunque en ALC existen diversas instituciones de cooperación o foros a nivel regional o subregional dedicados a solucionar los conflictos políticos intrarregionales, se trata solo de mecanismos diplomáticos de crisis y no de verdaderos procesos de coordinación cuya meta sería preservar en forma colegiada los intereses o metas comunes de los estados soberanos de la región ALC. De hecho, excepto el SELA en sus campos propios (económicos y sociales), no existe una institución representativa que agrupe los países de las cuatro subregiones de ALC.

Sin embargo, más que de carencia de instituciones se trata sobretudo (según este análisis) de ausencia de método para que las administraciones nacionales y los gobiernos dediquen esfuerzos a trabajar juntos a nivel regional sin comprometer sus márgenes de maniobra.

Incluso si un país (o un grupo de países) pretendiera tener la verdad y el único modelo aplicable para todos, a este país le convendría ser cooperativo y coordinarse con sus vecinos a fin de no quedarse solo para enfrentar a terceros - y a la globalización que incluye los "errores" de sus vecinos y sus fallas de gobernanza - y buscar en forma colegiada cómo reducir estos errores de los vecinos y potenciar una respuesta regional que asegure el progreso de la región y de sus propias posiciones en materia de gobernanza.

...por lo tanto, el proceso de preparación de la Cumbre de Lima requiere de un método de "coordinación soberana" a nivel de la región, inspirado en la experiencia REDIMA de la CEPAL...

Una preparación exitosa de la Cumbre de Lima exige un método para procesar las divergencias intra-ALC. Es sencillamente lo que pretende lograr una verdadera coordinación regional soberana tal como fue definida y experimentada en el campo económico por los expertos latinoamericanos a través del proyecto REDIMA de la CEPAL y cuyo método ha sido desarrollado por el trabajo ya citado de la Secretaría Permanente del SELA³⁰, aprobado por los representantes de sus miembros mediante sus

³⁰ SELA, Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional. Situación actual y perspectivas en materia de coordinación macroeconómica, SP/R-DMALCIR/Di N° 1-05, trabajo elaborado por Ghymers Christian y Quenan Carlos, Caracas, Septiembre 2005.

informes de conclusión del 16 de septiembre 2005³¹ y del 14 de marzo 2006³². Este estudio establece que la mejor manera de lograr una cooperación regional eficaz es mediante la "competición cooperativa", o sea procedimientos que pongan el nivel regional al servicio de las políticas nacionales y de sus actores políticos y sociales, y que logren mejorar la gobernanza de cada economía. Se trata de abrir un diálogo regional entre los actores nacionales a cargo de las respectivas políticas de manera que se manifiesten avances concretos en la formulación de una demanda de coordinación regional por parte de los altos funcionarios nacionales movidos por sus propios intereses en el cumplimiento de sus compromisos nacionales.

...que consiste en abrir un espacio complementario e informal de cooperación regional entre las administraciones nacionales...

Ahora bien, el propósito de este trabajo es proponer que este método regional ya comprobado pueda ser extendido al tema más genérico de la preparación de la Cumbre de Lima mediante una cooperación sistemática entre las distintas administraciones nacionales a cargo de negociar las posiciones y de preparar los proyectos concretos a negociar en Lima con la UE. No se trata de duplicar o sobrepasar lo que ya existe o lo que se hace entre cancillerías – que deben seguir cumpliendo su papel político y decisional – sino de liberar las capacidades de diálogo a nivel más técnico mediante la puesta en red de trabajo y el fomento de la cooperación entre administraciones nacionales en sus respectivos campos de competencia. El objetivo es crear un nuevo espacio de diálogo permanente entre los altos funcionarios a cargo de la ejecución de las distintas políticas en todos los países de la región ALC, con el objetivo de establecer, de facto, un sistema informal de cooperación regional que no sea dependiente de requisitos institucionales o de los altibajos de las coyunturas políticas o económicas. Este sistema debería ser, además, directamente útil a cada participante, a cada administración, a cada embajador, y a cada ministro a cargo de un tema, manteniendo cada uno de estos relacionado con sus pares, y asegurando una cierta continuidad de la reflexión común regional a cada nivel.

Esta apertura de otro nivel de diálogo, más técnico tiene la ventaja de ser movido de manera "endógena" por el interés profesional de cada participante que se beneficia así de un aporte provechoso de las experiencias de sus vecinos para cumplir mejor sus compromisos con su propio gobierno. En forma simultánea este proceso dinamiza la cooperación en todos los campos donde existen intereses compatibles o comunes, tejiendo nexos personales entre administraciones diferentes que fortalecen la integración concreta y duradera. Así se podrían fomentar los intercambios sobre temas de interés común a través de las redes constituidas para preparar la Cumbre, lo que permitiría generar la oportunidad de formación de un consenso latinoamericano-caribeño a partir de las bases administrativas o sugerir estrategias comunes frente a la UE. Este *espacio informal complementario* de las instituciones o mecanismos existentes no pretende llegar a decisiones o a posiciones oficiales, ni a cambios institucionales, sino que sencillamente buscaría abrir una cooperación directa y continua entre expertos nacionales, a través de una dinámica de intercambios y análisis técnicos de problemas o desafíos de interés común. El mejor conocimiento mutuo de los expertos se tornaría una valiosa palanca para la construcción de un consenso sobre el contenido de las políticas de cada país. La red regional podría constituir una herramienta directamente útil a cada experto en sus áreas de responsabilidad, contribuyendo así a la integración de la región. Además, una

³¹ SELA, Conclusiones de la reunión regional sobre coordinación macroeconómica, comunicado del SELA, Caracas, 16 de septiembre 2005

³² SELA, Resumen y Conclusiones de la reunión regional sobre las relaciones económicas entre la UE y ALC, Caracas, 14 de marzo 2006

114

red técnica de ese tipo ofrecería un eficiente canal de clarificación y de monitoreo permanente de las políticas nacionales respectivas directamente útil a cada ministro

...para someter proyectos concretos y planes de trabajos a las autoridades diplomáticas y a la Troica³³ a cargo de la parte ALC de la Cumbre de Lima.

El espacio informal pero permanente de cooperación entre administraciones nacionales prepararía técnicamente los proyectos sobre los cuales las autoridades ministeriales competentes y el proceso diplomático a cargo de la Cumbre toman decisiones.

Cabe observar que el proceso que se abriría es exactamente lo opuesto a la situación vigente actualmente. En lugar de recibir las ideas de la Cumbre en un proceso "top-down", el método propuesto activa las capacidades de miles de funcionarios y expertos nacionales organizados en redes técnicas y los ministros y diplomáticos de la Cumbre, cumplen con sus funciones nobles de tomadores de decisión política y de orientadores, sin perder tiempo en las contingencias técnicas preparatorias ni en juntar la información más relevante. Por el contrario, el más alto nivel político disfrutaría no sólo de una "filtración" útil sino que, sobretodo, beneficiaría de la sinergia entre especialistas que más que cualquier otro nivel tiene la capacidad para identificar los intereses de acciones regionales o birregionales para someterlos a los diplomáticos y a los gobiernos.

Con este método, el poder de decisión de cada gobierno participante no solo se mantendría intacto sino que recobraría todo su valor al concentrarse en las opciones de fondo. Estas opciones ya no van a interferir en campos técnicos donde todos se benefician de una posición concertada a nivel regional, sino que cada posición podrá así ser evaluadas con mejor transparencia. Las diferencias políticas intra-ALC serán así respetadas y valorizadas como modo legítimo de expresión democrática en un foro más amplio que dará más credibilidad y más respaldo popular a las realizaciones gubernamentales.

4. Fórmula propuesta para preparar la Cumbre de Lima

La filosofía expuesta arriba puede ser traducida de distintas maneras. De hecho, la preparación de la Cumbre de Viena se hizo en parte de una manera parecida pero directamente a nivel de los trabajos de los funcionarios latinoamericanos y caribeños con los colegas europeos, y en forma dispersa para ciertos grupos de funcionarios y de expertos en algunos temas importantes. Lo que hace falta -y que esta propuesta ofrece- son dos dimensiones esenciales: primero, la etapa previa de consulta colegiada entre administraciones y expertos de la sola región ALC; segundo, el marco coordinador global a través de redes estructuradas bajo la autoridad de la Troica, de los Ministros de RR-EE y de los Jefes de Estado.

Una modalidad principal se propone a continuación con el objetivo de ilustrar los principios desarrollados y fomentar los debates sobre opciones alternativas. Esta modalidad consiste en abrir tres espacios interconectados de coordinación:

- El primer nivel se mantiene en un plano informal y consiste en un diálogo técnico, reuniendo a expertos y funcionarios nacionales que preparan e intercambian libremente a nivel técnico sin involucrar a sus gobiernos y sin poder de decisión.

³³ La Cumbres son preparadas, del lado latinoamericano y caribeño, por una troica constituida por los representantes de los países que han sido o van a ser sede de los encuentros birregionales. Así, en el proceso que llevó a la Cumbre de Viena, la troica latinoamericana estuvo formada por los representantes de Brasil (sede de la primera Cumbre en 1999), de México (sede de la Cumbre en 2004) y de Perú (sede de la próxima Cumbre, que como ya se señaló se realizará en 2008).

Estas son las redes "REDIAC", *Redes de Diálogos Informales Ante-Cumbres*, una por tema o administración especializada.

- El segundo nivel es formal y consiste en procesar los resultados del nivel informal y técnico hacia decisiones políticas y buscando desembocar en posiciones comunes. Se compone de una red de coordinadores nacionales que representan a sus gobiernos – la red "REDCOC", "*Red de Coordinación y Opiniones Comunes*" que sirve de interface entre las administraciones nacionales y la Troica, los Ministerios de RR-EE, y los Jefes de Estado, con el fin de llegar a decisiones y a posiciones regionales comunes.
- El tercer nivel es un complemento de las dos redes, que permite una sincronización regional estratégica entre las capitales de ALC y sus "brazos" en Bruselas al desarrollar los contactos intrarregionales no sólo entre expertos de las distintas misiones de los países latinoamericanos y caribeños ante la UE, sino también entre estos diplomáticos y los expertos o altos funcionarios de las administraciones especializadas en sus respectivos países. Se trata de la red "REDIPLO", "*Red Diplomática de Lobbying*" en la UE.

Antes de precisar las etapas sucesivas del proceso de preparación de la Cumbre aquí esbozado, conviene recalcar que este método flexible de redes complementarias permite generar con rapidez un proceso movilizador de apropiación tanto por los funcionarios nacionales como por los ciudadanos cuya función es doble. Por un lado, activar el proceso de coordinación entre países y, por el otro, reforzar la legitimidad y el peso de las posiciones del grupo ALC frente a la UE. No se debe olvidar que la UE llega a las Cumbres con la fuerza de toda su institucionalidad, incluyendo a la Comisión que dispone de servicios dedicados a la cooperación y que se suman a los de las administraciones nacionales de sus Estados-miembros. Frente a esta organización pesada, los países ALC llegan en orden disperso, sin método y sin coordinación eficaz, incluso exhibiendo sus divergencias. La propuesta que se detalla a continuación puede parecer "pesada" a primera vista pero en realidad es mucho más liviana y flexible que el método institucional europeo cuya rigidez es notoria y de todas maneras inapropiada a la situación actual de ALC. Por lo tanto, la adopción de esta propuesta permitiría, además de remediar en forma acelerada al desequilibrio organizacional y estratégico frente a la UE, dar una ventaja de flexibilidad y rapidez a la región ALC. La cooperación UE-ALC podría así asentarse en bases más sólidas y simétricas que serían también muy positivas para la eficacia de la ayuda europea.

Etapas 1: informar a las administraciones nacionales y consultarlas mediante la creación de las tres redes electrónicas de coordinación (mes 1)

La modalidad principal consiste en disponer del apoyo directo de cada gobierno para que las diferentes administraciones participen en el contexto de sus misiones corrientes. Esto puede realizarse de distintas maneras. Sin embargo, parece imprescindible que cada gobierno designe formalmente a un coordinador especial, representando al Primer Ministro o al Presidente, para servir de contacto principal con las administraciones nacionales de cooperación y las otras involucradas en las prioridades de la Cumbre. Estos coordinadores nacionales se constituyen en red formal, es decir representan a sus gobiernos respectivos en la preparación de la Cumbre. Es la ya mencionada red "REDCOC" o de "coordinación y posiciones comunes" que hace el interface entre las dos otras redes y el poder político.

La Troica, con un mandato explícito de todos los países, puede así a través de estos coordinadores, dirigirse a todos los ministerios involucrados para informarlos de los resultados de Viena, solicitar su cooperación en sus campos respectivos de responsabilidad y recoger sugerencias directas sin complicaciones ni retraso.

116

A su vez, el mandato otorgado a la Troica le permite crear las dos otras redes de coordinación propuestas, es decir REDIAC y REDIPLO.

Las redes REDIAC reúnen, como ya se dijo, a los altos funcionarios y expertos nacionales por temas especializados. No pretenden decidir ni representar a sus gobiernos respectivos, y por lo tanto son "informales", es decir que no involucran a la responsabilidad política de los gobiernos, sino la responsabilidad profesional y técnica de las administraciones representadas, lo que permite ganar flexibilidad y poder de iniciativa en la dinámica de un espacio de trabajo colegiado.

La red REDIPLO – al servicio de los Embajadores de ALC en Bruselas - es un instrumento de coordinación de la información y de los contactos e iniciativas de los países ALC con la maquinaria comunitaria en Bruselas (y a veces en Estrasburgo): la Comisión, la Presidencia del Consejo, los Estados miembros y el COREPER³⁴, el CEF³⁵, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, etc. Se trata de estructurar bajo el GRULA³⁶ un nuevo instrumento flexible y más técnico, capaz de actuar en forma coordinada como un verdadero "lobby" regional de defensa de los intereses comunes de ALC ante la UE. Este instrumento cumple la función complementaria esencial de sincronización regional entre las capitales de ALC y sus representaciones en Bruselas al desarrollar los contactos intrarregionales no solo entre expertos de las distintas misiones de los países de ALC en Bruselas, sino también entre estos diplomáticos y los expertos o altos funcionarios de las administraciones especializadas a través de toda la región. La idea es de crear un espacio colegiado regional entre diplomáticos especializados y los pares nacionales (ya no país por país, lo que existe obviamente para cada embajada). El resultado esperado es una aceleración de la difusión de la información estratégica que estimule la coordinación y el sentimiento de mancomunidad, con una economía de esfuerzos mediante especialización. Además, en la medida que la coordinación resulte ser efectiva, la región de ALC puede influir con más rapidez y peso sobre los trabajos de la Comisión y del Parlamento Europeo y transformarse en un lobby de ALC activo en Bruselas mediante una mejor información mutua entre las administraciones de ambas regiones.

