



## De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades

Balances y perspectivas de las relaciones entre  
la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Adrián Bonilla  
María Salvadora Ortiz  
(Compiladores)

337

M183m De Madrid a Santiago : retos y oportunidades, balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, Comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2012.  
365 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-249-5

1. Unión Europea - Relaciones económicas exteriores. 2. América Latina – Relaciones económicas exteriores. 3. Caribe (región) – Relaciones económicas exteriores. I. Ortiz, María Salvadora, comp. II. Bonilla, Adrián, comp. III. Título.

La sección seis compila textos producidos en el marco del proyecto Diplomacia de Cumbres, que fuera dirigido por Josette Altmann, Coordinadora de Cooperación Internacional de FLACSO 2006-2012.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## ÍNDICE

<b>Prólogo.</b> Enrique V. Iglesias .....	7
<b>Introducción.</b> María Salvadora Ortiz .....	13
<b>Presentación.</b> <b>América Latina-Europa.</b> <b>Escenarios contemporáneos de las Cumbres</b> Adrián Bonilla .....	19
<b>SECCION I.</b> <b>AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA.</b> <b>UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA</b>	
<b>Unión Europea, América Latina y el Caribe:</b> <b>Agenda futura. Prioridades y desafíos.</b> Alfredo Moreno Charme.....	31
<b>La Unión Europea y el impacto de la crisis</b> <b>económico-financiera: entre el <i>ensimismamiento</i></b> <b>y la búsqueda de un plan y una narrativa.</b> Iñigo Méndez de Vigo.....	37
<b>América Latina y el Caribe y la Unión Europea:</b> <b>En la búsqueda de un a relación renovada.</b> Benita Ferrero-Waldner.....	43
<b>Aspectos relevantes en la relación América Latina</b> <b>y el Caribe y la Unión Europea.</b> Ricardo Lagos.....	49
<b>Ni escepticismo ni utopía.</b> Julio María Sanguinetti.....	55
<b>Review of the achievements in the relationship</b> <b>with the European Union,</b> <b>Latin America and the Caribbean.</b> Edwin W. Carrington .....	63

**SECCIÓN II. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA CUMBRE DE RÍO Y DEL LANZAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL ¿CUÁLES ERAN LAS EXPECTATIVAS?**

**América Latina y la Unión Europea:  
Posibilidades de integración caso MERCOSUR-UE.**  
Félix Peña ..... 71

**Balance de las relaciones entre la  
Unión Europea y América Latina el Caribe.**  
Rafael Ripoll Navarro ..... 85

**Iberoamérica en el mundo.**  
Enrique Barón Crespo..... 95

**Hacia la I Cumbre CELAC-UE. Contexto y desafíos.**  
Rodrigo Gaete ..... 101

**SECCIÓN III. MIRADAS CRUZADAS CELAC-UE**

**La crisis financiera internacional en América Latina  
y el Caribe y en la Unión Europea:  
Reacciones y nuevos desafíos.**  
Alicia Bárcena..... 111

**La integración UE-CELAC  
en el marco de un escenario cambiante.**  
Santiago Mourão..... 127

**La importancia de la CELAC y su  
proyecto de integración con la UE.**  
José Antonio Zabalgotia Trejo..... 133

**SECCIÓN IV.  
RELEVANCIA DE LOS NUEVOS REGIONALISMOS  
Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN**

**Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional  
en América Latina: Enfoques diferenciados y búsqueda de  
marcos comunes.**  
José Antonio Sanahuja..... 143

<b>La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).</b>	
Mirta Granda .....	157
<b>América Latina y el Caribe frente a los cambios globales: Desafíos de la CELAC.</b> Francisco Rojas Aravena .....	161
<b>De Madrid a Santiago de Chile: Algunos hitos en el camino a Santiago.</b> Günther Maihold.....	169
<b>Balance de la relación Unión Europea, América latina y el Caribe</b> Enrique García.....	183
<b>SECCIÓN V. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS</b>	
<b>CELAC y la UE. Historia, convergencias y retos.</b>	
Tomás Duplá del Moral.....	193
<b>América Latina y Europa: Integración con base en la diversidad.</b>	
Mario Pezzini .....	211
<b>La crisis europea y su impacto en la integración con América Latina.</b>	
Rafael Gelabert.....	215
<b>CELAC: Expectativas y realidades.</b>	
Jorge Valdez.....	219
<b>La importancia de la colaboración público-privada en la transformación productiva en América Latina.</b>	
Robert Devlin .....	223
<b>SECCIÓN VI.</b>	
<b>CONTRUYENDO UNA RELACION RENOVADA A LA LUZ DE LA XXII CUMBRE IBEROAMERICANA: APORTES DESDE DE LA FLACSO</b>	
<b>El multilateralismo del siglo XXI y la Diplomacia de Cumbres en un mundo desigual y complejo.</b>	
Isabel Álvarez Echandi .....	231

<b>Vuelta a Cádiz. Consideraciones a propósito de la futura Cumbre Iberoamericana y del Bicentenario de la Constitución de Cádiz.</b>	
María Salvadora Ortíz .....	239
<b>La Diplomacia de Cumbres en América Latina y el Caribe.</b>	
Roberto Yepe .....	245
<b>Cumbres Iberoamericanas.</b>	
Mirta Granda Averhoff .....	251
<b>VI Cumbre de una América Fragmentada.</b>	
Socorro Ramírez.....	255
<b>La Diplomacia de Cumbres y la CELAC.</b>	
Rolando Drago .....	279
<b>El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz.</b> Francisco Rojas Aravena .....	285
<b>Integración como respuesta a los desafíos emergentes.</b>	
Josette Altmann .....	297
<b>América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.</b>	
José Antonio Sanahuja.....	303
<b>La cooperación internacional en el ámbito del Sistema de la Integración Centroamericana y la Seguridad Regional.</b>	
Alexander Chacón .....	323
<b>Epílogo.</b>	
Enrique V. Iglesias SEGIB.....	333
<b>Anexo.</b>	
<b>Declaración de XXII Cumbre Iberoamericana, Cádiz 2012. ....</b>	341
<b>Relación de autores.....</b>	355

# Prólogo

Enrique V. Iglesias<sup>1</sup>

En momentos de incertidumbre y de perplejidad como el que vivimos, conviene replegarse hasta el terreno de las certezas, por básicas que nos parezcan estas. En ese sentido y hablando de las relaciones entre Europa y América Latina, el punto de partida debe ser entonces que estas relaciones son antiguas, profundas, ricas, complejas y, en todos los sentidos, vivas y vibrantes. Lo son hoy y han sido así durante al menos los últimos cinco siglos, más allá de las coyunturas a uno y otro lado del Atlántico, más allá de las vicisitudes de la política local y de la geopolítica internacional.

Para ilustrar lo anterior, podrían traerse a colación mil episodios o anécdotas históricas, podría hablarse de aventuras, de conquistas, de masacres, de colonizaciones y de colonialismo, de migraciones humanas de magnitudes inéditas hasta entonces, pero quizás algo más concreto lo haga con mayor elocuencia. Me refiero, desde luego, a la patata, el trigo, el maíz, el tomate y el ganado vacuno, aunque la lista podría aumentar hasta hacer con ella un volumen casi tan amplio como los que hoy son objeto de negociación en los tratados de libre comercio.

Probablemente nada represente tan vivamente la antigüedad y riqueza de los vínculos entre Europa y América Latina, como la suerte de aquellos cultivos y del ganado bovino. Tal y como para la mayoría de los europeos la vida resulta impensable sin la patata, el maíz y el tomate, para vastos conjuntos de latinoamericanos la existencia resulta inconcebible sin el ganado vacuno y el trigo. La tortilla española, para poner un ejemplo significativo, solo fue posible tras la implantación de la patata en la Península; el bife de chorizo, por poner otro ejemplo no menos emblemático, es consecuencia directa de la propagación de hatos ganaderos en la llanura rioplatense. Y, cuando hablamos de la alimentación, entramos al terreno de lo más básico y constitutivo: no en vano, en el Popol Vuh el ser humano primordial es modelado con masa de maíz.

La colonización del territorio europeo por parte de los productos agrícolas de origen americano corre paralela a la colonización europea

---

1 Secretario General Iberoamericano.

del Nuevo Mundo. No se trata de fenómenos equiparables, pero sí de algo revelador de la profundidad y el impacto de las relaciones entre estas dos esquinas de la geografía planetaria. Aunque no se tratara de relaciones simétricas en lo político, podría decirse que, desde una perspectiva histórica, América es producto de Europa casi en la misma medida en que Europa, como la entendemos hoy, es producto de sus relaciones con América. Y esto es decir mucho.

Vivimos, a nivel planetario, una época en que las relaciones económicas y políticas se encaminan hacia una nueva configuración que aún no termina de tomar forma, aunque algunos de sus rasgos ya se perfilan con claridad. No es este el momento ni el lugar para referirnos en detalle a los factores que inciden en esta mutación, pero, sin duda, entre ellos juega un papel preponderante la incorporación de China a los mercados (financiero, laboral, de consumo) internacionales, en un escenario de apertura comercial, de encadenamientos productivos globales y de comunicaciones instantáneas. Insensato sería pretender continuar jugando la misma partida tras incorporar en ella al chico grande del vecindario.

En un momento de reconfiguración global como el que vivimos, las partes buscan su mejor acomodo: nuevas alianzas se tienden, viejos lazos se renuevan y reafirman; nuevos mercados se abren y las naciones empeñan sus mayores esfuerzos para no encontrarse bailando con la escoba al cese de la música.

En principio, el momento parece auspicioso para América Latina, o al menos así ha sido durante los últimos años. Los favorables precios de los *commodities* resultado de la creciente demanda de los mercados asiáticos han propiciado en la región un crecimiento económico sin precedentes en las últimas décadas. Ello, sumado a un buen manejo de la macroeconomía y de las finanzas públicas como resultado de duras lecciones aprendidas en el pasado, ha favorecido la expansión económica y hecho posible la inversión social. No obstante estos avances, los déficits de la región son colosales, y van desde la infraestructura, pasando por la reconversión productiva (para escapar a lo que se ha denominado la “reprimarización” de las economías y la consecuente vulnerabilidad a los ciclos económicos), la exigua inversión en investigación y desarrollo, las brechas educativas, la creciente desigualdad social, la precariedad institucional, etc. etc. De modo que, que aunque



la suerte sonría de momento, la situación regional no es para bajar la guardia ni para echar las campanas al vuelo.

En cuanto a Europa, el proceso de cambios planetarios que vivimos parece haberla tomado a contrarritmo. La afectación directa por la crisis financiera originada en los Estados Unidos en 2008, especialmente en los países de la zona Euro y de manera particularmente dramática en los países del sur, ha desembocado en una crisis política en torno al liderazgo, alcance e inclusive al futuro de la Unión. Desde luego, somos optimistas en cuanto a que Europa encontrará su camino de salida a esta crisis y emergerá fortalecida de ella. En todo caso, desde cualquier punto de vista que se la considere, Europa continúa siendo hoy una potencia de primer orden: lo es desde el punto de vista de las dimensiones de su mercado, desde el punto de vista de su capacidad productiva e inversora, desde el punto de vista de la cualificación de su capital humano, desde el punto de vista de su inversión en investigación y desarrollo, desde el punto de vista de su solidez y tradición institucionales, desde el punto de vista de su patrimonio y riqueza cultural, etc. Por cierto que únicamente desde el punto de vista demográfico Europa decrece, y es el único continente del planeta que lo hace. Y este no es un dato menor.

Las relaciones euro latinoamericanas están inmersas en el proceso de reconfiguración global al que nos referimos. América Latina no solo es hoy más próspera sino también más autónoma políticamente de lo que era hace algunas décadas, en el mundo bipolar. Muy significativa es también la consolidación de Brasil como potencia emergente en el escenario global, para no hablar de su ya asentado liderazgo regional. Al mismo tiempo, América Latina continúa siendo una región sumamente diversa desde cualquier punto de vista: cultural, económico, político. Expresión de lo último es el creciente número de foros, alianzas e instancias subregionales de diversa índole. Para designar esta tendencia, se habla hoy de un “nuevo regionalismo” latinoamericano. América Latina anda en busca de nuevas formas de relacionarse entre sí y de relacionarse con el mundo. La reciente creación de la CE-LAC es, en este sentido, un paso relevante y auspicioso.

Del lado europeo, aún sin haber descuidado sus compromisos internacionales, las preocupaciones de la Unión gravitan crecientemente alrededor de sus fronteras. Es comprensible que sea así, dada la vola-

tilidad del Cercano Oriente, la incertidumbre derivada de la Primavera Árabe y las relaciones a menudo complejas con la Federación Rusa.

En este dinámico contexto arribamos a la VII Cumbre birregional que se celebra en Santiago de Chile en enero de 2013. Las cumbres se han realizado regularmente cada dos años desde 1999, cuando tuvo lugar la primera reunión en Río de Janeiro. En esta oportunidad, América Latina concurre por primera vez como interlocutor unificado bajo el emblema de la CELAC. Será entonces la VII Cumbre ALC-UE y la primera CELAC-UE.

Considerada en conjunto, la cosecha de estas Cumbres es provechosa: se han suscrito acuerdos de asociación con México, Chile y América Central más Panamá, y acuerdos multipartes con Colombia y Perú, para no hablar de convenios y acuerdos de cooperación en numerosos campos. La Unión Europea es, todavía hoy, la primera fuente de cooperación al desarrollo en América Latina, y el segundo socio inversor en la región detrás de los Estados Unidos. No obstante, sobre el mecanismo gravita como una sombra el prolongado bloqueo de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR, acerca de cuyo futuro la historia se empeña en arrinconarnos en el escepticismo.

Quizás, el mayor desafío para esta I Cumbre CELAC-UE consista en que las partes sean capaces de formular con claridad lo que esperan y desean de su contraparte. Mucho se lograría tan solo con avanzar en esta dirección.

Las áreas para seguir profundizando y fortaleciendo las relaciones birregionales son numerosas y trascienden, por mucho, lo puramente comercial y el campo de las inversiones. Existe, en ese sentido, una agenda birregional centrada en el diálogo político, la cooperación y la integración y el desarrollo, que debe seguir abordándose de la forma como se ha venido haciendo: sin prisa pero sin pausa, paso a paso, avanzando donde se pueda y sorteando los obstáculos donde aparecen. Junto a la agenda birregional existe un potencial interesante para lanzar iniciativas de triangulación dentro del espacio Atlántico, tanto al norte, con los Estados Unidos y Canadá, como al sur, con los países norafricanos y subsaharianos con salida al Océano. Si bien no exento de complicaciones, se abre ahí un promisorio horizonte. Finalmente, hay también una amplia agenda centrada en temas globales, que va de lo medioambiental a la gobernanza global, pasando por la

reforma del sistema financiero internacional, la narcoactividad y el terrorismo internacional.

Desde la SEGIB y desde la Conferencia Iberoamericana nos sentimos solidarios y comprometidos con la profundización de las relaciones bi-regionales entre Europa y América Latina, puesto que somos parte viva de dichas relaciones. En ese sentido, no solo hacemos votos por el éxito de la I Cumbre CELAC-UE sino que también nos comprometemos a seguir trabajando por el fortalecimiento de los vínculos entre Europa y Latinoamérica, incluyendo la coordinación y la cooperación con otras instancias en aquellas áreas en que sea pertinente.

# Introducción

María Salvadora Ortiz <sup>2</sup>

En este libro, el lector encontrará un repaso y un balance minucioso de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y la comunidad latinoamericana y caribeña, desde la primera Cumbre celebrada en Río de Janeiro en el año 1999, hasta la actualidad, es decir, hasta la Cumbre de Santiago de Chile (enero de 2013). En cuanto a asociación estratégica se trata de una relación de apenas tres lustros, no obstante, como sabemos, los vínculos entre ambas regiones se han anudado a lo largo de varios siglos, hasta el punto de que muchos estudiosos apuntan, con razón, que las Américas constituyen “la margen occidental de Occidente.”

Los abordajes se efectúan desde perspectivas muy diferentes - histórica, económica, diplomática, política- y, con frecuencia, combinando varias de ellas. Los autores y autoras son un grupo selecto de diplomáticos, políticos, economistas y académicos especializados en las relaciones euro latinoamericanas que, convocados por la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, y bajo el auspicio de la Unión Europea y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Gobierno de España, participaron en un seminario celebrado en la Secretaria General Iberoamericana, a mediados del año 2012. Puesto que el objetivo principal del evento era reflexionar sobre las perspectivas y desafíos actuales de dichas relaciones, el seminario se enfocó prioritariamente en el lapso transcurrido entre las dos últimas cumbres, la de Madrid y la de Santiago, y se tituló como el presente libro: “De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades”. No sin humor, uno de los ponentes establece un paralelismo entre el trecho que media entre ambas cumbres y el célebre Camino de Santiago, pues si bien es cierto mucho se ha avanzado en las relaciones birregionales, no lo es menos que por delante hay grandes desafíos y tareas pendientes. En efecto, ambas regiones pueden congratularse por haber alcanzado logros importantes (Acuerdos de Asociación, Tratados de Libre Comercio, programas de cooperación técnica, cultural y científica), pero las posibilidades para ampliar y profundizar el intercambio y la cooperación continúa siendo enorme. A las intervenciones desarrolladas en el seminario antedicho

---

2 Directora División Relaciones Externas de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

agregamos unas pocas de otros eventos similares, sobre la materia que enriquecen el conjunto.

En líneas generales, la estructura del libro replica la del seminario en cuestión. Cada uno de los capítulos del libro recoge las intervenciones que ofrecieron los ponentes en las respectivas mesas redondas. De esta forma, en el primer capítulo las relaciones birregionales se sitúan en un marco más amplio que comprende tanto el contexto general (entiéndase, planetario o global), como los antecedentes inmediatos de estas relaciones. No es necesario recordar acá los profundos y acelerados cambios que registran la escena internacional en la actualidad, y las diferentes circunstancias en que Europa y la región latinoamericana y caribeña enfrentan y reaccionan ante estos cambios. Desde luego, estas transformaciones afectan en sus fundamentos las relaciones birregionales e inciden en sus perspectivas futuras. El segundo capítulo ahonda en el tema de las relaciones euro latinoamericano y caribeño, en particular en lo que respecta al mecanismo de las cumbres birregionales y su evolución hasta la Cumbre de Santiago. En el tercer capítulo, tres connotados especialistas latinoamericanos analizan aspectos puntuales de las relaciones birregionales, sin evadir el señalamiento de falencias ni renunciar a enumerar áreas donde sería posible y mutuamente beneficioso fortalecerlas. El cuarto capítulo profundiza en el tema de las dinámicas de integración regional que, en años recientes, han surgido con fuerza en América Latina y el Caribe, situándolas además en la perspectiva de las relaciones birregionales. En el quinto capítulo se examinan las principales oportunidades y desafíos para estas relaciones. En el capítulo sexto se recogen diversas contribuciones sobre el tema de la Diplomacia de Cumbres entre Europa y América Latina y el Caribe, que no fueron presentadas en el seminario original pero que por su interés y pertinencia complementan las discusiones previas, estas contribuciones fueron desarrolladas como parte del Programa sobre Diplomacia de Cumbres, coordinado por la Secretaria General de la FLACSO y con la colaboración de la AECID.

No es este el sitio para reseñar uno a uno los temas que los expositores abordan en su momento, pero parece oportuno, al menos, destacar algunos aspectos relevantes que el libro plantea y que afectan las relaciones birregionales.

Dado el enfoque del libro en el análisis de la situación actual y las perspectivas futuras de las relaciones birregionales, el tema de la crisis económica y financiera mundial adquiere particular relevancia. Como se sabe, la crisis ha afectado de manera desigual a los países de Europa y a los de América Latina, cuyas economías, en muchos casos, han seguido creciendo a tasas anuales más que aceptables. El análisis que la Directora Ejecutiva de CEPAL, Alicia Bárcena, realiza sobre las economías de la región latinoamericana y caribeña, sus fortalezas y debilidades, sus logros y desafíos, constituye una síntesis que otros aportes complementan, matizan o glosan.

No obstante, como también se pone de manifiesto en diversas intervenciones, es preciso proyectar las relaciones entre la UE y ALC más allá de la actual crisis económica y financiera. Tarde o temprano la crisis pasará y, aunque parafraseando a Neruda “nosotros, los de entonces, ya no seremos los mismos”, las relaciones birregionales han de continuar. Más allá del crecimiento económico registrado en América Latina y el Caribe en años recientes, persisten brechas y desafíos impostergables, de modo que, aunque hoy estemos ante una relación birregional que, en líneas generales, podría considerarse más simétrica y equitativa de lo que era hace pocos años, el potencial aporte europeo a la región, especialmente en lo que se refiere a transferencia tecnológica y formación de capital humano, continúa siendo enorme. Como nos lo hacen ver algunos expositores, ello supone que Europa se resista a la tentación del “ensimismamiento”, palpable en un momento como este, pero exige también de América Latina y el Caribe cierta prudencia y, ante todo, una perspectiva de largo plazo, en el desarrollo de sus nuevas alianzas y nuevas formas de inserción en la economía global. Como señala Günther Maihold, para que sean estratégicas, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe deberían ser percibidas y consideradas como tales por terceros actores, lo que, en su opinión, no ocurre hoy.

Otro aspecto de relevancia tiene que ver con el papel de España y de Portugal en el vínculo birregional por sus poderosos vínculos histórico-culturales con América Latina, ha operado, a veces, como gozne, bisagra y portavoz de las aspiraciones y los intereses de ambas regiones ante su contraparte.

La gravitación de lo peninsular en la relación birregional tiene como corolario inevitable el relativo desencaje caribeño, en particular del

caribe anglófono y francófono. Así lo sugiere en su intervención Edwin Carrington, ex Secretario General de CARICOM. Un tema pendiente, en la actual reconfiguración de las relaciones entre la EU y LAC, es la forma en que Brasil asumirá y ejercerá su creciente liderazgo regional. Santiago Mourão, Director General del Departamento de Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, nos ofrece algunas pistas sobre el particular.

En cualquier caso, la reciente constitución de la CELAC y su establecimiento como instancia única de la región para conducir la relación con la UE (y con otros actores extra regionales), debería contribuir a superar esta dificultad.

La relevancia de este hecho –integración de Latinoamérica y el Caribe en un foro único de concertación, llamado, entre otras cosas, a constituirse en interlocutor y negociador ante terceros-, no puede dejar de destacarse. Es la primera vez, en los dos siglos transcurridos desde la emancipación política de las primeras colonias americanas, que esto ocurre. Y es comprensible que del lado europeo se espere que, ya para la Cumbre de Santiago, esta nueva modalidad de organización e interlocución rinda frutos.

A propósito de la CELAC, mucho se ha hablado en años recientes de la emergencia de un “nuevo regionalismo” latinoamericano. Menos frecuente, sin embargo, es el intento de desentrañar las lógicas subyacentes a esta eclosión. Tal y como lo expone José Antonio Sanahúja en su contribución, junto al modelo eminentemente liberal de integración regional abierta centrado en la desgravación arancelaria y la promoción del libre comercio, se fortalecen otras tendencias “postliberales” que incorporan políticas comunes y otros campos de interés más allá de lo estrictamente comercial. Ambos modelos, por cierto, se ven enfrentados periódicamente con los nacionalismos siempre latentes en la región. Así pues, la tensión independencia/interdependencia es, con todas las distancias que existen entre Europa y América Latina y el Caribe, común a ambas regiones.

Más allá de estas y algunas otras incertidumbres que los expositores abordan en sus intervenciones, prevalece la certeza de que los vínculos construidos entre ambas regiones son sólidos, profundos y mutuamente beneficiosos, y que con la debida dosis de creatividad, flexibilidad e inteligencia, las relaciones entre América Latina y el

Caribe y la Unión Europea continuarán profundizándose en beneficio de los pueblos a ambos lados del Océano Atlántico. Adicionalmente a la cooperación birregional, existe una amplia agenda de temas internacionales. Ahí, las profundas convergencias entre ambas regiones permiten trabajar juntos en beneficio de la humanidad.

Como lo ha dicho en diferentes ocasiones el Secretario General Iberoamericano: Don Enrique Iglesias

“De Madrid a Santiago, es ya casi un camino recorrido. Queda ahora por alcanzar nuevas metas, desde la solidez de nuestras raíces y valores comunes, buscando siempre un futuro compartido de democracia, prosperidad y desarrollo.”

Estamos convencidos de que así será y confiamos, con esta publicación, contribuir modestamente a este empeño conjunto.



## Presentación

# **América Latina–Europa. Escenarios contemporáneos de las Cumbres**

Adrián Bonilla <sup>3</sup>

### **Los sentidos de las Cumbres UE-LAC**

La experiencia de las Cumbres América Latina, el Caribe y la Unión Europea (EU-LAC) da cuenta de la institucionalización, luego de siglos enteros de relaciones intensas, de América Latina con Europa. Se trata de un espacio de reuniones de regularidad frecuente que despliega y construye muchos dispositivos convencionales e informales que integran decisores gubernamentales de nivel alto a lo largo de más de dos décadas. Conferencias de ministros, de responsables de áreas específicas, seminarios de expertos, etc. erigieron un escenario de encuentro interregional que involucró, además a terceros actores estatales y no gubernamentales, a ambos lados del Atlántico. Probablemente la riqueza más interesante del espacio era el paréntesis, caracterizado por estas reuniones, entre las Cumbres.

Para América Latina, las Cumbres Iberoamericanas significaron, por ejemplo, la obtención de un escenario de interacción frecuente, no contingente a crisis específicas, de vinculación interregional. Probablemente, se trataba de uno de los pocos escenarios realmente latinoamericanos, pues los otros con que contaba la región o eran subregionales, dedicados sobre todo a integración comercial, como Caricom o Mercosur o, tratándose de instancias políticas, no articulaban a todos los países, como las Cumbres Iberoamericanas, o el caso emblemático que ejemplifica esta situación fue el grupo de Contadora que devino en el Grupo de Río, pero que además no tenía la regularidad de las Cumbres.

Mucho se puede especular sobre la capacidad simbólica de las antiguas metrópolis para canalizar las expectativas de los Estados latinoamericanos a finales del siglo XX, pero el hecho cierto es que los encuentros interregionales son un lugar de acercamientos estatales de toda naturaleza: bilaterales, subregionales, económicos, políticos,

---

<sup>3</sup> Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO Ecuador.

culturales, etc. entre América Latina y Europa. Su importancia radica en la capacidad de vinculación pero también, en la posibilidad de pensar estratégicamente a la región, dada la distancia del espacio con las dinámicas contingentes.

Las Cumbres Iberoamericanas, volviendo al ejemplo, pueden ser una expresión de esto último. Ellas permitieron, como nunca antes, que los componentes de una América Latina compartimentada en los hechos, a pesar de una retórica integracionista, comunicara a las regiones. Brasil, Centro América, el Cono Sur, por ejemplo, encontraron un foro extraordinario de postulación de su política exterior, y las lógicas estatales, que en realidad vivieron en una vecindad con pobladores bastante aislados unos de otros.

### **Los entornos históricos recientes**

El contexto histórico del las Cumbres tiene también como telón de fondo el acceso de los países latinoamericanos tanto al Mercado, como al ámbito de las decisiones políticas europeas. En ese entonces, como ahora las economías europeas unidas hacían de esa región el segundo socio comercial de América Latina. En varios de los casos las transacciones con Europa era superiores, incluso, a las que se hacían con los Estados Unidos, por ejemplo, en Brasil, Argentina y Uruguay.

España tuvo un doble papel que intentó materializar en las Cumbres y era, su propia percepción estratégica de bisagra de América Latina hacia Europa, era sin dudas la intermediaria natural y la portadora de las expectativas latinoamericanas en la Unión Europea, pero, por otra parte, el vínculo con los países de la región le significaba una ventaja adicional para su propia presencia en Bruselas y en otros foros europeos. Las Cumbres EU-LAC construyen particularmente la imagen de una región con capacidad de articularse a Europa, así como una población de más de quinientos millones de habitantes. No sólo eso, en la dimensión económica, el inicio de las Cumbres coincide con la expansión geográfica de las inversiones y de las empresas europeas transnacionales en América Latina.

De manera que, en términos de los intereses regionales, es posible afirmar que el espacio de integración entre América Latina y Europa que devino como consecuencia de las Cumbres, fue una herramienta de utilidad importante para el adelanto de los intereses estratégicos de una región que buscaba opciones adicionales al conjunto de los re-

gímenes hemisféricos que gobernaban buena parte de la política exterior de América Latina desde 1948, y adelantaba una época de apertura de la región a influencias de diverso origen y naturaleza. El espacio EU-LAC fue una iniciativa bien recibida y una primera experiencia, que más tarde sería reproducida con éxito en distintos organismos internacionales latinoamericanos propiamente dichos, de integrar armónicamente gobiernos con visiones distintas, con economías diferentes y con ideologías diversas, alrededor de imágenes comunes sustentadas en el mediano y largo plazo, antes que en la coyuntura.

La conveniencia, sin embargo fue mutua, pues los países europeos convocantes se benefician, a su vez, de la potencialidad de un mercado muy grande que, además, se encontraba en pleno proceso de apertura, así como de la potencia política que la asociación con América Latina supuso para ellos sobre todos en los escenarios europeos. El espacio de integración América Latina y Europa no es resistido desde afuera por nadie; ciertamente no por los Estados Unidos, a pesar de su ausencia, porque las Cumbres EU-LAC explícitamente no se le opusieron ni fueron concebidas como una dinámica contra hegemónica o para moderar la preeminencia de Washington en los asuntos de la región, sino como un dispositivo complementario a los ya existentes que no chocaba en valores internacionales o intereses estratégicos. Sin embargo, y pensado en el largo plazo, este espacio permitió una comprensión menos contaminada por los temas obsesivos de la agenda latinoamericana de los Estados Unidos y esa frescura en la interacción internacional probablemente explica el éxito original de la iniciativa y más tarde su persistencia en el tiempo.

Un efecto adicional de las Cumbres con Europa es que como consecuencia de los vínculos intergubernamentales, se despliegan en forma simultánea conexiones inter societales. Actores económicos de ambos lados se identifican y se encuentran. No son sólo las empresas transnacionales en el área de las telecomunicaciones, la construcción, las finanzas las que ponen en red contrapartes de América Latina, sino que organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés ciudadano, y actores de toda naturaleza, también empiezan a vincularse. Los intercambios universitarios y la recepción de manifestaciones artísticas, performativas y de otra índole se vuelve de mucha mayor frecuencia.

Ciertamente que no es posible afirmar que las Cumbres provocaron todo esto. La explicación más plausible es estructural y tiene que ver

con las modificaciones de la economía y de la sociedad global, luego de las revoluciones tecnológicas y productivas de finales del siglo XX. Las sociedades europeas, y concretamente las de la península, de todas maneras se hubieran encontrado con las de América Latina, tarde o temprano, pero sí es necesario decir que las Cumbres son un dispositivo que construye formalmente la relación societal, que le da sentido formal, que erige sistemáticamente valores compartidos y genera procedimientos normativos que perfilan la conducta de los actores sociales. En este caso la construcción social de la relación tiene en los encuentros intergubernamentales un catalizador central que potencia de manera especialmente intensa las interdependencias positivas. Las negativas también, sin ninguna duda, y entre ellas, es inevitable mencionar el protagonismo de las normas en la deconstitución de la propiedad pública en varios países de la región durante la década de los Noventa.

Cuando las Cumbres Iberoamericanas, para insistir en un momento precursor, inician su trabajo, América Latina se encontraba finalizando el proceso de consolidación democrática. De hecho, las últimas transiciones estaban todavía en marcha, y el mapa de la región se caracterizaba todavía por la inestabilidad, las transacciones alrededor de la gobernabilidad y las fricciones alrededor de los temas de memoria y responsabilidad en aquellos países en donde se practicó la violencia contra la sociedad desde el estado.

### **Los escenarios de renovación**

Del conjunto de Cumbres presidenciales, que son abundantes en la América Latina de la última década, probablemente las mayor regularidad son las que se dan en el espacio entre América Latina y Europa (incluyendo las Cumbres Iberoamericanas)<sup>4</sup>, las cuales a pesar de la frecuencia, son un instrumento que no pierde vigencia en sus trece años de existencia.

Las Cumbres EU-LAC comienzan en 1999 a partir de la Declaración y el Plan de acción adoptados en la Primera Cumbre que se llevó a cabo en Río de Janeiro. A diez años del abatimiento del Muro de Berlín y a ocho de la disolución de la Unión Soviética, los cambios vertiginosos en las relaciones internacionales de la época habían tenido un im-

---

<sup>4</sup> De hecho, la Cumbre de Cádiz, por ejemplo, es la XXII de una serie de reuniones anuales que se han mantenido con regularidad en las últimas décadas.

pacto en prácticamente todas las dimensiones de la vida social de ese entonces y marcaron el espacio histórico del mundo contemporáneo. Fueron transformaciones políticas, pero también estructurales. Los años posteriores al inicio de las Cumbres atestiguan el cambio de la arquitectura misma de la economía de la sociedad y de la política. América Latina es ahora una región con gobiernos civiles de origen electoral en prácticamente todos sus países, pero que en décadas anteriores todavía era un espacio de transición, en donde recién se estaban iniciando los procesos democráticos contemporáneos y en donde la pregunta era cuán consolidadas son y cuán estables hacia el futuro eran esos regímenes. Por ejemplo, Centroamérica se encontraba en pleno proceso en restauración de una Guerra Civil extremadamente violenta que dejó sociedades desgarradas; las heridas de las dictaduras militares en el Cono Sur no habían sido del todo cerradas; y en países como México, el problema de la democracia pluralista y del sufragio libre todavía estaba sobre la mesa.

En la década de los 90 los indicadores latinoamericanos de pobreza, de exclusión y de inequidad eran mucho peores de lo que son ahora; tanto así que en algunas regiones del Continente ni siquiera se visualizaban estos temas como problemas reales dignos de atención prioritaria en términos de política pública.

En términos de relaciones internacionales y multilaterales, hay que recordar que la preeminencia de los Estados Unidos era un hecho casi material, denso, palpable, visible en las agendas multilaterales latinoamericanas. En 1994, en la Cumbre de Miami se había lanzado el proyecto ALCA<sup>5</sup>, que básicamente planteaba una zona de libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego y regímenes ambientales y de seguridad colectiva interamericanos, sin que hubiera ningún disenso en el continente.

Aunado a lo anterior, la situación económica de la región no era la mejor. Estamos hablando de la crisis, bancarrota o profundización de problemas económicos en buena parte de los países que tenían que ver con deuda externa, hiperinflación, colapso del sistema financiero. Era una época de retracción de los Estados, de abandono de la propiedad pública y desregulación en varias de estas sociedades.

---

5 Zona de libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego a imagen y semejanza del Tratado de Libre Comercio que se suscribiera con México.

Este era el antecedente de inicio de las Cumbres EU-LAC. Desde ese momento hasta la actualidad se han dado modificaciones que son evidentes: cambiaron los regímenes políticos, ahora están caracterizados por sufragio libre y división de poderes; se asumieron en forma unánime los criterios que el liberalismo plantea para la democracia; y al mismo tiempo se asistió la emergencia de nuevos regímenes políticos en la región. La ola de reformas constitucionales de la primera década de este siglo ha construido distintas formas de regimantar la sociedad; existen distintos niveles de democracia legitimada por elecciones, pero con diferentes modelos de ejecución en los países de la región, con distintos objetivos y con distintas estrategias. América Latina es ahora una sociedad más democrática que al inicio de las Cumbres pero mucho más heterogénea en lo político.

Asimismo, en la mayor parte de los países de América Latina se ha producido una renovación etaria, ideológica y de la extracción social de la élite política. En las décadas anteriores la asociación entre la élite política y la élite económica era prácticamente una correlación obvia; no se puede generalizar esa suposición ahora. En buena parte de los países latinoamericanos las élites políticas no son las mismas que las élites económicas.

Las reuniones entre América Latina y Europa se desarrollaron en un entorno en donde se presentan nuevas articulaciones en los sistemas de representación de la sociedad en las instancias gubernamentales. Éste, el problema de la representación, conduce de alguna manera los debates alrededor del concepto de democracia en la región. Hasta dónde o qué tan democráticos son los mecanismos de representación plebiscitarios, cuán democráticos son los mecanismos de representación parlamentarios. El tema de la representación y de la participación responde a un momento político, que a su vez expresa una situación estructural diferente a aquella que acompañó a las crisis económicas y que se caracteriza en primer lugar por la restauración de las capacidades reguladores de los Estados sobre la economía; en segundo lugar a estados con más fortalezas regulatorias de la economía de lo que tuvieron en los años 90.

El escenario político contemporáneo latinoamericano se explica, entre otras causas, por una década sostenida de crecimiento económico, que se proyecta en el futuro previsible, probablemente con una menor

aceleración, debido al marco global que ha producido un contexto de revalorización de los bienes primarios de varias de las sociedades latinoamericanas. Este tipo de producción, por otra parte, es muy distinta a aquella que fuera criticada por los economistas cepalinos y dependentistas de la segunda mitad del siglo XX. La *primarización* so supone necesariamente el concepto de subdesarrollo con lo cual la *primarización* ya no viene articulada con el concepto de subdesarrollo.

Tenemos además cambios en los escenarios estratégicos regionales. En el caso de América Latina es necesario anotar la retracción de los Estados Unidos, no significa que hayan desaparecido o que hayan dejado de ser el principal socio o contraparte política de América Latina, ni que en el caso la mayor parte de los países de la región los Estados Unidos hayan dejado de ser el primer socio comercial, significa solamente que tienen una influencia menor a la que tenían en décadas anteriores, siendo más evidente en unas subregiones que en otras.

Esta baja en la influencia estadounidense ha supuesto la emergencia de otras influencias, entre ellas, nuevos actores económicos extra-hemisféricos a los cuales no tiene sentido aplicarles la Doctrina Monroe, como por ejemplo China, porque hay un juego de vasos comunicantes con la misma economía estadounidense. Por otro lado, tampoco se puede olvidar que el segundo socio comercial de América Latina sigue siendo Europa.

La heterogeneidad latinoamericana y los escenarios políticos de fragmentación, producen también múltiples opciones estratégicas, entre grupos de países y sociedades que apuestan por el libre comercio frente a otro grupo de países y sociedades que apuestan por regular los mercados internacionales desde sus propios países y crear sistemas de integración que los vinculen dentro de América Latina; esto con un telón de fondo en donde las instituciones hemisféricas creadas en 1948, que de alguna manera institucionalizaron la alianza de la Segunda Guerra Mundial, se encuentran asediadas por distintos tipos de retos y por la emergencia de otros regionalismos que de una u otra manera limitan, modulan o cuestionan sus propias competencias.

En términos históricos de mediano plazo, el elemento más evidente del estancamiento de las opciones hemisféricas fue el fracaso del proyecto ALCA que se levantó en 1994. Hay algunos países que aceptaron la propuesta del libre comercio con Estados Unidos, otros países

que firmaron acuerdos bilaterales, pero el proyecto hemisférico en sí mismo no se pudo concretar y más bien se asiste a la emergencia de una multitud de regionalismos en América Latina, dentro de los que está el iberoamericano.

Tenemos regionalismos de carácter político: escenarios de deliberación y posicionamiento común, sobre todo para organismos multilaterales: OEA, ONU. Este es el momento de la UNASUR, el momento de la Alianza del Pacífico, se acuerdan estrategias comunes sobre la base de fines comunes, para tener posiciones conjuntas en distintos escenarios globales. Tenemos escenarios de adhesión ideológica que no son en estricto sentido ni organismos internacionales ni sistemas de integración como por ejemplo ALBA, tenemos regionalismos de carácter comercial, algunos históricos como la Comunidad Andina, MERCOSUR, y el SICA. Existen sistemas de integración generados a partir de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos que integran a regiones y a países alrededor de un eje central, el cual es este socio comercial. Por lo tanto, tenemos sistemas de integración renovados y múltiples opciones de multilateralismo interregional.

Con los Estados Unidos se mantiene el viejo sistema hemisférico, el mismo que va a persistir en un futuro previsible y no va a ser sustituido. Si bien la CELAC acaba de fundarse, esta organización tiene otro carácter. Cuestionamientos como cuán posible va a ser la renovación del sistema hemisférico o que tan fácil va a ser asumir los retos contemporáneos son parte del debate y la política contemporánea en la región. Pero, por otra parte, existe, concretamente con Europa, un escenario privilegiado, que son las Cumbres EU-LAC y que desde enero de 2013, con la nueva cumbre, denominada de acá en adelante CELAC-UE se profundizarán y estrecharán estos lazos construidos desde hace trece años.

### **Vigencia del mecanismo**

Estos son de los elementos que le dan contexto a la I Cumbre CELAC-UE. Es evidente que la región se ha transformado y que la relación con Europa también se ha renovado, y por lo tanto, que la institucionalidad de la Cumbre CELAC-UE tendrá que modificarse. Esto es lo que prima en las discusiones previas: un sentido de evaluación, de renovación orgánica e institucional con el objetivo de preservar el mecanismo.



En conclusión, este mecanismo permite fortalecer un espacio creado previamente, que existe y que se está renovando y, que en estos momentos de crisis económica en el mundo financiero e industrial, puede ser cuestionado, pero en realidad nadie apuesta por salir de él.

El mecanismo es útil y por eso persiste, porque les ha servido a América Latina y a los socios europeos. Persiste, además, porque la institucionalidad de integración entre las regiones ha funcionado eficientemente, otorgándole sentido al espacio. En consecuencia, las expectativas de futuro también persisten, ya que siempre fue pensado como un espacio a largo plazo, no inmediato.

**SECCIÓN I.**

**América Latina y el Caribe y la Unión Europea.  
Una Asociación Estratégica.**

# Unión Europea, América Latina y el Caribe: Agenda Futura. Prioridades y Desafíos

Alfredo Moreno Charme <sup>6</sup>

Han pasado sólo 11 años desde que se celebró, en Río de Janeiro, la primera Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe. En esa ocasión, tres grandes grupos de países, con historias distintas y muy diferentes grados de integración, pudimos abordar, con éxito, la formulación de una agenda común; y dimos los primeros pasos para dar forma a una institucionalidad que cobijara y alentara el trabajo conjunto en asuntos políticos, económicos, sociales y de cooperación.

Para mejor situarnos en la perspectiva del tiempo, quiero recordar brevemente un conjunto de ensayos que el filósofo y poeta alemán Hans Magnus Enzensberger publicó en 1987, con el título de *Europa, Europa*. Incluía su particular mirada sobre siete países europeos, de ambos lados de la Cortina de Hierro, y un provocativo epílogo que era un ejercicio de futurología, escrito en 2006 por un periodista estadounidense que visitaba aquellos mismos países.

El panorama que anticipaba Enzensberger a veinte años era cualquier cosa menos halagüeño. Si bien preveía una cierta distensión entre ambas vertientes europeas y la apertura de las fronteras, aún subsistía, en su visión, un mundo bipolar donde Europa tardaba en encontrar su lugar, hundida en interminables discusiones burocráticas en una institucionalidad virtualmente paralizada y campos deportivos donde aún se enfrentaban dos Alemanias. El filósofo alemán agregaba desastres nucleares, restricciones al uso del automóvil y un interminable flujo de migrantes que cambiaba la cara de las ciudades, entre otras características. Lo central es que, desde su atalaya de los ochenta, ni siquiera un perspicaz observador de la realidad como Enzensberger fue capaz de distinguir las líneas maestras de un presente radicalmente distinto.

En efecto, todos sabemos que la historia siguió un curso muy diverso. No sólo ocurrió el derrumbe de los socialismos reales y la unión de Alemania sin producir el tan temido desequilibrio en el mapa de Europa; también sabemos que la Comunidad Europea, heredera de

---

6 Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, dio paso a esta Unión Europea que crece y se reafirma como la experiencia de integración más radical y de vasto alcance en el mundo contemporáneo y probablemente en la historia de la humanidad.

Si alguien como Enzensberger hubiera hecho el mismo ejercicio de futurología respecto de la América Latina de los ochenta, también podría haber arribado a una visión desencantada y pesimista. Era la “década perdida” de la región, asediada por la hiperinflación, el desempleo, la deuda externa y la violencia social; así las cosas, era difícil, realmente, prever que veinte años después la democracia, la integración regional y la apertura de la economía iban a ser las notas distintivas –matices más, matices menos- de América Latina y también del Caribe.

La Unión Europea pasó la década de los noventa en la búsqueda de la consolidación de un esquema de integración política y económica que, a pesar de muchas dificultades y tropiezos, ganaba legitimidad y dotaba crecientemente de poder de decisión a las instituciones gubernamentales de la Unión. El Viejo Continente miraba hacia dentro, mientras en algunos de sus bordes, tras la caída del Muro de Berlín, estallaban conflictos nacionalistas que ponían en tensión la paz y la estabilidad de amplias zonas.

En América Latina y el Caribe, en tanto, mientras algunos países adelantábamos la apertura de la economía y la integración a la economía mundial, también mirábamos hacia dentro, hacia esquemas locales de integración y hacia la constitución de instancias de coordinación y trabajo conjunto que, hacia fines de esa década, ya estaban bastante consolidadas.

Vino entonces esa Cumbre en la ciudad de Río de Janeiro, que nos encontró en un estadio distinto de madurez y disponibilidad para buscar acuerdos y territorios comunes. En la base de nuestra motivación estaba, y sigue estando, por sobre todo, nuestra conciencia de pertenecer al mismo espacio cultural e histórico. No es posible entender América Latina y el Caribe sin incluir la herencia de la tradición europea, desde Inglaterra, desde Holanda, desde Portugal, desde España, desde Francia, desde todo un continente cuya historia política e ideológica ha tenido siempre un eco profundo, y una prolongación, en ultramar. Esa historia común, de encuentros y desencuentros, claro,

pero sobre todo de coincidencias y fraternidades, nos motivó a buscar un nuevo acercamiento, una nueva relación, un nuevo vínculo entre dos grupos de países que, sumados, ya alcanzamos el tercio de las naciones presentes en la Organización de las Naciones Unidas. Un grupo formidable que se articula sobre la base de un ideario común y que quiere enfrentar de manera unida los desafíos del tiempo por venir.

### **¿En qué pie estamos ahora?**

En estos 11 años, la Unión Europea ha continuado exitosamente con su proceso de inclusión de nuevos países situados en su vertiente oriental. Desde 2002, muchos países han incorporado el euro como su moneda oficial, en un esfuerzo de integración financiera que es un ejemplo de rigor y de aceptación de normas comunes de disciplina fiscal. Por otra parte, tal como lo demuestran los casos de México y de Chile, más otras iniciativas en curso por parte de Mercosur y América Central, se ha comenzado a liberalizar el comercio entre ambos bloques; de manera parcial y aún incipiente, pero marcando desde ya una tendencia que será muy difícil de revertir.

América Latina, por su parte, busca la madurez en el momento en que ya comenzamos las celebraciones del Bicentenario de la Independencia de nuestras repúblicas. Ecuador en 2009, muchos de nuestros países en 2010, cumplimos dos siglos desde que iniciamos nuestra andadura como naciones autónomas, libres y soberanas.

Nos encontramos, pues, en una etapa muy diferente, que nos permite aprovechar a fondo no sólo la trama institucional y la red de acuerdos que hemos forjado desde 1999, sino también el denso tramado de relaciones culturales y sociales tejido a lo largo de siglos. Así como no se entiende América Latina y el Caribe sin Europa, tampoco es posible entender Europa sin la profunda corriente de recursos, ideas y aire fresco que ha circulado hacia el otro lado del Atlántico desde que Cristóbal Colón regresó de su primer viaje.

Tenemos objetivos y desafíos concretos que revisamos y reformulamos una vez más en la Cumbre de Madrid, en mayo de este año. Estos objetivos y desafíos se inscriben en el marco de una globalización que tampoco tiene precedentes por su amplitud y profundidad, así como también por la diversidad de problemas que involucra. De ahí que sea imprescindible readecuar nuestras herramientas de análisis para leer de manera correcta la situación actual y cómo podemos enfrentarla.

Otro filósofo alemán, Peter Sloterdijk, escribía en 1994, respecto de la capacidad de Europa para afrontar las posibilidades que le brinda el mundo, que sólo podría hacer ese gesto sobre la base de confiar “en su capacidad de imaginación política para realizar un gesto de creación institucional de gran significado histórico”. Creemos que ese gesto está hecho, con el espectacular desarrollo de la arquitectura institucional, la progresiva introducción del euro y la incesante ampliación de las fronteras de la Unión Europea.

Y a la luz de lo anterior, ¿por qué no apelar también a la grandeza de la imaginación política para proponer el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe? Tenemos a la vista el mecanismo de las Cumbres, los acuerdos de asociación estratégica, las negociaciones en curso, el creciente volumen de comercio entre ambas orillas del Atlántico, los intercambios en educación, la amplitud de los programas de cooperación. A Chile particularmente le interesan los desarrollos en torno a la innovación. Creemos que un rasgo distintivo de nuestra época es el impresionante dinamismo del conocimiento, que demanda a su vez sistemas educativos flexibles y en constante renovación que sean capaces de formar a los ciudadanos encargados de aprovechar y prolongar ese continuo flujo de nuevos hallazgos. Trabajamos todos también frente a los nuevos escenarios globales de energía, en un mundo donde los recursos son finitos y las necesidades energéticas suelen entrar en conflicto con demandas medioambientales y sociales. Tenemos en nuestro horizonte la amenaza del calentamiento global, que nos impulsa a buscar en conjunto medidas y tecnologías que favorezcan la calidad de la vida y la supervivencia de las futuras generaciones. Abordamos el problema de la cohesión social, que tiene distintas formas en una y otra región, pero que es igualmente desafiante para la calidad de la democracia y la necesidad de la paz social.

En todos estos frentes, trabajamos de manera institucional, mediante programas compartidos que expresan una notable riqueza de perspectivas y abundantes recursos. Ordena nuestro trabajo un imperativo más amplio, que no nos cuesta adoptar precisamente por la profunda continuidad histórica, política y cultural entre Europa y América Latina y el Caribe. Porque el ideario de Europa –y de quienes nos sentimos parte de esta tradición- ha arribado, tras siglos de decantamiento, a la afirmación de que la pobreza, la exclusión y la marginación no

son propias de los seres humanos. Siempre buscaremos, entonces, la construcción de sociedades más inclusivas, cuya prosperidad esté al servicio de hacer de este mundo un lugar que favorezca la vida y los proyectos de vida de todos sus habitantes.

Jacques Attali señalaba que Europa tendría que privilegiar culturalmente “la generosidad frente al repliegue sobre uno mismo, la tolerancia frente a la identidad, en una palabra, la pertenencia múltiple frente a la exclusión”. Y a pesar de problemas puntuales y localizados, no nos cabe duda de que en el cuadro general, en esa Unión Europea que incorpora cada vez más naciones, pueblos e idiomas y registra movimientos migratorios que van tanto de este a oeste como de oeste a este, da muestras de una impresionante capacidad para incluir, para sumar, para incorporar.

Sin duda que hay dificultades y de ahí que la cohesión social sea también una gran tarea para Europa, mientras que en nuestra región los mayores desafíos pasan por la miseria, la mala distribución del ingreso y los déficits educacionales. Por lo mismo, tenemos mucho que aprender mutuamente; pero lo más importante es que esa misma dirección inclusiva abre las más interesantes perspectivas para que nos permitamos soñar con lucidez. Sloterdijk señala también que “el soñar lúcido, lo estamos comprendiendo poco a poco, ha sido desde siempre la función principal de la cultura política”.

Quizá sea la hora de soñar en grande. Más aún, quizá el sueño lúcido sea la mejor manera de ordenar y dar fuerza a los objetivos concretos y desafíos mensurables que nos hemos propuesto para los próximos años.

Sabemos que estamos actualizando ideas que actúan como un poderoso motor de desarrollo integral en nuestras naciones: la democracia, la fraternidad, el respeto a los derechos humanos, la justicia, la paz, la libertad. Es decir, el programa político que comenzó a esbozarse hace ya más de dos siglos en este continente y que hoy es una adquisición irrenunciable para nuestras regiones. Pero esa actualización se despliega en otro contexto, en este mundo globalizado que aún no terminamos de asimilar, que requiere, entre muchas otras cosas, de una nueva arquitectura financiera e institucional que evite las recurrentes crisis que frenan el crecimiento y retrasan la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En ese mundo, una alianza sólida entre dos

grupos de países que tienen tanto en común tiene que ser un factor muy importante en la construcción del mundo del futuro. Creo que nuestro trabajo conjunto en las áreas que hemos definido como prioritarias –energía, medio ambiente, innovación- y en todo el orden de asuntos que nos conciernen mutuamente, puede ordenarse mejor si soñamos en grande, si soñamos con avanzar hasta donde nos lo permitan las ideas que nos sustentan y nos proyectan hacia el futuro.



# La Unión Europea y el impacto de la crisis económico-financiera: entre el *ensimismamiento* y la búsqueda de un plan y una narrativa

Iñigo Méndez de Vigo <sup>7</sup>

Para mí es un motivo de satisfacción particular haber sido invitado esta mañana a participar en este seminario, primero porque testimonia la importancia que el gobierno de España da a este proceso a esta Secretaría y a todo este proceso. Este año está lleno de acontecimientos. Desde esta Cumbre de Cádiz que para los españoles tiene una especial relevancia. Yo creo que también para los iberoamericanos, festejando, conmemorando el bicentenario de aquella declaración de aquella constitución liberal que tanta importancia tuvo para nosotros, aunque no siempre estuviera en vigor y que luego liberaría al resto de los países que en aquel momento componían la corona de España y que evidentemente tuvo una importancia política enorme. Yo creo que Cádiz ha sido un buen estadio para reflexionar también sobre lo que han sido estos doscientos años y cómo podemos aprovechar esas enseñanzas y proyectarlas hacia el futuro.

Y luego, efectivamente, esta cumbre entre Unión Europea, América Latina y Caribe, en Santiago 2013, es una buena oportunidad que no se debe desaprovechar. Por lo tanto, testimonio del gobierno, de apoyo, de importancia y de interés, y permítame también decir que mi agradecimiento personal por esta invitación, querido Enrique, por encontrarme también muchos amigos en esta sala, desde la ministra Rosa Conde, al diputado Manolo Medina, la comisaria Benita Ferrero y el embajador Valdez, este tándem Madrid- Hamburgo que compone aquí la fundación EULAC y tantos otros.

Muchas gracias por permitirme compartir con ustedes unas reflexiones probablemente deshilvanadas al hilo de lo que han dicho ustedes dos. Me parece realmente interesante.

---

<sup>7</sup> Secretario de Estado para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

En primer lugar, es verdad que Europa si es ese espejo en el que se miran los iberoamericanos, yo creo que tenemos que evitar lo que decía aquel verso de Tennyson, que el espejo se raje de parte a parte.

Europa atraviesa un momento complicado, probablemente de los más complicados de su historia, y en el que, yo haría dos consideraciones. En primer lugar, que Europa, el riesgo que tiene, que aquí también se ha dicho, es que tenga la propensión a lo que Ortega llamaba el ensimismamiento, a encerrarse en sí misma, y por utilizar el título de alguna de las ponencias, de mirar hacia dentro, no de miradas cruzadas, si no de mirar hacia dentro.

Yo creo que ese riesgo existe. La historia demuestra que cuando en Europa una crisis económica ha tenido una importancia grande, la tendencia ha sido a menos Europa, ha sido a cerrar fronteras, a poner aranceles, a concentrarse en eso, en el ensimismamiento, en lo que uno tiene.

Yo creo que de la historia tenemos que aprender. Y creo que tenemos que hacer exactamente lo contrario de lo que hemos hecho en otras épocas. Y pienso que en ese momento, además, estamos ya. Estamos en un momento crucial en aquello que Jaspers llamaba los tiempos eje, en los cuales Europa tiene que optar por encontrar su camino. Este es el momento en que esa decisión va a tomarse; yo creo que el próximo Consejo Europeo de los días veintiocho y veintinueve de este mismo mes, ya dentro de dos semanas, va a marcar un rumbo.

Lo que sí creo es que los líderes europeos son muy conscientes de que esta situación que venimos padeciendo desde el estallido de las crisis de las subprime, por tanto desde el año 2008 hasta ahora, tiene que tener un final. Es verdad que la Unión Europea ha hecho muchas cosas en estos años, ha reaccionado a la crisis, ha legislado mucho; probablemente no se conozca bien la cantidad de normativa que la Unión Europea ha ido aprobando para dar respuesta a la crisis, pero yo creo que a la Unión Europea, le falta, le ha faltado, le siguen faltando todavía dos cosas.

En primer lugar un proyecto, un plan, que el ciudadano que está preocupado, que está confuso, que se queja de que Europa no le dé repuestas, pueda ver ese plan, que lo visualice. Yo creo que uno de los mayores aciertos que ha tenido la construcción europea -y Manolo

Medina que participó muy activamente en ello, lo sabe bien-, fue el acta única. ¿Cuál fue el éxito del Acta Única? El Acta Única consistió, esencialmente, en un buen análisis de situación: en ver por qué el mercado interior común o el Mercado Común, como se llamaba entonces, proclamado desde el tratado de Roma en los años cincuenta en realidad, en la práctica, no se producía.

Después del análisis, en el dictamen de qué medidas eran necesarias para solventarla tuvo un papel muy importante un personaje, olvidado ya, que hoy quiero recordar aquí, que fue Lord Cockfield. Lord Cockfield era vicepresidente de la Comisión y fue la persona encargada de hacer el estudio de las 293 directivas en que debía concentrarse ese análisis, esa manera de solventar los obstáculos para activar el mercado interior. Y luego, muy importante eso, no dejarlo a calendarios griegos si no establecer un calendario: el objetivo 1992. Y luego estudiar y trasladar a las opiniones públicas, lo que sucedería si todo eso no se hacía. Eso fue el informe que se encargó al profesor italiano Paulo Cechcini. Y luego idear una narrativa; la narrativa era aquello que repetíamos entonces de la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

Por tanto, un plan y una narrativa. Eso es lo que en estos momentos, en mi opinión, le falta a la Unión Europea: que hace muchas cosas, que parchea en numerosas ocasiones, pero no logra dar una visión de conjunto. Y por tanto yo creo que los líderes políticos europeos que son conscientes de que eso sucede y que eso no puede continuar así, creo que tienen una buena oportunidad de empezar a poner los primeros jalones de ese plan, de ese proyecto y de esa narrativa, en el próximo Consejo Europeo.