Dado la carga operacional que todo esto representa para la Troica, es imprescindible disponer de un apoyo logístico liviano pero permanente. A fin de evitar la creación de nuevas instituciones, una modalidad realista consistiría en asociar a la Secretaría Permanente del SELA mediante la disposición que permite crear los espacios de "geometría variable" dentro de los cuales se podrían constituir estas redes en un marco flexible y precisar sus misiones y modalidades de trabajo, así como el papel de la Troica. A su vez el SELA podría solicitar a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en su campo propio de competencia para participar en la ejecución de este mandato y de los que resultan de las etapas siguientes. Entre otras actividades, se trata de:

³⁴ COREPER: Comité de los Representantes Permanentes, que son los Embajadores de los Estados miembros en Bruselas que preparan las decisiones del Consejo (salvo en materia económica y financiera que es tratada por el CEF)

³⁵ CEF: Comité Económico y Financiero, que prepare las decisiones de los Ministerios de economía y Finanzas (ECOFIN) y ejerce la coordinación efectiva para los asuntos macro y microeconómicos y que reúne en forma colegiada a los altos funcionarios de Finanzas y Bancos centrales de los países de la UE con la Comisión y el Banco Central Europeo.

³⁶ GRULA: Grupo de los Embajadores de ALC en Bruselas

- estructurar los resultados operacionales de Viena,
- proponer un orden de prioridad con una primera lista de las acciones conjuntas con la UE en función de las disponibilidades financieras y de cooperación,
- redactar un cuestionario preciso para recoger ideas de proyectos concretos,
- establecer los contactos con los funcionarios nacionales involucrados en los distintos temas y lanzar las redes electrónicas informales (bautizadas, como se vio, REDIAC) entre los altos funcionarios o expertos de las administraciones nacionales y subregionales, con el apoyo técnico de una secretaría liviana pero permanente (por ejemplo, como se señaló, en el seno de una institución existente como el SELA y la CEPAL),,
- procesar los resultados de estos contactos y de la encuesta.

Etapa 2: Someter una estrategia con un calendario tentativo en los tres niveles de redes de coordinación (mes 2)

- Redactar un informe REDIAC sobre la base de los resultados de la etapa 1,
- sobre esta base, los coordinadores nacionales proponen una estrategia concreta con calendario y presupuesto mediante la red REDCOC en la cual tratan de llegar a una propuesta consensual de estrategia, y la someten a las redes REDIAC y REDIPLO para chequear sus aspectos técnicos y de recursos disponibles,
- sobre la base de los comentarios REDIAC y REDIPLO, REDCOC envía su informe a la Troica,
- La Troica emprende sus consultaciones políticas para obtener la luz verde de RR-EE y de los Jefes de Estado.

Etapa 3: Implementar el método de diálogo inter-administraciones nacionales (meses 3 + 4)

- Acabar de crear las subredes informales por temas (REDIAC), empezando con la red de los ministerios de cooperación. Cada administración designa a un responsable que participa a la red electrónica (conferencia electrónica cerrada, es decir reservada a los pares de cada país, más las Secretarías permanentes SELA y CEPAL),
- cada responsable nacional informa a sus pares de sus proyectos y planes en la problemática tratada,
- un diálogo informal (foro) se abre entre los miembros de cada red, en el cual cada participante opina sobre los otros con el propósito de llegar al final del primer mes a una posición o propuesta común,
- las secretarías permanentes proponen un texto de conclusión consensual a la red
- Con el acuerdo de sus miembros el texto se envía a los coordinadores nacionales que lo debaten en su red propia, REDCOC, y se coordinan en esta red.
- Al fin del segundo mes de esta etapa (mes 4 del proceso), los coordinadores nacionales someten un texto común a REDIAC y REDIPLO para obtener un punto de vista técnico en un lapso de tiempo muy corto.
- REDCOC toma en cuenta las observaciones de REDIAC y REDIPLO y manda su informe a la Troica.

La Troica reporta una conclusión a los Jefes de Estados para que tomen posición.

Etapa 4: Involucrar a los Parlamentos nacionales, regionales y a las opiniones públicas

- Los primeros ministros (o los coordinadores nacionales) reportan a los Parlamentos nacionales en un "hearing" especial sobre preparación de la Cumbre.

118

- Las redes REDIAC y REDIPLO son informadas en tiempo real de los comentarios y debates nacionales que resultan de estos "hearings", así como los Parlamentos regionales o subregionales.
- Cada red debate de los ajustes eventuales que procesar en los campos respectivos y mandan un comunicado común a los coordinadores nacionales.
- Los coordinadores nacionales, en consulta de su red propia REDCOC, convienen en una propuesta común y consultan a los Parlamentos regionales.
- Tomando en cuenta a los Parlamentos regionales, los coordinadores nacionales reportan a la Troica con un texto de propuesta e informan a REDIAC y REDIPLO.

Etapas 5: Los Jefes de Estado fijan la estrategia Ante-Cumbre para ALC

- La Troica reporta a los Jefes de Estado.
- Los Jefes de Estado convienen de una conclusión que difunden a las tres redes y eventualmente la hacen pública.

Con este sistema ALC gana credibilidad y coherencia. La UE se vería obligada a tomar en cuenta las posiciones de ALC desde el inicio del proceso, cambiando de partida el método de negociación que se tomaría, entonces, más equilibrado.

Concretamente, este esquema podría ser experimentado parcialmente aprovechando la Reunión de los Directores de cooperación de ALC que organiza el SELA para comenzar a crear las redes de coordinación. Lo importante es concertarse antes de dicha reunión entre los países ALC y las subregiones, no sólo como se hace ya a nivel diplomático, sino también directamente entre los servicios técnicos involucrados en la cooperación. Y si no fuera posible hacerlo antes de la reunión, aprovechar la misma para instalar, a partir de ella, una dinámica de concertación permanente.

4.5. Propuestas para dinamizar y potenciar la cooperación intro-latinoamericana y euro-latinoamericana

Como acaba de señalarse, la próxima Reunión de Directores de Cooperación de ALC puede ser una muy buena ocasión para experimentar el método esbozado a fin de avanzar en la definición de una estrategia latinoamericana y caribeña para maximizar las posibilidades de cooperación de alcance regional UE – ALC para el período 2007 – 2013. Así, esta reunión puede permitir un avance importante tanto en la definición y precisión de las acciones de cooperación como en la implementación del método propuesto en este trabajo.

Como ya se vio, el proceso de programación nacional y regional UE/ ALC para el período 2007-2013 no ha concluido y la propuesta de nuevos reglamentos en materia de cooperación externa de la UE está en proceso de discusión en las instancias competentes. Sin embargo, los principales ejes de cooperación están claramente definidos: integración regional, cohesión social y espacio común en materia de educación.

En lo que respecta al primer eje, es decir *la integración regional*, dado que la UE hace del progreso en este campo una condición (explícita o implícita) para los avances en materia de acuerdos de asociación, convendría insistir en que la integración regional no se limita a los temas del comercio preferencial o de las uniones arancelarias. Dentro de los temas y proyectos ya existentes o definidos con la UE, conviene dar más énfasis a la convergencia macroeconómica y a la coordinación de las políticas económicas.

Sobre este aspecto, el SELA ya ha tomado posición, especialmente en septiembre de 2005 y en marzo de 2006, apoyando el fortalecimiento del enfoque de las Redes de Diálogo Macroeconómico (REDIMA) de la CEPAL como un requerimiento imprescindible para asentar la integración regional sobre bases sustentables y crear las condiciones de un progreso rápido en los intercambios intrarregionales en ALC. La UE - que ha fundado sus progresos de integración sobre un tipo de coordinación soberana - es consciente de la importancia de mecanismos de coordinación intrarregional para que su socio estratégico ALC consiga un crecimiento sustentable. Sin embargo, este aspecto no ocupa todavía el espacio que merece tanto en la cooperación birregional como en las prioridades fijadas por ALC. Por lo tanto, el método propuesto - que se apoya precisamente en las lecciones de la experiencia REDIMA - es especialmente adecuado para lanzar un diálogo previo entre altos funcionarios de ALC a cargo de estos temas en sus países o subregiones respectivas, a fin de llegar a una propuesta común de cooperación con la UE en este campo.

No se trataría solamente de definir el pedido de transferencia de experiencias - tema ya bastante bien cubierto - sino de discutir el interés de abrir un diálogo macroeconómico de ALC con la UE, tal como existe ya con los países o regiones con los cuales la UE tiene relaciones estratégicas. Dado que el propósito declarado de las Cumbres es llegar a similares relaciones estratégicas entre ambas regiones, discutir las posibilidades de abrir este tipo de diálogo como nueva modalidad de cooperación birregional tiene pleno sentido y coherencia con la Declaración de Viena. Esta opción constituye un catalizador externo muy conveniente y estimulante para que las autoridades nacionales de los países de ALC se organicen también en este plano. Vale decir que el diálogo macro con la UE implica, como requerimiento previo, una dinamización de los esquemas de diálogos macro ya existentes o en construcción a nivel subregional en ALC. El interés para ALC es grande no sólo para reforzar el peso de la región en las agendas internacionales de las instituciones financieras internacionales y de la reformas del Sistema Monetario Internacional, sino también para acelerar los avances de la convergencia macroeconómica y de la cooperación intrarregional en su propia cooperación monetaria y financiera.

Se trata entonces de sacar provecho de la reunión de Directores de Cooperación Internacional de ALC para poner en la agenda la prioridad de profundizar y generalizar el diálogo macroeconómico intrarregional reforzando el rol de REDIMA que sería consultado en el marco informal de REDIAC para discutir y formular una propuesta ALC de dialogo macroeconómico con la UE. El tema de la coordinación y de la convergencia macroeconómica debe ocupar el espacio que merece en la cooperación birregional, en la medida en que hay una comprensión creciente acerca de su importancia para el éxito de la integración comercial.

Una vez abierto este diálogo intra-ALC sobre una cooperación reforzada a partir de REDIMA (extendido al Caribe y a los países faltantes, México y Cuba), cabría integrar en la agenda otros temas importantes en el plano de la cooperación monetaria y financiera. Por ejemplo, los prestamos del BEI, sus condicionalidades y su adecuación a las prioridades de la UE y a los objetivos fijados en las Cumbres, el IIRSA, la Reforma del SMI y del FMI. Las redes REDIMA podrían así cumplir un papel de interlocutor prioritario por ser regional (o subregional según los temas y casos) de la UE, que prepare el terreno. Este tipo de dialogo abriría un "win-win-game" en el cual la UE se beneficiaría así de mayores garantías de preparación y seriedad lo que podría llevar a un tipo de cooperación más avanzado con instrumentos comunes (Fondo con garantías comunes o Facilidad especial, por ejemplo) o posiciones comunes en los foros internacionales.

120

Por otra parte, estas redes técnicas que reúnen a especialistas de Hacienda y Bancos centrales, deberían ser utilizadas para dar sus puntos de vista o asesorías previas en materia de negociación bilateral de un país de ALC con la UE, tanto en materia de cooperación bilateral (por ejemplo para preparar las estrategias por país de cooperación bilateral) como en otros temas (comercial y asociación), a fin de mejorar la coherencia entre los niveles nacionales y regionales, en conformidad con los diagnósticos compartidos con la UE. Este tipo de consulta previa tendría un impacto importante y reforzaría el peso de ALC en la preparación de la programación financiera de la UE. Incluso se podría imaginar que un país determinado pida a la UE que una parte de sus negociaciones de cooperación pase a través de la subregión o reciba el visto bueno de sus pares de ALC. Lo mismo podría contemplarse, de manera informal y voluntaria tal como se planteó en las propuestas anteriores, para preparar las reuniones oficiales (ministeriales por ejemplo) de ciertas subregiones o países con sus pares de la UE.

Extendiendo el método propuesto al tema más genérico de la dimensión regional en la cooperación con la UE, sería sumamente importante que los Directores de Cooperación de ALC – usando a la red REDIAC - se propongan elaborar Planes estratégicos regionales y subregionales de cooperación. Esto supone tratar de ponerse de acuerdo sobre las prioridades subregionales o regionales de manera que la Comisión tome en cuenta una demanda de aumento de la proporción de la cooperación regional o con una dimensión regional explícita (hoy en día alrededor de un 20% del total del aporte de la EU a la cooperación a la región); en contrapartida, ALC podría sugerir ofrecer un monitoreo subregional (o regional) mutuo, lo que daría al socio europeo la ventaja de un dispositivo creíble de monitoreo que le simplifica la preparación y gestión de su cooperación externa. Así, la UE se beneficiaría de la competencia de los receptores para asegurar la coherencia y racionalidad de los programas propuestos. En caso de no poder cambiar la proporción de la cooperación regional (si la decisión ya hubiera sido tomada), los países de ALC podrían exigir que lo bilateral sea ejecutado mediante un monitoreo previo del nivel subregional o regional mediante las redes de consulta REDIAC y de decisión REDCOC.

En lo que respecta al segundo eje de cooperación, es decir la *cohesión social*, es importante que se avance en la definición de acciones y temas concretos de cooperación. Algunas de las pistas ya indicadas en la sección 2.3. deben profundizarse, en especial todo lo referido a la promoción e implementación de “pactos fiscales para la cohesión social”. Esto supone que se desarrollen acciones de cooperación técnica relativas a la modernización del proceso presupuestario, del sistema tributario y de sus impactos sociales, de programas para mejorar la planificación y la gestión de la administración tributaria. Pero también implica, como ya se subrayó, que se implementen planes de acción de amplio alcance – en la medida que van más allá de los aspectos técnicos y suponen un vasto proceso de sensibilización social - para promover el civismo fiscal y el rol creciente de las organizaciones de la sociedad civil a favor de la cohesión social. Debe propenderse a que la vinculación creciente de esta temática al diseño institucional, al conjunto de las políticas públicas y a los procesos de integración se traduzca en un apoyo de la cooperación europea -asociado por supuesto al logro de los Objetivos del Milenio- a la elaboración de enfoques integrales de cohesión social y de reducción de la pobreza a nivel de cada país y de cada subregión.

En una materia de esta índole, se percibe también el interés y la superioridad de un método de redes interconectadas que permita asegurar la coherencia entre distintas acciones paralelas. Incluso, de otra manera no sería posible incorporar los aspectos sociales de tantas medidas o de instrumentos manejados por diferentes instancias en estrategias subregionales y regional.