Y en ese plan, en ese planes que es, consolidación fiscal pero también tiene que ser agenda de crecimiento y agenda de competitividad, yo creo que las relaciones comerciales con terceros países, juegan un papel absolutamente fundamental.

Yo creo que los problemas, las dificultades que tiene en estos momentos la Unión Europea -llámese crisis económica, llámense corrientes migratorias, cambio climático, necesidad de aumentar la competitividad-, no pueden hacerse sólo desde una respuesta euro centrista, no tiene ningún sentido, ese no es el mundo de la globalización en el que vivimos, y por tanto hay que hacerlo --y con ello vuelvo a la idea de las

miradas cruzadas-, precisamente con el resto de los países de Europa. Eso me parece absolutamente fundamental. Y entre la disyuntiva entre la que nos encontramos en estos momentos, apostar por más Europa significa también apostar por mejores relaciones comerciales con el resto de mundo.

Yo creo que si hay una zona del mundo con que Europa tenga una especial relación, esa es sin duda alguna Iberoamérica, por nuestra historia común, por los valores compartidos, por el hecho de que muchos iberoamericanos sean descendientes de europeos, y allí es donde más europeos hay, en estos momentos, europeos de origen viviendo allí, y qué duda cabe, la importancia de la lengua: “La sangre de mi espíritu es mi lengua y mi patria es allí donde resuena soberano su verbo”, que decían los versos de don Miguel de Unamuno. Creo que tenemos por lo tanto muchas cosas en común, muchos puntos de partida que nos permiten edificar con solidez, y creo que con esos mimbres, en este momento de crisis de la Unión Europea, en estos momentos de salida de la crisis, creo que Iberoamérica es una salida absolutamente natural, y por tanto de ahí que este tipo de reuniones como las que celebra hoy el seminario, sean tan importantes.

Ahora cuando me he ido al otro lado de la barrera -porque el lado parlamentario era bastante divertido, con pocas responsabilidades-, pero ahora en este del gobierno tengo alguna más, pues en he visto que las cumbres al final son eso, cumbres, son el pico alto, pero solamente se escala al pico alto y se llega a la cumbre si previamente se han ido trabajando las distintas etapas, los distintos jalones que te llevan allá. En las cumbres no da tiempo prácticamente para nada, todo tiene que estar pergeñado, atado, negociado, desde antes, y por ello seminarios como este, por la categoría intelectual, por la experiencia política de las personas que van a participar, yo creo que son enormemente importantes al objeto de ir escalando hacia la cumbre. Y por tanto, me alegro mucho de que esto se celebre en Madrid, que estén ustedes aquí, y quiero animarles a que estas conversaciones de Madrid, sean enormemente fructíferas.

Y también, permítanme decirles, para acabar, que es verdad que no vivimos tiempos fáciles, que son tiempos complicados, pero que es verdad también, que en tiempos complicados es cuando tenemos que sacar lo mejor de nosotros mismos; había un personaje de las nove-

las de Agatha Christie, Hércules Poirot, que decía que los europeos, lo que caracterizaba a los europeos, eran las células griseas, el uso de la inteligencia, del talento, de la inventiva... Bueno yo creo que en ese cóctel de células grises entre europeos, latinoamericanos y miembros del Caribe, creo que podemos hacer un “mix”, como se dice ahora, enormemente interesante, querido Enrique, para progresar, para progresar en la línea que queremos todos, que es la línea de las libertades, de la defensa de los derechos humanos, de la prosperidad de nuestros pueblos, del bienestar, de la seguridad jurídica. Ese es el camino que tenemos que trazar y yo estoy seguro que este seminario, va a ser muy importante, va a actuar como los sherpas que abren las vías hacia las grandes cimas para encontrar resultados y para que la cumbre al final de resultados positivos para todos nosotros.

## **América Latina, el Caribe y la Unión Europea: En la búsqueda de una relación renovada**

Benita Ferrero-Waldner <sup>8</sup>

Las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe (ALC) tienen tras de sí varios siglos de historia compartida con todas sus luces y sombras. En al menos cuatro décadas de relaciones institucionalizadas y desde el inicio de la asociación estratégica en Río de Janeiro en 1999, la relación birregional Unión Europea (UE) - ALC se ha ido consolidando de manera constante y con resultados muy notables.

A través de las Cumbres birregionales, del proceso preparatorio y de los eventos previos de las mismas, América Latina, el Caribe y la UE mantienen un diálogo político fructífero. Además, con el tiempo se ha incrementado la participación de la sociedad civil y de los sectores empresariales y se ha institucionalizado el diálogo parlamentario a través de la Asamblea Eurolat.

En lo comercial, se ha tejido una red de Acuerdos de Asociación entre la UE y México, Chile y América Central, y acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia. Con los trece países del Carifórum, la UE firmó un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. Estos logros no sólo demuestran la relevancia y la importancia de la asociación estratégica UE-ALC sino también su flexibilidad para adaptarse a los retos específicos de diferentes coyunturas.

Las comunicaciones políticas impulsadas por la Comisión Europea en los años 2006 y en 2009 -respectivamente antes de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Viena y de Madrid- siguen constituyendo una base muy importante para el desarrollo de la asociación estratégica. Sin embargo y vistos los cambios en el sistema internacional, es válida la pregunta: ¿Hacia donde van las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?

En primer lugar, hoy se puede observar una actitud diferente en ambas regiones. Debido a la crisis financiera y económica global, los europeos están algo desconcertados y en general, en Europa se ha impuesto un

---

<sup>8</sup> Presidente de la Fundación EURO-LAC.

clima de pesimismo mientras que en América Latina se respira otro aire totalmente diferente. En Brasil, por ejemplo, se puede observar un dinamismo, un optimismo y una voluntad política extraordinaria de ir adelante. Esto debería inspirar a los europeos y también a la cooperación birregional. En efecto y a pesar de los muchos retos, no resulta descabellado adoptar una mirada optimista antes el futuro de las relaciones birregionales. Europa como Occidente y América Latina y el Caribe como “Occidente extremo” deben seguir trabajando juntos para construir un futuro próspero para sus respectivas sociedades.

Son evidentes los desafíos de la relación birregional. Efectivamente, el contexto internacional en el que se enmarca la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe ha cambiado de manera significativa desde su inicio en 1999. Estamos siendo testigos de un cambio de paradigma. Vivimos en un mundo globalizado y multipolar, lo que también implica que las interdependencias son cada vez mayores. Además, han aparecido nuevos actores internacionales de relevancia, en primer lugar China e India y con ello nuevas opciones de diversificación de las relaciones internacionales. Sin embargo, una de las características, y por lo tanto un eje, de nuestra colaboración es que Europa y América Latina y el Caribe somos socios y aliados naturales. Compartimos historia, idiomas, cultura, valores e intereses y después de más de cuatro décadas de cooperación institucionalizada nos conocemos bastante bien.

Por lo tanto, ambas regiones disponen de una base única para trabajar de forma conjunta para afrontar los retos actuales. Tienen que unir fuerzas para enfrentarse juntos a los retos que plantean India y China, por ejemplo. Esto incluye que las economías europeas de ambas regiones no sólo tienen que crecer más sino que tienen que incrementar sus niveles de productividad y competitividad. La UE, como bloque, sigue siendo el mayor inversor en América Latina y el Caribe, y las inversiones europeas resultan clave para la transformación estructural de las economías latinoamericanas y caribeñas, lo que a su vez es esencial para un desarrollo sostenible y más equitativo. El tema principal de la próxima Cumbre UE-Comunidad de Estado Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC) refleja el papel central de las inversiones de calidad social y ambiental para la asociación estratégica. Está claro que la seguridad jurídica debe estar garantizada en todo momento dado que invertir ante todo es una cuestión de confianza.

Ante el complejo escenario de la economía global en general y la crisis del la eurozona en particular, la UE está pasando por una crisis existencial y una fase prolongada de introspección, que la ha dejado un tanto ensimismada. En cambio, es necesario mirar hacia adelante. Es cierto que los papeles de Europa y América Latina se han invertido al menos un poco: Las asimetrías de entonces ya no son las mismas. Sin embargo, ambas regiones pueden aprender muchísimo los unos de los otros y deben aprovechar al máximo las sinergias, así como los intereses compartidos. Antes quizás, Europa haya dado algo más, ahora, en cambio, puede que vaya a recibir más. Es evidente que lo necesita y debe mostrarse abierta a este nuevo papel.

De lo que no cabe duda alguna es que lo que más hace falta en esta coyuntura de incertidumbre es claridad, voluntad política y liderazgo. Mientras que la UE parece andar un tanto descarrillada, todo indica que los latinoamericanos tienen muy claros sus objetivos. Entre los grandes retos figuran el crecimiento, el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, la promoción de la cohesión social, la creación de empleos de calidad, la educación y formación, la integración regional, el cambio climático y la protección del medio ambiente y no por último la seguridad. En el área de cambio climático la Unión Europea, América Latina y el Caribe pueden estar orgullosos de un balance de colaboración muy positivo a nivel multilateral. En general, deben seguir coordinándose en el marco de las Naciones Unidas, pero también en otros foros, como por ejemplo el G20.

También resulta fundamental la cuestión energética. Los latinos disponen de una exuberancia en recursos naturales. Tienen agua, petróleo, gas, etc. pero también energías renovables. Y ahí es donde existe otra posibilidad para una colaboración muy fructífera dado que Europa dispone de conocimientos, tecnología y experiencias muy valiosas en materia de energías renovables.

Además, está el tema de la seguridad. La seguridad humana, es decir la seguridad de las personas, es lo fundamental y es por eso que hace años ese concepto se ha impulsado con éxito a través de un pequeño grupo internacional de "Human Security". La seguridad humana permitiría que toda persona, además de no experimentar miedo frente a la inseguridad y la violencia física (*freedom from fear*), también se vea libre de la necesidad (*freedom from want*). En muchos países de



América Latina y el Caribe esto sigue siendo un reto importante y hay que reforzar la cooperación birregional para que haya cada vez más seguridad humana. La experiencia europea en materia de gobernanza; los medios, la formación y los salarios de los que disponen las fuerzas policiales así como el control democrático del sector de seguridad y el acceso a la justicia para los ciudadanos —todo ello resulta muy valioso para acompañar a América Latina y el Caribe en sus esfuerzos para mejorar la seguridad de sus ciudadanos en un sentido amplio.

La integración regional constituye otro de los grandes desafíos y cada país y cada sub-región o agrupación de países tiene que buscar su propio camino. La gran pregunta es: ¿Qué forma de integración se está buscando? La CELAC, en primer lugar, es un foro de concertación y de coordinación, que en este momento quizás no vaya tan lejos como se ha ido en el marco de la integración europea aunque en realidad tampoco se haya llegado tan lejos dado que aún no existe la Europa federal. En todo caso, a pesar de las dificultades que está atravesando la UE actualmente, ésta puede servir como modelo o mejor dicho como fuente de experiencia. América Latina y el Caribe pueden aprender de la historia de la integración europea, de sus logros y sus errores. En cuanto a los últimos, hoy es evidente que crear una unión monetaria sin ir más allá en la política fiscal y la política económica ha sido un error. Por eso ahora urge buscar soluciones y es necesario introducir cambios para consolidar la unión con miras al futuro.

En todo caso, resulta fundamental que haya integración, que se sigan promoviendo posibilidades concretas de cooperación y también que haya Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. En efecto, las grandes líneas directrices emanan de las cumbres, y después —entre cumbre y cumbre— los funcionarios tienen que trabajar para implementar dichas directrices. La Comisión Europea y el Servicio Exterior Europeo al igual que los Estados Miembros de la asociación estratégica cuentan con funcionarios excelentes. Además, también habría que fortalecer la cooperación entre los actores gubernamentales y el sector privado.

Uno de los retos actuales más importantes ha impulsado la creación de la Fundación UE-LAC en la Cumbre de Madrid de 2010. Se trata de seguir acercando gobiernos y ciudadanos para anclar la asociación estratégica UE-LAC mejor en nuestras respectivas sociedades. A lo

largo de los años, había ido creciendo la percepción que entre cumbre y cumbre faltaba algo. Faltaba una institución que hiciera de enlace entre las cumbres oficiales y el sector privado y empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales, como las instituciones académicas o los gobiernos no centrales.

La labor de la Fundación UE-LAC -en estrecha cooperación con sus socios estratégicos- consiste en contribuir a dinamizar las relaciones birregionales vinculando el proceso intergubernamental con precisamente esos sectores.

¿Y cómo se establece este puente entre el sector empresarial, la academia y las organizaciones de la sociedad civil y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno? Entre otras cosas, la fundación ha impulsado una nueva fórmula, por ejemplo. De ahora en adelante la cumbre empresarial y la cumbre académica se celebrarán antes de la cumbre oficial, evidentemente cuando ésta ya se encuentra en plena fase de preparación. De este modo, queda asegurado que las respectivas declaraciones y recomendaciones se recojan en la declaración final de la cumbre y que los diferentes actores de la asociación se articulen mejor, algo que resulta vital.

En conclusión, a pesar de la coyuntura difícil que Europa está atravesando actualmente y el pesimismo que ello conlleva, está plenamente justificado mirar el futuro de la asociación estratégica birregional con optimismo. Europa puede aprender mucho de América Latina y el Caribe, una región que está viviendo un auge económico y social ejemplar. Al mismo tiempo, Europa aún tiene mucho que ofrecer, por ejemplo en materia de innovación, desarrollo y tecnología, competitividad y productividad, en la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) como motores del crecimiento y agentes del cambio estructural, la protección del medio ambiente, la educación superior, la formación dual, etc.

En efecto, una relación birregional menos asimétrica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe por fin puede contribuir a crear una verdadera asociación estratégica entre socios que alberga un sinfín de posibilidades de cooperación. Sin embargo, no hay tiempo que perder para evitar que otros actores como China o India se adelanten y sigan ganando espacio a costa de la relación birregional.

La cumbre de Santiago de Chile será una excelente oportunidad para sentar las bases para una relación renovada y más equilibrada entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

# Aspectos relevantes en la relación América Latina y el Caribe y la Unión Europea

Ricardo Lagos <sup>9</sup>

La reunión que se celebró en Madrid a principios de 2010 sobre las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea y que llevó como título: “De Río de Janeiro a Madrid: una década después” confrontó a los participantes con un cuadro muy distinto al que existía en el marco de esas relaciones diez años atrás. Y también, yo diría, muy distinto al que podíamos haber previsto tres años atrás, o cuatro, en tanto que los cambios acaecidos en el campo político especialmente en América Latina han dado una visión particularmente distinta a la de la homogeneidad política de los años noventa en el subcontinente.

La posición de América Latina y el Caribe es diferente a lo que venía ocurriendo antes de la crisis, y más diferente de lo que ha ocurrido después de la crisis. Porque antes de la crisis, la región había sido capaz de establecer un nivel de crecimiento --producto de un conjunto de factores--, pero un nivel de crecimiento, los seis años antes al 2008, que fue tal vez de los periodos, desde el punto de vista del crecimiento, más importantes y fructíferos en la región. Y a partir de ese momento, desarrollada la crisis, digamos también que, por primera vez, no éramos los originarios de la crisis sino los que sufríamos la consecuencia de la crisis.

Y en este sentido, desde el punto de vista de la región, creo que es muy claro que ésta se encuentra en un mejor pie que otras regiones del mundo. Sea porque, con tantas crisis que habíamos tenido antes, habíamos aprendido una cierta institucionalidad para enfrentarnos a las crisis, como lo revela la situación del sistema financiero en la región. Sea porque habíamos tenido también, producto de experiencias anteriores, un manejo de políticas macroeconómicas más eficaz. Y en ese sentido, creo que la forma en cómo la región está saliendo adelante es distinto de lo que podíamos haber previsto antes.

Y desde el punto de vista de las regiones, salvo Asia, todo apunta a que, probablemente, América Latina va a salir antes que otras partes

<sup>9</sup> Ex presidente de la República de Chile.

del mundo y se constata que el segundo semestre del 2010 va a ser mejor, con una tendencia a continuar un crecimiento mantenido en 2011.

Dicho esto, me parece también muy importante entender que en estos diez años la región ha empezado también a mostrar falencias en otros ámbitos. Desde el punto de vista eminentemente democrático. Es importante en este sentido hacer la diferencia entre lo que sería la democracia electoral, una segunda democracia que llama la democracia constitucional, y una tercera democracia que llama la democracia desde el punto de vista de la justicia social. Es menester que estas tres democracias tengan un grado de relacionamiento entre sí y de equilibrio entre sí. Porque tenemos democracias electorales muy perfectas pero que, a poco andar, desde el punto de vista constitucional el equilibrio de poderes empieza a temblar, y desde ese punto de vista, entonces, tenemos una falencia. Y qué decir de otras que son pretexto de la democracia social, y olvidan también alguno de los dos elementos anteriores.

En consecuencia, aquí ha habido una evolución en estos diez años, desde el noventa y nueve hasta ahora, y algunos otros podrían hablar de involución en determinados países donde el equilibrio de poderes no es lo que se ha fortalecido últimamente, desde el punto de vista de las instituciones democráticas, y/o en donde en otros puntos, desde el punto de vista de la democracia social, tampoco ha avanzado en la misma dirección. Aquí, entonces, uno no puede por menos que pensar respecto de qué podemos entender por democracia y justicia social. Quisiera evocar los aportes en este sentido de, entre otros, el premio Nobel Amartya Sen, cuando plantea en un libro muy reciente qué es lo que entendemos por “justicia” desde el punto de vista colectivo.

Entonces, tenemos el punto de vista político: un complejo equilibrio entre democracia electoral, democracia constitucional y democracia tendente a justicia social que no se da en todos nuestros países y donde tenemos luces y sombras. Y, simultáneamente, desde el punto de vista económico, tenemos una región infinitamente más consolidada que la teníamos el año noventa y nueve.

Y, como recalca también en la reunión, el Secretario General Iberoamericano Enrique Iglesias, actores nuevos en la región, en donde China juega un rol preponderante desde el punto de vista de los indi-

cadadores económicos, y, aparentemente, todo indica que lo va a seguir jugando en el corto plazo. Y, por lo tanto, las relaciones habituales entre América Latina y nuestros vecinos del norte, cambian con un actor importante como es China.

Y, dicho también con claridad, en estos diez años también ocurre una nueva institucionalidad que empieza a surgir ante nosotros desde el punto de vista de lo que son los temas globales. Y esa nueva institucionalidad tiene que ver con el surgimiento del denominado G-20, precisamente después de la crisis económica. Y la pregunta que uno se hace, entonces, es ¿cuánto tiempo América Latina, desde el punto de vista del nivel de representación en temas prioritarios a nivel mundial, no estaba representada correctamente? Pero al menos aritméticamente, América Latina en el grupo de los 20 es el quince por ciento. Y si pensamos que en el grupo de los 20 América Latina y Europa son, aproximadamente, ocho de veinte, entonces un encuentro América Latina-Europa tiene una connotación, desde el punto de vista de lo que es hoy en día la institucionalidad internacional, mucho más importante que hace una década atrás.

En el caso de América Latina, creo que habría que retroceder al año cuarenta y cinco, cuando se crea la Carta de Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, donde América Latina participa con diecinueve o veinte países de un total de cincuenta y uno, que son los que firman la Carta. En consecuencia, acá, cuando hay una reunión que trata del decurso de las relaciones ALC-UE desde Río de Janeiro a Madrid una década después, encontramos que ha cambiado la institucionalidad a nivel global, desde el punto de vista de cómo nos percibíamos unos y otros antes. Y esto plantea, a lo menos desde el punto de vista de América Latina, un desafío mayor si queremos ser capaces de poder enfrentar lo que viene con un cierto grado de concordancia y coordinación de políticas en un mismo sentido.

¿Por qué? Porque digamos, también, que la agenda global, para la cual surge este denominado Grupo de los 20, es una agenda global que ahora se ve con una mayor nitidez, es claro en este sentido la coordinación que existe entre uno y otro lado del atlántico en posiciones tan controversiales como la migración, el comercio o la integración, temas que han sido tratados y siguen estando en la agenda de trabajo de instituciones como la Asamblea EUROLAT, que ha reunido a

parlamentarios europeos y latinoamericanos. Hoy en día existe una agenda global donde, al menos, hay seis temas cruciales que van a encauzar la forma en cómo nos relacionamos a nivel regional: el tema de seguridad, en segundo lugar, el tema relacionado con el comercio, que implica las negociaciones alrededor de Ronda de Doha y el desarrollo. Lamentablemente ahora este escenario de diálogo multilateral está estancado, no se sabe ya a estas alturas dónde está Doha y donde quedó el desarrollo.

Otro tema, que surge con mucha fuerza después de la crisis y que está en pleno desarrollo tiene que ver con el sistema financiero internacional: qué regulación va a emerger de esto y, a partir de las regulaciones, si va a continuar el debate sobre la así denominada y siempre elusiva “nueva arquitectura internacional”.

En cuarto lugar, el tema de migraciones que, crecientemente, tiene que ser visto como un tema de la agenda global y no como un tema propio de política doméstica. Yo sé que es muy fácil hacer política doméstica frente al tema migratorio, y vemos los movimientos que surgen en Europa, y también algo en América Latina. Pero hay que ver que el tema migratorio no es un tema del Sur al Norte, no solamente es eso. También hay migraciones entre los países del sur, y debemos entender que es un tema que tiene que tener un abordaje colectivo y no unilateral.

Otro aspecto que ha sido relevante y que se perfila como primordial en la relación ALCUE tiene que ver con el paradigma verde del futuro, que está ante nuestros ojos y que tiene que ver con el cambio climático, las nuevas formas de energía, energías no convencionales, renovables, etc., porque no cabe duda de que cuando haya un Madrid más diez en el año 2020, va a haber sí o sí un nuevo paradigma ante nuestros ojos que va a ser el paradigma verde. Y los países que estén sentados en torno a una mesa como esta, tendrán que hacer un examen del pasado decenio con esta conclusión: “los felicito por su renta per cápita pero díganme cuánta polución emite usted per cápita”. Y, por lo tanto, acá hay un desafío donde el nivel de avance que tiene Europa en esta materia es muy superior al que tienen otras regiones, y donde América Latina tiene mucho que aprender de lo que ha pasado acá en Europa y prepararse para eso.

Y el último tema, desde el punto de vista global, que es el que tiene que ver con el narcotráfico, drogas y la lucha contra las drogas.

Estos son algunos temas relativamente nuevos, que tal vez uno o dos estaban en primer lugar de la agenda internacional diez años atrás. Temas respecto de los cuales América Latina tiene mucho que avanzar para tener una mirada común, pero respecto de los cuales hay mucho que intercambiar de la forma en cómo en Europa se están abordando estos temas de la agenda global, porque sí creo que en estos diez años también pasamos, imperceptiblemente, a entender que muchos de estos asuntos van a tener una respuesta también global. Y que las políticas domésticas van a tener que ajustarse de una forma muy veloz para poder dar repuestas oportunas y en la medida de lo posible, estas respuestas deberán venir al unísono de todos los países de América Latina y del Caribe, para hacer que la voz de la región sea oída y respetada por otros actores internacionales. En esto el apoyo europeo es importante en cuanto a la réplica de algunas políticas comunes.

Cualquiera de los temas enunciados se van a encontrar con un nivel de mucha mayor coherencia e integración, desde el punto de vista de nuestros amigos en Europa, del que podamos tener en América Latina. Y esto creo que una década atrás éramos más optimistas respecto a que podríamos hablar con una sola voz en América Latina -el denominado Grupo de Río era la expresión de esto-, y ahora se hace mucho más complicado y difícil. A lo mejor, porque no hemos sido capaces de avanzar en el ámbito político en lo que son esos tres equilibrios a los cuales me refería anteriormente.

En suma, creo que en este debate que podemos tener en “De Río a Madrid: una década después” y cuáles pueden ser las relaciones entre América Latina y Caribe y la Unión Europea estamos conscientes de que hay una unidad de valores, una comunidad secular y un entendimiento actual sobre cómo entendemos el desarrollo futuro, pero en donde América Latina, en estos diez años, se ha quedado muy atrás en poder tener una expresión regional más fuerte.

Y en ese contexto, parece que una reunión como esta puede ser muy importante para poder escuchar, particularmente desde el punto de vista de América Latina y el Caribe, cómo están abordando alguno de estos temas desde la Unión Europea, donde ahí, tal vez, el mayor avance que ha habido en estos diez años ha sido la percepción que para muchos de estos temas globales los países tienen de tener más una mirada más integrada, más global que una mirada desde las políticas domésticas. Y, en ese contexto, poder tener un punto de vista



más original, más sólido. Para los latinoamericanos es esencial para poder aprovechar mejor el diálogo que podamos tener con la Unión Europea.

# Ni escepticismo ni utopía

Julio Ma. Sanguinetti <sup>10</sup>

Shakespeare tiene razón: “el pasado siempre es prólogo”. Todos nuestros razonamientos sobre el presente empiezan en el pasado; en el pasado remoto, en el pasado colonial, en el pasado de los Bicentenarios, en el pasado de la última década. Así debe ser, porque de lo contrario no se entienden las cosas. Hoy está de moda el “presentismo”, cuando en realidad somos productos históricos, la historia pesa mucho y no va a dejar de pesar.

En estos años, en las relaciones entre Europa y América Latina hemos oscilado entre el utopismo, el idealismo de las reuniones fundacionales y el escepticismo que se ha instalado progresivamente. Viví el espíritu optimista del año noventa y nueve. Participé en la reunión, en diciembre del noventa y cinco, en el Palacio Real de Madrid, en aquel solemne salón, presidido por la mirada de bronce del emperador Carlos V, cuando el MERCOSUR y la Unión Europea firmamos un acuerdo marco con todas las ilusiones.

Eran momentos de optimismo, tiempos de esperanza. Había, quizás, una dosis de utopía. Pero luego, la realidad fue mostrando limitaciones, generando frustraciones, enfrentando muchos fracasos, hasta llegar al escepticismo con el que Europa ha mirado a América Latina.

A partir de allí se da un escepticismo recíproco, de América Latina con relación a Europa, agravado en el último quinquenio por la crisis aún no superada. Esto hace que algunos -como quien habla- se cargan de nostalgia, porque extrañamos, una Europa más fuerte, más presente. Es lo que llevamos adentro. Somos hijos de esa civilización, de sus valores, de su lengua, de su cultura, somos parte de ella. Entonces, naturalmente, de algún modo vivimos una nostalgia europea. Desea-ríamos verla como un actor más fuerte.

En realidad, hay dos escepticismos cruzados: Europa tiene razones para sentirlo frente a una Latinoamérica a la cual ha visto siempre muy dividida, a veces muy frustrante, todavía muy retórica, a la cual

---

<sup>10</sup> Ex presidente constitucional de la República Oriental de Uruguay.

le cuestan tanto los aterrizajes en la realidad y la dificultad de resolver, a veces, pequeñas cosas. Por el otro lado, en América Latina también hay un cierto escepticismo europeo porque, en su momento, la política agrícola nos dividió muy fuertemente y se sintió que había, digamos, una Europa que no entendió cabalmente nuestras necesidades. Hoy con América Latina creciendo a raíz de los precios de las materias primas, se mira a Europa con cierta soberbia.

Entre tanto, el mundo ha seguido andando. Hoy nos encontramos con realidades muy distintas. Con pesos relativos distintos. Con nuevos actores, como es China, que es ya protagonista insoslayable en todos los terrenos. En lo comercial, en nuestra América Latina, China está generando situaciones novedosas, introduciendo conflictos particulares que están poniendo mucha tensión en gente que, hasta hace muy poco, no la sufría. La industria automotriz china ya está presente no sólo comercializando, sino que también produciendo. Hasta en el Uruguay ya hay una fábrica armando vehículos chinos a bajo precio y con mucho éxito, exportándolos inclusive.

También hay otros factores negativos que no podemos ignorar. En el juego del poder, la mayor parte de la disminución relativa de Europa no ha estado ni en su cultura ni en su mercado, que sigue siendo el mayor. Ha estado en la pérdida de competitividad y en su debilidad política. Esa fuerza se compone de un liderazgo político y de una fuerza militar, de una política de seguridad que, a partir de los Balcanes, desgraciadamente, le quitó a Europa relevancia cuando tuvo que recurrir a la OTAN y, fundamentalmente, a la fuerza norteamericana. Pero hay otros que no han renunciado a ello. Rusia hizo un gran acuerdo militar con Venezuela. Francia lo ha hecho con Brasil... Son factores que es antipático mencionar, pero que no podemos ignorar porque están allí, en el escenario.

Nuestra América Latina no tiene hoy una voz, pese a que incluso está en el gran escenario del G-20. Difícilmente la pueda tener. El hecho es que se escuchan varias voces. Comparto con Jorge Castañeda que una sola voz no es buena, salvo que sea una voz de consenso, una voz de acuerdo. Es lo que, en algún momento, se ha esperado de quienes asumían ese liderazgo. Él decía: "Tengo miedo de que sea una sola voz porque si fuera una sola, ésta no me gustaría". Sí, fuera la de Brasil, sería en portugués, no sería en castellano. A mí eso no me preocuparía porque el tema está en que fuera una voz de consenso, que fuera una

voz expresiva de un pensamiento común. De que, así como se negocia hacia fuera, se negocie hacia dentro. Y eso, efectivamente, ha faltado porque tenemos esas dualidades. Brasil vive una dualidad entre su pasión —legítima, respetable y que nos gratifica incluso— por ser un actor global y, a su vez, por ejercer un liderazgo, no una hegemonía —porque nadie debería ser hegemónico— pero sí un liderazgo mayor dentro de América Latina. Esa dicotomía ha estado allí y la primera ha debilitado la segunda.

Eso está también en la base de muchos de nuestros fracasos o, si no fracasos, situaciones que no son de éxito. Es lo que ha pasado con la UNASUR porque, al faltar la voz de México, se ha ido cristalizando una situación de separación que no es buena. Es verdad: México hoy actúa —y Centroamérica también— en una órbita económica norteamericana, y Sudamérica mucho menos. No tan tajantemente, porque Venezuela tiene una gran retórica antinorteamericana, pero sabemos muy bien que su comercio exterior está radicado en los Estados Unidos, por más que se diga y que se hable de otra cosa. En la UNASUR ha faltado esa realidad y, en cambio, hemos mostrado las divisiones. Para comenzar, la de Venezuela y Colombia, y, para seguir, la dificultad de resolver otras situaciones.

Algo peor nos ha pasado en el MERCOSUR. Se había avanzado en muchísimos aspectos. Es una realidad muy consolidada en muchas cosas. Hay un paquete comercial que está allí y que hace que tengamos un comercio muy importante en la región. No tanto como fue en otros tiempos, pero hoy hay una cuarta parte, un veinticinco por ciento de la región que comercia adentro. Y eso está consolidado y establecido, y las sociedades están recíprocamente compenetradas, las comunicaciones se han hecho cada vez más importantes y el turismo ha acercado extraordinariamente a los pueblos. Mi país, en enero y febrero, en el verano, es una extraterritorialidad. Antes era solo argentina, ahora es argentino-brasileña también, o argentino-paulista más bien. Por eso mismo, hay conflictos que están en el mundo jurídico oficial pero no en la gente, no en las sociedades, porque no son temas que dividan realmente a las sociedades.

Sin embargo, no podemos ignorar que, desde hace ya hace tiempo, el MERCOSUR está muy estancado. ¿Por qué? Porque no ha seguido adelante con la afirmación de sus tribunales de justicia, no ha seguido adelante con su institucionalidad, con la coordinación macroeconó-

mica, que se debía haber construido y para la cual hubo condiciones inmejorables desaprovechadas. Además, han aparecido estos otros factores de conflicto, como el de Gualaquaychú, resuelto judicialmente en La Haya, lo que es simbólicamente la expresión de las limitaciones del MERCOSUR. Incluso los flujos comerciales se han entorpecido con frecuencia.

Todo este panorama se inscribe dentro de un momento de crisis mundial, que también ha tenido sus repercusiones. Y hoy, por primera vez, llegamos a los ámbitos internacionales sin una América Latina lloricona y mendicante, que ha sido, desgraciadamente, lo que tantas veces nos caracterizaba en estos ámbitos. Ello ocurre porque, en términos relativos, América Latina ha soportado bien el envión de la crisis.

¿Por qué lo ha soportado bien? En parte, por méritos propios. Y en parte, por méritos del mundo debido a la enorme expansión de las grandes potencias en los últimos años, a través del crecimiento de la demanda china, de la productividad norteamericana y de los flujos financieros excepcionales. Esas grandes potencias sufrieron una patología, que conocemos, en el mundo inmobiliario, pero también generaron una sociedad extraordinariamente afluente que benefició, por primera vez, a las materias primas y, por primera vez, a los alimentos. Vivimos la década más gloriosa de nuestra historia comercial. Bolivia, Perú y Chile con sus minerales; nosotros, rioplatenses, con nuestros productos alimenticios, pero nunca en la historia hemos disfrutado unos términos de intercambio tan favorables como hemos tenido.

En conclusión, ni nos podemos dejar ganar por el utopismo que en algún momento tuvimos, ni por un escepticismo frustrante que nos haga bajar los brazos, especialmente ahora con la crisis de los países mediterráneos de Europa. No vamos a renunciar hoy a la vocación de internacionalidad sin la cual no hay paz, sin la cual no hay derechos, sin la cual no hay comercio, sin la cual no hay nada de aquello a lo que estamos aspirando. Una internacionalidad que, naturalmente, nos muestra una globalización formidable que supera las fronteras. Basta observar el debate de dos soberanías sorprendentes: la clásica soberanía territorial de China, en pugna con la nueva soberanía inmaterial de Google que choquen y acuerden organismos tan disímiles es algo revolucionario. Estos debates son hoy la expresión de un mundo dis-

tinto que, por eso mismo, tiene esos factores formidables de universalidad a los que no podemos renunciar.

No podemos bajar los brazos. Sería absurdo. La política está para ello. No se trata de invocar al voluntarismo, pero ya Gramsci lo decía: “La razón nos hace escépticos, sólo la voluntad nos puede hacer optimistas”. Y es verdad. La razón siempre nos hace escépticos, pero hay que ponerle una dosis de voluntad, no para transformar esto en utopía, pero sí para avanzar sobre aquello en lo que resulta posible hacerlo.

Se nos asoma el tema de la seguridad, tenemos el punto aún no resuelto del sistema financiero internacional, el de las migraciones, inevitable para Europa y América Latina; tenemos el desafío del cambio climático y la energía, y el de la lucha contra el narcotráfico. Estos son asuntos inevitablemente internacionales. No se pueden resolver en un ámbito solitario. Si queremos, además, construir un espacio universal, un nuevo actor global sumando nuestras debilidades, vamos a incurrir en las frustraciones históricas.

El tema es abocarnos a aquello en lo cual podemos y debemos avanzar. Véase lo que se está viviendo con las migraciones. Incluso, en Europa estamos viendo renacer un neofascismo, un neorracismo, hasta con expresiones políticas ya no tan insignificantes, a través del debate de las migraciones. Y eso no es sencillo, está dramáticamente presente todos los días. Un día hay un incidente en un liceo en España, o en Francia con una niña musulmana por su velo. Y esos temas sacuden a las sociedades mucho más que otros. ¿Cómo no vamos a poder hacer algo con respecto a las migraciones? ¿Cómo no vamos a poder hacer algo en el tema de las energías, de las energías renovables o de todas, aun de la nuclear? Esto que todos abordamos como un material resbaladizo pero del que hay que hablar y sobre el que hay mucha cosa por hacer. Está, también, el tema del narcotráfico, que ha sido un factor de desestabilización formidable.

En el sistema financiero internacional, ¿no tenemos nada para decir? Aprendemos con sangre que el sistema financiero tiene un enorme poder corrosivo. Los bancos al paraíso difícilmente nos lleven, pero al infierno, en una tarde. Eso lo sabemos todos los que hemos gobernado, que siempre hemos estado con ojos abiertos a las tendencias bancarias. Cada vez que se abren los bancos a la una de la tarde, se está refinanciando la deuda y al ciudadano le parece que eso no existe. Pero

si se produce una corrida por algún factor psicológico repentino, en una tarde puede caerse todo en una devastadora crisis de confianza.

Latinoamérica ha tenido una buena historia con la situación financiera internacional y nuestros bancos centrales tienen mucho para decir en ese aspecto. Pero creo que también ha sido una buena demostración para Europa y para España, que ha sido nuestro principal inversor y también lo ha sido en la banca. La banca española en América Latina ha sido una bienvenida presencia para los dos, porque ha sido un gran factor de anclaje para el sistema financiero internacional y, al mismo tiempo, una fuente de ganancias muy importante para la banca española, que le ha permitido capear, también, este temporal de un modo como no lo hubiera capeado solo con España.

Todos estos temas ¿cómo no nos van a poder generar una agenda y una posibilidad de hacer en común? Hay que hacerlo y hay que tener luego el mecanismo de seguimiento, porque son temas en los cuales la continuidad es esencial. No son asuntos de declamación; son temas sistemáticos, en los cuales hay que estar arriba.

Mientras tanto, se van procesando los otros debates, con los nuevos actores y la revolución científica y tecnológica que está detrás de nosotros y que es la que nos va cambiando. Nosotros no creemos que estamos modelando la realidad cuando, en cualquier momento, un invento nuevo nos pone obsoleto todo un sistema de producción y abre otro camino.

De modo que ni escepticismo paralizante ni utopismo retórico. Éste nos sigue gustando, a los latinoamericanos, nos emociona. Por algo somos tan barrocos, hijos del mundo barroco, y el barroco ha sido tan español en el siglo XVI y XVII y tan maravilloso en Latinoamérica. No se trata de que abjuremos tampoco del barroquismo, de la retórica, sino que no lo transformemos en mera utopía, mera fosforescencia. Hay temas concretos y debemos avanzar en ellos.

No me resigno a una América Latina fracturada, con México a un lado y Brasil al otro. No me resigno y no me voy a resignar nunca. Porque, incluso, cada vez que quiero leer algo sobre nuestra cultura, *vis a vis* la anglosajona al Norte, leo a un mexicano. No hay argentino ni brasileño que escriba de esos temas. Los rioplatenses escribimos de Europa y los brasileños escriben de Brasil, y lo hacen muy bien. Los

mexicanos son los únicos que escriben de nuestra cultura como una entidad en competencia e interpretación con los anglosajones.

No me resigno. Son vaivenes. Vaivenes de los tiempos y vaivenes de la historia. Sigo esperando ver a Brasil y México mucho más juntos, para impulsar esta agenda que nos desafía.



# Review of the achievements in the relationship with the European Union, Latin America and the Caribbean

Edwin W. Carrington<sup>11</sup>

## Introduction

The EU/LAC process has its origins in the Decision of the European Council in Essen, Germany, December 1994, on Latin America which, *inter alia*, stated:

“The European Council reaffirms the resolve expressed in the European Union’s ‘basic paper’ on its relations with Latin American and Caribbean States to establish a new, comprehensive partnership between the two regions....”

The First Summit of Heads of State and Government from the EU and Latin America and the Caribbean (LAC) took place five years later in Rio de Janeiro, Brazil, and had as its objective the strengthening of cultural, economic and political understanding between both regions, to promote the development of a strategic EU/LAC partnership. The underlying and implied assumption was that the EU would be dealing with one geographic region with which an undifferentiated strategic partnership could be developed and pursued. That assumption conditioned the approach taken in developing the EU/LAC relationship and conditioned the outcomes of attempts to build that relationship and Caribbean experiences in these attempts.

## Latin America and the Caribbean as a Grouping

The Latin America and Caribbean relationship has a long history. That relationship, however, is focused on hemispheric issues within the Americas. That relationship has been generally described in the context of common participation within the organisation of American States (OAS) at the political level, the Inter-American Development

---

11 Secretario General de CARICOM.

Bank (IADB)<sup>12</sup> for development finance cooperation and, more recently, the Association of Caribbean States (ACS) for functional cooperation. Trade and economic integration interests have been separately pursued, with the Caribbean focus being on the creation and operation of an OECS Economic Union, a CARICOM Single Market and Economy (CSME) and a Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States (CARIFORUM), which is a cooperation arrangement with the EU, defined primarily within the context of the Caribbean's development finance cooperation, and, more recently, an Economic Partnership Agreement (EPA).

Caribbean interests in its relationships with the EU have, in a number of cases, diverged sharply and starkly from Latin American interests in its relationship with the EU. The case of Latin American pursuance of WTO dispute settlement with the EU on bananas with a resultant loss of Caribbean preferences on the EU market is a case in point. Similar divergences occur in other cases including trade in rum with the EU. From a political perspective, Caribbean support for and development of political and diplomatic relations with Cuba notwithstanding the OAS treatment of the latter had been, until recently, another point of divergence.

There does not exist a dedicated space within which Latin America and the Caribbean address, as a group, its political, economic and cultural relationship with the EU on a continuous and sustained basis. In most cases, these discussions take place solely in the preparatory technical and political meetings leading to EU/LAC summits.

### **The Caribbean Experience in the EU/LAC Process**

The Caribbean experience in the EU/LAC process is best traced and evaluated by reference to various EU/LAC Summits, the focus of these summits, the decisions made at these summits and follow-up action taken.

The First EU/LAC Summit held in Rio de Janeiro, Brazil, in June 1999 focused on strengthening of cultural, economic and political understanding, to promote the development of a strategic EU/LAC part-

---

<sup>12</sup> Members of the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS), namely Antigua and Barbuda, Dominica, Grenada, St. Lucia, St. Kitts and Nevis and St. Vincent and the Grenadines are not members of the IADB.

nership. The decisions made and the implementation action taken were not designed for effective Caribbean participation. In fact, it was not until its *2006 Communication on the Caribbean - An EU-Caribbean Partnership for Growth, Stability and Development*, in which it described its own EU/Caribbean Strategy that the EU began to describe more systematically its relationship with the Caribbean within a LAC context.

The Second EU/LAC Summit held in Madrid, Spain in May 2002, highlighted the progress in three main pillars of the relationship: political dialogue, economic and financial relations (including trade and capital) and cooperation in other areas. That Summit also undertook “to address the challenges faced by small economies and in particular by small island development states”. On that occasion, the Summit recognized the differentiation which existed within the LAC Grouping and agreed to take action deemed to be beneficial to Caribbean States.

The reality is that Caribbean political dialogue with the EU continues to take place within the African, Caribbean and Pacific (ACP) context in the framework of the Cotonou Agreement and within the context of Caribbean/EU bi-lateral relations at CARIFORUM/EU Summits, held in the margins of EU/LAC Summits and on other ad hoc occasions. Caribbean/EU economic and financial relations are pursued within the context of ACP/EU relations, including through Development Finance Cooperation, and the CARIFORUM/EU Economic Partnership Agreement.

The Third Summit, held in Guadalajara, Mexico, in May 2004, focused on social cohesion, multilateralism and regional integration. That Summit also recognized “the special characteristics of landlocked Developing Countries and Small Islands Developing States which deserve an approach suited to their specific needs and problems” and also expressed “deep interest in continuing to support cooperation programs and projects such as AL-Invest<sup>13</sup>, @LIS2<sup>14</sup>, URBAL<sup>15</sup>, ALFA<sup>16</sup>,

13 AL-Invest: AL-Invest is an economic co-operation programme that aims to support the internationalisation of small and medium enterprises (SMEs) in Latin America, in collaboration with their European partners in order to contribute to reinforcing social cohesion in the region.a

14 @LIS2: A European Commission programme aiming to continue the promotion of the Information Society and fight the digital divide throughout Latin America.

15 URBAL: A programme of the European Union, to develop networks of decentralized cooperation between local authorities on concrete topics and problems of urban local development

16 ALFA: a programme of co-operation between Higher Education Institutions (HEI's) of the Eu-

ALBan<sup>17</sup>..... and undertook to explore ways to extend the benefits of these or similar programmes to the Caribbean countries.”

There was limited success in extending the benefits of these programs to the Caribbean primarily because no resources were earmarked by the EU for that purpose. The Caribbean was expected to divert resources from its various European Development Fund (EDF) finances for Regional Indicative Programmes if it wished to participate in similar programmes. The regionalism concept did not extend to Caribbean participation in existing Latin American programmes financed by the EU. Through ACP arrangements, the Caribbean was able to participate in some similar arrangements. These include:

- PRO-Invest which is the ACP parallel to AL-Invest.
- Caribbean Knowledge and Learning Network (CKLN) financed from intra-ACP resources which is the Caribbean parallel to @ LIS2 and
- The Caribbean Regional Indicative Programme.

The Fourth Summit, held in Vienna, Austria in May 2006, focused on the strengthening of the bi-regional strategic association. Follow-up was not pursued within a bi-regional context. Instead, the focus was on launching negotiations for Association Agreements between the EU and Central America, paving the way for the launch of negotiations for an association agreement between the EU and the Andean Community and, from a Caribbean perspective, negotiation of a CARIFORUM/EU Economic Partnership Agreement. Positive outcomes were achieved but within the context of EU relations with selected parts of Latin America and the Caribbean.

The Fifth Summit, held in Lima, Peru in May 2008 focused on “the fight against poverty, inequality and exclusion as a key policy priority of the bi-regional relationships” and “the importance of promoting sustainable development through bi-regional cooperation on Climate Change, Energy Cooperation and through fostering environmental sustainability.” Once again, there was no focused and/or strategic LAC follow-up to priorities set, agreements reached and projects and programmes agreed to. Caribbean/EU cooperation in these priority

---

ropean Union and Latin America.

17 ALBan: A programme of “high level scholarships to Latin America” aims at the reinforcement of the European Union – Latin America co-operation in the area of Higher Education.

areas particularly at the project/programme level took place within the intra-ACP and bilateral Caribbean/EU context. This was due, in large measure, to the Intra-ACP source of financing for ACP/EU cooperation in these areas. At the broader political level, particularly in respect of climate change, while positions differed, attempts were made to secure convergence of EU, Caribbean and Latin American positions within the context of global negotiations.

The Sixth Summit, held in Madrid, May 2010, focused on partnership in addressing Global Challenges, Strengthening Bi-regional Partnership and Promoting Innovation and Technology, on a bi-regional scale, for sustainable development and social inclusion. In this instance, the limitations related to follow-up and implementation were recognised and a draft Action Plan 2010-2012 was agreed. This included plans to establish an “EU/LAC Knowledge Area” and to implement the “EU/LAC Joint Initiative for Research and Innovation.” The EU/LAC Foundation will play an important role in follow-up and implementation. From a Caribbean perspective, decisions made at the 2010 Madrid Summit seem to be addressing some of the constraints relating to effective Caribbean participation in the EU/LAC process.

### **Prognosis for the Future**

As Caribbean and Latin American political, economic and other relations are deepened and broadened, the probability of meaningful and beneficial bi-regional cooperation between Latin America and the Caribbean and the EU increases. In that context, the following developments are seminal:

- The decision to establish a Community of Latin American and Caribbean States (CLAC) taken at a Unity Summit in February 2010. This involves all Latin American and Caribbean States and will provide the space for focused and strategic discussions on Latin American and Caribbean relations and relations between the Community and third parties including the European Union.
- Commencement of negotiations on a Joint CARIFORUM-EU strategy which will include Latin American and Caribbean relations with the EU as a part of that strategy.

- Establishment of a framework for follow-up on EU/LAC Summit decisions through agreement on a Plan of Action and the EU/LAC Foundation.

Once the Caribbean is treated as an equal partner in the EU/LAC process and once its participation in follow-up plans, projects and programmes can be financed on a sustainable basis, the Caribbean will play a more significant and increasingly important role in Latin American and Caribbean relations with the EU.

**SECCIÓN II.**

**Significado y alcance de la Cumbre de Río y  
del lanzamiento de la  
Asociación Estratégica Birregional  
¿Cuáles eran las expectativas?**

# **América Latina y la Unión Europea: Posibilidades de integración Caso MERCOSUR-UE**

Félix Peña<sup>18</sup>

## **La relación entre dos espacios regionales con profundas transformaciones**

En épocas de marcadas incertidumbres e incluso de frecuentes turbulencias, como es sin duda la actual, es normal que las respectivas sociedades esperen de sus líderes orientaciones sobre cómo superar situaciones críticas y sobre cómo construir un futuro que hoy tiende a aparecer como difuso y, a veces, incluso como peor que el presente. Cuando no perciben tal liderazgo, los ciudadanos se suelen indignar o rebelar.

En el plano internacional, tal expectativa social se suele concentrar también en las Cumbres que periódicamente se realizan con la participación de los líderes políticos de una región o de un espacio inter-regional (o incluso pluri-regional como es el caso del G20). La frecuencia con que se realizan las distintas Cumbres y sus no siempre nítidos resultados, puede explicar un cierto deterioro de su imagen y credibilidad ante la opinión pública.

A pesar de ello, estas son reuniones al más alto nivel político de las que se espera poder visualizar el ejercicio de un liderazgo, en lo posible colectivo, orientado a superar eventuales crisis y, en especial, a señalar rutas factibles sobre cómo un grupo de naciones aspira a compartir sus acciones en procura de objetivos de gobernabilidad (paz y estabilidad política) y de un desarrollo económico y social que sea sustentable (bienestar, igualdad y empleo).

En el plano inter-regional euro-latinoamericano, al reunirse con sus respectivas contrapartes europeas, los líderes políticos latinoamericanos tienen periódicamente oportunidad de apreciar y de demostrar que la diplomacia de las Cumbres posee aún la vigencia necesaria para producir resultados eficaces o, tan siquiera, mediáticos.

---

18 Experto en temas de relación MERCOSUR-UE y Presidente de la Fundación Standard Bank.



Éste será el caso precisamente de la Cumbre CELAC-UE a realizarse en Santiago de Chile los días 26 y 27 de enero del 2013. En tal oportunidad se espera que se reúnan al más alto nivel, un número significativo de los líderes políticos de dos espacios regionales que han experimentado profundas transformaciones con respecto a los momentos en que el actual sistema de Cumbres fuera instalado en Río de Janeiro en 1999.

El espacio europeo es hoy más amplio que en aquel entonces, tras la incorporación de los nuevos países miembros, especialmente los de Europa del Este. Pero, además, es un espacio regional que ha experimentado en los últimos cuatro años los efectos desiguales de una profunda crisis económica y financiera que evidencia, incluso, connotaciones sistémicas en el plano político interno de varios de los países que integran la UE. Hoy es la propia idea de integración la que por momentos comienza a cuestionarse. En todo caso, la crisis que se ha tornado evidente a partir del año 2008, ha dado lugar a un intenso debate sobre los métodos a emplear para continuar y eventualmente profundizar la construcción europea.

También el espacio latinoamericano ha sufrido en estas dos décadas profundas transformaciones. Se observan en el plano interno de los respectivos sistemas políticos y económicos, donde si bien la democracia aparece más consolidada, las expectativas con respecto al desarrollo económico y social de cada país, así como las opciones en materia de inserción en la economía mundial presentan en muchos casos diferencias. Igualmente se observan diferencias con respecto a cómo encarar las respectivas estrategias de integración latinoamericana.

Si bien se ha avanzado en la construcción de marcos institucionales de alcance regional —como los casos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, en el espacio regional sudamericano, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se observa a su vez un mosaico más diverso en el plano de los procesos de integración profunda, en el que existe una red de acuerdos comerciales preferenciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y acuerdos subregionales con distintos grados de efectividad y de eficacia —tal los casos del Mercosur, de la Comunidad Andina, del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y de la recientemente anun-

ciada Alianza del Pacífico, cuyo contenido efectivo habrá aún que observar a través de su desarrollo concreto-. A ellos debe sumarse la Alianza Bolivariana (ALBA) y también el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Sin embargo parece posible sostener que en esta oportunidad, la posibilidad de poner de manifiesto la vigencia y eficacia del sistema de Cumbres interregionales dependerá, en gran medida, del interés que demuestren los líderes políticos de la UE, en reafirmar la idea y en actualizar los objetivos de la respectiva asociación inter-regional (dimensión existencial) y en renovar las modalidades del trabajo conjunto (dimensión metodológica).

Y ello parece ser así, dado que a diferencia del momento fundacional del sistema de estas Cumbres inter-regionales, se presenta hoy un cuadro de situación en el que el interés por construir relaciones más estrechas con países latinoamericanos se observa en muchos de otros protagonistas relevantes de la competencia económica global. En particular la activa y creciente presencia del Asia –y en particular de China- en América Latina, está poniendo de manifiesto un cambio estructural muy profundo en la inserción internacional de cada uno de los países latinoamericanos. Éstos tienen hoy múltiples opciones en sus estrategias de inserción internacional, aún cuando también se observa un interés en asegurar contrapesos a cada una de las opciones existentes.

Lo anterior se expresa en numerosos hechos cargados de futuro, que van mucho más allá del intercambio comercial y que se manifiesta en inversiones directas –especialmente originadas en China- en diversos sectores tales como, entre otros, el de los hidrocarburos, la energía, los alimentos, la construcción, el financiero y el automotriz. En este último sector la tendencia de largo plazo empieza a manifestarse en inversiones orientadas a instalar fábricas terminales especialmente –por su magnitud relativa- en el Brasil. Son esos hechos que anticipan una tendencia que parece ser fuerte e irreversible y que puede estar señalizando –al menos en América del Sur- el fin de una larga época de predominio de inversiones originadas en Europa y en los Estados Unidos.

Quizás por primera vez desde que se realizan estas Cumbres inter-regionales, se podrá observar entonces una región latinoamericana que

presenta países que tienen un comportamiento más asertivo y que procuran potenciar múltiples opciones en el abanico de sus relaciones económicas internacionales. Y, también por primera vez, se observa una región europea con países que atraviesan profundas crisis y que tienen quizás prioridades más inmediatas que las que implicaría la renovación y profundización de alianzas con otras regiones.

Por lo demás, la crisis de la integración europea ha reforzado en América Latina la idea de que no existen modelos únicos de cómo encarar el trabajo conjunto entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico regional. Por el contrario, se está acentuando la idea de que incluso Europa pueda tener algo que aprender de la aparente heterodoxia de los caminos que utilizan los países latinoamericanos para asegurar una razonable gobernabilidad de su propio espacio regional e integrar sus mercados.

¿Qué puede entonces razonablemente esperarse de la próxima Cumbre interregional de Santiago de Chile? ¿Cuáles pueden ser sus resultados más valiosos?

Uno de los resultados significativos de esta Cumbre sería que se ponga de manifiesto la utilidad de la CELAC para generar la capacidad de la región latinoamericana de expresarse con una sola voz, en lo posible o, al menos, con un marcado grado de coordinación.

Pero quizás el principal resultado sería el que se concluya –o al menos que se haya avanzado sustancialmente hacia su conclusión– el postergado acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur.

¿Es factible un acuerdo bi-regional entre los países del Mercosur y la UE?

Desde sus orígenes, la idea de una negociación bi-regional entre el Mercosur y la Unión Europea ha sido concebida como parte de una más amplia estrategia global de ambas regiones, con fuertes dimensiones políticas y económicas.

La idea central ha sido construir en torno a los países del Mercosur y la UE –como una parte fundamental de la relación inter-regional euro-latinoamericana– un elemento central para la gobernanza global a través de la cooperación de dos regiones comprometidas a la integración de sus economías, con vínculos significativos e intereses comunes y, a la vez, con valores políticos y sociales compartidos.

Promover el comercio y las inversiones era por cierto un objetivo importante. Incluso era visualizado como crucial. Pero no necesariamente se lo percibía como la única razón para encarar negociaciones que serían complejas, ni tan siquiera como la principal.

En el marco de nuevas tendencias globales y regionales que están renovando el escenario internacional, la idea original puede ser percibida aún como válida y factible, a condición que en sus modalidades se adapte a nuevas realidades muy diferentes a la de los momentos iniciales.

Aún con los profundos cambios que se pueden observar en ambos lados del Atlántico, incluyendo la metamorfosis que está evolucionando tanto en la Unión Europea como en el Mercosur, la idea de compartir esfuerzos en la construcción de condiciones sustentables para una gobernanza regional que pueda contribuir a fortalecer los tan necesarios esfuerzos de gobernanza global, es hoy tan válida o más aún que hace veinte años.

Dos recientes Cumbres que tuvieran lugar los mismos días en Bruselas y en Mendoza (28 y 29 de junio de 2012), pueden ser percibidas como el comienzo de nuevas fases en cada uno —y por cierto muy diferentes— de los procesos de trabajo conjunto entre naciones soberanas —que no se plantean el dejar de serlo— que comparten el objetivo de asegurar un grado razonable de gobernanza regional, adaptada en cada caso a sus realidades propias.

En tal contexto, la conclusión de un acuerdo bi-regional entre el Mercosur y la UE, debería permitir a los países de ambas regiones a involucrarse en un ambicioso y equilibrado proceso de ganancias mutuas, cuyas modalidades prácticas habrá que definir con una combinación de suficiente voluntad política y creatividad técnica.

El resultado de este proceso que maduraría en el largo plazo, sería el multiplicar todo tipo de redes económicas y sociales entre dos regiones que comparten muchos intereses comunes y con profundas raíces en el pasado. Como tal, esta conexión inter-regional implicaría una significativa contribución al desarrollo de un orden global más racional.

### **Condiciones para una negociación bi-regional exitosa**

Voluntad política y una visión estratégica que refleja concretos intereses nacionales; condiciones externas que generan la percepción de

desafíos políticos y económicos comunes, incluso de amenazas, y una red de intereses cruzados en los planos económico y social son –junto con una adecuada dosis de creatividad técnica- algunas de las condiciones básicas que explican el origen y la sostenibilidad de acuerdos de integración entre naciones de una misma región geográfica y, eventualmente, de diferentes regiones con profundos vínculos geográficos, históricos y culturales.