El tercer eje de cooperación tiene que ver con la creación de un *espacio común de educación superior* entre las dos regiones, formalizada en la primera cumbre birregional realizada en Río de Janeiro en 1999, y lanzada gracias a la primera conferencia euro-latinoamericana de ministros de educación universitaria de las dos regiones de noviembre de 2000 –que tuvo lugar en París–, que constituye un eje permanente y decisivo de la cooperación interregional.

La convergencia y articulación de los sistemas de educación superior y la consolidación de un Espacio Común entre América Latina y Europa representa un desafío mayor por diversas razones. Por un lado, porque la región latinoamericana debe adaptarse a los importantes avances del Espacio Europeo y del Proceso de Bolonia, encarados por el conjunto de la educación superior del viejo continente. Por otro lado, porque, aun cuando en materia de formación universitaria el principal centro de interés para la región latinoamericana y caribeña es Estados Unidos, la diversidad en este plano es indispensable.

Más aun, el dinamismo de las relaciones en este plano es una de las condiciones de la profundización de la asociación estratégica birregional. Las influencias mutuas en todo lo que respecta a la producción de ideas para la concepción y la aplicación de políticas públicas pasa en buena medida por el reforzamiento de un espacio educacional universitario común.

En términos concretos, como se señaló en el informe del SELA sobre las relaciones birregionales de marzo de 2006, se impone realizar una evaluación integral de las acciones emprendidas a partir de los programas existentes para la promoción del espacio educacional universitario común. En este campo, como en otros, se debe evaluar el grado de coherencia alcanzado entre las acciones de la Comisión y las que se desarrollan a nivel de los países. Además, se debe impulsar la extracción de enseñanzas y el análisis de los resultados de las iniciativas de vanguardia como la implantación de filiales de universidades europeas en América Latina y el Caribe y la implantación de módulos válidos en formaciones de ambos lados del Atlántico en la perspectiva de la co-diplomación. También se debe promover, desde el punto de vista latinoamericano y caribeño, el movimiento –todavía incipiente– de implantación de representaciones y filiales de universidades latinoamericanas y caribeñas en Europa, eventualmente de modo mutualizado.

Por otra parte, nuevas iniciativas y temáticas deberían ser privilegiadas en coherencia con los ejes de la cooperación interregional, por ejemplo, las vías a través de las cuales la UE puede ayudar al desarrollo de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, o el rol de las universidades en los procesos de integración regional. En este marco, convendría volver a explorar la posibilidad de crear una escuela regional de integración, tal como había sido propuesto en la cumbre de Río de 1999.

En todos estos aspectos, el uso de redes REDIAC aparece como especialmente eficaz. Su generalización generaría sinergias y permitiría capitalizar las experiencias ya adquiridas y mejorar la fijación de prioridades al beneficiar de un foro más amplio que los debates al interior de las fronteras nacionales. En este contexto, el punto 55 de la Declaración final de la Cumbre de Viena sobre acciones conjuntas de conocimiento mutuo aprovechando las actividades preparatorias de los bicentenarios de las independencias, ofrece una base interesante para lanzar programas comunes (tanto a los países ALC como de la UE) para estrechar los lazos ciudadanos entre ambos lados del Atlántico. En vísperas del bicentenario de la conmemoración de las independencias, se trataría de

122

recoger y analizar la trayectoria de ambas regiones desde una amplia perspectiva histórica y espacial. Las conmemoraciones del bicentenario ofrecen un magnífico terreno de re-encuentro, tanto al interior de cada región, como para ambas regiones. Este pasado común, a pesar de haber sido conflictivo, fue también un esfuerzo de progreso, común a Europa y a América Latina, del cual nacieron el mundo moderno y los principios democráticos compartidos. Además, cabe recordar que el movimiento emancipador latinoamericano fue al inicio un proyecto integrador hemisférico («desde Luisiana hasta la Tierra del Fuego»), lo cual conlleva interesantes lecciones para otras regiones del mundo y para Europa en particular. Las redes ad-hoc podrían proponer organizar seminarios académicos, difusión de investigaciones y educación popular sobre este pasado común que es todavía insuficientemente conocido.

V. CONCLUSIONES

En la declaración de Viena se reitera el compromiso de los jefes de Estado de las dos regiones de impulsar la profundización de la relación birregional y se destacan algunos logros concretos como la decisión de entablar negociaciones entre la UE y el MCCA, con vistas a alcanzar la concreción de un Acuerdo de asociación que comprenda una zona de libre comercio.

Pero numerosas cuestiones han quedado en suspenso y los resultados alcanzados no han generado un viraje en la relación birregional. Sin embargo, los resultados son, en términos netos, modestos pero positivos: el proceso de Cumbre no sólo sigue en vida sino que logró crear o al menos mantener una cierta movilización. Aunque no se alcanzó la meta principal, es decir dar un verdadero contenido operacional a la relación estratégica birregional, se puede considerar que, más allá de los logros concretos, como el lanzamiento de las negociaciones UE-MCCA, el aspecto más positivo de la Cumbre de Viena es la progresiva instalación de hecho de un proceso participativo, movilizador y orientador de diálogos y vínculos entre actores sectoriales o temáticos a pesar de las dificultades internas que afectan a cada una de las dos regiones. Además, este análisis tiende a mostrar que las divisiones - que se agudizaron recientemente al interior de ALC - podrían incluso servir de catalizador para que la región se preocupara ahora de concebir una estrategia común mínima pero explícita.

Por esta razón, si se pretende dar un salto en la relación bilateral y avanzar en mejores condiciones hacia la Cumbre de Lima, la región de ALC necesita con urgencia un método más explícito de preparación y de coordinación de las negociaciones con la UE. Esto se requiere no sólo para que ALC se equipare con una región institucionalmente más estructurada, sino sobre todo para procesar las diferencias intra-latinoamericanas y transformarlas en un catalizador de la cooperación entre administraciones nacionales.

Este documento establece que preparar una negociación como la Cumbre UE/ALC corresponde a la problemática genérica de la coordinación entre autoridades soberanas. Aclarando el significado exacto de este tipo de coordinación se muestra que no se trata de reducir las autonomías negociadoras de los países sino, al contrario, de protegerlas al organizar un "win-win game" intrarregional que permite a cada actor valorizar sus diferencias al cooperar en función de las metas comunes de la región sin abandonar sus metas nacionales. Esta paradoja se resuelve mediante la "competición cooperativa" entre administraciones nacionales, o sea procedimientos de monitoreo cooperativos y de consulta previa, que pongan el nivel regional al servicio de las políticas nacionales y de sus actores políticos y sociales, y que logren mejorar la gobernanza de cada economía.

A partir de este principio básico este trabajo se propone estructurar y generalizar lo que ya – aunque de manera muy imperfecta y parcial - se ha puesto en marcha durante la reciente preparación de Viena con algunas reuniones de expertos o altos funcionarios.

Por lo tanto, la propuesta aquí presentada no necesita ninguna creación institucional nueva, ni siquiera nuevas negociaciones intergubernamentales o convenios formales. Se trata simplemente de abrir progresivamente espacios complementarios de cooperación regional entre las administraciones nacionales para preparar y someter - previamente a las negociaciones con la UE - proyectos concretos o planes de trabajos a las autoridades diplomáticas y a la Troica a cargo de la parte ALC de la Cumbre de Lima.

El método propuesto contempla entonces tres niveles de coordinación:

1. REDIAC, el nivel informal de intercambios preparatorios entre administraciones especializadas que se limita a un diálogo interactivo y creativo pero que genera conocimiento mutuo y emulación del trabajo colegiado;
2. REDCOC, el nivel formal de los coordinadores nacionales para explotar los resultados de REDIAC y llegar a procesarlos en decisiones de los Estados ALC.
3. REDIPLO, un instrumento de sincronización de las misiones diplomáticas ALC en Bruselas con las dos redes anteriores, que sirve de “brazo” operacional ante los actores principales de la UE y refuerza el peso de la región en las etapas preparatorias de la UE.

El primer nivel, es un foro informal mediante redes electrónicas (e-mail) entre funcionarios nacionales y expertos por temas (cooperación, cohesión social, integración, educación, ciencias, salud, medioambiente etc ...). El carácter informal significa que no se trata de negociar o decidir a nivel de estas redes intrarregionales, sino meramente de trabajar juntos, reunir en redes las capacidades de gestión de los países de ALC para sacar provecho de sus sinergias y complementariedades, compartir informaciones y beneficiarse de las experiencias y críticas positivas de cada administración especializada. Por experiencia, se sabe que este método de colegialidad regional puede generar un potente proceso de “competición cooperativa” capaz de dinamizar la integración regional.

El segundo nivel consiste en estructurar y oficializar los resultados del nivel informal, mediante coordinadores nacionales y la Troica, la cual, vía los Ministerios de RR-EE, reporta a los Jefes de Estado por decisión. El objetivo prioritario será lograr posiciones comunes regionales (sea para la región ALC entera, o sea por subregión según los casos).

En paralelo, en Bruselas, un dispositivo de coordinación permanente entre los especialistas de cada misión diplomática y las redes REDIAC y REDCOC completaría el esquema para acelerar la difusión de las informaciones y la formación de intereses comunes con acciones estratégicas concertadas hacia los principales actores (incluyendo al Parlamento Europeo).

Como se indicó, para implementar esta propuesta no se requiere de ningún tratado ni siquiera de negociaciones nuevas. A partir de la Troica y de un simple mandato, este método, con el apoyo de Secretariado operacional de organismos regionales representativos tales como lo son la Secretaría Permanente del SELA y la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (en su campo técnico especializado), puede ser lanzado casi en forma instantánea como un proceso progresivo cuya eficacia se autovalidará en la

124

medida que contribuya a aliviar las tareas de las administraciones nacionales y a cumplir las metas de los gobiernos nacionales y de las instituciones subregionales de ALC.

Aunque la creación de las tres redes interconectadas puedan parecer una larga tarea, la experiencia de REDIMA enseña que tanto las motivaciones de los actores directamente involucrados como la dinámica endógena que fomenta su carácter participativo ("bottom-up") alivian considerablemente el trabajo de todos. Además, se trata de un proceso progresivo cuyo ritmo se autoregula en función de la demanda de los servicios y de los negociadores. Este proceso puede ser extendido en forma progresiva a condición de articularlo con una clara señal política.

Es importante dar esta señal para implementar el método lo antes posible si se considera que las negociaciones internas a la EU y relativas a la programación plurianual 2007-2013 no han terminado y que los defectos reconocidos del sistema de cooperación comunitario no pueden ser corregidos sin una reacción fuerte y estructurada de los países de ALC. El éxito de la política de cooperación requiere la participación activa de ambos lados. Por ejemplo, uno de los retos subrayados es la dificultad de articular las acciones nacionales a nivel subregional y regional dentro de una visión integradora capaz de generar sinergias entre los programas nacionales. Sólo con la participación directa de los socios receptores latinoamericanos y caribeños se podrá mejorar esta coherencia, lo que requiere un esquema de coordinación efectiva para poder hablar con una sola voz y comprometerse en forma creíble en asegurar una contraparte regional sería. El proceso participativo y colegiado a nivel regional que ofrece el esquema propuesto constituye una pista concreta para corregir los desequilibrios responsables de los problemas indicados y satisfacer las exigencias europeas.

Concretamente, este enfoque podría ser experimentado parcialmente aprovechando la Reunión de los Directores de cooperación de ALC que organiza anualmente el SELA para crear progresivamente y según las necesidades directas las tres redes de coordinación. Lo importante es tratar de concertarse, si fuera posible previamente, entre países ALC y subregiones, no sólo como se hace ya a nivel diplomático, sino también entre los servicios técnicos involucrados en la cooperación. De esta consulta previa a la reunión de Directores de Cooperación, arrancarían la dinámica regional global expuesta mediante la búsqueda de las prioridades regionales entre países ALC. Si esto no fuera posible, la reunión de Directores de Cooperación de ALC debería constituir el puntapié inicial para el lanzamiento de este método que supone una concertación e interacción permanentes.

En este marco, dicha reunión debe poner en marcha acciones conjuntas con el objetivo de orientar mejor y optimizar la utilización de los aportes de la cooperación europea como complemento a los programas nacionales de desarrollo, en particular en las temáticas centrales de la relación birregional en este plano, es decir la integración regional, la cohesión social y el desarrollo de un espacio común de enseñanza superior.

REUNIONES PREPARATORIAS DE LA CUMBRE DE VIENA

Un número elevado de reuniones preparatorias tuvo lugar en los meses previos a la Cumbre de Viena –una cantidad de encuentros y actividades sin duda superior a la que se registró antes de las cumbres precedentes-. Las siguientes actividades se realizaron a modo de reuniones preparatorias de la IV Cumbre UE-ALC:

- 1) Reunión de los Rectores de universidades de la UE y de ALC (Declaración de los Rectores de Leiden), Leiden (Países-Bajos).
- 2) Reunión de Altos Funcionarios sobre cooperación entre Latinoamérica y el Caribe y la UE en materia de Ciencia y Tecnología (Conclusiones de Salzburgo, para promover un Espacio de Conocimiento UE-ALC). Salzburgo (Austria) 1 a 3 de febrero de 2006.
- 3) Segunda reunión de expertos sobre Migración Unión Europea-América Latina y Caribe. Cartagena (Colombia), 1 y 2 de marzo de 2006.
- 4) Octava reunión de alto nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-ALC (preparatoria a la 49 periodo de sesión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU y al texto sobre esta materia de la Declaración de Viena)) Viena (Austria). 6 y 7 de marzo de 2006.
- 5) Declaración Conjunta sobre la ejecución de la Asociación Estratégica América Latina-UE en materia de Recursos Hídricos y Saneamiento, (en el marco del Cuarto Foro Mundial del Agua), México, 21 de marzo 2006
- 6) Conferencia de alto nivel sobre "Integración económica y cohesión social: Lecciones aprendidas y perspectivas", Bruselas (Bélgica), 27 y 28 de marzo de 2006.
- 7) Tercer Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil Unión Europea-América Latina y Caribe, Viena (Austria), 30 de marzo a 1 de abril de 2006.
- 8) Primera reunión del Grupo de Trabajo de intercambio de inteligencia UE-ALC (cooperación judicial y policial), Puerto España (Trinidad y Tobago), 3 y 4 de abril 2006.
- 9) Cuarto Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina y Caribe, (para promover estructuras de consulta), Viena (Austria), 5 a 7 de abril de 2006.
- 10) Seminario de expertos en Energía de la Unión Europea-América Latina y Caribe Bruselas (Bélgica), 20 y 21 de abril de 2006.
- 11) Reunión interparlamentaria del Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano Dornbirn (Austria). 24 y 25 de abril de 2006.
- 12) IV Foro ministerial de la sociedad de la información de América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Lisboa (Portugal) 28 y 29 de abril de 2006
- 13) Foro Empresarial de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, www.eulac2006.com, Viena (Austria) 12 de mayo de 2006.