Son acuerdos que, cualesquiera que sean sus modalidades y de las técnicas de integración de mercados que se empleen –para lo cual no hay modelos únicos y las reglas internacionales que las pueden condicionar, han sido redactadas con una dosis de flexibilidad que permite su aprovechamiento inteligente-, son suscriptos voluntariamente con la idea de crear una relación permanente entre naciones soberanas que no se plantean el dejar de serlo. Son multidimensionales en su alcance ya que, a la vez, tienen implicaciones políticas, económicas e incluso sociales, debido a sus efectos en los niveles de bienestar y en las expectativas de las respectivas poblaciones.

Al menos esto es la que enseñan cinco décadas de experiencias desarrolladas no solo en Europa –hasta el presente el más exitoso proceso de integración en términos de sustentabilidad y de profundidad, incluso a pesar de sus bien conocidas y fuertes dificultades actuales- pero también en otras regiones incluyendo los espacios regionales sudamericanos y del Mercosur.

La presencia o ausencia de tales condiciones, así como su respectivo peso, pueden explicar éxitos y fracasos en la historia de los procesos de integración regional.

Sin embargo, debe también señalarse que las antes mencionadas condiciones tienen un carácter dinámico y tienden a cambiar a través del tiempo. Esta es la razón por la cual el entusiasmo y la energía que se suele observar al momento de la conclusión y firma de un acuerdo de integración se debilitan con los cambios en las circunstancias originales, así como por la percepción –en uno o eventualmente en todos los países participantes, y especialmente en sus ciudadanos- de los resultados que se pueden esperar en el futuro.

Por lo demás, factores más personales son también relevantes a fin de explicar el origen y la fortaleza de los respectivos acuerdos. Los líderes

políticos y los negociadores, con intereses, prioridades y cualidades diferentes, pueden contribuir a explicar el momento fundacional de un proceso de integración —o de una asociación estratégica institucionalizada entre dos regiones geográficas— así como también la capacidad para superar a través de cambios, aquellos momentos en los que suele prevalecer la inercia y cuando los motores que permiten continuar construyendo lo acordado originalmente, comienza a evaporarse.

La anterior reflexión parece aplicarse también en el caso de las negociaciones para el establecimiento de una asociación estratégica bi-regional entre el Mercosur y la Unión Europea. Uno de sus principales instrumentos se manifestaría, precisamente al nivel de la integración económica y comercial entre ambos espacios geográficos regionales, con el formato de una zona de libre comercio en el sentido establecido por el artículo XXIV del GATT-1994.

Luego de casi veinte años desde que los pasos iniciales fueran dados para avanzar en la concreción de la relación estratégica bi-regional, y luego de diez años del inicio formal de las negociaciones, en la práctica la situación alcanzó una especie de punto muerto en octubre de 2004 que duró hasta que las negociaciones fueran relanzadas en ocasión de la Cumbre ALC-UE de Madrid, en mayo 2010.

Desde entonces, algunos hechos y en especial pronunciamientos políticos parecerían indicar la presencia de las condiciones antes mencionadas (voluntad política, visión estratégica y creatividad técnica) que son necesarias para crear una asociación estratégica estable con un objetivo de integración económica, en este caso entre dos espacios geográficos regionales institucionalizados. Sin embargo, será necesario tiempo aún para saber si tales condiciones tienen el peso suficiente para producir los resultados esperados.

Existen varios carriles que permitirían continuar construyendo la idea de una asociación estratégica bi-regional que abarque el espacio geográfico del Mercosur y el de la UE, concebida además como un componente central de la más amplia alianza estratégica entre Europa y América Latina.

Un primer curso de acción se relaciona con los grandes desafíos originados en los cambios profundos que están teniendo lugar en el plano global. En tal sentido cabría esperar que la futura agenda inter-regio-

nal (ALC-UE y también Mercosur-UE) focalice el trabajo conjunto en cuestiones relevantes que fortalezcan a la gobernanza global.

Una alta prioridad, entre otras, debería atribuirse a las condiciones que permitan garantizar condiciones razonables de paz y seguridad internacional. Ello implicaría el fortalecimiento del sistema internacional multilateral, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como de la efectividad aún necesaria de afirmar del mecanismo del G20.

También implicaría que ambas regiones puedan cumplir un papel activo para asegurar la conclusión de una versión aceptable de la Ronda Doha, como así también el lograr un resultado razonable de las negociaciones de cambio climático.

Y una tercera cuestión relevante es la de la cooperación entre los países de ambas regiones en el combate del crimen organizado y de las diferentes modalidades del terrorismo internacional.

Un segundo curso de acción se relaciona con cuestiones específicas de las relaciones recíprocas y, en particular, con la idea de una asociación estratégica bi-regional concebida a un proceso de desarrollo gradual y de largo plazo, que requerirá conciliar las diversidades existentes dentro y entre cada región, a través de distintas métodos e instrumentos de geometría variable y múltiples velocidades. Entre ellas, la prioridad es la creación de una red de múltiples acuerdos de asociación con un contenido preferencial y un profundo sentido estratégico. La UE ya ha firmado acuerdos preferenciales con Chile, México, Perú, Colombia y los países Centroamericanos, además de su relación especial con países del Caribe. Son, por lo demás los mismos países con los cuáles los Estados Unidos han concluido acuerdos de libre comercio. Algunos de ellos también los han concluido con otros países, incluyendo China.

En el caso específico de la UE con los países miembros del Mercosur, el lograr un acuerdo bi-regional no será, por cierto, una tarea fácil. Requerirá mucha determinación política –como ya ocurriera con las señales emitidas en la pasada Cumbre de Madrid en el 2010- que permita sustentar una marcada creatividad en el plano técnico a fin de poder concluir compromisos que impliquen un razonable balance de intereses que por momentos aparecen como muy diferentes.

Los nudos a desatar son bien conocidos y han sido diagnosticados con precisión en ambos lados del Atlántico. Algunos de ellos eran mani-

fiestos también en el ámbito de la Rueda Doha, dando origen a vínculos entre las negociaciones bi-regionales y los globales multilaterales. La cuestión de los productos agrícolas –incluyendo los procesados- no es la única. Frecuentes declaraciones en países de la UE con fuertes intereses agrícolas indican que será aún necesario superar muchas resistencias –reales o aparentes- si se quiere lograr un acuerdo con los alcances originalmente imaginados.

Por lo demás, debe resaltarse que no se trata de una negociación aislada, ni lo sería el acuerdo preferencial que eventualmente se concluya. Para entender en plenitud las dificultades a encarar para concluir las negociaciones, es necesario insertarlas en el contexto más amplio de las negociaciones comerciales que llevan adelante las partes y, en particular, la UE. De una manera u otra todas las negociaciones comerciales preferenciales están conectadas entre sí. El efecto precedente que pueda generar una negociación sobre otras, no es un dato menor a tener en cuenta.

¿Es factible entonces aspirar a que los países del Mercosur y la UE puedan concluir en plazos razonables un acuerdo que aspire a tener un sentido estratégico profundo?

Es nuestra opinión es factible. Pero dependerá en mucho de tres factores. Los tres son viables a condición que la negociación se sitúe en un plano en el que pueda ponerse de manifiesto suficiente voluntad política que sustente la necesaria creatividad en el plano técnico. El sentido estratégico del acuerdo que se logre debe permear todos los aspectos de la negociación, incluyendo por cierto los comerciales.

El primer factor es que los países de la UE –o al menos aquellos más relevantes para esta relación transatlántica, por ejemplo por la magnitud de sus inversiones directas en los países del Mercosur- reafirmen su voluntad política de concluir un acuerdo bi-regional, dejando de lado toda tentación a replegarse hacia modalidades de acuerdos bilaterales con algunos de los países miembros del Mercosur. Son muchas las razones que se pueden invocar para desaconsejar tal opción. Pero las principales cruzan por el plano de lo político. Todo intento de dividir a los países del Mercosur puede alimentar tendencias a la fragmentación del espacio sudamericano. No parece ello conveniente para nadie y menos para quienes invierten en la región.



Un segundo factor es que se deje de lado la idea un poco dogmática de un acuerdo que contenga desde el inicio una cobertura ambiciosa en el plano de la liberación comercial en materia de bienes y de servicios. Un avance gradual hacia una cobertura amplia, que incluya con el tiempo sectores muy sensibles, podría realizarse incluyendo cláusulas evolutivas y mecanismos de salvaguardia imaginativos. Ellos serían compatibles con una lectura factible del artículo XXIV, párrafo 8 del GATT, en la que el rigor jurídico se combine con las flexibilidades que derivan de la inteligencia política.

Y el tercer factor, es que se apele a la imaginación creativa y al aprendizaje acumulado a través de los años para el abordaje de otras cuestiones sensibles de la agenda negociadora como puede ser el tratamiento a las inversiones directas. Al respecto una idea basada en la experiencia que se ha acumulado en la materia, podría ser el vincular el acceso al sistema de protección de inversiones directas extranjeras que se incluya eventualmente en el acuerdo bi-regional, con el cumplimiento por parte de los respectivos inversores de un código de conducta que incluya fuertes elementos de transparencia y de responsabilidad social, entendida ésta en un sentido amplio. Podría constituirse así un precedente que conduciría a renovar el algo obsoleto sistema actual de protección de inversiones —con sus epicentros en una vasta red de acuerdos bilaterales provenientes de otras épocas y en el papel que se le ha atribuido al CIADI—, facilitándose así la superación de los problemas de credibilidad y legitimidad que se observan en muchos países y sectores sociales.

### **A modo de síntesis y de conclusión**

Imaginar que sea posible concluir pronto un acuerdo entre los países del Mercosur y la UE puede parecer hoy un ejercicio de ciencia ficción. Pero es posible también concebirlo como un desafío —quizás ingenuo— a la imaginación y a la visión estratégica del liderazgo político de ambas regiones. Y por qué no, también a la del liderazgo empresarial con fuertes intereses en juego en el futuro de esta relación transatlántica, tanto en el plano de las inversiones como del comercio, sobre todo teniendo en cuenta los cambios significativos que se están operando en el mapa de la competencia transnacional en el espacio geográfico sudamericano y que aún no se habrían manifestado en todo su potencial.

Todo indica que lo normal sería no esperar nada en términos de conclusión del acuerdo que se ha estado negociando desde hace varios años o, al menos, de avances sustanciales para antes de la Cumbre inter-regional a realizarse en Santiago de Chile en enero próximo. Varios factores alimentan esta visión pesimista, eventualmente realista.

El primero tiene que ver con la cuestión agrícola. Como se señaló antes, esta cuestión ha estado presente desde el lanzamiento de la idea de un acuerdo de asociación bi-regional. Parecería seguir teniendo incidencia en algunos países europeos. Según los otros europeos, Francia sería la culpable. Pero el panorama aparece más complejo cuando se analizan los intereses de varios países, incluyendo entre ellos a Irlanda, España o algunos de los de Europa del Este. Una pregunta que se impone sería la siguiente: ¿dados los cambios que se están operando en el comercio mundial de los alimentos, sigue teniendo esta cuestión la misma relevancia que cuando se iniciaron las negociaciones? O sea ¿se le plantean a la agricultura europea los mismos problemas que veinte años atrás y tienen hoy los países del Mercosur el mismo apremio por acceder a la demanda europea de alimentos? Por momentos se tiene la impresión que hacia el futuro, el mercado mundial de alimentos tendrá cada vez más problemas por el lado de la oferta que por el de la demanda. Y que una vez resuelta la cuestión de los subsidios a las exportaciones, que contribuyen a desnivelar el campo de juego en la competencia en terceros mercados, los países del Mercosur podrían encontrar amplio espacio para acceder con sus alimentos –incluyendo los productos procesados y de góndola– a muchos mercados del mundo. Incluso podrán tener incentivos para enhebrar redes de cooperación en tecnologías alimentaria con países europeos. Cabe tener presente, además, que según sean los compromisos que se asuman y sus modalidades, las consecuencias prácticas más sensibles de lo que se acuerde en el plano del comercio de productos del complejo agro-alimentario, podrían dilatarse en plazos no inferiores a los diez o quince años.

Un segundo factor tiene que ver con las imágenes algo deterioradas de ambos procesos de integración. Se señaló antes que la UE está en medio de una crisis profunda sin que esté claro cuáles serán sus alcances futuros. Es una crisis que incluso podría incidir en la participación sus líderes políticos en la Cumbre de Santiago. Y tampoco el Mercosur “rengo y a la miseria”, como lo caracterizara no hace mu-

cho el Presidente Mujica, parece atravesar un buen momento que lo torne demasiado atractivo. De allí que los incentivos para negociar, concebidos con un sentido de corto plazo, parecen ser bajos. De ambos lados parecería subsistir, además, una cierta tentación de avanzar en negociaciones bilaterales tal como hiciera la UE con países de la Comunidad Andina. Sin embargo, aún cuando tal idea resurge con frecuencia no parecería compatible con las realidades políticas de un espacio regional donde el Mercosur, aún con sus deficiencias, sigue siendo un marco institucional eficaz que contribuye a garantizar la paz y estabilidad política en Sudamérica.

El tercer factor es más simple, pero suele ser frecuente en las relaciones internacionales. Se refiere al hecho que es difícil ver –incluso por los motivos señalados más arriba– líderes políticos con tiempo disponible en sus sobrecargadas agendas y con intereses inmediatos y concretos, como para hacer avanzar algo que puede ser visto como beneficios de largo plazo pero con costos incluso altos en el corto plazo, tales como los derivados de la eventual resistencia de sectores que se percibirían amenazados, sea en la agricultura de países europeos o en algunas industrias de países del Mercosur.

A pesar de todo ello, sí parece recomendable que la Cumbre de Santiago sea la ocasión para presentar resultados creíbles en esta negociación bi-regional, incluyendo la eventual conclusión del acuerdo. Varias razones sustentan esta recomendación.

La primera es que ello sería técnicamente factible, si es que se logra inyectar suficiente oxígeno político a la negociación a fin de lograr flexibilizar el alcance de los compromisos que se asuman en el campo comercial. Una correcta interpretación de las ambiguas reglas del artículo XXIV del GATT, párrafo 8, así lo permitiría. También se podrían combinar cláusulas evolutivas y de escape, que permitan encapsular por un tiempo las principales sensibilidades de las dos partes. Potenciar el poco utilizado Acuerdo Marco de Madrid (1995) contribuiría al desarrollo de modalidades inteligentes (*smart cooperation*) de trabajo conjunto entre los países de ambas regiones.

La segunda es que, tanto los países del Mercosur como los de la UE, se beneficiarían al introducir elementos de equilibrio en sus relaciones económicas con el resto del mundo. En un momento en que crece el interés de países de otras regiones en comerciar e invertir en América

del Sur, incluso en industrias con fuerte presencia europea, no sería ese un criterio equivocado.

Y la tercera razón es que el acuerdo brindaría una oportunidad para introducir una visión renovadora sobre las modalidades de protección de las inversiones directas, por ejemplo vinculándola al cumplimiento de un código de conducta —incluyendo compromisos de responsabilidad social— por parte de las empresas que invoquen las normas protectoras. Permitiría ello superar enfoques y compromisos jurídicos derivados de un número ya demasiado amplio de desactualizados acuerdos bilaterales de protección de inversiones, así como para capitalizar la experiencia no siempre positiva acumulada con el CIADI.

De todas formas, también parecería conveniente reflexionar sobre los costos políticos y económicos que podrían resultar para los países de ambas regiones si el acuerdo bi-regional fracasara. Es eventualmente posible. No parece ser lo más recomendable. Si existe un “plan B” razonable, no aparece aún a la vista.

# Balance de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Rafael Ripoll Navarro<sup>19</sup>

Las relaciones con América Latina y el Caribe (de ahora en adelante ALC) han supuesto para la Unión Europea un reto, ocupando un lugar prioritario en la agenda comunitaria. Dichas relaciones comenzaron formalmente en 1999, cuando se fundó en Río de Janeiro la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe “*basada en la profunda herencia cultural que nos une y en la riqueza y diversidad de nuestras respectivas expresiones culturales*”<sup>20</sup>. Tras diez años de estrecha colaboración en numerosos ámbitos, “*la UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina y el mayor inversor en la región*”<sup>21</sup>.

## Las relaciones ALC-UE durante la última década

Las relaciones entre las dos regiones se han materializado a través de lo que se ha llamado “*diplomacia de Cumbres*”<sup>22</sup>. Así, cada dos años, se han organizado encuentros birregionales en distintos países con el fin de dar continuidad efectiva a los desafíos que se plantearon en la primera cumbre de Río de Janeiro. En esta reunión se adoptó una Declaración política y un Plan de acción centrado en tres escenarios: el político, el económico y el cultural<sup>23</sup>.

Podemos resaltar prioridades de acción tales como “*Preservar la democracia y la vigencia plena e irrestricta de las instituciones democráticas, del pluralismo y del estado de derecho*”<sup>24</sup> mediante la celebración

---

19 Secretario Autonómico de Relaciones con el Estado y la Unión Europea, Generalitat de Valencia

20 Declaración de Río de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999.

21 Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” Bruselas, 30.09.2009, COM (2009) 495/3

22 “Las relaciones América latina y el Caribe – Unión Europea: hacia la VI Cumbre birregional de Madrid” SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), SP/RR-REALCUE-VICBM/DT n° 2-10 de febrero 2010.

23 Abarcando tanto la educación, como el desarrollo científico y tecnológico, y el ámbito de lo social.

24 Vid 1

de procesos electorales libres y sustentados en el sufragio universal, pues son elementos fundamentales para el correcto desarrollo económico y social. En el plano económico las prioridades abarcan tanto la promoción del diálogo entre los miembros de la comunidad empresarial de ambas partes, como el estímulo creativo en el campo tecnológico y científico, y la creación de sólidas infraestructuras que garanticen la realización eficaz de las prioridades planteadas.

Por último, en el ámbito cultural, las acciones se centrarían en la promoción de la educación y de la formación profesional para así garantizar una mano de obra profesional o la mejora de los programas de protección social.

A través de este breve apunte sobre las prioridades establecidas en este primer encuentro ALC-UE, podemos afirmar que poseían un carácter un tanto inabordable<sup>25</sup>, por lo que esta cumbre será recordada como la que inauguró las relaciones entre los países ALC y la Unión, siendo este su principal hito junto con el comienzo de las negociaciones con MERCOSUR.

En el siguiente encuentro, celebrado en Madrid en el año 2002, se dio continuidad a lo acordado en Río de Janeiro, insistiendo su Declaración política en realizar determinadas acciones en los campos ya expuestos durante el encuentro anterior.

De este, merece destacarse la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, el impulso dado a las conversaciones en relación al MERCOSUR y la puesta en marcha de un espacio único de conocimiento y formación UE-ALC, mediante un Plan que debería realizarse entre 2002 y 2004<sup>26</sup>.

La tercera cumbre ALC-UE se celebró en Guadalajara donde destaca la creación y puesta en marcha del Programa EUROsocial<sup>27</sup> cuyo objetivo es el intercambio de experiencias entre las diferentes administraciones públicas competentes en materias como la salud, la

---

25 Además, y según el documento del SELA (Vid 3), la Declaración de Río de Janeiro adolecía "de un carácter demasiado general ya que se adoptaron 55 iniciativas que hacían muy difícil la jerarquización de prioridades".

26 Dicho espacio común tenía como objetivos principales promover las condiciones para la movilidad de estudiantes, docentes y demás personal ligado al mundo académico y el desarrollo de una evaluación de la calidad de la enseñanza superior.

27 Para más información: <http://www.programaeurosocial.eu>. El programa EUROsocial trabaja mediante la creación de consorcios, con base temática, entre instituciones de la Unión Europea y América Latina, intentado establecer redes de trabajo entre los distintos agentes sociales.

justicia, el empleo, la educación o la fiscalidad con el fin de crear una cohesión social estable y duradera.

En 2006 se celebró el siguiente encuentro en Viena cuyo principal logro fue sentar las bases para la creación de EuroLAT, una suerte de Asamblea parlamentaria de carácter birregional que realiza recomendaciones y presenta resoluciones, siendo su fin el fortalecimiento y el desarrollo de la estrategia común de ambas regiones. En el siguiente apartado nos detendremos más en detalle sobre esta institución. Además supuso un nuevo impulso para los acuerdos de asociación entre los agrupamientos sub-regionales como la CAN (Comunidad Andina) o el MCCA (Mercado Común Centro Americano).

Por último, pero no menos importante, debemos detenernos en la cumbre de Lima de 2008, pues podemos afirmar que supuso un punto de inflexión en las relaciones ALC-UE. Según el documento del SELA *“esta cumbre constituyó un hito porque en ella cristalizó la definición de los grandes ejes de la asociación estratégica birregional”* centrados en dos prioridades: la lucha contra la pobreza, la desigualdad y por la inclusión, así como la promoción del desarrollo sostenible para frenar los efectos del cambio climático a través del programa Euroclima, destinado al fomento de la cooperación en dicha materia entre las regiones de América Latina y la UE.

Las relaciones ALC-UE llegaron a su mayoría de edad, cambiando incluso el método de trabajo, pues se crearon grupos sectoriales y se adoptaron agendas específicas, centradas en los dos ejes de la cumbre.

A continuación se analizarán brevemente dos logros de esta década que acabamos de examinar.

### **Los avances de la cooperación birregional**

En este segundo apartado analizaremos dos hitos que por sus características han tenido una gran repercusión en las relaciones entre las regiones de América Latina – Caribe y la Unión Europea.

#### *1. EUROLAT: promoción de la democracia*

EUROLAT pretende contribuir *“al refuerzo, desarrollo y visibilidad de la Asociación Estratégica como institución parlamentaria de consulta, control y seguimiento parlamentario de la Asociación”*<sup>28</sup>, dicho

---

28 Reglamento EUROLAT aprobado en abril de 2009, art. 1º.

de otra forma es la institución parlamentaria de la Asociación estratégica birregional Unión Europea y América Latina – Caribe.

Los objetivos<sup>29</sup> de EUROLAT se centraron en los ejes de trabajo de la primera cumbre ALC-UE; la asamblea debe pues promover, coadyuvar y profundizar en las cuestiones relativas a la democracia, la gobernabilidad, la política exterior, los asuntos económicos y financieros o los intercambios humanos y la educación.

Actualmente está compuesta por 150 miembros, 75 del Parlamento Europeo y 75 del ámbito latinoamericano. La organización de su trabajo es similar a la de cualquier Parlamento nacional, pues se reúne en Sesión plenaria, posee una Mesa directiva y se organiza en Comisiones permanentes que corresponden a los tres ámbitos de trabajo<sup>30</sup> desarrollados por EUROLAT. Además existen dos Comisiones parlamentarias Mixtas UE/México y UE/Chile que garantizan la representación de los Congresos de estos dos Estados en los procesos decisorios de la Asamblea.

La última sesión plenaria tuvo lugar en Sevilla, en el marco de la Cumbre ALC-UE, donde se elaboró un documento<sup>31</sup> de recomendaciones, de las que podemos destacar la creación de la Fundación Europa – América Latina y el Caribe cuyo principal objetivo sería el de preparar las cumbres y dar seguimiento a las decisiones que se tomaran y a las líneas de acción política establecidas. Otra recomendación que merece ser destacada es la creación de un verdadero **“espacio UE-ALC de innovación y conocimiento”** como base de un diálogo serio en materia de ciencia y tecnología. De hecho, este último punto ha sido uno de los temas destacados de la última cumbre celebrada en Madrid, por lo que podemos valorar positivamente el papel de esta asamblea parlamentaria.

---

29 Recogidos en el Acta Constitutiva de la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana, según la redacción definitiva tras las modificaciones efectuadas en la reunión de Sao Paulo los días 13 y 14 de octubre de 2006. Firmada en Bruselas durante las Sesión Inaugural el día 8 de noviembre de 2006.

30 Asuntos Políticos, de Seguridad y de Derechos Humanos; Asuntos Económicos, Financieros y Comerciales y Asuntos Sociales, Intercambios Humanos, Medio Ambiente, Educación y Cultura.

31 Mensaje a la VI Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe de Madrid de 18 de mayo de 2010. Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana, reunida en Sevilla el 15 de mayo de 2010.



## 2. *EUROSOCIAL: promoción de la cohesión social*

Las desigualdades y la exclusión social siguen siendo un reto importante para la región de América Latina y Caribe, a pesar de los numerosos esfuerzos que vienen realizándose a lo largo de éstos años de cooperación UE – ALC. Fruto de esta cooperación fue el desarrollo y puesta en marcha de EUROsocial. Durante el cuarto Encuentro internacional de Redes EUROsocial<sup>32</sup> se insistió en la promoción de la cohesión social como factor determinante para intentar mitigar los efectos de la actual crisis económica y luchar contra la pobreza y la exclusión social, dando cumplimento así a las Declaraciones de las pasadas cumbre UE-ALC. El papel de la Comisión europea es determinante en el trabajo de EUROsocial, así como el de otras instituciones internacionales<sup>33</sup>, en el desarrollo y eficacia del trabajo de EUROsocial, demostrando así que el esfuerzo global y la cooperación son factores esenciales para el enriquecimiento de las relaciones UE-ALC.

### **Balance de la última cumbre UE-ALC**

El pasado 18 de mayo tuvo lugar en Madrid la VI Cumbre Unión Europea, América Latina y Caribe, uno de los encuentros internacionales de mayor relevancia para la Unión durante el pasado semestre.

Representantes de más de sesenta países se reunieron en España con el fin de dar continuidad a los objetivos de la Cumbre, que desde su primer encuentro en Río de Janeiro en 1999 viene fortaleciendo los vínculos políticos, económicos y culturales entre ambas regiones y fomentando entre otros los objetivos comunes de la democracia, el pluralismo, la paz y la seguridad internacional, tal y como se ha podido constatar en el primer apartado de este análisis.

En esta ocasión, la Cumbre centró su atención en afianzar la asociación estratégica birregional, haciendo hincapié especialmente en el impulso a la innovación y la tecnología a favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social. En relación a dicho tema, se estableció por primera vez un Plan de acción que deberá desarrollarse entre 2010

---

<sup>32</sup> Celebrado en Salvador de Bahía entre los días 23 y 25 de junio de 2009.

<sup>33</sup> El PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o el FMI (Fondo Monetario Internacional), entre otras organizaciones internacionales.

y 2012. El programa se divide en seis áreas temáticas<sup>34</sup> y para cada una de ellas se ha elaborado un programa de trabajo que incluye una fase de diálogo, la ejecución de diversas actividades e iniciativas basadas en la cooperación y un elenco de resultados esperados.

Los debates se han centrado fundamentalmente en la revisión del sistema financiero internacional, la inmigración y el cambio climático. Los Estados presentes han compartido, en el marco de la actual coyuntura económica, la necesidad de renovar el modelo financiero vigente, con propuestas que serán trasladadas ante futuras reuniones del G20.

Asimismo han tomado nota del impacto que la crisis ha ejercido sobre la población migrante, poniendo de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de protección e inclusión social.

Por otra parte se ha puesto de relieve la necesidad de cooperar en el ámbito del desarrollo sostenible, la eficiencia energética y la lucha contra el cambio climático, y se ha manifestado el apoyo a México en sus esfuerzos por conseguir consensos de cara a la próxima conferencia sobre el clima en Cancún. Cabe destacar la reapertura formal de la negociación de los Acuerdos entre la UE y el MERCOSUR, la firma del Acuerdos de Libre Comercio con Perú y Colombia y el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, así como la puesta en marcha de la Fundación EuroLat y de un instrumento de financiación dotado con más de cien millones de euros, que pretenden impulsar el desarrollo de infraestructuras en América Latina.

A pesar del clima optimista tras la celebración de la cumbre, han sido varias las voces que se han alzado para ofrecer una visión no tan positiva de dicho encuentro. Uno de los aspectos que se critican ha sido la presencia casi imperceptible de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos de Exteriores y Política de Seguridad, pues

---

34 Dichas áreas son:

1. Ciencia, Investigación, innovación y tecnología
2. Desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía
3. Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social.
4. Migraciones.
5. Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social.
6. Drogadicción.

Como podrá observarse la Cumbre recoge los temas que han ido tratándose a lo largo de estos diez años de relaciones UE-ALC, incorporando otros, como la biodiversidad o la energía, que responden a inquietudes sociales más actuales.

su participación en la cumbre “*fue mínima y tampoco se prodigó en declaraciones*”<sup>35</sup>, según un análisis realizado por Malamud, a lo que añade el mismo autor que “*hay que reconocer que hasta la fecha la Alta Representante no ha demostrado demasiado interés en la región, como se pudo ver previamente a través de sus reacciones, o su falta de reflejos, tras el terremoto de Haití*”<sup>36</sup>.

A modo de conclusión, y tras estos años de cooperación y esfuerzo conjunto entre las regiones ALC y UE, se puede afirmar que no sólo basta con el empeño individual de los Estados para afianzar la asociación birregional y que ésta dé los frutos que debiera, sino que hace falta también que las altas instancias cooperen y que sean conscientes de la importancia que tienen América Latina y el Caribe como actores emergentes en las relaciones internacionales.