Conclusiones y Recomendaciones

1. Los participantes en el Seminario Regional sobre "Relaciones Económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe" tomaron nota con interés del análisis elaborado por la Secretaría Permanente, titulado: "De Viena a Lima: Seguimiento de las relaciones económicas y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe" (SP/Di N° 7-06), en el que se evaluó la pasada Cumbre de Viena y las propuestas con vistas a apoyar el proceso preparatorio para la próxima Cumbre que tendrá lugar en la ciudad de Lima, capital de la República del Perú en el año 2008, ya iniciado por las autoridades peruanas.

2. Los participantes en el Seminario Regional examinaron la importancia que tienen los flujos de comercio, inversión y cooperación entre las naciones de ALC y la Unión Europea. Asimismo, plantearon que el impulso a estas relaciones birregionales exige un esfuerzo particular de ALC para que la región pueda erigirse como un interlocutor organizado ante la UE. En tal sentido, resaltaron que:

a) Se han producido cambios importantes en la estrategia de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, lo que se traducirá en modificaciones de los mecanismos, prioridades y entidades de la Unión Europea en la gestión de dicha cooperación externa. Ello exigirá una mayor atención y seguimiento por parte de los gobiernos de ALC para poder seguir maximizando los potenciales beneficios para la región de los recursos provenientes de la cooperación europea;

b) la coordinación de posiciones latinoamericanas y caribeñas no supone desconocer las legítimas divergencias que respecto de la política económica e inserción internacional se manifiestan entre las naciones de la ALC. La propuesta de método para avanzar en la preparación de nuestra región con vistas al diálogo con la Unión Europea no supone abandono alguno de posiciones nacionales soberanas ni intenta crear nuevas instituciones o instancias regionales. De lo que se trata es de impulsar ciertas acciones de cooperación entre Estados soberanos que develen algunas áreas en las que hay intereses compartidos por todas las naciones latinoamericanas y caribeñas, y sobre tal identificación, intentar promover el diálogo e intercambio de información relevante, del cual surjan ideas a las instancias administrativas pertinentes para la conformación de posibles posiciones regionales; y

c) hay algunas áreas temáticas puntuales en las cuales instancias regionales como el SELA, junto a otras entidades de la región, pudieran ayudar al reforzamiento de la cooperación con la UE. Dentro de ellas se destacaron posibles acciones en el área del conocimiento y de las tecnologías de información y comunicación, PYMES, el diálogo con respecto a migración, cooperación en educación superior, etc.

3. Los elementos centrales del debate que tuvo lugar en el seminario se refirieron en particular a:

a) Las posibles implicaciones en términos de recursos humanos y financieros que pudieran tener las propuestas esbozadas en el documento elaborado por la Secretaría Permanente del SELA.

b) Las implicaciones probables que las negociaciones comerciales de las diferentes subregionales de ALC con la UE pudieran tener sobre los objetivos compartidos de promover la lucha contra la pobreza y la cohesión social en nuestras naciones.

c) A partir del análisis de las experiencias de Chile y México en cuanto a negociación y aplicación de sus Acuerdos de Asociación con la Unión Europea, se

resaltó el carácter multidimensional de dichos acuerdos y sus múltiples impactos para el tejido productivo y social de esos países. Se destacó, a partir de las expresiones respectivas de los delegados de estos dos países miembros del SELA, la importancia de compartir esas experiencias entre el resto de nuestras naciones.

d) Resulta importante distinguir las particularidades de las relaciones existentes entre la CARIFORUM y la UE, y el hecho de que los Estados Miembros de la CARICOM ya tienen compromisos de tipo mercado único que apuntan a transformarse, a futuro, en una economía única. No obstante, se destacó la trascendencia de experiencias como la que exhiben las negociaciones con la UE para la suscripción de un Acuerdo de Asociación Económica, las cuales están conducidas por el Consejo para el Comercio y el Desarrollo Económico (COTED); y la Maquinaria Regional Negociadora del Caribe. Estas experiencias pudieran compartirse en foros como el SELA para el resto de las naciones y agrupaciones subregionales de América Latina y el Caribe.

e) Convendría precisar algunos aspectos puntuales del informe elaborado por la Secretaría Permanente del SELA para que el mismo recoja las consideraciones que se expresaron en los debates del Seminario.

4. Los participantes agradecieron a la Secretaría Permanente del SELA el trabajo realizado para la conducción de este seminario y señalaron la conveniencia de continuar estos esfuerzos analíticos junto a otros organismos de la región, que permitan mantener un fluido intercambio de experiencias entre las naciones latinoamericanas y caribeñas respecto de las negociaciones en curso con la UE.

5. Considerando que el proceso de preparación para la próxima Cumbre UE-ALC que tendrá lugar en Lima en el año 2008 ya ha comenzado, y la disposición expresada por la Secretaría Permanente del SELA de apoyar estos esfuerzos cuando así lo requieran las autoridades peruanas, los participantes instaron a la Secretaría Permanente a desplegar sus máximos esfuerzos para desarrollar las actividades que en tal sentido se demanden.

Hacia la Cumbre de Lima: Antecedentes y elementos para contribuir a la conformación de posiciones comunes de la región

*Reunión Regional: "Las Relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea
y la V Cumbre Birregional de Lima"
Caracas, Venezuela
28 y 29 de febrero de 2008
SP/RR-RALC-UE-VCBL/DT N° 2*

C O N T E N I D O

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO GENERAL	137
II. LA "COHESIÓN SOCIAL": DEL ENFOQUE COMÚN A UN PLAN DE ACCIÓN CONJUNTO	139
1. Antecedentes	39
2. Bases de entendimiento sobre el concepto de cohesión social: Una definición común	141
3. De los elementos estructurales a los factores subjetivos de la cohesión social	143
4. Construcción de ciudadanía, responsabilidad del Estado y contrato de cohesión social	144
III. CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	145
1. El proceso de reformas de la política de desarrollo de la UE	145
2. El "Consenso europeo" de 2005	145
a) Primera parte: la visión del desarrollo de la Unión Europea	146
b) Segunda parte: la aplicación de la política de desarrollo de la Comunidad Europea	147
3. El nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (IFD de 2006)	148
a) Naturaleza del instrumento	148
b) Gestión y ejecución	149
4. La programación de la cooperación UE-ALC	151
IV. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE	151
V. CONCLUSIÓN: QUÉ PUEDE Y QUÉ DEBERÍA ESPERAR ALC DE LA PRÓXIMA CUMBRE	155

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO GENERAL

A pesar de las grandes diferencias entre los países de América Latina y Caribe y los de la Unión Europea, es un hecho reconocido que tienen importantes intereses estratégicos en común a partir de valores compartidos tales como los Derechos Humanos, los principios democráticos, el multilateralismo y una preocupación para que los resultados de la globalización sean positivos para ambas regiones. En el contexto de la aceleración de esta globalización, el valor agregado de fortalecer y profundizar las relaciones birregionales ha nutrido la voluntad de ambas regiones de construir una asociación estratégica.

La Unión Europea ampliada es un importante socio económico y político para América Latina y el Caribe, ya que encabeza los flujos de ayuda al desarrollo y de inversión extranjera que arriban a las economías de la región, y es el principal socio comercial y financiero de algunos países de América Latina. Además, en un plano más político, la UE emerge progresivamente como un polo alternativo a la superpotencia de EE.UU y de las otras potencias mundiales. Al contrario de otras potencias, el poder atractivo de la UE descansa básicamente sobre el papel de las normas y de las reglas ("soft power") en un contexto multilateral y democrático.

En este contexto, las relaciones entre la UE y ALC se han desarrollado en una forma propia diferente de las relaciones con las otras potencias, especialmente por la existencia de un plano birregional (UE-ALC) en el que se han celebrado debates especializados entre la UE y subregiones específicas (MERCOSUR, Comunidad Andina, América Central, CARIFORUM) y entre la UE y países concretos (México y Chile). En la sección 4 se presentarán las características principales de la "atracción" del modelo europeo para la región ALC.

Se han concluido varios Acuerdos de Cooperación entre países y grupos de países de América Latina. Estos acuerdos se han basado en tres ejes:

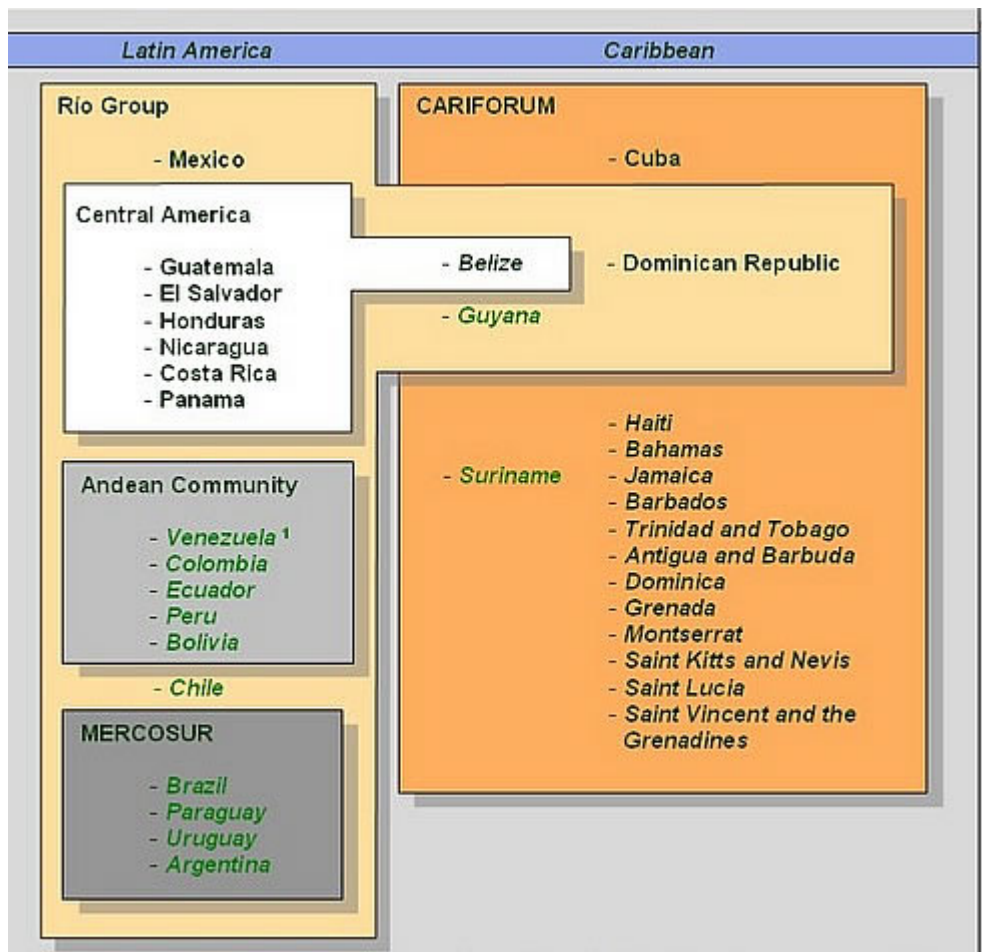
- El diálogo político
- El refuerzo de las relaciones comerciales
- La cooperación para el desarrollo

Basados en estos amplios ejes, la dirección estratégica de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se lleva a cabo a través de un diálogo político institucional. El diálogo institucional se hace efectivo a través de dos foros principales (el segundo permitiendo la inclusión formal del Caribe completo en un mismo marco):

- Como diálogo entre la UE y el Grupo de Río a nivel de Ministerios de Relaciones Exteriores (Guyana representa al Caribe).
- Como Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC.

Estos dos foros desempeñan un papel importante en el proceso de fortalecimiento de las relaciones entre la UE y ALC.

PM: BOX Grupos regionales y los procesos con la UE:



¹ Venezuela dejó de ser miembro de la CAN en 2006 y es miembro del MERCOSUR desde 2007 (Protocolo de Adhesión de Venezuela del 4 de Julio 2007).

Fuente: Portal del Estado Peruano, Ministerio de RR-EE, www.peru.gob.pe

La asociación estratégica UE/ALC se define básicamente a partir del proceso de las Cumbres de Jefes de Estados y de Gobiernos, que permite dar las grandes orientaciones a los otros procesos de cooperación y a sus instrumentos, en particular en materia de cooperación al desarrollo. El método de estas "Cumbres UE/ALC" lanzadas en 1999 en Río, ha logrado definir los grandes ejes de la asociación estratégica birregional que progresivamente se concentraron en dos prioridades. Así el objetivo de la próxima Cumbre de Lima es lograr medidas concretas en torno a dos temas centrales: **"Pobreza, desigualdad e inclusión"** y **"Desarrollo Sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía"**; para lo cual se tratará – esta vez - de generar dos planes de acción muy precisos en torno a ambos aspectos. El fortalecimiento de la asociación estratégica de ALC con la Unión Europea apunta a permitir sobre esos dos pilares que se compartan los beneficios de la globalización, sin perder ni identidad propia, ni soberanía.

Como se desarrolla en el Capítulo II, el primer tema se puede explicitar de la manera siguiente: la "cohesión social" es una prioridad compartida en la agenda del diálogo político y de la cooperación entre la Unión Europea y los países de América Latina y Caribe, toda vez que es entendida como la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

En ese sentido, el método de la Cumbre logra brindar un espacio para que los principales actores en el campo de las políticas sociales intercambien ideas y experiencias sobre las políticas sociales y de protección social, dada la preponderancia que tienen tales políticas en el contexto del reforzamiento de la gobernabilidad democrática, el crecimiento sustentable y el desarrollo humano. Asimismo, se puede apreciar que las naciones de América Latina y el Caribe comparten problemas comunes que afectan la cohesión de sus respectivas sociedades, existiendo, al mismo tiempo, coincidencia en que la actual fase de bonanza económica que atraviesan muchos países de la región genera las condiciones propicias para que el Estado, en diálogo y alianza con el sector privado y la sociedad civil, establezca y aplique políticas sociales que permitan superar sus déficits históricos en materia de nutrición, salud, educación de calidad, empleo digno, acceso igualitario a las oportunidades, distribución equitativa del ingreso y democracia participativa.