Dos son los aspectos destacables de esta cooperación; en primer lugar, y por la relevancia del hecho, es la creación y puesta en marcha de EUROLAT. Para América Latina ha supuesto una vía de consolidación del espíritu democrático y un foro esencial para el intercambio de buenas prácticas en materia de gobernabilidad y protección de los derechos fundamentales; además supone la implicación de los miembros de la sociedad civil en la construcción de cauces de colaboración, facilitando así el enriquecimiento mutuo.

Asimismo merece una mención especial la unión de los esfuerzos de ambas partes para crear un marco común de colaboración en materias relacionadas con la innovación tecnológica, la investigación y la potenciación del uso de las nuevas tecnologías. Estos ámbitos pertenecen al Espacio Europeo de Investigación que, actualmente y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es un objetivo político principal de la Unión Europea. Respecto de la cooperación con América Latina y el Caribe en este ámbito, debe subrayarse la importancia de estas materias para la consecución de una sociedad desarrollada y la mejora de la situación socioeconómica de los Estados implicados, pues la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión social “*se convertirán en una actividad transversal a ser considerada en todas las prioridades temáticas para que se logre causar el impacto*”

---

35 “*La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa – América Latina*” Carlos Malamud. Análisis del Real Instituto Elcano, nº 77 de julio 2010.

36 *Ibidem*.

*más amplio en los ciudadanos*<sup>37</sup>. La cooperación con América Latina debe centrarse sobre todo en el desarrollo y promoción de las nuevas tecnologías, para crear así un verdadero espacio de innovación y conocimiento. Las relaciones ALC-UE deberían superar el concepto de cooperación al desarrollo y establecer un diálogo equilibrado entre ambas partes, pese a la disparidad de rentas y a la existencia de economías poco desarrolladas. Las nuevas tecnologías han demostrado ser herramientas eficaces que garantizan un progreso social constante y ágil, al contrario de la cooperación al desarrollo tradicional, cuyos frutos suelen recogerse a largo plazo. Pensemos en la importancia que tuvo en su momento la creación de la CECA para la integración de los países europeos; algo similar podría suponer la creación de un espacio de innovación y conocimiento entre los países de la región ALC en estrecha relación con la UE, pues la colaboración en estos campos incide directamente en un incremento de la interrelación en la región, lo que redundaría en la mejora del tejido económico y sobre todo en el incremento de bienestar.

Habrá que esperar al próximo encuentro, que se celebrará en Chile en 2012, para poder valorar si el relanzamiento de las relaciones UE-ALC ha sido beneficioso para ambas partes y si se han cumplido los objetivos planteados durante la última reunión.

## **Fuentes consultadas**

Acta Constitutiva de la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana, según la redacción definitiva tras las modificaciones efectuadas en la reunión de Sao Paulo los días 13 y 14 de octubre de 2006. Firmada en Bruselas durante las Sesión Inaugural el día 8 de noviembre de 2006.

Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” Bruselas, 30.09.2009, COM (2009) 495/3

Declaración de Río de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999.

---

37 Documento sobre la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación. SOM ALCUE de Ciencia y Tecnología. Buenos Aires, Argentina, 25-26 de febrero de 2010

Documento sobre la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación. SOM ALCUE de Ciencia y Tecnología. Buenos Aires, Argentina, 25-26 de febrero de 2010

Malamud, Carlos. La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa – América Latina”. Análisis del Real Instituto Elcano, n° 77 de julio 2010

Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: hacia la VI Cumbre birregional de Madrid SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), SP/RR-REALCUE-VICBM/DT n° 2-10 de febrero 2010.

Reglamento EUROLAT aprobado en abril de 2009, art. 1°.

# Iberoamérica en el mundo

Enrique Barón Crespo<sup>38</sup>

El primer hecho a destacar es que continúa la emergencia de Iberoamérica como una pujante realidad con dimensión continental en el mundo globalizado. La región en su conjunto está viviendo una bonanza relacionada con la exportación de minerales y materias primas.

Pero no se trata solo de un aguacero o una riada ocasional que hace más daño que bien. Se están configurando sociedades democráticas de clases medias. Por un lado, “está disminuyendo la pobreza y la desigualdad en la región”, según el *“Panorama social de América Latina 2011” de la CEPAL por el aumento del empleo y la cobertura social aunque persista la rigidez de las brechas productivas y la poca movilidad, sobre todo en las mujeres*. En Educación, la OCDE señala en el informe PISA 2010 que América Latina “es la región que más ha avanzado en los últimos años”. En educación primaria universal, con un 95% de cobertura, aunque los retos en cuanto a la calidad sean enormes. Son avances positivos, aunque es necesario continuar con un esfuerzo sostenido para abatir históricos rezagos, mejorando la aportación de bienes públicos y aumentando la cohesión social.

Este desempeño destaca aún más cuando se compara con el mundo capitalista desarrollado. Los prepotentes representantes norteamericanos y europeos que a distancia juzgaban y proponían remedios de caballo a gobiernos considerados irresponsables tienen ahora mucho que aprender. Iberoamérica superó la crisis financiera de la denominada década perdida de los 80 con una capacidad de sacrificio y coordinación aleccionadora para los Estados Unidos y la Unión Europea hoy.

Este proceso en curso da más valor y actualidad a la cuestión independencia-interdependencia. La gran cuestión es si la integración, de ser un sentido anhelo se convierte en exigencia vital en el contexto

---

38 Ex Presidente del Parlamento Europeo.

del mundo actual. De momento, tres países iberoamericanos forman parte del G20.

El segundo hecho tiene una dimensión más personal. Carlos Fuentes subrayó, hace veinte años, la importancia de la construcción europea para los latinoamericanos en el prólogo a otra obra mía, “Europa en el alba del milenio” Su mensaje era: “para nosotros, los latinoamericanos, el éxito de un sistema federal europeo es esencial para el desarrollo democrático”.

Este mensaje me acompañó de modo latente durante años en mi andadura europea. Empezó a tomar cuerpo y se ha convertido en este ensayo a partir de la conferencia “Constitución: de Cádiz a Lisboa”, que pronuncié en el Ateneo de Cádiz con motivo de su 150 Aniversario celebrado con la Conferencia de Ateneos iberoamericanos. Este breve recorrido ibérico sintetiza el camino hecho en dos siglos por el constitucionalismo hispano hasta su actual etapa europea. Los españoles de este hemisferio lo aprendimos en la escuela a partir de la guerra de la independencia contra la invasión napoleónica sin establecer una relación clara con la emancipación de la América hispana. Cuando constitución dejó de ser una palabra tabú en España tuve la posibilidad no solo de estudiar la Pepa sino además el honor de participar activamente en la elaboración de la Constitución de 1978 y después en la gestación de la Unión Europea, un reencuentro fructífero con Iberoamérica.

La celebración llega además en un momento de crisis. En la actual escena internacional, la dialéctica independencia-integración está en el centro del debate por la supervivencia en términos de poder pesar y contar. Esta es la razón que llevó en Europa a los más orgullosos e imperialistas Estados Nación de la historia a superar la permanente pugna por la hegemonía que llevó al continente al borde de su destrucción. Por encima de añoranzas, la conciencia de la necesidad de Unidad es sentida como vital para asegurarse un futuro en un mundo globalizado del que Europa es cada vez una parte menor. De representar un cuarto de la población mundial hace medio siglo, hoy en día supone menos de un 7 por 100.

Es la hora de las respuestas multilaterales, tanto en el marco de la ONU y su constelación de organizaciones como en plataformas tipo

G20 tan a la moda. En este contexto, dos grandes desafíos se plantean en el marco iberoamericano. El primero es superar un desarrollo dual en el que conviven boyantes islotes de modernidad rodeados por mares de pobreza y exclusión. La respuesta de la cohesión social requiere la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías, una economía de mercado viable, con instituciones de regulación y supervisión y la social, con el aprovisionamiento general a la población en bienes y servicios públicos, en especial en campos tan esenciales como la educación, la salud y la seguridad ciudadana. Como ha señalado Felipe González: «en el diseño del libretto para el siglo XXI, Latinoamérica necesita mecanismos de integración real —una carretera integra más que veinte discursos—, estrategias modernizadoras del Estado, transparencia y eficiencia».

Latinoamérica ha sufrido las consecuencias del arbitrarismo del consenso de Washington, elaborado por los mismos que ahora ante la crisis exigen intervención pública y subsidios; también los desvaríos de caudillos providencialistas que, al gozar de una renta de situación temporal, creen que gobernar es comprar voluntades o imponer sus caprichos a los demás. Su mayor éxito reciente es establecer democracias que comparten los mismos valores y funcionan. Como dijo el brasileño Sarney: «eso significa que los expresidentes tienen tiempo para hacer las maletas». Ahora, la región está viviendo tiempos de bonanza económica por el *boom* de demanda de materias primas y productos agropecuarios. La cuestión reside en saber canalizar el caudal de esta coyuntura favorable para que no se convierta, una vez más, en una avenida torrencial que arrase y no fecunde. Enrique V. Iglesias afirma con razón que para luchar contra las desigualdades en Latinoamérica, las reformas deben ser:

“las referidas a lograr un mayor crecimiento con redistribución, a una mejora de la calidad de la democracia y a la profundización en las políticas de inclusión y cohesión social, los programas de transferencia condicionados a políticas dirigidas a acciones en salud, educación, empleo y seguridad social... La pobreza y desigualdad en nuestra región, aún lacerantes, se están reduciendo con éxito en algunos países (pienso inmediatamente en los casos de Chile, Brasil o México). No es una maldición bíblica sino algo que podemos combatir”.



Hace dos siglos, las insurgencias americanas abrieron una nueva etapa de la Humanidad, con su rebelión victoriosa frente al Antiguo Régimen. Hoy, la insurgencia global se plantea en la tarea compartida de pasar de una rememoración del pasado a construir respuestas políticas con dimensión suficiente para abordar desafíos globales como el climático, el energético, el financiero, el comercial, el migratorio o los objetivos del milenio. Desde 1989, se ha añadido a la agenda la globalización de la democracia como sistema de valores y objetivos compartidos. El medio para hacer frente a estos retos es reforzar la interdependencia. El hecho más significativo en los 20 años transcurridos desde el final de la Guerra Fría, con la desaparición del equilibrio del terror, es el fortalecimiento del multilateralismo regional tras la exasperación del unilateralismo bajo la pretoriana presidencia de Bush Jr. Su principal manifestación es el surgimiento y consolidación de un nuevo grupo, el G20 que refleja más la actual configuración del mundo. El G7 era un club de democracias capitalistas desarrolladas, norteamericanas (Estados Unidos y Canadá), europeas (Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia más la Comisión Europea) y Japón, y con la entrada de Rusia se amplió al G8.

El G20 acaba de celebrar su primera cumbre iberoamericana en Los Cabos en México en junio de 2012. Forman parte del club China y la India, los dos países más poblados del mundo, que han vuelto a escena tras un largo período de ensimismamiento y dominación colonial; potencias emergentes como Turquía, Egipto, Corea del Sur, Australia o de reciente emancipación colonial como Arabia Saudita, Indonesia o Sudáfrica. También figuran en el grupo países americanos del Bicentenario como Argentina, México o Brasil. Además, están España y Holanda, el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Se trata de un grupo de Estados que reúnen más del 66 por 100 de la población mundial con cerca del 90 por 100 del producto y el comercio aunque no compartan muchos valores comunes.

En efecto, se sientan juntos los representantes de la mayor potencia capitalista de la historia, los Estados Unidos con los mandarines comunistas de la República China — ¡paradójicamente, los capitalistas son los deudores y los comunistas, los acreedores!— los líderes de las dos mayores democracias del mundo, India y la Unión Europea, al lado de los saudíes, representantes del riguroso islamismo wahabita.

Para comprender el salto que está dando el mundo basta recordar que el G20 nació como un club de ministros de finanzas y banqueros centrales en 1999 con el fin de hacer frente a las crisis financieras latinoamericanas y asiáticas. Hasta entonces se aplicaba el tratamiento ortodoxo de la purga y el régimen prescritos por el FMI dentro de la ortodoxia del consenso de Washington, como le ocurrió a México con el efecto Tequila, las crisis asiática, brasileña, rusa o la Argentina con el efecto Tango. Ahora, todos están en el G20, tras elaborar los deudores una respuesta más compatible con su dignidad y soberanía en el fortalecimiento de sus economías y la acumulación de reservas. En una década, se ha pasado de la dependencia a compartir la responsabilidad de diseñar el futuro global con una agenda de recuperación económica, supervisión financiera, cambio climático y comercio internacional.

Ciertamente, muchos pueden sentir la nostalgia de que «contra el imperio, vivíamos mejor». No obstante, no se trata de una nueva panacea; para que el nuevo multilateralismo suponga un progreso real debe fortalecer el sistema de las Naciones Unidas y no suponer una marginación del resto de países.

Hoy, el principal desafío es el reforzamiento de la interdependencia. En este proceso, la creación de organizaciones regionales es un paso decisivo. La Unión Europea es una forma pionera en construcción entre los Estados Nación con mayor pasado imperialista en la Historia, conscientes de la necesidad de unirse, al inicio para lograr paz y prosperidad, ahora para contar en el mundo global. Con 27 Estados, 500 millones de ciudadanos y 23 lenguas oficiales es una organización democrática sólo superada en complejidad por la mayor democracia del mundo, la India. Curiosamente, europeos e indios se vuelven a encontrar en la historia tras la aventura de buscarse en el pasado.

En el caso latinoamericano, entre los países que celebran el Bicentenario existen más elementos comunes de historia, identidad y cultura dentro de su rica y orgullosa diversidad. La cuestión es saber si a partir de la afirmación de la independencia se puede generar una interdependencia libre y consentida, aspiración sentida profundamente y posible de realizar. Nosotros estamos también interesados en su éxito, porque América y Europa son los dos continentes más cercanos en lo cultural, artístico, económico y político.

Un buen consejo para avanzar es el que dio hace cinco siglos el Inca Garcilaso de la Vega: «Mundo sólo hay uno». Sin que tengamos derecho a ignorar el sensato consejo de Lula: el mundo no tiene derecho a permitir que la Unión Europea acabe”, porque “lo que hicieron los europeos tras acabar la II Guerra Mundial forma parte del patrimonio democrático de la Humanidad”.

# Hacia la I Cumbre CELAC-UE.

## Contexto y desafíos

Rodrigo Gaete<sup>39</sup>

Hace dos años Chile asumió aquí en Madrid la presidencia del grupo de América Latina y Caribe en el diálogo con la Unión Europea, y con ello la responsabilidad de organizar la séptima cumbre de este proceso, que iniciamos en 1999 con el objetivo de construir una asociación estratégica birregional.

Para Latinoamérica y el Caribe, para nuestra región, los lazos con Europa son uno de los más antiguos y amplios, con antecedentes formales desde 1974, cuando se inició el diálogo parlamentario entre América Latina y la Unión Europea. Así, y tras casi cuatro décadas, la relación con la Unión Europea, es probablemente la más madura que América Latina y el Caribe sostiene a nivel extra regional, generando un ideario común y un trabajo en torno a principios compartidos.

Para dimensionar qué significa esta asociación, esta sólida relación entre ambas regiones, basta decir que nuestra población conjunta, de ambas regiones, equivale a un sexto del total mundial con más de 1.070 millones de habitantes. Juntos conformamos casi un tercio de los estados soberanos representados en Naciones Unidas; el producto de nuestras regiones constituye prácticamente el 30% de la economía del mundo, y comercialmente representamos un poco más del 20 % del intercambio internacional. Y en el plano político, un hecho de la mayor valoración para el estado mundial: somos la más amplia zona de paz y democracia de todo el mundo.

Han transcurrido dos años desde la sexta cumbre entre América Latina y Caribe y la Unión Europea, celebrada en Madrid en mayo de 2010. En este periodo, la asociación estratégica se ha ido fortaleciendo en cada uno de los ejes definido en el plan de acción de Madrid: ya sea combate a las drogas, las migraciones, la cohesión social, ciencia y

---

<sup>39</sup> Director General Adjunto para Asuntos Bilaterales. Alto funcionario para la Cumbre CELAC-UE. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

tecnología, medio ambiente y mejores instituciones democráticas que promueven el pleno respeto de los derechos humanos.

Pero también constatamos que en este periodo ha habido circunstancias que han ido configurando nuevos desafíos para la relación birregional.

El principal desafío actual tiene que ver en el contexto en que tendrá lugar la próxima cumbre entre América Latina y Caribe y la Unión Europea. Por un lado, tenemos una Unión Europea que está sufriendo una severa crisis económica y de endeudamiento financiero, con menores tasas de crecimiento o decrecimiento, y un alto desempleo que ha provocado escepticismo entre sus miembros respecto el valor de la integración. En América Latina observamos este fenómeno, especialmente cuál será la respuesta de la Unión Europea, si esta crisis significa una mirada hacia adentro, cuál va a ser el camino que va a tomar la cooperación debido a los menos fondos disponibles para esto.

Por otro lado, tenemos una América Latina y un Caribe que crece. Somos la segunda región del mundo que más crece en este momento: crece en la diversidad de sus modelos de desarrollo, con más democracia y más integración, pero todavía es la región del mundo con mayor desigualdad, con un gran desafío en materia de combate a la pobreza, con un importante desafío en materia de mejorar la productividad, y con riesgo -y aquí voy a utilizar palabras de la CEPAL-, de reprimarización de nuestras exportaciones.

En todo caso, por primera vez en nuestros doscientos años de independencia, América Latina y Caribe tienen, hoy día, una voz única en la recientemente creada comunidad de estados de América latina y Caribe, CELAC.

La asimetría que existía en 1999, cuando iniciamos este proceso de cumbres, hoy es sin duda menor.

Hasta fines del siglo XX, la integración regional latinoamericana y caribeña, a través de sus subregiones geográficas, daba cuenta de la diversidad de una vasta zona con diagnósticos y soluciones particulares. Como nos reconocieron la propia comisión europea en su estrategia de aproximación a América Latina en 1995, se identificaban claramente cuatro espacios: los siete países de Centroamérica que integran el SICA, los quince miembros del Caribe representados de

la Comunidad del Caribe CARICOM, el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina. Paralelamente, Chile y México con procesos separados.

Pero al iniciarse el siglo XXI, los procesos de integración derivaron en un nuevo paradigma de una integración multidimensional, una manera diferente de agruparse. Además del factor geográfico, se pueden apreciar otras formas de integración por motivos geoestratégicos o de principios compartidos, como es el caso de la UNASUR, La Alianza del Pacífico, la CELAC o como es el caso del ALBA.

Chile tiene el honor de presidir en 2012 dos nuevos y relevantes mecanismos de integración en nuestra región: por una parte la Alianza del Pacífico que nos une con México Colombia y Perú -tenemos a Panamá y Costa Rica como observadores, por el momento-, en la más ambiciosa agenda integradora de las Américas, que va mucho más allá del libre comercio.

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de países con modelos de desarrollo favorables al libre mercado, cuyo tratado, como ustedes saben, se constituyó en Antofagasta, una ciudad al norte de Chile. Este mecanismo propone una integración profunda, con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, siguiendo el modelo europeo. Constituye el 35% del PIB de América Latina y constituye el 55% del comercio de la región.

Pero el gran hecho que viene a marcar un antes y un después en la integración regional de América Latina y el Caribe, es el surgimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, el 3 de diciembre de 2011 en Caracas.

La CELAC integra de manera plena a los 33 países continentales e insulares de la región, y plantea una agenda para la integración y el desarrollo de América Latina y el Caribe basada en una cantidad de documentos consensuados en ámbitos tan estratégicos como la energía, la infraestructura, la coordinación financiera, el desarrollo social, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

Este año el trabajo de coordinación es ya un resultado notable, al lograrse consensos entre países de visiones diversas, que demostraron capacidad de unirse en torno a objetivos comunes. Se sientan así las bases de un proyecto común latinoamericano y caribeño, con instru-

mentos como un plan de acción que ira siendo impulsado y profundizado por sus sucesivas presidencias *pro tempore*: la primera en 2012, la de Chile que en enero de 2013 entregaremos a Cuba y, en 2014, la asumirá Costa Rica.

LA CELAC tiene por mandato, la coordinación entre los diversos mecanismos de integración existentes en América Latina y el Caribe, promoviendo las complementaciones y evitando la duplicidad de esfuerzos. Y más allá de su espacio, la CELAC, asume además plenas capacidades de interlocución extra regional, modificando por ejemplo las formas de representación diplomática de los países latinoamericanos y caribeños en el exterior, transformándose en la voz de la región.

En este contexto, cabe destacar que la primera vinculación extra regional reconocida en los documentos fundacionales de la CELAC, es precisamente el dialogo con Europa. De esta forma, un primer hecho que viene a cambiar trece años de historia de cumbres birregionales, es algo que está lejos de ser una formalidad. Santiago 2013 traerá un cambio de denominación y probablemente del fondo de las cumbres. Nosotros no buscamos ser fundacionales en nuestra cumbre. Estamos abiertos a que sea la primera o la séptima -reconociendo el número de histórico y el acervo que hemos tenido.

Así pues, Santiago 2013, inaugurará nuevas institucionalidades, en un nuevo contexto de mayores equilibrios, con la participaciones de más actores y con nuevos formatos de dialogo. Sigue vigente el camino trazado, la intensidad en los diálogos sectoriales y las acciones impulsadas en el Plan de Acción de Madrid, pero se suman nuevas formulas y nuevos contenidos en la ruta de profundizar nuestra asociación estratégica.

Parte fundamental de la asociación entre América Latina - Caribe y la Unión Europea, ha sido la creación de una red de acuerdos comerciales. En Madrid se avanzó en las negociaciones con el SICA, con Perú y con Colombia, pero la red esta aun incompleta. Probablemente no se completará en Santiago. Pero aun cuando se pudiera efectivamente avanzar o concretar el acuerdo con Mercosur o con los países andinos restantes, se vuelve aún más necesario tener en cuenta que los acuerdos de asociación son solo uno de los instrumentos de la asociación con Europa, no constituyen la asociación en sí misma.

La asociación estratégica está dada básicamente por el eje de contenidos transversales que orientan la relación en sus distintos espacios de expresión, tales como los trabajos ministeriales, los diálogos de expertos, los vínculos empresariales, los lineamientos de cooperación, los debates parlamentarios, las mesas de la sociedad civil, entre otros. Y todo ello, a partir de la línea de continuidad del trabajo por el desarrollo social y el desarrollo sustentable que nos defiende ante la comunidad internacional.

Nuestras regiones mantienen importantes vínculos económicos y de cooperación. La Unión Europea es el mayor inversionista, el mayor cooperante y el segundo socio comercial de América Latina y Caribe. No obstante, la tendencia en el ámbito comercial y especialmente de las inversiones, es decreciente, y esto es lo que motiva la propuesta chilena de agenda para la próxima cumbre CELAC-UE de Santiago, en enero de 2013. El tema acordado para la Cumbre de Santiago es una contribución concreta y necesaria a este objetivo: construir una alianza para el desarrollo sostenible a través de la promoción de un tipo de inversiones de calidad social y ambiental.

La contracción de la inversión y su escasa diversificación, la arremetida de nuevos competidores comerciales y de inversores asiáticos, así como los cambios a la cooperación de la Unión Europea, que afectan a países latinoamericanos aún vulnerables, plantean nuevos escenarios que debemos abordar de manera proactiva.

La idea - fuerza detrás de este tema central, es promover un desarrollo sostenible basado en la complementariedad social y ambiental, promoviendo inversiones que favorezcan una economía respetuosa del medio ambiente y responsable con las comunidades locales, fomentando la innovación, el emprendimiento, la pequeña empresa y la responsabilidad social empresarial.

Pero, además del tema central, queremos profundizar el plan de acción trazado en Madrid, incorporando nuevos ejes relacionados a algunos elementos de la seguridad que son urgentes, y que nuestra región ha determinado prioritarios de abordar. Nos referimos a la seguridad pública, a la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la seguridad social y la seguridad laboral.



En todos estos componentes tenemos un camino concreto que avanzar. Pensamos que la ampliación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social al espacio CELAC-UE, podría brindar protección social a los migrantes de ambas regiones. Entendemos que este es un camino no exento de dificultades, pero esperamos que en Santiago, y con la ayuda de SEGIB podamos lograr al menos lanzar las bases de un futuro acuerdo de seguridad social.

Asimismo, los temas migratorios tendrán también resultados efectivos. Esperamos lanzar un compendio estadístico de migraciones CELAC-UE, como primera fuente directa que nos permitirá conocer las tendencias del proceso migratorio en un sentido bidireccional, para orientar, desde allí, políticas eficientes.

En el área de drogas, que constituye el sexto punto del Plan de Acción de Madrid, estamos proponiendo un nuevo mecanismo de trazabilidad de sustancias ilegales, de sustancias químicas, para identificar el origen de las drogas incautadas y favorecer la implementación de medidas de control. Hemos incorporado además, una iniciativa argentina, y por vez primera en este proceso la dimensión de género, como elemento transversal en el diálogo birregional.

En el plano institucional, esperamos la puesta en marcha de la Fundación EULAC, que desde ya está trabajando arduamente, en su función de promover una asociación estratégica que trascienda a la ciudadanía, ahora con sus estatutos y mecanismos de funcionamiento acordados.

Respecto a la Fundación, voy agregar algo saliéndome del texto, pero es importante que todos los países de ambas regiones nos comprometamos en el financiamiento de esta Fundación: esta no es una fundación europea para asistir a Latinoamérica, es una fundación de ambas regiones para darle contenido y enriquecer el diálogo birregional.

Por último, esperamos anunciar en la Cumbre de Santiago el acuerdo de establecer una zona euro latinoamericana y caribeña de paz, que nos comprometa a trabajar unidos en función de la estabilidad birregional, y a no recurrir al uso o amenaza del uso de la fuerza, para la resolución de los conflictos.

Otro objetivo que nos hemos propuesto como presidencia chilena, en la línea de promover una asociación estratégica inclusiva, es abrir el

espacio de intercambio a nuevos actores del mundo civil, promoviendo su interlocución directa con los niveles oficiales. Hemos promovido la participación activa de nuevos sectores, por ejemplo, se está preparando una cumbre académica, donde quienes forman las nuevas generaciones podrán reunirse para generar una reflexión conjunta sobre la asociación en este ámbito. Igualmente vemos con mucho interés una iniciativa de la Fundación EULAC de reunir a los medios de comunicación en una cumbre propia.

Todo ello se suma a los tradicionales eventos complementarios que organizan, ya sean los parlamentos de ambas regiones, los empresarios, los sindicatos y las sociedades civiles, y que en Santiago podrán tener un rol protagónico y directo.

El dialogo entre mandatarios, también buscamos en Santiago que tienda a ser más eficiente, con menos espacios protocolares y más espacio de trabajo en contacto personal. A esto responde la idea de reunir a los mandatarios en dos espacios cerrados de retiro: uno para dialogar de manera abierta, sobre el contenido de la Cumbre, sobre el tema central, y otro cerrado para temas contingentes y de la coyuntura.

Los ministros de relaciones exteriores se reunirán igualmente en torno a un tema central. Asimismo, las tradicionales “mini cumbres”, que han implicado un esfuerzo adicional especialmente para la parte europea, serán realizadas en el marco de la cumbre solo a expresa solicitud de las partes y en un formato informal, más flexible. Estamos haciendo un esfuerzo para que la declaración de Santiago reúna las condiciones de ser breve, concisa y dedicada al tema central. Este es el sello que la presidencia chilena propone en cuanto a formato. Mayor eficiencia, eficiencia y focalización en los contenidos de su trabajo.

Por último, no puedo dejar de recordar que, para América Latina y el Caribe, la Unión Europea sigue siendo un modelo de integración. Precisamente en abril pasado, nuestro canciller, Alfredo Moreno, participando en un seminario aquí mismo en la SEGIB, señalaba que la Unión Europea es el espejo en el que nuestro continente quiere mirarse. La integración es la palabra del futuro, y no hay mejor lugar para mirar que hacia Europa.

Europa es producto de esos principios fundamentales y ha sabido construir las herramientas para poder superar sus dificultades de manera colectiva. Hoy imperan en Europa la democracia, los derechos humanos, la paz y el desarrollo. Y esto, que parece normal, en realidad ha sido producto de un enorme trabajo colectivo.

Para nosotros -y lo digo especialmente por las responsabilidades que enfrenta Chile en la integración latinoamericana y caribeña-, la mejor fuente de inspiración sigue siendo el proceso europeo, que con sus más de seis décadas de construcción comunitaria, nos ha demostrado que la integración es la solución para crecer, desarrollarnos y solucionar las nuevas amenazas y problemas comunes en forma conjunta y colectiva.

**SECCIÓN III.**

**Miradas Cruzadas CELAC-UE**

# **La crisis financiera internacional en América Latina y el Caribe y en la Unión Europea: Reacciones y nuevos desafíos**

Alicia Bárcena<sup>40</sup>

En 2009, y como consecuencia de la crisis financiera global que eclionó en el sistema financiero de los Estados Unidos a mediados del 2007, por primera vez desde el final de la segunda guerra mundial, se registró una contracción del PIB mundial. Luego de la quiebra del banco Lehman Brothers, en septiembre de 2008, los precios de los activos se desplomaron, y fue cada vez más evidente que las capacidades de los mecanismos privados para contener y resolver la crisis eran insuficientes y que, si no mediaba una contundente intervención pública, esta escalaría en magnitud y sus consecuencias económicas y sociales serían intolerables. La intervención de los gobiernos, tanto en los países desarrollados como en América Latina y el Caribe, apuntaron a contener la crisis de confianza para restaurar el funcionamiento de los mercados financieros y el flujo de crédito, crear condiciones para la recuperación de la solvencia de instituciones financieras afectadas por las fuertes pérdidas de valor de sus activos, y un conjunto de medidas paliativas de las previsibles consecuencias sociales.

A la vez, y en particular en los países de la Unión Europea, se propuso un conjunto de reformas a la regulación y supervisión financieras tendientes a superar las falencias que la crisis había hecho evidentes. Un mayor énfasis en aspectos macroprudenciales de la regulación, el control de los comportamientos procíclicos y de los riesgos sistémicos, y mejoras en los requisitos de liquidez para hacer frente a episodios críticos, figuran entre los rasgos salientes de las reformas propuestas.

La pronta acción de gobiernos y autoridades monetarias luego del episodio Lehman Brothers marcó un cambio significativo, en especial de parte de las autoridades en los Estados Unidos, en la conducción de la política económica en tiempos de crisis. Anteriormente al estallido

---

40 Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.

de la crisis financiera del 2007-2009 la orientación principal consistía en privilegiar la actuación libre de los mercados y evitar el “riesgo moral” e incentivos perversos que pudieran derivarse de operaciones de rescate de instituciones financieras. Pero en esta ocasión, se hizo evidente que los riesgos de una crisis sistémica y sus potenciales efectos resultaban demasiado grandes como para esperar que esta fuera resuelta en forma rápida y a bajo costo social mediante la sola acción privada. En contraste, en Europa este cambio de orientación se dio con mayor premura y tempranamente las autoridades monetarias y financieras adoptaron un conjunto de medidas de salvataje del sistema financiero.

Las medidas tomadas por las autoridades monetarias, que incluyeron la reducción de tasas de interés y medidas no convencionales de aumento de liquidez, garantías de deudas bancarias, recapitalización de las instituciones, compras de activos comprometidos, y flexibilización de los requisitos a los colaterales exigidos al momento de acceder a líneas de liquidez, lograron efectivamente su cometido. A partir de los primeros meses de 2009 se alivió la crisis de confianza, se evitaron corridas bancarias y se contuvo la quiebra de instituciones con alcance sistémico. Sin embargo, estos logros implicaron ciertos costos. Las medidas adoptadas de contención de riesgo de pérdidas, recuperación de confianza de los mercados mediante garantías, y la limpieza de las carteras a través de la compra por parte de entidades estatales o semi-estatales de activos comprometidos, trasladaron el riesgo privado hacia un mayor riesgo de la deuda pública. En efecto, los premios por riesgo de la deuda soberana de varios países europeos exhibieron importantes alzas.

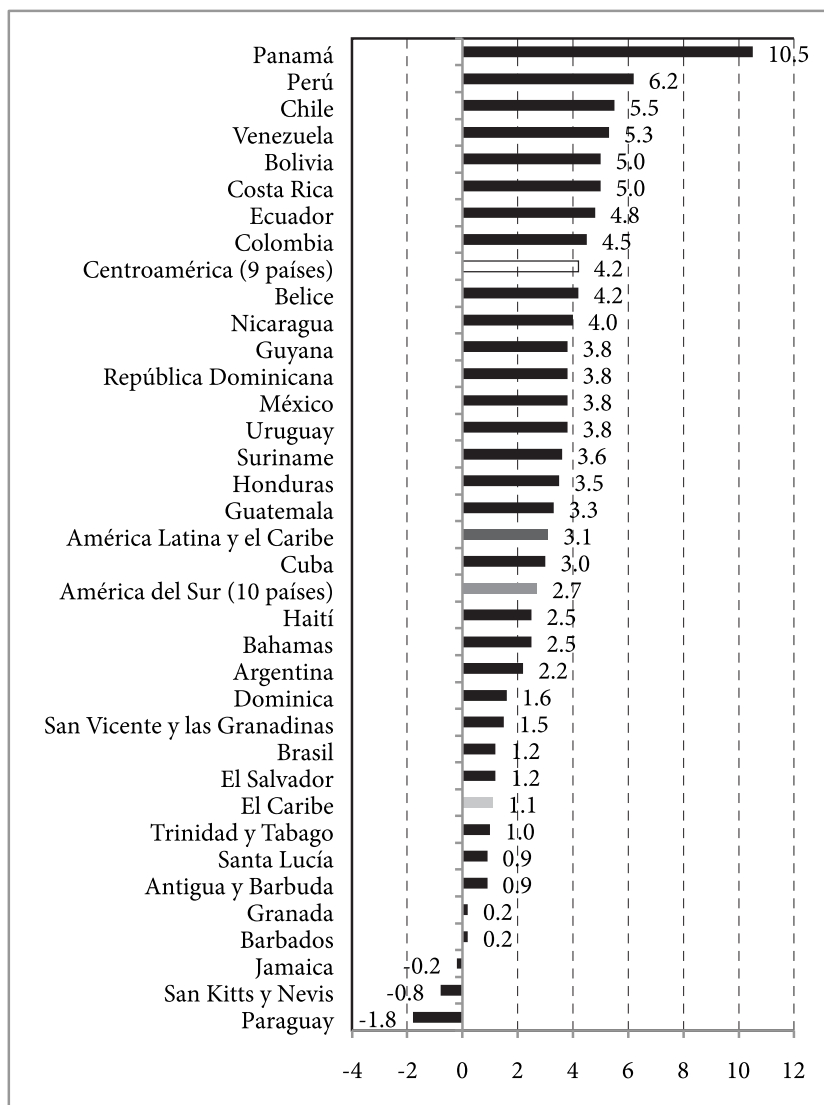
A pesar de que América Latina y el Caribe y la Unión Europea anotaron una contracción de sus economías, el impacto de la crisis financiera fue diferenciado. Mientras que en América Latina y el Caribe el principal canal de transmisión de la crisis fue el sector real, con fuertes caídas de la demanda externa que se tradujeron en una contracción de la actividad económica interna, en la Unión Europea, la crisis se propagó más intensamente a través del sistema financiero. El diferenciado impacto se debió en gran medida al limitado grado de desarrollo de los sistemas financieros en los países de América Latina y el Caribe, así como a la baja integración de estos con el resto del mundo. Por su parte, los países de la Unión Europea mostraban

una elevada integración de sus sistemas financieros, no solamente en términos intrarregionales, pero también con el sistema financiero de Estados Unidos, lo cual aumentó en forma considerable su exposición al desplome de los precios en los activos.

### **Reacciones en América Latina y el Caribe**

Después de crecer en forma sostenida durante el período 2003-2008 a una tasa promedio anual de 4,8%, en el 2009 el PIB de América Latina y el Caribe se contrajo un 1,9%, lo cual se tradujo en una disminución del PIB por habitante regional de 3% (véase el gráfico 1). La contracción económica del 2009 es la más importante desde 1983, año en el cual el PIB regional cayó 2,5% y el PIB por habitante un 4,6%. Durante 2010 los países han mantenido la recuperación de sus economías iniciada en el segundo semestre de 2009. Así, para el año en su conjunto la CEPAL estima que la tasa de crecimiento del PIB regional se acercará a los niveles registrados antes del detonar de la crisis, esto es, un 5,2%.

**Gráfico 1**  
**Producto interno bruto total**  
 (Millones de dólares a precios constantes de 2005)  
**Tasas de variación**

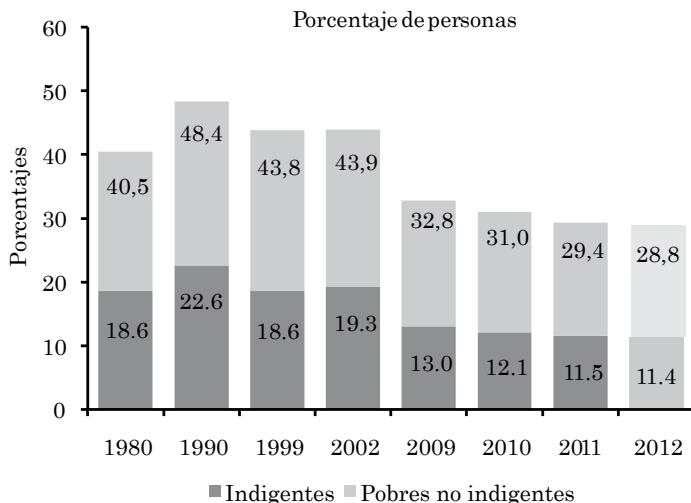




Tal como lo ha señalado la CEPAL, con la excepción de algunas economías del Caribe y América Central, esta crisis encontró la región mejor preparada que en crisis anteriores. El alto dinamismo de la actividad económica interna y de la economía mundial, junto al mayor acceso a los mercados financieros internacionales, y las ganancias provenientes de la importante mejora de los términos del intercambio verificada en el período 2003-2008 posibilitó una importante acumulación de activos tanto mediante un aumento de las reservas internacionales como la constitución o reactivación de fondos de estabilización. A esto se sumó un manejo fiscal prudente, con la obtención de superávits primarios en varios países; la implementación de programas de consolidación y reducción de deuda externa, lo cual se tradujo en una disminución de esta como porcentaje del PIB, y su recomposición, tanto en términos de plazos como de tasas; y la adopción de regímenes de tipo de cambio flexibles con diferentes grados de intervención de las autoridades en los mercados cambiarios. Se observó también una significativa mejora de los indicadores del mercado de trabajo, con la mayor actividad económica expresándose en aumentos del empleo, en particular del empleo asalariado, permitiendo al mismo tiempo una reducción de la tasa de desocupación.

Al elevado dinamismo de la actividad económica y a las mejoras en el mercado de trabajo se sumó el aumento de los ingresos de las familias distintos a aquellos provenientes del trabajo, en particular, los mayores envíos de remesas provenientes de los familiares emigrados y aquellos provenientes de programas de transferencias directas a las familias, todo lo cual permitió una reducción en los niveles de pobreza. Así, entre 2003 y 2008 la tasa de pobreza regional disminuyó desde 44% a 33%, a la vez que la tasa de indigencia se redujo del 19,4% al 12,9% (véase el gráfico 2). En términos del número de habitantes, estos resultados indican que en estos cinco años 41 millones de latinoamericanos salieron de una situación de pobreza, 26 millones de los cuales abandonó la situación de indigencia. A raíz de la contracción económica del 2009, estos indicadores acusaron un deterioro que, si bien no elimina los logros de los últimos años, frena y revierte la tendencia: la tasa de pobreza se incrementó al 34,1% a la vez que la indigencia subió al 13,7%. No obstante, el impacto de la crisis económica en los indicadores de pobreza se vio mitigado por el aumento de los salarios reales, debido esencialmente a las políticas de incremento del salario mínimo en un contexto de reducción de las tasas de inflación.

**Gráfico 2**  
**América Latina:**  
**Porcentaje de indigentes y pobres no indigentes 1980-2012.**



A finales del 2009 los indicadores laborales mostraban un panorama mixto. Como consecuencia de la disminución de la demanda de trabajo, la tasa de desempleo regional aumentó del 7,3% en el 2008 al 8,2% en 2009, lo que supone un alza en el número de desempleados de alrededor de 2 millones de personas. A la vez, la tasa de ocupación cayó 0,5 puntos porcentuales con relación a 2008, siendo esta caída un fenómeno bastante generalizado. En el agregado regional, el empleo aumentó un 1,3% reflejando principalmente una mayor expansión del trabajo por cuenta propia, a la vez que el leve incremento del empleo asalariado obedece al crecimiento del empleo público. Además se apreció un deterioro de la calidad del empleo, reflejado en el alza del número del subempleo por horas, fenómeno extendido a casi todos los países de la región. Para el 2010, la CEPAL estima que la tasa de desempleo regional disminuya al 7,8%.

La caída en la actividad económica en 2009 se debió no solamente a una disminución significativa de la demanda externa, sino que también a una reducción de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión. El agravamiento de la crisis financiera internacional en

septiembre de 2008 generó un fuerte cambio en las expectativas de los agentes económicos que, en un entorno de elevada incertidumbre y con acrecidas dificultades para acceder a financiamiento, se tradujeron en una caída importante del gasto total. A la caída del consumo de las familias contribuyó también la incertidumbre sobre la evolución de su situación laboral y la aguda caída de las remesas de los emigrantes. La acentuada disminución de la formación bruta de capital fijo resultante de negativas expectativas, se tradujo en la paralización de proyectos de inversión y la drástica caída de la inversión en maquinaria y equipos. Como consecuencia, se registró una importante contracción del volumen importado de bienes.

Este escenario empezó a cambiar a partir del segundo, y en algunos casos, tercer trimestre del 2009. La recuperación de la actividad económica estuvo impulsada por: i) los programas de estímulo a la actividad económica implementados por las autoridades; ii) la reducción de las tasas de interés de referencia; iii) el aumento de los salarios reales en la mayoría de los países a causa de la fuerte reducción en las tasas de inflación; iv) el aumento de la actividad del sector financiero, en particular en lo que se refiere a la concesión de crédito, que se había detenido en el cuarto trimestre de 2008; y v) por una recuperación en la actividad industrial, aunque desde niveles muy bajos, e impulsada también por el término del proceso de ajuste de existencias.

Asimismo, las autoridades de los países implementaron, a partir del cuarto trimestre de 2008, medidas destinadas a mitigar los efectos de la crisis en sus economías, aunque con enormes diferencias entre países determinadas por las distintas capacidades y las particularidades de cada caso. A grandes rasgos, estas medidas comprenden aquellas orientadas a restaurar la confianza y el funcionamiento de los mercados financieros, y aquellas cuyo objetivo fue apuntalar la debilitada demanda interna, en algunos casos mediante políticas focalizadas que atendieran a los sectores más vulnerables. La puesta en marcha de programas de estímulo fiscal y monetario, en un contexto de disminución de la incertidumbre, y de una relativa normalización de los mercados financieros y mayor acceso al crédito, así como de un mayor dinamismo de la economía internacional, contribuyó a una gradual recuperación de la actividad económica a lo largo del año, que se consolidó en 2010 gracias al impulso del consumo privado y de la inversión y, en menor medida, de las exportaciones.

A pesar de que la recuperación económica se ha mostrado bastante rápida, persisten importantes interrogantes sobre la evolución de la economía mundial que pueden oscurecer el panorama en el mediano plazo. La crisis por la cual atraviesan algunos países de Europa, puede dar lugar a cambios significativos en el escenario internacional, con consecuencias negativas tanto sobre el precio y los volúmenes de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia Europa, como en los envíos hacia la región de remesas de trabajadores emigrados en los países europeos. Por otra parte, persiste la preocupación por algunas economías del Caribe de habla inglesa cuyo nivel de endeudamiento es muy elevado, lo que las deja en una situación de vulnerabilidad.

### **Reacciones en la Unión Europea**

Los países de la Unión Europea, al igual que América Latina y el Caribe, venían creciendo a tasas elevadas. Entre 2000 y 2007, esta región creció a una tasa promedio anual del 2,2%, siendo 2006 y 2007 los años de mayor crecimiento. Irlanda era la economía que mostraba el mayor dinamismo, con un crecimiento promedio de 5,5% entre 2000 y 2007. El dinamismo de estas economías se empezó a resentir en 2008, con una importante desaceleración del crecimiento, impactado por el fuerte cambio en las expectativas de los agentes económicos a raíz de los sucesos de septiembre de 2008.

Adicionalmente, la mayor integración con el resto del mundo de los sistemas bancarios europeos, y en particular con el sistema financiero de Estados Unidos, contribuyó a magnificar el impacto de la crisis dada la elevada incertidumbre que existía en ese entonces respecto de la calidad de los activos y pasivos de los bancos de la región. En un contexto en el cual los mercados interbancarios se cerraron, los bancos europeos pasaron a depender de la liquidez provista por el Banco Central Europeo para poder mantener sus operaciones. En consecuencia, se registró una disminución importante del crédito, y mayores exigencias en términos de garantías.

Pese a las dificultades, la Unión Europea, y en particular la Zona Euro, mantuvieron su posición común. En este sentido, la existencia de una moneda común permitió que aquellos países que presentaban una elevada vulnerabilidad externa no se vieran enfrentados además a presiones cambiarias, con las consecuentes implicancias en

términos de desequilibrios entre sus activos y sus pasivos externos. No obstante, la crisis puso en evidencia la existencia de importantes desequilibrios que se habían acumulado en los últimos años, así como divergencias en los patrones de crecimiento de los países del bloque. La Unión Europea contiene, al igual que América Latina y el Caribe, realidades económicas distintas entre sus países.

En lo relacionado con los desequilibrios externos, mientras que un grupo de países ha sostenidamente registrado un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, otro grupo ha incrementado su vulnerabilidad externa al acumular en forma creciente un déficit en este agregado. Se aprecia así que dentro del bloque podemos encontrar un grupo de países cuyo crecimiento se asienta principalmente sobre el fuerte dinamismo de la demanda externa y donde los sectores más dinámicos son aquellos vinculados con las exportaciones, en gran medida ligados con la industria manufacturera. Por otra parte, aquellos países en los cuales los desequilibrios externos se han hecho cada vez más notorios, anotaron igualmente una acumulación de desequilibrios internos, y el crecimiento de sus economías se ha asentado fuertemente en el elevado dinamismo de la demanda interna. En este contexto, uno de los sectores que más ha impulsado estas economías fue el sector de la construcción.

Adicionalmente se constató que en algunos países el crecimiento del sector financiero estaba muy por encima del crecimiento del resto de la economía, e inclusive, muy por encima del promedio de la Unión Europea. Esto, en un contexto en el cual la supervisión financiera no se desarrolló a la par del aumento del peso relativo de este sector en las economías.

Como resultado del impacto de la crisis financiera, el PIB agregado de la Unión Europea anotó una contracción de 4,2% en 2009, después de alcanzar un magro crecimiento del 0,7% en 2008. La formación bruta de capital, que creció en forma sostenida entre el 2003 y el 2007, cayó en el 2008 y se desplomó en el 2009, con una disminución cercana al 15%. Tanto el valor de las exportaciones como el de las importaciones de bienes disminuyeron en forma considerable (alrededor del 20%) y la tasa de desempleo avanzó desde un nivel cercano al 7,5% en 2007 y 2008, a una cifra por sobre el 9% en el 2009. Por su parte, el saldo en cuenta corriente de la Zona Euro anotó un déficit de 0,7% en 2008, el

primero desde el 2000, el cual se redujo a 0,4% en 2009, a consecuencia de la mayor contracción de las importaciones de la región.

Al contrario de América Latina y el Caribe, región en la cual el desempeño de las economías fue mixto, en los países de la Unión Europea la caída del PIB fue generalizada. En aquellos países cuyo crecimiento se asentaba esencialmente sobre la demanda externa, el magro dinamismo de la demanda interna no fue suficiente para revertir la caída en la demanda de productos y servicios exportados. En aquellos países con mayores vulnerabilidades externas, y por lo tanto más afectados por las grandes dificultades de obtención de financiamiento en los mercados internacionales, la contracción de la demanda interna fue una consecuencia natural de la importante caída del crédito. En este contexto, se registró una significativa reducción en los volúmenes de exportaciones y de importaciones de bienes. La caída en la demanda interna reflejó también la reducción del gasto de los hogares, debido tanto a la incertidumbre sobre la situación laboral, como también por la percepción de una disminución de su riqueza a la luz de las caídas de los precios de los activos. Por su parte, la caída de la inversión guarda similitudes con lo acontecido en América Latina y el Caribe, obedeciendo a fuertes procesos de ajustes de inventarios por parte de las empresas, y la postergación de proyectos de inversión en vista de la escasez de crédito y la incertidumbre sobre el devenir de la economía mundial.

En un contexto de incremento de estos desbalances, los países que anotaban mayores desequilibrios externos fueron aquellos que se vieron más afectados por el virtual cierre de los mercados financieros, y en particular la falta de liquidez. A su vez, los países que exhibían mayores dificultades en sus sectores bancarios registraron igualmente el mayor empeoramiento en sus cuentas fiscales, como resultado de los programas de salvataje financiero.

Como el propósito de mitigar el impacto económico y social de la crisis, las autoridades europeas, adoptaron un conjunto de medidas. Se estima que el tamaño del paquete de ayuda fiscal para la Unión Europea en su conjunto fue equivalente a 5 puntos porcentuales del PIB del bloque. Este paquete incluye los efectos de los estabilizadores automáticos (subsidios de desempleo y otros programas de la red de seguridad social) y las medidas de estímulo fiscal discrecionales por

un monto equivalente al 1,8% del PIB de la zona euro. Igualmente, las autoridades monetarias de la zona euro redujeron la tasa de interés a mínimos históricos, desde un 4% en 2008 a 1,2% en 2009.

En lo relacionado con los indicadores del mercado de trabajo, los costos laborales venían creciendo en la Unión Europea inclusive durante el 2008. A raíz de la rápida contracción en la actividad económica en el cuarto trimestre de 2008, el desempleo empezó a aumentar, siendo el sector de la construcción particularmente afectado. En el caso de la manufactura, las medidas adoptadas por las empresas, así como la concesión de subsidios en algunos casos, permitió que el impacto en el empleo no fuera tan alto. No obstante, tanto la productividad como los costos laborales se vieron afectados. Como resultado, la tasa de desempleo en la región aumentó en forma importante, siendo esta alza bastante pronunciada en algunos casos, tal como lo demuestra el caso de España, en que la tasa de desempleo aumentó desde 8,3% en 2007 a 18% en 2009.

La Unión Europea venía registrando en los años previos a la crisis un proceso de consolidación fiscal, que no obstante no haber alcanzado completamente sus objetivos, situaba a los países en una mejor posición. Sin embargo, en muchos de los países no se alcanzaron los niveles establecidos en el Tratado de Maastricht, en términos de deuda pública y de resultado fiscal, ambos como porcentaje del PIB. En 2008, el déficit del gobierno central superaba el 7% en Grecia e Irlanda, a la vez que en España este anotó un 4,1%; solamente Alemania y los Países Bajos no presentaban déficit.

En varios países se puede atribuir el deterioro de las finanzas públicas y el consiguiente aumento en la deuda pública en el 2009 al efecto de las operaciones de rescate del sistema financiero, a la pérdida de ingresos fiscales provenientes de la menor actividad económica, tanto por concepto de impuestos indirectos como de impuestos a la renta, y al mayor gasto debido a las medidas adoptadas para enfrentar las consecuencias sociales de la crisis. Si bien el alza en el nivel de endeudamiento representó una preocupación, se podría argumentar sobre su carácter transitorio y acotado, con posibilidades de reversión una vez que los gobiernos procedieran a la venta de los activos adquiridos en el marco de los programas de saneamiento de la cartera de crédito de los bancos y, en especial, si la contención de la crisis evitaba la materialización de los riesgos implícitos en los pasivos contingentes.

No obstante, en varios países el déficit fiscal proyectado obedeció a una dinámica propia, explicada por una tendencia en sus ingresos y gastos que anticipaban un crecimiento permanente del endeudamiento más que un alza transitoria resultante de la crisis. Es así como las estimaciones apuntaban a que a partir de 2010, y en términos promedio, los países de la zona euro exhibirían una deuda del gobierno central equivalente a algo más del 80% del PIB, y en algunos casos, superior al 100%.

En el primer trimestre de 2010, la atención se centró en un grupo de países (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) cuya situación se presentaba como más vulnerable. Dentro de este grupo, al desencadenarse la crisis, solo España e Irlanda exhibían niveles de endeudamiento público acordes con el Tratado de Maastricht, en tanto que Grecia e Italia mostraban ya altos niveles de endeudamiento. Dudas sobre la capacidad de Grecia de mantener el servicio de la deuda y los elevados montos de títulos griegos como activos de los sistemas bancarios de algunos de estos países, generaron inquietudes sobre su solvencia, lo que acrecentó las presiones sobre el sistema financiero europeo y desafió la capacidad de las autoridades monetarias europeas, y en particular, del Banco Central Europeo de restablecer la confianza en el mismo. A esto se sumó el nervosismo de los mercados internacionales respecto de la permanencia de estos países en la Zona Euro, y la confianza en la moneda común.

Sin embargo, a lo largo del 2010 se hizo notoria la recuperación de las economías europeas. Aquellos países que dependen en mayor medida de la demanda externa empezaron a recuperarse en el segundo semestre de 2009, en algunos casos en forma vigorosa, tal como es el caso de Alemania. No obstante, y al igual que en el caso de América Latina y el Caribe, esta recuperación no está exenta de interrogantes.

### **Los desafíos a partir de la actual coyuntura**

Si bien una mirada superficial podría concluir que América Latina ha sorteado con facilidad la actual coyuntura, en tanto que la Unión Europea enfrenta mayores obstáculos para su crecimiento, el análisis previo ha destacado la heterogeneidad de la situación económica al interior de los dos grupos de países. A la vez, es posible identificar ciertos rasgos comunes en los desafíos que enfrentan ambas regiones, si bien con matices distintos en cada caso.



En ambos casos se aprecian casos cuya solución es difícil y que requerirán de una importante cuota de apoyo financiero externo y tiempo para la maduración de las reformas necesarias. Se trata de países, algunos muy pequeños, cuya vulnerabilidad externa es muy elevada y que, en algunos casos exhiben una situación fiscal que requiere un importante grado de consolidación en orden a recuperar la estabilidad de su deuda pública y la confianza en sus políticas económicas. Caben en esta categoría algunos países de América Central, del Caribe y algunos países de la Unión Europea. En el caso de América Latina y el Caribe esta situación es agravada por la elevada incidencia de la pobreza en algunos países.

No obstante, en el caso de los países que enfrentan los desafíos de una consolidación fiscal existen importantes diferencias en ambas regiones. En el caso de América Latina y el Caribe, en la mayoría de los casos se aprecia una baja carga fiscal. El desafío de lograr la estabilidad fiscal requiere en estos casos principalmente de un aumento y racionalización de la carga tributaria, y mejoras en la transparencia y rendición de cuentas de la ejecución de los programas que involucren gastos y/o subsidios, la modernización del aparato público y de las empresas públicas y el reforzamiento del carácter redistributivo de las políticas. En suma, junto con el aumento en el nivel de recursos, el desafío principal en varios países de América Latina y el Caribe consiste en el fortalecimiento de la efectividad, transparencia y legitimidad de sus políticas fiscales.

En el caso de la Unión Europea, la carga tributaria exhibe niveles mucho más elevados. Allí el desafío es lograr un nuevo acuerdo que permita superar situaciones fiscales estructuralmente deficitarias, preservando en la medida de lo posible la institucionalidad pública que ha sido uno de los factores tras el nivel de desarrollo alcanzado.

En ambos casos, no obstante, el logro o recuperación de la sostenibilidad fiscal excede el ámbito de las políticas tributarias y del gasto, siendo la renovación del crecimiento la condición básica para conciliar las demandas por mayores niveles de bienestar con las posibilidades de satisfacer tales requerimientos. En tal sentido, tras la crisis financiera global, en ambas regiones cobran nueva vigencia las reformas necesarias para elevar las tasas de inversión y el fortalecimiento de las capacidades humanas para el crecimiento de la productividad.

## **Evolución reciente de la integración entre Europa y América Latina y el Caribe**

En la sexta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Madrid en mayo de 2010, se oficializó la conclusión exitosa de las negociaciones para un acuerdo de asociación que vinculará a la Unión Europea con los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) más Panamá, así como de las negociaciones de un acuerdo comercial comprehensivo entre la Unión Europea, Colombia y el Perú. Ambos acuerdos deberán pasar ahora por los respectivos procesos de firma y ratificación, estimándose que podrían entrar en vigor a comienzos de 2012. Ellos se sumarían al acuerdo suscrito en octubre de 2008 entre la Unión Europea y 15 países del Caribe agrupados en el denominado Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y a los acuerdos de asociación vigentes con Chile y México. De esta manera, la Unión Europea continúa avanzando en la concreción de la estrategia de acercamiento a América Latina que definiera a mediados de los años noventa.

En la Cumbre de Madrid se oficializó, asimismo, la decisión de reiniciar las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, suspendida desde octubre de 2004. La primera ronda de negociaciones tras esta decisión tuvo lugar en junio de 2010. Sin embargo, los principales factores que determinaron la suspensión de las negociaciones hace casi seis años, que se concentran en temas agrícolas e industriales, siguen presentes hoy en día, como lo demuestran las posiciones mantenidas por ambas partes en el contexto de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Se trata de una negociación mucho más compleja que las que la Unión Europea ha emprendido con otros países latinoamericanos y caribeños. El MERCOSUR por sí solo representó en 2008 la mitad de las importaciones de la Unión Europea desde América Latina y el Caribe y en 2009, un 20% de las importaciones agrícolas totales de la Unión Europea<sup>41</sup>. Por su parte, entre los principales productos de interés exportador para el MERCOSUR en el mercado de la Unión Europea se encuentran bienes agrícolas como el azúcar, la carne bovina y los lácteos, fuertemente protegidos en este mercado.