El segundo tema, a iniciativa de la parte europea, corresponde a la creciente y oportuna preocupación internacional frente a los riesgos suscitados por los cambios climáticos. Se trata, en este ámbito crucial para el desarrollo armonioso y sostenible, de que ambas regiones aborden de manera conjunta cuestiones como, principalmente, la gestión del planeta para combatir la desertificación y la degradación de la tierra, el acceso a servicios energéticos sostenibles y la conservación y el uso de la biodiversidad.

II. LA "COHESIÓN SOCIAL": DEL ENFOQUE COMÚN A UN PLAN DE ACCIÓN CONJUNTO

1. Antecedentes

Desde la III Cumbre UE/ALC celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, y con la adopción y consiguiente aplicación del Programa EUROsociAL¹, la cohesión social ha pasado a ser una dimensión esencial de la cooperación dentro de la asociación UE-ALC.

Este resultado es el fruto de un largo proceso que hunde sus raíces en los años 90. Cuando, en octubre de 1995, la Comisión anunció una serie de pasos para el fortalecimiento de la asociación UE-ALC durante el período 1996-2000², se señaló que, entre ellos, la cooperación al desarrollo respecto de América Latina y el Caribe tenía un rango prioritario y, en particular, la necesidad de luchar contra la pobreza y la exclusión social.

Tras la primera cumbre UE-ALC de Río de Janeiro, de junio de 1999, la Comisión volvió a poner de relieve la persistencia de desequilibrios sociales y la necesidad de actuar en esta región «donde la distribución de la renta es más desigual que en el resto del mundo»³. Como es sabido, a partir de esta primera cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de ambas regiones decidieron comenzar a crear las bases de una asociación estratégica. En el marco del diálogo birregional iniciado y del compromiso de cumplir las metas de Desarrollo del Milenio establecidas por las Naciones

¹ [programa EUROsociAL](#)

² [\[COM \(1995\) 495\]](#),

³ [\(COM \(2000\) 670\)](#)

Unidas en el año 2000 –que tienen, principalmente, el objetivo de disminuir a la mitad el número de personas que vive bajo la línea de pobreza para el año 2015-, se fue forjando la idea de darle a la cuestión de la cohesión social un lugar privilegiado en las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Así, se le asignó *una prioridad de orden moral, económico y político* a la búsqueda de una mayor cohesión social. En efecto, como se destaca en diversos trabajos, se creó un consenso inicial alrededor de la idea que después de dos decenios de esfuerzo para lograr el ajuste macroeconómico y la continuidad del proceso de democratización de América Latina y el Caribe, los cambios políticos observados en varios países de la región ponían de manifiesto que la necesidad de garantizar una mayor cohesión social se estaba transformando en una de las prioridades políticas centrales. Incluso, se advertía que el peso creciente de esta temática se verificaba a ambos lados del Atlántico. Combatir las desigualdades sociales y garantizar una sociedad más integradora se justifica desde un triple punto de vista:

- Desde el punto de vista moral, la miseria y la exclusión son contrarias a los valores fundamentales de la dignidad humana y al respeto de los derechos humanos.
- A nivel económico, las desigualdades sociales impiden a capas enteras de la sociedad contribuir al crecimiento mediante el consumo, el ahorro y la inversión. Numerosos estudios han demostrado, en concreto, la relación negativa entre la desigualdad y el crecimiento.
- Por último, desde el punto de vista político, las desigualdades y la exclusión debilitan la democracia y constituyen una amenaza para la paz y la estabilidad.

El interés de abordar la cuestión de la cohesión social en ambos lados del Atlántico resulta de dos factores. Por un lado, el viejo continente ha acumulado una vasta experiencia en este campo desde los años 70 en la medida que la política regional de la Unión Europea, lanzada entonces, tiene el objetivo de garantizar una mayor cohesión económica y social entre las regiones de sus Estados miembros.⁴ Por otro lado, la Unión Europea se enfrenta también con problemas cada vez mayores para mantener su nivel de cohesión social. La renta de una parte importante de los ciudadanos europeos es inferior al 60 % de la renta equivalente a la media nacional, y persisten disparidades en términos de distribución de la renta y de distribución regional del empleo. Los procesos que conducen a situaciones de pobreza se multiplican con rapidez. Ante esto, los Jefes de Estados y de Gobierno de la UE definieron una estrategia global de lucha contra la exclusión social y la pobreza en el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000. Los objetivos de dicha estrategia son la creación de empleos estables y de calidad, la modernización de las estructuras económicas y el refuerzo de la cohesión social.⁵

Un momento importante del proceso que lleva a las decisiones adoptadas en la Cumbre de Guadalajara es el establecimiento de un acuerdo entre la UE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para actuar conjuntamente en pro de favorecer el lanzamiento de nuevas iniciativas en materia de políticas sociales. Así, el 16 de mayo de 2002, la Comisión Europea firmó con el BID un Memorando de Acuerdo, fundamento jurídico para iniciativas comunes, en el que la búsqueda de la equidad social y la

⁴ Sobre la política social de la UE : Sitio de [política regional](#).

⁵ Sitio Internet de la Comisión Europea - [Página sobre la cohesión social en Europa y la estrategia de Lisboa](#).

reducción de la pobreza ocupan un lugar prioritario. El primer tema de trabajo conjunto elegido fue el desafío de reforzar la cohesión social. En esta perspectiva, el 5 y el 6 de junio de 2003, el mayor prestamista (el BID) y el mayor donante (la Comisión Europea) de América Latina y el Caribe organizaron conjuntamente un seminario al respecto que permitió comprender mejor la problemática y sugerir vías de actuación a los Gobiernos y a la comunidad internacional para afrontar ese reto.⁶

2. Bases de entendimiento sobre el concepto de cohesión social: una definición común

En la Agenda de política social de la Unión Europea⁷, la cohesión social aparece definida como objetivo: «Prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social». El concepto de cohesión social, utilizado y definido en la práctica del proceso de integración europea, ha sido repensado y re-elaborado en los intercambios entre las dos regiones.

En el proceso que llevó a las decisiones de las cumbres de Guadalajara y de Viena se fueron gestando las bases de un enfoque común. A pesar de diferencias de contenido y de interpretación existentes tanto al interior de ambas regiones como entre estas, en la Cumbre de Viena, realizada en mayo de 2006, se reafirmó la importancia de la cohesión social como objetivo común y tema prioritario de las relaciones entre ambas regiones. En ese marco, la Declaración de Viena proporciona una definición común:

“Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EurosociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones”.

A su vez, entre los actos preparatorios de la Cumbre de Viena, se celebró por primera vez, en marzo de 2006 en Bruselas, un *Foro de alto nivel UE-ALC sobre la cohesión social*, en el que se analizaron los esfuerzos para luchar contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social en América Latina, el Caribe y la Unión Europea. La Comisión y numerosos ministros de ambos continentes debatieron sobre políticas de cohesión social e intercambiaron sus experiencias en la materia, con la participación de más de doscientos representantes de la sociedad civil, empresarios, sindicatos, organizaciones internacionales y universidades. El Foro se centró en la necesidad de elaborar estrategias integradas de cohesión social, el desarrollo de programas de cooperación y la ejecución de políticas públicas de apoyo a la cohesión social.⁸ Poco después (en mayo de 2006), se creó un *Grupo de Trabajo sobre Cohesión Social*.⁹

⁶ Véase [Seminario de 5 y 6 de junio de 2003: documentos y presentaciones y Memorando de Acuerdo entre la Comisión Europea y el BID](#).

⁷ Véase [COM \(2000\) 379](#) 

⁸ [world/lac-vienna/events/social_cohesion.htm](#).

⁹ Véase al respecto [esta pagina en inglés](#) y [conclusiones](#).

En Viena, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de los países de América Latina y el Caribe mostraron su satisfacción ante la iniciativa de organizar periódicamente foros de cohesión social para estimular el diálogo y la cooperación (punto 38 de la Declaración de Viena). Así, un segundo Foro de cohesión social UE-ALC tuvo lugar en Santiago de Chile, del 23 al 25 de septiembre de 2007.

La dinámica de diálogo y de cooperación que favorece la adopción de un enfoque común ha sido desarrollada gracias a los Foros y también, en gran medida, a la aplicación de EUROsociAL. Con el fin de concretar el nuevo interés por la cohesión social, en la programación de la dotación financiera comunitaria para la cooperación regional con América Latina, la Comisión Europea decidió lanzar en 2004 este programa birregional de 30 millones de euros para financiar medidas en ese campo, con el objeto de establecer el diálogo y el intercambio de experiencias para la definición y la creación de políticas destinadas a reducir las desigualdades sociales. El programa busca desarrollar la capacidad de las autoridades públicas para formular políticas coherentes que permitan combatir las desigualdades sociales, identificando los grupos de población más afectados. Las actividades financiadas por el programa son de índole diversa:

- medidas de formación para las Administraciones de los países de ALC e intercambios con las Administraciones de los Estados miembros de la UE;
- organización de seminarios;
- medidas de sensibilización de los Gobiernos de la región;
- fomento del diálogo entre los Gobiernos de ALC y entre éstos y los de los Estados miembros de la UE.

Las organizaciones internacionales competentes (PNUD, BID, OIT, principalmente) están asociadas al programa. Después de su primera reunión de redes celebrada en junio de 2006 en Cartagena de Indias (Colombia), EUROsociAL ha organizado un segundo encuentro internacional de redes en Antigua (Guatemala) entre el 25 y el 28 de junio de 2007, para promover un debate abierto y participativo acerca de la experiencia acumulada y de las vías de cooperación que las administraciones públicas de América Latina y Europa pueden seguir para avanzar en la promoción de la cohesión social. En esta ocasión, el encuentro se ha concentrado en los temas de "Igualdad, Estado y Ciudadanía".¹⁰ Desde su puesta en marcha, el programa ha trabajado con más de 300 instituciones públicas de ambas regiones movilizándolo a más de 1.500 personas.

En este proceso, el esfuerzo destinado a re-elaborar la noción de cohesión social desde una perspectiva latinoamericana y caribeña ha suscitado numerosas contribuciones y debates¹¹ que han llevado a una síntesis bastante acabada y completa en los trabajos realizados en el marco de CEPAL, en particular el documento "Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe"¹². Así, se trata de definir el concepto "cohesión social" sin desestimar la ambigüedad que lo caracteriza, como una noción "que se refiere a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a como estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular".

¹⁰ Más informaciones sobre la aplicación de EurosociAL en el sitio web de [Europaaid](#)

¹¹ Una muestra de las discusiones y reacciones suscitadas por el tema de la cohesión social de las instancias dirigentes y de la opinión pública de América Latina en « Percepciones sobre la cohesión social en América Latina », *Focus Eurolatino*, UE/Corporación Justicia y Desarrollo, Santiago de Chile, 2005.

¹² CEPAL, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe*, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile, enero de 2007.

3. De los elementos estructurales a los factores subjetivos de la cohesión social

Generalmente, la preocupación por la cohesión social hace hincapié en el carácter pluridimensional de la pobreza. El PIB per cápita no puede ser considerado el único indicador de bienestar. Por lo tanto, *el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo.*

A este respecto, la renta per cápita relativamente elevada de la Unión Europea y de algunos países de América Latina y del Caribe (comparados con los demás países en desarrollo) no es garantía de un menor grado de desigualdad y pobreza. Son igual de importantes el acceso a la educación, a la salud, a infraestructuras básicas como el agua potable y a un empleo digno, y la participación en la vida política y social del país. La imposibilidad de encontrar un lugar en la sociedad, la escasa representación política y la falta de acceso a la justicia son factores de exclusión ignorados con demasiada frecuencia.

A su vez, un planteamiento basado en el concepto de cohesión social permite detectar mejor los mecanismos que conducen a la marginación. La exclusión se ve intensificada muchas veces por la discriminación, patente o larvada, de grupos sociales definidos en función del sexo, la raza, la posición social, el origen étnico, etc. También la localización geográfica puede influir sustancialmente en el grado de inserción. El aumento de las desigualdades regionales dentro de un mismo país puede poner en peligro su propia cohesión. Por lo tanto, el análisis de la identidad y del origen de las personas es un elemento clave para la comprensión profunda de los procesos de marginación y un paso previo del proceso de cohesión social.

Desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, el trabajo de la CEPAL ha sintetizado las características fundamentales del sistema de indicadores de cohesión social utilizado por la UE y ha planteado las bases de lo que podría constituir un sistema adaptado a las especificidades de la región para identificar estándares mínimos de cohesión social, medir las situaciones de discriminación y exclusión y evaluar la eficacia de las políticas públicas en este ámbito. Asimismo, en este trabajo se ponen en evidencia los determinantes contradictorios de la evolución y la difusión del bienestar en la región y se consideran *los factores estructurales u "objetivos"* –entre los que se encuentran principalmente la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso– cuya persistencia debilita decisivamente la cohesión social en los países de la región.

Además, en función de la definición adoptada en el trabajo de la CEPAL, para realizar progresos en el plano de la cohesión social es indispensable aprehender las valoraciones y las percepciones de los individuos sobre el grado de solidaridad que la sociedad brinda o asegura. La consideración de las percepciones y actitudes de los individuos con respecto a la dinámica de los principales mecanismos de inclusión y de exclusión social en la región es fundamental para generar comportamientos que favorezcan –o identifiquen los que obstaculizan– el establecimiento de dinámicas societales en pro de la cohesión social. El tratamiento de estos *factores subjetivos* de la cohesión social, más difíciles de identificar desde el punto de vista de las políticas públicas, requiere el desarrollo de acciones de carácter indirecto.



4. Construcción de ciudadanía, responsabilidad del Estado y contrato de cohesión social

Como consecuencia, en gran medida, de las decisiones y los programas aplicados en el marco de las relaciones UE/ALC, existe un consenso creciente con respecto a la necesidad de actuar en favor de la cohesión social en América Latina y en el Caribe. Esto se expresa en las definiciones presentadas y en numerosos trabajos de las instituciones y organizaciones regionales e internacionales.¹³

También existe, como consecuencia del proceso de análisis y reflexión lanzado en la actual década, un consenso creciente en relación a los obstáculos que dificultan el avance, en la mayor parte de los países de la región, hacia sociedades más cohesionadas. Así, parece claro que, en América Latina y el Caribe, la "falta de solidaridad" de una parte de la población, la de recursos más elevados, que tiende en numerosos países a organizar en el ámbito privado numerosas actividades –seguridad, educación, salud - conspira contra la construcción de un "espíritu de convivencia", indispensable para generar cohesión social. En el mismo sentido, la persistencia en la región de un "contexto de vida" poco incluyente y de prácticas político-sociales como el clientelismo no favorece el desarrollo democrático ni la "construcción de ciudadanía". Por consiguiente, se pone énfasis de modo cada vez más consensual en la necesidad de acompañar el interés por la cohesión social con el interés por *construir ciudadanía* al interior de las sociedades latinoamericanas.¹⁴

Después del énfasis excesivo puesto en la década pasada en el papel del mercado como instancia cuasiexclusiva de organización de la vida económica y social, existe actualmente un consenso creciente respecto de la idea que el *papel del Estado* es fundamental para garantizar una cierta cohesión social. Y así, sin desatender la necesidad de estabilidad macroeconómica o de manejo responsable de las finanzas públicas, el Estado puede actuar sobre el sistema fiscal, para hacerlo más equitativo y progresivo, y sobre el gasto público, para garantizar la redistribución y corregir la «fractura social» (situaciones de exclusión). Asimismo, para contribuir al objetivo de la cohesión social, el Estado puede concentrar sus esfuerzos en mejorar la protección social de todos los ciudadanos. En la búsqueda de la cohesión social es esencial también la labor de democratización. La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones mediante la consulta de las organizaciones de la sociedad civil –en particular a nivel local o municipal-, como se ha comenzado a desarrollar en numerosos países de la región, es un complemento indispensable de la democracia representativa.

Sin perjuicio de la persistencia de una gran variedad de susceptibilidades y especificidades nacionales, la necesidad de construir ciudadanía para avanzar en la cohesión de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y la importancia decisiva del Estado como garante y actor decisivo de la cohesión social, constituyen dos ideas-fuerza que deben sustentar las políticas públicas. En este marco, la propuesta ya evocada de la CEPAL¹⁵, abre pistas de interés para que en cada país, e incluso en cada uno de los grupos regionales de integración, se avance hacia un plan de acción birregional que se

¹³ Además de los trabajos citados de la CEPAL y del Programa EUROsocial, ver por ejemplo: [«Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development»](#) , BID, 2003, Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [Social Cohesion and the possibilities of reaching the Millenium Development Goals](#) José Antonio Ocampo, Secretario General de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial: [Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history](#) 

¹⁴ Ver las conclusiones de Focus Eurolatino, *op.cit.*

¹⁵ CEPAL, *op. cit.*

decline en programas concretos que respondan a contextos de aplicación necesariamente particulares y específicos.

La propuesta de la CEPAL privilegia tres ámbitos de políticas para una agenda para la cohesión social: la ampliación de las oportunidades productivas, el fomento del desarrollo de capacidades personales y la conformación de redes más inclusivas de protección ante vulnerabilidades y riesgos. Además, en la medida en que superar la pobreza promoviendo la equidad y la inclusión requiere de un proceso de intensa participación social y de acuerdos y compromisos políticos duraderos dotados de recursos económicos e institucionales, la propuesta de concretar *contratos de cohesión social* adaptados a cada realidad nacional constituye una pista de trabajo que debe ser considerada en el diálogo birregional.

III. CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El proceso de reformas de la política de desarrollo de la UE

La política de desarrollo de la UE ha emprendido un proceso de reformas significativas desde hace ya muchos años. En una Comunicación del Consejo, de 9 de marzo 1998, fueron emitidas directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación para el desarrollo [Diario Oficial C 97 de 31.3.1998]. En esta comunicación, el Consejo insistía además sobre la necesidad que el Estado socio en el país beneficiario sea implicado en cada etapa del proceso de coordinación. En su Comunicación del 16 de mayo 2000 [[Communication on the Reform of the Management of External Assistance](#)], la Comisión identificaba un ambicioso programa de reformas de la ayuda al desarrollo. Este programa culminó con el Consenso Europeo de 2005 y la reforma de sus instrumentos financieros concluida a fin del 2006 para aplicarse en el periodo presupuestario 2007-2013.

2. El "Consenso europeo" de 2005

En 2005, la Unión Europea (UE) se comprometió a duplicar el nivel actual de su ayuda oficial al desarrollo (AOD) para el año 2010. En el año 2005 gastó 6 200 millones de euros en prestación de ayuda. En la estrategia política anual para 2005, los objetivos de la Comisión fueron los siguientes: el proceso de estabilización y de asociación con los países de los Balcanes; la continuación de la aplicación de la política europea de vecindad; la creación de los cuatro «espacios comunes» con Rusia; la contribución a la reconstrucción de Iraq; un nuevo examen y un aumento de la contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y la creación de un Fondo para el Agua de la UE. En 2005, se dio prioridad a África, con la revisión del Acuerdo de Cotonú, la operatividad del Fondo de Apoyo a la Paz y la elaboración de una [Estrategia de la UE para África](#).

Además, la CE y los Estados miembros firmaron la [Declaración de París \(pdf\)](#) sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, y se aprobó una nueva declaración tripartita sobre la política de desarrollo, el **«Consenso europeo sobre el desarrollo»**. El 20 de diciembre de 2005, los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo firmaron la nueva Declaración de política de desarrollo de la Unión Europea (titulada «El consenso europeo»). Este consenso define, *por primera vez en cincuenta años de cooperación*, el contexto de [principios comunes](#) en el que la UE y sus Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad. Se trata de

una declaración política adoptada de forma conjunta por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

a) Primera parte: la visión del desarrollo de la Unión Europea

Esta primera parte de la declaración precisa los objetivos y principios que con una visión común los Estados miembros y la Comunidad se comprometen a respetar. Puesto que el objetivo primordial es reducir la pobreza en el mundo en el contexto del *desarrollo sostenible*, la UE trata de realizar los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. La Unión se comprometió plenamente a realizar para 2015 los ODM, compromiso adquirido por todos los países miembros de las Naciones Unidas, es decir:

- eliminar la pobreza extrema y el hambre;
- lograr la enseñanza primaria universal;
- promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer;
- reducir la mortalidad infantil;
- mejorar la salud materna;
- luchar contra el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades;
- garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- crear una asociación mundial para el desarrollo.

Considera también que el objetivo fundamental de reducción de la pobreza abarca los objetivos complementarios que son el fomento del buen gobierno y el respeto de los derechos humanos, valores comunes que constituyen los cimientos de la Unión Europea. La lucha contra la pobreza implica también alcanzar un equilibrio entre las actividades vinculadas al desarrollo humano, a la protección de los recursos naturales y al crecimiento económico, y a la creación de riqueza en favor de las poblaciones pobres.

Los principios comunes que rigen las actividades de cooperación para el desarrollo son la implicación, la asociación, un diálogo político en profundidad, la participación de la sociedad civil, la igualdad de género y un compromiso permanente con el fin de prevenir la fragilidad de los Estados. Los países en desarrollo son los responsables principales de su propio desarrollo, pero la UE asume su parte de responsabilidad en los esfuerzos conjuntos realizados en el marco de la asociación.

La UE se comprometió a aumentar los presupuestos dedicados a la ayuda hasta alcanzar el 0,7 % del producto nacional bruto (PNB) de aquí a 2015, con un objetivo colectivo intermedio del 0,56 % de aquí a 2010; la mitad de este incremento de la ayuda se destinará a África. Se seguirá dando prioridad al apoyo a los países menos adelantados, los de renta baja, y a los países de renta intermedia. Los recursos se asignarán de manera objetiva y transparente, en función de las necesidades y de los resultados. El principio de concentración orientará la programación de la Comunidad por países y regiones, lo que implicará seleccionar un número limitado de ámbitos prioritarios en lugar de dispersar los esfuerzos en sectores excesivamente numerosos.

La calidad de la ayuda será prioritaria para la UE, que velará por el seguimiento de sus compromisos en favor de la eficacia de la ayuda fijando, en particular, objetivos concretos para 2010. La implicación nacional del país socio, la coordinación y armonización entre donantes -que debe empezar "en el terreno"-, el alineamiento con los sistemas del país receptor y la orientación en función de los resultados son los principios básicos a este respecto. Para que los países asociados puedan realizar una planificación eficaz, se utilizarán mecanismos de ayuda más previsibles y menos volátiles.

La UE fomentará más coordinación y complementariedad entre donantes, trabajando para una *programación plurianual conjunta* basada en las estrategias y procedimientos de los países socios, en mecanismos comunes de ejecución, en misiones conjuntas de los donantes y en la utilización de sistemas de cofinanciación. Favorecerá también la Coherencia de Políticas en favor del Desarrollo en diversos ámbitos y, en particular, el comercio, la seguridad y las migraciones, para alcanzar los ODM.

b) Segunda parte: la aplicación de la política de desarrollo de la Comunidad Europea

La política comunitaria en este ámbito debe ser complementaria de las políticas propias que sigan los Estados miembros. Su valor añadido radica en su presencia a escala mundial, sus conocimientos técnicos en la ejecución de la ayuda, el papel que representa en el fomento de la coherencia de las políticas y de las mejores prácticas, en que facilita la coordinación y la armonización, apoya la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno y el respeto del derecho internacional, y fomenta la participación de la sociedad civil y de la solidaridad Norte-Sur.

La Comunidad empleará los instrumentos que resulten más eficaces: favorecerá un enfoque diferenciado basado en las necesidades, las prioridades y el potencial consustanciales a cada país. La cooperación para el desarrollo es un elemento de primer orden dentro de un conjunto más amplio de acciones externas, que deben ser coherentes y complementarias. Los documentos de programación sobre estrategias por países, regiones o temas reflejan este conjunto de políticas y garantizan su coherencia.

Para responder a las necesidades expresadas por los países socios, *la Comunidad concentrará su actividad en los siguientes ámbitos*: comercio e integración regional; medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; infraestructuras, comunicaciones y transportes; agua y energía; desarrollo rural, ordenación territorial, agricultura y seguridad alimentaria; gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; prevención de conflictos y Estados frágiles; desarrollo humano; cohesión social y empleo.

Para ciertas problemáticas que afectan también a principios generales aplicables a todas las iniciativas y que requieren un esfuerzo multisectorial, *la Comunidad reforzará el planteamiento de atención transversal*. Estas son la democracia, el buen gobierno, los derechos humanos, los derechos de los niños y de la población indígena, la igualdad entre hombres y mujeres, la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el VIH/sida.

Las modalidades de ayuda deberán adaptarse a las necesidades y al contexto de cada país. Cuando las condiciones lo permitan, en materia de modalidades de ayuda se dará preferencia al apoyo presupuestario. La Comunidad recurrirá a un enfoque basado en indicadores de resultados y de eficacia. La mayoría de la ayuda comunitaria seguirá proporcionándose en forma de subvenciones, especialmente adecuada para los países más pobres y para los que disponen de una capacidad de reembolso limitada.

Gracias a la reforma de la ayuda exterior (EN), lanzada en 2000 por la Comisión, ha sido posible aportar mejoras a la asistencia comunitaria y a la calidad de la ayuda proporcionada. Seguirán haciéndose más mejoras, por ejemplo en los sistemas de información, y se procederá a desconcentrar en mayor medida hacia las delegaciones. La Comisión tendrá en cuenta las enseñanzas de la *evaluación de la política de desarrollo de la Comunidad Europea* adoptada en 2000 y se encargará de aplicar el

«consenso europeo sobre desarrollo» a los programas comunitarios de desarrollo en todos los países en desarrollo.

3. El nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (IFD de 2006)

El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (IFD) consiste en reunir los distintos instrumentos geográficos y temáticos en un instrumento único, a fin de mejorar el anterior marco de la cooperación para el desarrollo de la UE.

Esta reforma se concretizó mediante el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece el dicho Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. Cabe observar que este reglamento es el resultado de la aplicación del proceso de co-decisión en la UE (artículo 251) mediante lo cual el Parlamento Europeo es parte integral de las decisiones, lo que tiene como consecuencia una vigilancia sistémica mayor en el uso de los recursos.

Este Reglamento establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), que sustituye al conjunto de instrumentos geográficos y temáticos que se han ido creando con los años y en función de las necesidades con objeto de mejorar la ayuda al desarrollo.

En el marco de este Instrumento, las Comunidades Europeas financian medidas destinadas a apoyar la cooperación geográfica con los países en desarrollo que figuran en la lista de países beneficiarios de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La enumeración de estos países figura en el anexo I del Reglamento.

El Reglamento destaca que la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad se guía por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y que el marco general de actuación de la Comunidad en materia de desarrollo está determinado por el «consenso europeo». Reitera, además, que los objetivos de dicha política consisten en la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y social sostenible y la inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial.

a) Naturaleza del instrumento

El Reglamento establece que la ayuda comunitaria se ejecute mediante programas geográficos y temáticos, y un programa de medidas complementarias para los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) signatarios del Protocolo del Azúcar.

Los **programas geográficos** engloban la cooperación con países y regiones socios determinados con arreglo a un criterio geográfico, y abarcan cinco regiones: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica. La ayuda comunitaria a favor de estos países está destinada a apoyar acciones en los siguientes ámbitos de cooperación:

- apoyo a la ejecución de medidas cuyo objetivo sea la erradicación de la pobreza y la consecución de los ODM;
- atención a las necesidades esenciales de la población y, en particular, la educación primaria y la sanidad;
- fomento de la cohesión social y del empleo;
- promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, y apoyo a las reformas institucionales;

- asistencia a los países y regiones socios en los ámbitos del comercio y la integración regional;
- fomento del desarrollo sostenible por medio de la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales;
- apoyo a la gestión sostenible integrada de los recursos hídricos y fomento de un mayor uso de tecnologías energéticamente sostenibles;
- asistencia en las situaciones consecutivas a las crisis, y a los Estados frágiles.

Las acciones que se llevan a cabo varían en función de las necesidades específicas de cada país, teniendo en cuenta, por ejemplo, la situación particular de América Latina, de Asia, de Oriente Medio o de Sudáfrica.

Los *programas temáticos* son el complemento de los programas geográficos. Estos programas tratan un ámbito de actividad específico que interese a un conjunto de países socios no determinado por criterios geográficos, o cubren actividades de cooperación dirigidas a distintas regiones o grupos de países socios, o una actuación internacional sin base geográfica específica. Por consiguiente, su ámbito de aplicación es más extenso que el de la cooperación geográfica puesto que no sólo abarca a los países elegibles para dicha cooperación geográfica con cargo al IDC, sino también a los países y regiones subvencionables por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y en virtud del Reglamento (CE) n° 1638/2006.

El Reglamento establece cinco programas temáticos que se refieren a:

- inversión en recursos humanos;
- medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales;
- agentes no estatales y autoridades locales;
- mejora de la seguridad alimentaria;
- cooperación en materia de migración y asilo.

Por último, el Reglamento establece un programa de medidas de acompañamiento a favor de los 18 países ACP signatarios del Protocolo del Azúcar (que se mencionan en el anexo III del Reglamento). Estas medidas están destinadas a acompañar el proceso de ajuste ante las nuevas condiciones del mercado relacionadas con la reforma del régimen comunitario del sector del azúcar.

b) Gestión y ejecución

Para los programas geográficos, la Comisión establece un documento de estrategia y un programa orientativo plurianual, y adopta un programa de actuación anual para cada uno de los países y regiones socios. En el caso de los programas temáticos, establece documentos de estrategia temática y adopta programas de acción anuales.

La Comisión define las asignaciones indicativas plurianuales dentro de cada programa geográfico teniendo presentes las especificidades de los distintos programas y las dificultades concretas de los países o regiones en crisis, en conflicto o proclives a las catástrofes.

Puede, también, incluir una dotación financiera específica para reforzar la cooperación entre las regiones ultra periféricas de la UE y los países y regiones socios vecinos. Además, en caso de desastre natural o de crisis que no puedan financiarse en virtud de los

150

Reglamentos nº 1717/2006 y 1257/1996 , podrá adoptar medidas especiales que no figuren en los documentos de estrategia o en los programas indicativos plurianuales.

Las entidades que pueden optar a una financiación son, entre otras, las siguientes:

- los países y regiones socios, y sus instituciones;
- las entidades descentralizadas de los países socios (municipios, provincias, departamentos o regiones);
- los organismos mixtos instituidos por los países y regiones socios, y la Comunidad;
- las organizaciones internacionales;
- las agencias de la UE;
- determinadas entidades u organismos de los Estados miembros, de los países y regiones socios o de cualquier otro Estado tercero, si contribuyen a lograr los objetivos del Reglamento.

En virtud del Reglamento, la Comunidad puede financiar, entre otras cosas, proyectos y programas, contribuciones a fondos nacionales establecidos por países y regiones socios con el fin de favorecer la financiación conjunta de varios proveedores de fondos -o a fondos establecidos por uno o varios proveedores de fondos para ejecutar conjuntamente determinados proyectos-, programas de hermanamiento, bonificaciones de tipos de interés, especialmente para préstamos en el sector de medio ambiente, o el alivio de la deuda en el marco de los programas de reducción de ésta aprobados a escala internacional.

Las medidas pueden ser objeto de una cofinanciación por parte de los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales, otros Estados proveedores de fondos, organizaciones internacionales, sociedades, empresas y otras organizaciones y agentes económicos privados, y otros agentes no estatales, así como los países socios beneficiarios de los fondos.

La *dotación financiera* para proceder a la ejecución del Reglamento durante el período 2007/2013 asciende a 16 897 millones de euros: 10 057 millones para los programas geográficos, 5 596 millones para los programas temáticos y 1 244 millones para los países ACP signatarios del Protocolo del Azúcar.

La Comisión vigila y evalúa periódicamente los resultados de la ejecución de sus programas; presenta al Parlamento Europeo y al Consejo un *informe anual* sobre los resultados del Reglamento.

Un comité asistirá a la Comisión en estas tareas.

El 31 de diciembre de 2010 a más tardar, la Comisión presentará un informe en el que se evalúen los tres primeros años de aplicación y, cuando proceda, una propuesta legislativa sobre las modificaciones que se requieran.

Con arreglo a su artículo 39, el Reglamento deroga los Reglamentos sobre:

- acceso a la ayuda exterior de la Comunidad ;
- fomento de la igualdad de género en la cooperación al desarrollo ;
- programa AENEAS ;
- lucha contra las enfermedades causadas por la pobreza en los países en desarrollo;

- la salud y los derechos en materia de reproducción y sexualidad en los países en desarrollo;
- ayuda a la población desarraigada en los países en desarrollo de América Latina y Asia;
- conservación y gestión sostenible del bosque tropical y otros tipos de bosques en los países en desarrollo;
- plena integración de la dimensión medioambiental en el proceso de desarrollo;
- cooperación al desarrollo con Sudáfrica ;
- cooperación descentralizada ;
- financiación conjunta con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo europeas;
- política y gestión de la ayuda alimentaria ;
- ayuda financiera y técnica, y cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia .

4. La programación de la cooperación UE-ALC

La programación de la cooperación UE – ALC comprende tres niveles interrelacionados. En primer lugar, un *nivel regional* que abarca todo el continente, que en buena medida resulta de la Comunicación 636 en lo que respecta a las grandes orientaciones políticas generales. En segundo lugar, los marcos de cooperación *subregionales* acordados con la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericano presentados en los Regional Strategic Papers. En tercer lugar, los marcos de cooperación *bilaterales* acordados con cada país que incluyen las Notas de Concepto País, Documentos de Estrategia País y los planes plurianuales que de esto resultan.

IV. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE

A partir de la presentación factual de la sección anterior, se puede sacar conclusiones para plantear unos elementos a partir de los cuales una estrategia común de la región ALC permitiría posicionarla mejor frente al socio europeo y valorizar así plenamente sus ofertas de cooperación en un "win-win game" para todas las partes involucradas.

Aunque el largo proceso de reforma emprendido durante la década de los años 2000 podrá solamente ser verdaderamente evaluado a la luz de su aplicación en los hechos en el periodo 2007-2013, cabe recalcar que constituye un mejoramiento potencial significativo para ambos socios. La política de cooperación de la UE – si bien es cierto que seguirá con defectos y dificultades de coordinación – se presenta de manera más coherente, más transparente, más abierta a los impulsos y participación de sus socios receptores y fortalece también los ambiciosos compromisos de la UE de aumentar la cantidad, la calidad y la eficacia de su ayuda para el desarrollo.

En particular, el nuevo instrumento financiero (IFD) – que fue decidido en ejecución de la extensión de los poderes del Parlamento Europeo previsto en el Tratado - abre una verdadera oportunidad de giro significativo para la política efectiva de cooperación en la medida que otorga una forma jurídica precisa a las anteriores declaraciones de buenas intenciones de la UE en materia de cooperación al desarrollo. Aunque no revolucione las relaciones con ALC al tratarse de una mera reorganización de instrumentos y procedimientos existentes, constituye un progreso sistémico. Este cambio va a permitir exigir una mejor "rendición de cuentas"¹⁶ no solo a las autoridades europeas

¹⁶ Entendido aquí en el sentido anglosajón de "political accountability" más que en su sentido contable.

de parte de sus ciudadanos y de los socios receptores, sino también a las autoridades de los países ALC. Debería así producirse una mejor orientación tanto de los debates internos en Europa en materia de exigencias de coherencia y de resultados, como en las negociaciones entre la UE y ALC.

De esta manera, el objetivo prioritario podrá focalizarse formalmente en la *erradicación de la pobreza mediante el desarrollo sostenible*. Esto incluye principalmente referencias a la nueva política de desarrollo, a los Objetivos del Milenio, a la promoción de la democracia y de las libertades fundamentales, la buena gobernanza, el respeto de los Derechos Humanos y del estado de derecho, la igualdad de género, el respeto de los pueblos indígenas, la integración gradual en la economía mundial, la protección del medio ambiente etc. Igualmente, la política de cooperación de la UE se compromete a adecuarse en forma creciente a las políticas de desarrollo de sus socios y a fomentar el diálogo político y la participación de todos los grupos sociales en los países receptores. También, respeta la opción multilateral, especialmente los compromisos tomados en el marco de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales competentes. Se trata entonces de una estrategia de cooperación al desarrollo sumamente coherente.

Si bien es cierto que esta evolución positiva era esperada y necesaria para que esta cooperación sea verdaderamente una contribución coherente y positiva para el desarrollo de ALC, sus resultados efectivos dependerán de la agenda de programas y medidas concretas y de la capacidad de instrumentarlas de manera coherente en el terreno. Con eso se arriba al punto crucial y obvio de que eso no depende tanto del "donante" europeo sino más bien de los socios receptores y de las capacidades propias de coordinación entre éstos. Efectivamente, no se puede a la vez pedir al socio europeo que resuelva el problema de la traducción de sus buenas intenciones en el terreno concreto y quejarse de la asimetría o ineficiencia de su cooperación. Las reformas de la política de cooperación europea, al apuntar a una mayor participación y responsabilidad de los receptores, conducen a exigencias de cambios internos y regionales en ALC. Dicho en otros términos, no se podrá responsabilizar sólo a la UE la falta de eficiencia de su cooperación en la medida que esta cooperación será efectivamente más simétrica y participativa. Vale decir, al ser tratada en pie de igualdad, ALC tendrá que "rendir más cuentas" también. Aunque puede parecer obvio, cabe recalcar las implicaciones de estos cambios para la estrategia de los países y subregiones de ALC para responder a las ofertas de la cooperación europea.

La exigencia principal que resulta, es la necesidad de un fortalecimiento de la capacidad de los socios receptores de la región para responder de manera colegiada y participativa en comparación con las tradicionales respuestas en forma dispersa al solo nivel nacional. Esta exigencia se vuelve especialmente aguda cuando se toman en cuenta las crecientes divisiones de la región que dificultan - o incluso amenazan si no existen dispositivos de diálogo - la formación de consenso o posiciones comunes adentro de los países de la región. Si persisten las diferencias entre los países de ALC, sin que se avance en la aplicación de un dispositivo efectivo de coordinación, la asimetría ya existente entre las dos regiones - una potente UE con una institucionalización consolidada frente a una insuficiente capacidad por hablar con una sola voz en ALC - podría incluso aumentar en desmedro de los intereses de los países latinoamericanos y caribeños. Sin una efectiva coordinación antes de la Cumbre de Lima, la cooperación efectiva con la UE se verá condenada al fracaso. Todos los progresos por el lado europeo llaman la atención sobre la necesidad de una respuesta organizada y concertada a nivel regional si ALC quiere sacar todo el provecho posible de los cambios producidos en la cooperación de la UE.

En este sentido, estas implicancias de cambio también para la estrategia de ALC revelan un aspecto importante de la alianza con la UE: el aspecto catalizador de la estrategia europea que lo distingue de las estrategias de otros donantes. Aunque muy lenta y compleja, la estrategia comunitaria de la UE está reforzando su "potencia tranquila" de agente del cambio mundial al inducir una mejor coordinación no sólo entre sus Estados miembros sino sobretodo entre los países y subregiones de ALC. Dado que estos cambios no son impuestos sino que solo pueden resultar del proceso de diálogo entre poderes soberanos en beneficio directo de los receptores de la cooperación, se trata bien de un "win-win game" o un "juego cooperativo" creador de valor agregado. Efectivamente, en el caso contrario de no salir ganando en la cooperación decidida por la asociación estratégica con la UE, la voluntad política de receptores soberanos acabaría con el proceso de cooperación. Eso demuestra que - al contrario del pasado o de otras formas de "cooperación" internacional - no se trata de efectos negativos de dominación sino de efectos positivos de atracción que merecen ser más analizados. El aspecto más positivo del proceso de Cumbre con la UE desde la preparación de la Cumbre de Viena del 2006, es la progresiva instalación de hecho de un proceso participativo, movilizador y orientador de diálogos y vínculos entre actores sectoriales o temáticos a pesar de las dificultades internas que afectan a cada una de las dos regiones. Este proceso tiende a mostrar que las divisiones - que se agudizaron recientemente al interior de ALC - podrían incluso servir de catalizador para que la región se preocupara ahora de concebir una estrategia común mínima pero explícita.

En los trabajos anteriores sobre las Cumbres UE/ALC, la Secretaría Permanente del SELA se preocupó oportunamente de definir un método de trabajo entre los países de la región para que cooperen más entre sí y sean capaces de negociar en mejores condiciones con la UE. Incluso, un método concreto fue propuesto para lograr consensuar una estrategia común colegiada pero respetuosa de las posiciones legítimamente diferentes de sus autoridades soberanas, recalcando que el mismo proceso para lograr tal estrategia implicaría progresos de muy alto valor para la integración efectiva de la región y de sus subregiones. Estos trabajos fueron discutidos llevando a conclusiones comunes sobre las cuales la Secretaria Permanente logró un mandato para estar a disposición de las autoridades peruanas en el proceso iniciado de preparación de la región para la próxima Cumbre birregional. Sin embargo, conviene ahora evaluar el camino recorrido y sacar las conclusiones. En caso de concluir que el método no hubiera sido suficientemente desarrollado, no sería demasiado tarde para ponerlo en práctica y contribuir así al diseño de una respuesta adecuada a las evoluciones observadas por el lado europeo. Ya la base sobre la cual una estrategia de iniciativas puede organizarse de parte de ALC existe a partir de la Declaración de Viena.

Por eso, conviene percibir el proceso de Cumbres con la UE mucho más que uno dentro de otros numerosos eventos internacionales o diplomáticos, sino más bien verlo como una oportunidad privilegiada para dotar a los países de ALC de un verdadero método de trabajo cooperativo para aumentar su peso internacional, mejorar su gobernanza y sus procesos de integración regional, fortalecer sus diferentes instituciones y reforzar su vía pluralista hacia la democracia. Además de ser conveniente por razón de defensa y valorización de los intereses estratégicos de los países de ALC, un esfuerzo explícito de diseño de un método de trabajo cooperativo entre todos sus países corresponde a una necesidad histórica frente a la globalización. Por lo tanto, es fundamental analizar la preparación de la próxima Cumbre en la óptica genérica de la coordinación entre actores soberanos.

Como ya ha sido subrayado en trabajos anteriores, el problema no viene tanto de las divergencias internas a la región – que son inevitables y legítimas como consecuencia del respeto a las soberanías respectivas – sino del hecho que estas divergencias se vuelven costosas o incluso peligrosas cuando no existen procesos explícitos para encauzarlas y lograr que esas diferencias no dañen a los intereses comunes o a los vecinos. Aunque en ALC existen diversas instituciones de cooperación o foros a nivel regional o subregional dedicados a solucionar los conflictos políticos intrarregionales, se trata sólo de mecanismos diplomáticos de crisis y no de verdaderos procesos de coordinación cuya meta sería preservar en forma colegiada los intereses o metas comunes de los Estados soberanos de la región ALC. De hecho, excepto la CEPAL y el SELA en sus campos respectivos económicos, sociales y diplomáticos, no existe una institución representativa que agrupe los países de las cuatro subregiones de ALC. Sin embargo, más que de carencia de instituciones se trata sobretudo, según el presente análisis, de ausencia de método para que las administraciones nacionales y los gobiernos dediquen más esfuerzos a trabajar juntos a nivel regional sin comprometer sus márgenes de maniobra. Incluso, si un país (o un grupo de países) pretendiera ser detentor de la verdad y del único modelo aplicable para todos, a este país le convendría ser aún más cooperativo y coordinarse más activamente con sus vecinos a fin de no quedarse solo para enfrentar a terceros - y a la globalización que incluye los “errores” de sus vecinos y sus fallas de gobernanza - y buscar en forma colegiada cómo reducir estos errores de los vecinos y potenciar una respuesta regional que asegure el progreso de la región y de sus propias posiciones en materia de gobernanza.

El presente trabajo debe de recordar la recomendación explícita de la Secretaría Permanente del SELA acordada en el seminario regional de marzo del 2007, para poner en marcha lo antes posible una cooperación sistemática entre las distintas administraciones nacionales a cargo de negociar las posiciones y de preparar los proyectos concretos a negociar en Lima con la UE. Si se pretende dar un salto en la relación bilateral con la UE y avanzar en mejores condiciones hacia la Cumbre de Lima, la región ALC necesita con urgencia un método más explícito de preparación y de coordinación de las negociaciones con la UE. Esto se requiere no sólo para que ALC se equipare con una región institucionalmente más estructurada, sino sobre todo para procesar las diferencias intra-latinoamericanas y caribeñas transformarlas en un catalizador de la cooperación entre administraciones nacionales.

No se trata de duplicar o sobrepasar lo que ya existe o lo que se hace entre cancillerías – que deben seguir cumpliendo su papel político y decisonal – sino de liberar las capacidades de diálogo a nivel más técnico mediante la puesta en red de trabajo y el fomento de la cooperación entre administraciones nacionales en sus respectivos campos de competencia. Se trata de crear, en la línea de la dinámica impulsada por la preparación de la Cumbre de Viena, un espacio de diálogo permanente entre los altos funcionarios a cargo de la ejecución de las distintas políticas en todos los países de la región ALC, con el objetivo de establecer, de facto, un sistema informal de cooperación regional que no sea dependiente de requisitos institucionales o de los altibajos de las coyunturas políticas o económicas. Este sistema debería ser, además, directamente útil a cada participante, a cada administración, a cada embajador, y a cada ministro a cargo de un tema, manteniendo cada uno de estos relacionado con sus pares, y asegurando una cierta continuidad de la reflexión común regional a cada nivel.

El objetivo concreto de esta forma de cooperación permanente informal sería influir en la elaboración de los planes estratégicos regionales y subregionales de cooperación para dar un verdadero contenido operacional a la relación estratégica birregional. Esto supone tratar de ponerse de acuerdo sobre las prioridades subregionales o regionales de

manera que la Comisión – para dar un ejemplo clave - tome en cuenta una demanda de aumento de la proporción de la cooperación regional o con una dimensión regional explícita (hoy en día alrededor de un 20% del total del aporte de la UE a la cooperación a la región); en contrapartida, ALC podría sugerir ofrecer un monitoreo subregional (o regional) mutuo, lo que daría al socio europeo la ventaja de un dispositivo creíble de monitoreo que le simplifica la preparación y gestión de su cooperación externa. Así, la UE se beneficiaría de la competencia de los receptores para asegurar la coherencia y racionalidad de los programas propuestos. En caso de no poder cambiar la proporción de la cooperación regional (ya existe la programación 2007-2013), los países de ALC podrían exigir que lo bilateral sea ejecutado mediante un monitoreo previo del nivel subregional o regional mediante las redes de consulta entre administraciones y expertos nacionales.

V. CONCLUSIÓN: QUÉ PUEDE Y QUÉ DEBERÍA ESPERAR ALC DE LA PRÓXIMA CUMBRE

América Latina y el Caribe puede esperar que la nueva Cumbre de Lima contribuya a darle un contenido más concreto a la asociación estratégica entre las dos regiones. La decisión de concentrar la atención en dos temas prioritarios es un buen paso en ese sentido.

Más precisamente, la región puede esperar que, además de concretarse avances tangibles en las negociaciones abiertas entre la UE y los grupos regionales andino y centroamericano, se aprovechen las nuevas posibilidades generadas por las reformas en la política de cooperación europea.

Para ello, es indispensable que la región logre avances sustanciales en el desarrollo de un método colegiado para abordar la relación interregional. Como se subrayó en trabajos anteriores sobre las Cumbres UE/ALC, la Secretaría Permanente del SELA ha avanzado ideas para definir un método de trabajo entre los países de la región para que éstos cooperen más entre sí y sean capaces de negociar en mejores condiciones con la UE. Incluso, un método concreto fue propuesto para lograr consensuar una estrategia común colegiada pero respetuosa de las posiciones legítimamente diferentes de sus autoridades soberanas. Lo más importante es precisamente entender que adoptar este método común para consensuar las prioridades de cooperación con la UE no requiere erradicar ninguna diferencia de opción ideológica o de posición política entre países, sino solamente “procesarlas” previamente, explicitarlas entre los Estados y así encauzarlas para que estas diferencias no sean dañinas a los objetivos comunes del desarrollo de la región. En realidad, las diferencias intra-regionales pueden volverse un potente catalizador de coordinación regional y de fortalecimiento de los intereses comunes en la medida que estas diferencias alimenten una sana competencia de gobernanza entre pares en un proceso de monitoreo regional efectivo.

A pesar de los límites que impone la programación 2007-2013 en vigencia actualmente, una acción concertada de los países latinoamericanos y caribeños en la relación interregional puede ejercer una presión para incrementar el aporte de la UE a la cooperación con la región y, sobre todo, mejorar la calidad de la relación bi-regional para que sea más simétrica tal como lo pretende la reforma de la cooperación europea. Como se indicó en este trabajo, esto podría pasar por un monitoreo subregional (o regional) mutuo en ciertas áreas de la cooperación.

El tema de la cohesión social brinda la posibilidad de avanzar en la perspectiva del fortalecimiento de la relación birregional. Como se ha visto, ha habido progresos en la adopción de un enfoque común en el plano de la lucha contra la pobreza y las desigualdades. La región latinoamericana y caribeña debería buscar que los progresos realizados en materia de intercambios y de enfoques comunes se traduzcan en acciones concretas de cooperación. Esto podría significar que el acervo común ya acumulado en instancias como el programa Eurosocietal y en las reflexiones y proposiciones de instituciones como la CEPAL y el SELA sirva de base para fomentar "pactos sociales" o contratos de cohesión social en la región. Otra pista que los países de la región podrían explorar es la de solicitar un incremento de la asesoría técnica europea en el desarrollo de fondos de convergencia estructural –como el que ha comenzado a desarrollar el MERCOSUR-. Estos fondos, cuyo objetivo es promover la cohesión social y territorial en los espacios de integración regional, podrían reforzarse allí donde existen y generalizarse aprovechando la mayor disponibilidad de recursos financieros de los países de la región.

Conclusiones y Recomendaciones

*Reunión Regional: "Las Relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea
y la V Cumbre Birregional de Lima"*
Caracas, Venezuela
28 y 29 de febrero de 2008
SP/RR-RALC-UE-VCBL/DT N° 3

1. Los participantes en la Reunión Regional "Las Relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea y la V Cumbre Birregional de Lima" tomaron nota con interés del documento elaborado por la Secretaría Permanente, titulado "Hacia la Cumbre de Lima: Antecedentes y elementos para contribuir a la conformación de posiciones comunes de la región" (SP/RR-RALC-UE-VCBL/DT No. 2) el cual, presentó algunos elementos que sirvieron de base para las discusiones que tuvieron lugar entre los representantes de los Estados Miembros del SELA.
2. En la reunión se resaltó la importancia de continuar la discusión entre los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe respecto del concepto de cohesión social, para que el mismo incluya la diversidad de opiniones existentes acerca de su definición, contenidos y alcances dadas las particulares condiciones económicas, políticas y sociales que existen en la región. Ello resulta fundamental dado que la cohesión social ha pasado a ser una dimensión esencial de la cooperación entre la UE y ALC desde la III Cumbre birregional celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004. En tal sentido, los delegados reconocieron la utilidad y valor propositivo que tienen los trabajos desarrollados por la CEPAL para el debate y la concertación de posiciones latinoamericanas y caribeñas sobre esta problemática y, sobre todo, la propuesta de esa institución regional para que la UE y ALC conformen un programa conjunto de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión.
3. Sobre lo anterior, los participantes destacaron las interrelaciones del concepto de cohesión social, que se viene manejando desde hace algún tiempo en el diálogo entre la UE y ALC, con el de democracia. Al respecto, se señaló que ha quedado evidenciado que para resolver los problemas económicos y sociales que enfrenta la mayoría de las naciones de la región se requieren democracias que garanticen una participación activa de los más diversos sectores y organizaciones sociales en la discusión y definición de las políticas de desarrollo. Igualmente, en la reunión se resaltó la conveniencia de que en estas discusiones incluyan el tema de la desigualdad y el de las asimetrías.
4. En la reunión también se abordó el impacto que el cambio climático tiene en los esfuerzos por erradicar la pobreza, dado que las consecuencias del mismo afectan principalmente a las poblaciones agrícolas, costeras, a los sectores más pobres de la sociedad y a los pequeños países insulares.
5. En los debates se reconoció que a pesar de las complejidades que se derivan de los cambios en la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, y que abarcan reformas de política y un nuevo instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo en el marco de la programación para el período 2007 – 2013, hay posibilidades de aprovechar mejor – tanto cuantitativa como cualitativamente – la cooperación europea en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Ello supone, sin embargo, que la región sea capaz, mediante un método colegiado, de lograr consensuar posiciones que mejoren su capacidad de interlocución ante las autoridades de la UE. En este sentido, se convino en la importancia de ofrecer al socio europeo un monitoreo subregional o regional mutuo en ciertas áreas de la cooperación, para lo cual se deberían aprovechar las instituciones subregionales de integración existentes así como las de alcance regional como el SELA y la CEPAL.

6. Se reiteró la conveniencia de que junto al fortalecimiento de las relaciones de cooperación económica con la UE, deberían impulsarse acciones de cooperación entre los propios países de la región, estableciendo redes entre las administraciones tal y como lo demuestran de manera fehaciente varios ejemplos y proyectos exitosos recientes. De igual forma, se señalaron tres áreas en las que pudieran concretarse esfuerzos cooperativos de alcance regional entre la UE y ALC: a) el fortalecimiento de un diálogo macroeconómico con Europa; b) el incremento de inversiones para la creación y desarrollo de infraestructura social; y c) la propuesta de mecanismos novedosos para atender las presiones que impone la deuda externa para el desarrollo social de varios países de nuestra región. Sobre este último aspecto se planteó que la carga financiera derivada del servicio de la deuda externa para algunas naciones de ingresos medios altamente endeudados de nuestra región es tan alta que el cumplimiento de los Objetivos del Milenio se está viendo seriamente amenazado, y, en tal sentido se expresó la necesidad de que el SELA participe en el proceso de construcción de un nuevo entendimiento al respecto.
7. Los participantes valoraron positivamente las propuestas que el PARLATINO, a través de su Comisión Permanente de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional realizó en diciembre del 2007 ante la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (EUROLAT) y el proceso de análisis del Proyecto de Resolución denominado "Retos y oportunidades derivadas de la globalización para las relaciones económicas y comerciales entre los países de la Unión Europea y de América Latina". En tal sentido, recibieron con satisfacción la propuesta de esta comisión para que en el proceso de seguimiento y control de los compromisos, recomendaciones y resoluciones que se adopten en materia de comercio y cooperación internacional entre la UE y ALC se aprovechen las instancias parlamentarias, nacionales e internacionales, así como a los órganos de integración existentes en ALC y a la Secretaría Permanente del SELA.
8. También se reconoció el interés del Gran Caribe como espacio de regionalización del diálogo y de la cooperación con la UE y la importancia de las propuestas realizadas por la representante de la Secretaría General de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), no sólo para contribuir a que América Latina y el Caribe tenga una voz única basada en intereses comunes, sino también para fortalecer el mecanismo de seguimiento de los compromisos adoptados en las cumbres birregionales ALC-UE.
9. Los participantes tomaron nota de las experiencias de Chile y México en cuanto a negociación y aplicación de sus Acuerdos de Asociación con la Unión Europea. De acuerdo con las valoraciones realizadas por las autoridades gubernamentales de estos dos países, estos acuerdos han tenido impactos muy positivos, no sólo en el ámbito comercial sino también en el de la cooperación y el diálogo político. Se resaltó la importancia de continuar compartiendo estas experiencias con el resto de los países y grupos subregionales de ALC.
10. En la reunión se analizó el estado actual del proceso de negociaciones con la UE de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y MERCOSUR, así como los principales elementos del recién concluido Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países miembros de CARIFORUM (CARICOM y República Dominicana). Igualmente, se reconocieron las prioridades diferenciadas en las relaciones económicas con la UE de las distintas subregiones de ALC, y la utilidad de

compartir estas disímiles percepciones en foros como el SELA para avanzar en el necesario proceso de concertación de posiciones regionales.

11. Los participantes acogieron favorablemente la presentación realizada sobre las estrategias y actividades del Programa SELA-IBERPyme y subrayaron la importancia de la reunión entre altas autoridades de la UE y de ALC para las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES), que tendrá lugar en la ciudad de Lima, entre el 13 y 15 de marzo de 2008, bajo los auspicios del gobierno peruano, de ALIDE, OBREAL, SEGIB y SELA. En tal sentido, y teniendo en cuenta que en reuniones anteriores los Estados Miembros acordaron que deberían explorarse proyectos de cooperación regional entre la UE y ALC a través del SELA en áreas como las del conocimiento y las tecnologías de la información y comunicación, y el apoyo a las PYMES, se planteó la conveniencia de que el SELA explore con las autoridades europeas la posibilidad de ampliar el alcance del programa SELA-IBERPyme de tal forma que puedan beneficiarse del mismo todos los países caribeños miembros del SELA.
12. Las delegaciones también señalaron la importancia de seguir trabajando a fin de lograr la integración de América Latina y el Caribe.
13. Las delegaciones agradecieron a las autoridades peruanas el esfuerzo realizado en la preparación de la Cumbre de Lima y manifestaron su satisfacción por los trabajos para la elaboración del proyecto de declaración de esa Cumbre y por su contribución a la necesaria concertación de posiciones comunes de toda la región.
14. Los participantes agradecieron a la Secretaría Permanente del SELA el trabajo realizado para esta importante reunión y señalaron la conveniencia de continuar estos esfuerzos analíticos y de concertación, que permitan mantener un fluido intercambio de experiencias entre las naciones latinoamericanas y caribeñas respecto de las relaciones económicas y de cooperación con la UE.