---

41 Véase Comisión Europea, Dirección General de Comercio [en línea] <http://ec.europa.eu/trade/creatingopportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/> [fecha de consulta: 2 de junio de 2010].

Pese a las dificultades descritas, un elemento que parece jugar a favor de un mayor avance de las negociaciones en esta oportunidad es el aumento sostenido que viene experimentando la participación de China en el comercio exterior de América Latina y el Caribe. Las proyecciones de la CEPAL indican que, de mantenerse esta tendencia, hacia 2013-2014 China podría desplazar a la Unión Europea como segundo socio comercial de la región, luego de los Estados Unidos. En este contexto, lograr el acceso preferencial para sus exportaciones al MERCOSUR permitiría a la Unión Europea compensar al menos parcialmente las ventajas de costo que en general presentan los productos chinos.

### **Fuentes consultadas**

Comisión Europea, Dirección General de Comercio [en línea] <http://ec.europa.eu/trade/creatingopportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/> [fecha de consulta: 2 de junio de 2010].

# La integración UE-CELAC en el marco de un escenario cambiante

Santiago Mourão<sup>42</sup>

Han sido dos años de gran intensidad, dos años de cambios importantes en los lados del Atlántico, cambios que hacen -y este es el primer registro-, que la reunión de Santiago tenga una característica fundamental, y es que América Latina y Caribe y la Unión Europea que se sentarán en Santiago, no son los mismos que se sentaron en Madrid. Básicamente es esto.

Y esto requiere, sin duda ninguna, un proceso más profundo de reflexión; requiere, pensar las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, pensar en cómo vamos a hacer para que nuestra asociación estratégica, sea de hecho, una asociación estratégica. Europa en estos momentos se debate en una crisis interna. Esperamos que este proceso se concluya rápidamente y esperamos que de este proceso de reflexión interna en Europa, salga una Europa más fortalecida, como han sido en general las respuestas europeas a las crisis. Europa siempre sale, con una unidad más profunda y fortalecida.

Del otro lado, la América Latina y el Caribe que se sientan en la mesa es una región fortalecida, una región que ha crecido, una región que ha dejado para tras casi dos décadas perdidas conjuntamente, por nuestro debate en torno y salida de nuestras crisis de las deudas soberanas; es una región que ha hecho su deber de casa, una región que ha promovido cambios estructurales importantes, con variaciones de un país a otro, y esos cambios estructurales importantes han permitido un crecimiento, un crecimiento arriba de la media mundial: en 2010 crecimos en torno a un 6%. Por lo tanto es una región que se presenta no más como un problema, pero si como una solución al problema.

Una región que contribuye de alguna forma a aliviar los efectos de la crisis europea, y esto es una cosa importante de tener presente; es fundamental tener esto presente, porque es el momento, tenemos aquí la posibilidad de realmente construir una asociación estratégi-

---

42 Director General del Departamento de Europa. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

ca, realmente estratégica, de forma equilibrada, y esto es lo que nos importa lo que nos importa avanzar estas líneas.

Hemos hecho en la región cambios estructurales que nos han permitido avanzar enormemente en los aspectos de inclusión social, de inclusión política, en los últimos cuatro, cinco, seis, años. Hemos, en la región, retirado de la pobreza sesenta millones de ciudadanos, no es un número pequeño, treinta y cinco millones de ellos en Brasil, que es un esfuerzo extraordinario. Aún nos queda mucho que caminar en materia de inclusión social, en materia de inclusión política. Y estamos trabajando en esta línea.

Esta región --y los números han sido presentados aquí de forma mucho más elocuente de lo que yo podría hacerlo--, es en parte, sin duda ninguna, parte de la solución de esta crisis que estamos viviendo. Es una región donde, con la ampliación y la retirada de estos números impresionantes de la pobreza y la ampliación de nuestras clases medias, nos hemos tornado en un mercado absolutamente atractivo para las exportaciones, principalmente las exportaciones europeas, que continúan creciendo a pesar de la crisis --y han crecido sistemáticamente en los últimos años--. No tengo todos los números pero han crecido en relación a todos los países; en el caso de Brasil, de 2010 a 2012 crecieron las exportaciones europeas un 20%, y pretendemos, imaginamos que continuarán creciendo este año. Las exportaciones de América Latina hacia Europa crecieron también pero con números mucho más modestos, entre 3% y 4%.

Continuamos siendo un área de inversiones europeas: Europa invierte en América Latina y el Caribe. Probablemente seamos hoy, no sé si los números me ayudan, pero seamos el tercer mercado de inversiones europeas, América Latina y Caribe, conjuntamente, después de EEUU y los países extracomunitarios en Europa. Creo que América Latina y el Caribe es hoy en día el tercer destino, con en torno de 500.000 millones de dólares de inversiones de stock, así que es un tema importante

América Latina también invierte crecientemente en Europa: Brasil se ha tornado en este momento, creo, en el sexto inversor extranjero en la Unión Europea, con un stock del orden de cien mil millones de dólares invertidos aquí, una expansión impresionante, porque los últimos años, digamos entre 2006, 2008, 2009, las inversiones brasi-

leñas crecieron más de un 180% en el mercado de la Unión Europea. Es claro que es una inversión que está más concentrada en algunos países; no es capilar en términos de toda la Unión Europea, quiero decir, un poco más concentrada.

Pero esta es la América Latina que se presenta; como siempre, de este lado se presenta una UE que es el mayor mercado del mundo: quince trillones de dólares. Es un actor de la mayor importancia en el seno internacional, que se junta con nosotros que tenemos hoy en día un producto interior bruto interno regional, del orden de ocho mil millones de dólares. También somos actores internacionales, crecientemente relevantes y con vocación global, como tiene el lado europeo también.

Tiene a su lado el esfuerzo de la región para incrementar y profundizar sus procesos de integración, y lo ha hecho en varios escenarios, con varios tipos de asociaciones, pero con el único objetivo y es encontrar espacios comunes, espacios donde se puedan discutir las cuestiones regionales y dónde podamos unificar la voz.

Visto desde Brasil, este proceso para nosotros es una construcción, una arquitectura triple. Si la imaginamos en círculos concéntricos, el primer círculo, evidentemente es el Mercosur que es el área donde el grupo está más establecido, de mayor tradición, que tiene un objetivo económico comercial pero con una vertiente política de gran interés y de gran importancia. El segundo círculo, en el caso nuestro, miramos hacia la UNASUR, que es una asociación singular, es probablemente uno de los fenómenos, como nosotros lo vemos, de mayor importancia, porque una región, América del Sur, era la única región del mundo, que no tenía un proceso de integración regional y ahora lo tiene, es la UNASUR. Nos hemos encontrado. Es una asociación que tiene como objetivo prioritario, en este momento, buscar la integración de las infraestructuras latinoamericanas, suramericanas, en energía, en transportes, en transportes aéreos, en fin, un poco de todas estas cuestiones, buscar una integración más sólida en la región de Sudamérica.

Tratamos también ahí también temas importantes que van desde la defensa, las variantes defensa, pero todo el espectro de la seguridad. LA UNASUR tiene una definición de lo que es la seguridad que es singular: mucho más amplia que la definición de seguridad en ge-

neral, no solamente tiene la vertiente militar de defensa, pero además seguridad alimentaria, seguridad energética, discutimos crimen transnacional, trafico de drogas, en fin, es un ámbito donde discutimos y podemos discutir y encontrar soluciones comunes para problemas comunes.

El tercer círculo, es la CELAC que será a partir de ahora la contraparte regional de la Unión Europea. La CELAC es un ejercicio de la mayor importancia en el cual buscamos una voz común de América Latina y el Caribe. No llega sola, al contrario, incorpora todo el acervo político del Grupo de Río, e incorpora lo que los europeos gusta decir “el aquí” de cooperación que teníamos de la Comunidad de América Latina y el Caribe. Ahora podemos aprovechar esta unión de estas dos líneas y aprovechar esta sinergia, y de esta forma presentarnos como región de una forma más estructurada y con una voz más decantada.

¿Qué es lo que podemos hacer? Santiago es el momento de establecer una verdadera asociación estratégica, una verdadera asociación estratégica entre dos actores relevantes del escenario mundial, los dos grandes mercados, son quinientos millones de un lado y quinientos millones del otro, es decir, estamos hablando de mercados importantes donde hemos avanzado mucho, en términos de asociaciones comerciales, aún avanzaremos más en la medida que la discusión en el Mercosur-Unión Europea pueda avanzar, y esperemos que así sea este año y el año próximo, que tengamos en breve un acuerdo entre las dos regiones o la subregión.

¿Qué es lo que América Latina y el Caribe, cómo América Latina y Caribe ven su inmediato futuro y esta relación con la Unión Europea, o por lo menos, cómo nosotros vemos que nos parecería que sería?

América Latina y Caribe se preparan para su próximo paso en el desarrollo; tenemos que dar el próximo paso, y ese próximo paso lo daremos --y entendemos que es el momento en que la Unión Europea puede asociarse con nosotros--, para que demos este próximo paso juntos. Para esto, nuestras relaciones tienen que ser estructuradas, y así nos parece, estructuradas en una plataforma cuyos, digamos, cuyo vector central sea la ciencia, la tecnología, la innovación, la educación. Con objetivos claros, es decir, no diletantemente, el objetivo claro aquí es mejorar la competitividad, porque esto es lo que precisamos, este es el mayor desafío que nos encontramos para este paso, próximo paso.

¿Y por qué una asociación más estructurada con Europa? Por la razón que ya fue dicha aquí por mis antecesores: porque Europa, será con seguridad, el modelo nuestro, la sociedad que nosotros nos imaginamos y para la cual estamos trabajando. Ese modelo es la sociedad europea, la sociedad con inclusión social, con inclusión política, con los valores compartidos, y evidentemente es el modelo que vamos a seguir; entonces esta asociación parece que sería natural.

¿Y cómo podemos hacer esto? Aquí es donde, además de la agenda que nos ha sido presentada, que es una agenda bastante intensa, ¿cómo vemos que esta asociación podrá ser en términos de ciencia tecnología, en fin, sobre el eje de la ciencia y la tecnología, la innovación y la educación? Pensamos trabajar, con inversiones enfocadas que tengan alto interés científico y tecnológico, en formación de personal; nosotros precisamos formar ingenieros, médicos, precisamos formar, hoy en día en el caso de Brasil, por ejemplo, estamos carentes en el área marítima, no tenemos marineros, capitanes, grumetes, no tenemos suficientes ingenieros en el área petrolífera. Es decir, precisamos la formación que Europa puede darnos.

Precisamos, sin duda ninguna, mejorar nuestra educación. Y mejorar nuestra educación implica aumentar la posibilidad de la movilidad académica para un lado y para el otro: que podamos mandar nuestros alumnos a Europa, que podamos recibir alumnos europeos, científicos europeos, profesores europeos que quieran venir a participar en este proceso de crecimiento junto con América Latina.

Y aquí deberíamos ver: formación, estímulo particular, no solamente a las inversiones enfocadas en proyectos de alta tecnología, sino además estímulo a mayor participación de las pequeñas y medias empresas en este proceso, porque las pequeñas y medias empresas son este momento las que cargan mayor nivel de tecnología, son aquellas que más rápidamente procesan la innovación y son las que precisamos traerlas para este proceso.

En fin, la agenda es muy grande y ya vimos que tenemos una agenda muy pesada también en Santiago, pero esta es un poco la percepción que nosotros tenemos de cómo deben ser las relaciones entre América Latina y Caribe, que a nuestro ver es esto: es una asociación real, una real asociación equilibrada y estratégica para el desarrollo nuestro y que nosotros podamos, de un lado y del otro, ayudarnos mutuamente,



como en este momento creemos que América Latina y Caribe es parte de la solución y contribuye, de alguna forma, a aliviar la crisis europea, y esperamos caminar juntos en esto.

Vemos una Europa en un proceso de introspección. Nos parece natural un proceso de introspección; Europa necesita tomar aliento, pensar para poder dar el próximo paso. Es un proceso que nos parece normal. Me preocuparía que este proceso de introspección se prolongue en el tiempo, y que por cuenta de este proceso de introspección no podamos lanzar, ya a partir de Santiago, las bases para esta asociación equilibrada, esta asociación estratégica, con la señal clara del equilibrio, y que vamos a intercambiar experiencias, vamos a intercambiar ayuda, vamos a intercambiar cooperación.

Esto en lo inmediato, en nuestras relaciones, no me quiero alargar mucho, pero evidentemente tenemos también una responsabilidad, en las dos regiones, en los temas internacionales importantes: somos actores con perspectivas globales, con intereses globales. Y los temas globales, de responsabilidad compartida, nos interesan a todos: desarme, medioambiente, derechos humanos y por ahí vamos.

Creemos que precisamos trabajar juntos, e indudablemente tenemos espacio para trabajar juntos. América Latina y Caribe y la Unión Europea comparten el mismo espectro político internacional, nos interesa el multilateralismo, las democracias, los derechos humanos. Tenemos principios y valores compartidos. No por acaso, tenemos enormes convergencias en el trato de los temas multilaterales. Tenemos diferencias, tenemos, pero son diferencias tácticas, son diferencias de aproximación, son diferencias de énfasis, pero no son diferencias de objetivos. Los objetivos son los mismos.

# La importancia de la CELAC y su proyecto de integración con la UE

José Antonio Zabalgoitia Trejo<sup>43</sup>

La agenda del seminario, y en particular el tema de esta mesa “Miradas cruzadas CELAC – UE”, invitan a un intercambio franco y abierto sobre la evolución de esta relación bi-regional, por lo que, se entiende, los asistentes esperarían escuchar las opiniones y reflexiones de los panelistas, más en su carácter de especialistas que como portadores de una versión oficial o institucional de las organizaciones o gobiernos a los que representan.

Precisamente por ese motivo, deseo destacar que tanto mi ponencia como mis opiniones en este Seminario, corresponden a un particular punto de vista y no necesariamente la Cancillería o el Gobierno de México coinciden con ellos.

## Naturaleza de las Cumbres

Al efectuarse una Cumbre o Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno se está culminando un doble ejercicio de diplomacia multilateral: el primero de ellos tiene que ver con un extenso proceso de diálogo y concertación al **nivel regional**, entre los países de América Latina y el Caribe, por un lado, y entre los países que integran la Unión Europea, por el otro.

El segundo ejercicio es aquel que se desarrolla al **nivel bi-regional**, es decir, el proceso de diálogo entre dos entidades que buscan acordar agendas y definir posiciones comunes frente a los retos que plantea el cambiante orden internacional.

En sus dos vertientes, el funcionamiento del proceso depende de la voluntad de los Estados de dialogar y de concertar posiciones a partir de dos premisas fundamentales: la primera de ellas, la aceptación de que el **interés común** resulta de un proceso de concertación que engloba y representa en primer lugar a los intereses nacionales, a partir de los cuales se define; y en segundo lugar, el entendimiento de que la **construcción de consensos** sólo es posible a partir de la concesión

---

<sup>43</sup> Director General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos. Secretaría de Relaciones Exteriores. Gobierno Federal, Estados Unidos Mexicanos.

recíproca, a fin de lograr un paulatino acercamiento entre las posiciones nacionales.

El resultado de este ejercicio de diplomacia multilateral será, por consiguiente, el nítido reflejo de aquellos puntos de coincidencia y denominadores comunes que se vayan identificando en cada tema.

Tomando en consideración que tanto en cada una de las regiones como en el ámbito bi-regional los acuerdos se adoptan por la **regla del consenso**, los Estados deben estar dispuestos a contribuir a los acuerdos multilaterales conscientes de que *cada propuesta que pongan sobre la mesa será tan fuerte como el eslabón más débil en ambos lados de la cadena*.

Como sucede siempre en política, el contexto general en que se desarrolla el proceso diplomático de cada Cumbre incidirá de forma directa, tanto en la conformación de las posiciones nacionales, como en la delimitación de los márgenes de maniobra a los que habrán de circunscribirse las negociaciones regionales. De esta manera, el referido contexto permite prefigurar, con anticipación, los contornos del resultado posible.

### **El contexto de la Cumbre de Santiago**

Dos factores resultan relevantes del contexto en el que se inscribe el proceso que nos conduce a la Cumbre birregional de Santiago, a realizarse en enero de 2013: el entorno económico global y la reconfiguración de la arquitectura regional para la integración.

El primero de ellos, la **actual coyuntura económica internacional**, puede analizarse a partir de sus distintas variables, lo cual intentaré de una forma muy general, dado que abundar en ello no es el propósito central de este encuentro.

La coyuntura económica internacional nos presenta en primera instancia una paradoja, ya que los papeles que ambas regiones solían desempeñar en crisis anteriores se han invertido. Europa vive hoy una crisis financiera y fiscal, mientras que América Latina y el Caribe goza de una saludable estabilidad política y ha logrado sortear la crisis económica de forma bastante favorable.

La crisis financiera por la que atraviesa Europa supone un importante riesgo para algunas instancias emblemáticas de la integración, par-

ticularmente para la Unión Económica y Monetaria y para el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en cuyos marcos se establecen los límites al déficit fiscal (3% del PIB) y al endeudamiento (60% del PIB) de los países que forman parte de la Eurozona.

Los efectos de la crisis han sido pronunciados en el sector real de aquellas economías que han resultado más afectadas, como Grecia, Irlanda, Portugal y ahora también España; generando una recesión económica que resta capacidad de maniobra a las instituciones del Estado.

Las distintas propuestas de solución a la actual crisis ponen en evidencia la existencia de una brecha filosófico-ideológica acerca de la participación que debe tener el Estado en la economía, y en particular del grado de intervención y regulación de los flujos financieros internacionales, así como de las necesarias modificaciones a la arquitectura financiera global. Me referiré un poco más adelante a dicha brecha.

Por su parte, América Latina y el Caribe llega a esta crisis fortalecida, como resultado de un largo proceso de consolidación de sus instituciones y prácticas democráticas, lo cual ha derivado en un ambiente de estabilidad política, así como en un favorable desempeño de las principales variables macroeconómicas.

La tasa de crecimiento económico promedio de la región fue de 5.9% en el año 2010 y 4.3% en el año 2011, según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La inflación fue de un dígito en la mayoría de los países, según la misma fuente; mientras que el empleo registró una expansión y el déficit público fue menor a 2 puntos del PIB en promedio. La balanza comercial, por su parte, arrojó un superávit en ambos años, con significativo aumento, de más de 20%, en el valor de las exportaciones e importaciones.

El notable incremento que han experimentado los precios internacionales de los productos básicos (*commodities*), como alimentos, minerales, metales e hidrocarburos, a consecuencia del crecimiento en la demanda global impulsada por los mercados asiáticos, ha sido un factor fundamental para el buen desempeño comercial de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

No obstante lo anterior, la posibilidad de que la crisis económica y financiera de Europa pueda profundizarse, constituye un escenario

ciertamente negativo, en el que América Latina y el Caribe podría resultar severamente afectada. De ahí la importancia de promover los esfuerzos de colaboración bi-regional.

Efectivamente, el agravamiento de la coyuntura europea acabaría por generar una desaceleración o incluso contracción de las economías latinoamericanas y caribeñas; provocando la escasez y el encarecimiento del financiamiento internacional; el desplome de las inversiones, del consumo y de los niveles de la Ayuda Oficial al Desarrollo; y elevando las presiones sobre las políticas cambiaria y monetaria de los distintos países.

En este marco, existe el riesgo de que, por un lado, en la Unión Europea prevalezcan las tendencias proclives a un ensimismamiento, concentrándose en la solución de los problemas intrarregionales y dejando de tomar en cuenta los potenciales efectos adversos que sus decisiones y ajustes económicos tendrían sobre el resto del planeta; pero, también existe el riesgo de que los gobiernos de América Latina y el Caribe adopten de forma generalizada medidas neo proteccionistas, con la ilusión de que el aislamiento comercial y financiero pueda salvaguardar a sus economías de los efectos perniciosos de la crisis.

No obstante la crisis y los riesgos que de ella emanan, ambas regiones cuentan en este momento con foros multilaterales que ofrecen los **espacios de diálogo y colaboración** necesarios para diseñar soluciones económicas comunes.

La I Cumbre entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), a realizarse en Santiago, en enero de 2013, constituye una importante oportunidad para el diálogo y la concertación bi-regional.

Después de seis encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno, la Cumbre entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se ha constituido en una de las mayores conferencias del mundo, al reunir a 60 países de dos continentes.

Con el tema central: “Alianza para un Desarrollo Sustentable: Promoviendo Inversiones de Calidad Social y Medioambiental”, la Cumbre CELAC-UE nos permitirá abordar la situación actual, con el acento en el ámbito social; al tiempo que podremos desarrollar estrategias bi-regionales en distintos temas globales como el medio ambiente, el

narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional y la trata y tráfico de personas, entre otros.

Además de la coyuntura económica internacional a la que me he referido de forma general, el segundo factor que destaca del actual contexto internacional y que incide en el proceso que conduce a la Cumbre birregional de Santiago, a realizarse en enero de 2013, es el relativo a la **reconfiguración de los parámetros de la integración subregional**.

En este punto también es posible identificar dos elementos centrales. En primer lugar, la existencia de una **brecha filosófico – ideológica**, a la que ya antes aludí de manera breve, la cual incluye, pero no se agota, con el debate sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la economía.

En el caso de la Unión Europea, la crisis ha puesto en evidencia las diferencias que existen entre las distintas concepciones de la función estatal para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos; los grados de responsabilidad social de los gobiernos; así como la preservación o desmantelamiento del Estado de bienestar y la magnitud del sacrificio que puede o debe exigirse a la población.

En el caso de América Latina y el Caribe, desde hace una década, el debate ha girado en torno a los efectos y oportunidades de la globalización, los réditos de la democracia y las distintas vías hacia el desarrollo. El tema del papel del Estado también ha sido central en estas discusiones.

Existen pues, similitudes y diferencias en la forma que ha adoptado el debate en ambas regiones. En términos de filosofía política, las premisas de las reflexiones son muy semejantes en los dos espacios geográficos; la multicitada brecha es reconocida en ambas regiones, aunque con diferentes matices y formas. En el plano intra-regional, las instituciones de la Unión Europea se encuentran mejor dotadas para resolver las expresiones cotidianas de esta relación entre Estado, mercado y sociedad.

El debate sobre esta brecha filosófico – ideológica no tiene una solución única y definitiva, toda vez que constituye la expresión de una pluralidad que debe preservarse en ambas regiones. De hecho, se encuentra en el corazón del debate político interno en todas las democracias occidentales, incluidas las de nuestras dos regiones.

Se trata de una discusión profunda que debe darse y propiciarse al interior de cada una de las regiones, con el fin de avanzar hacia la construcción de un consenso bi-regional. El proceso entraña negociaciones complejas tanto al interior de las regiones como entre ellas mismas.

El segundo elemento en la reconfiguración de los parámetros de integración es el que se refiere a la **modificación en la composición de la arquitectura regional de la integración**.

En la Unión Europea, los términos de referencia de la integración están dados en función de una clara diferenciación entre las jurisdicciones nacionales y aquella que corresponde al ámbito supranacional. En este marco, la atención de los diversos ámbitos de conflicto sigue líneas temáticas específicas: espacio Schengen, zona Euro, política agraria común, asuntos migratorios, entre otros.

En el caso de América Latina y el Caribe, durante la última década, la arquitectura de integración se ha transformado radicalmente, reflejando por un lado la pérdida de influencia de los foros tradicionales (aquellos que responden a visiones de la integración de las décadas de los años setenta u ochenta) y el peso creciente de nuevos mecanismos, cuya naturaleza, si bien atiende a las exigencias de la contigüidad geográfica, también se ocupa de forma preponderante de los condicionantes que impone la brecha filosófico – ideológica.

De esta manera, en el caso de América Latina y el Caribe, los procesos de construcción de agenda y solución de conflictos, lejos de seguir líneas temáticas, como sucede en Europa, reflejan una proliferación y superposición de temas de diversa naturaleza, dando lugar a una marcada descoordinación de los esfuerzos.

### **El valor de la CELAC**

En este contexto de coyuntura económica internacional y reconfiguración de los parámetros de integración subregional, la propuesta mexicana para la creación de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) cobra un especial significado.

En el marco de la Cumbre de la Unidad, que tuvo lugar en la Riviera Maya, en febrero de 2010, México planteó una ambiciosa iniciativa para avanzar hacia una nueva institucionalidad regional.

La propuesta implicaba la constitución de un amplio foro de diálogo, concertación política, cooperación e integración que, respetando la diversidad política e ideológica, estuviera en posición de garantizar la participación de todos los países de América Latina y el Caribe. Hasta ese momento, esta era la única región del mundo que no contaba con un espacio multilateral incluyente de esta naturaleza.

De acuerdo a los objetivos planteados por México, el nuevo mecanismo busca proyectar de forma más eficiente la voz y los intereses de América Latina y el Caribe en el mundo; al tiempo de constituirse en el interlocutor representativo de la región frente a grupos de países, mecanismos y organizaciones internacionales.

La CELAC también se planteó como el vehículo idóneo para avanzar en el objetivo de identificar e impulsar temas de interés regional en los foros globales, a partir de un proceso de concertación de posiciones que permitiera articular las agendas y los trabajos de los distintos foros subregionales de integración.

De esta manera, el diálogo bi-regional entre la nueva CELAC y la UE es heredero y continuación de dos importantes procesos: el relativo a la Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea, iniciado en 1999, y el del diálogo ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea, que se llevaba a cabo tanto en capitales -conforme a la Declaración de Roma de 1990-, como en el margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Cumbre de Santiago, de enero de 2013, será entonces la VII Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, pero también, y al mismo tiempo, la primera Cumbre en lo que se podría denominar una nueva etapa, que se inaugura con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En la cita de enero próximo, la Unión Europea encontrará en la CELAC a un interlocutor regional más consistente para el diálogo político, la cooperación internacional para el desarrollo y la promoción de iniciativas comunes, tanto en el ámbito bi-regional, como en el global.

Si la pluralidad constituye un valor intrínseco de la democracia, entonces la pluralidad política e ideológica que caracteriza a América Latina y el Caribe, presupone un elemento que fortalece y enriquece al proceso de articulación de un espacio propio de concertación.



Justamente, es a partir de esa pluralidad, y con el respeto que merecen las múltiples pertenencias de sus miembros, que la CELAC hará todo lo necesario para construir consensos en torno al diseño de soluciones comunes frente a la particular coyuntura en la que se desarrolla este proceso que culminará en la Cumbre de Santiago.

La reunión de enero próximo marcará, indudablemente, el inicio de esta nueva etapa en las relaciones bi-regionales. Una etapa en la que el proceso hacia la II Cumbre CELAC-UE se desarrolle en un contexto económico de crecimiento con estabilidad en ambas regiones, y en la que la diversidad política e ideológica, constituya la plataforma para impulsar una relación, cada vez más estrecha y fructífera de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños con la Unión Europea, que nos permita acordar una agenda compartida con una visión común para el siglo XXI.

**SECCIÓN IV.**

**Balances de los logros en la relación  
Unión Europea y América Latina y el Caribe.**

# **Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: Enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes**

José Antonio Sanahuja<sup>44</sup>

Desde mediados de 2000, se observa un claro cambio de ciclo en el regionalismo y la integración latinoamericana, que está llevando a una redefinición del “mapa” de la integración regional, en particular en cuanto a la convergencia CAN-Mercosur, la ampliación del Mercosur, y la conformación de UNASUR y CELAC.

Hacia 1990, América Latina definió un “mapa” de la integración que ha permanecido invariable durante más de 15 años. La mayor parte de los países optaron por las estrategias del “regionalismo abierto”, con esquemas de integración —Sistema de la Integración Centroamericano (SICA), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur— caracterizados por una baja protección externa y la pretensión establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional. Estos esquemas también mostraban un mayor perfil político, y una agenda que según casos se extendió a la cooperación ambiental, social, y en el campo de la seguridad regional.

En un marcado contraste, México adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo “sur-norte” de este periodo, al que se añadirían posteriormente otros acuerdos de libre comercio, incluyendo el firmado con la UE en 2000. Tras optar por la apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos de libre comercio, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002, con lo que estos dos países optaban por una estrategia “radial” (*hub and spoke*) para diversificar los mercados externos, atraer inversiones, y convertirse en plataformas exportadoras para el mercado global.

En términos económicos, el regionalismo abierto ha dejado un saldo muy positivo. Si se atiende a la evolución del comercio intrarregional,

---

44 Profesor titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

éste creció a ritmos superiores a los del comercio total. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de América latina con destino a la propia región crecieron, en valor, a una tasa media anual de 14,4%, y entre 2000 y 2008 de 15,2%, mientras que las exportaciones totales crecieron en esos mismos periodos a 9,2% y 12,4% respectivamente. Además, en los mercados intra e interregionales la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, y aunque es menor que en otros grupos regionales, tiene más peso el comercio intraindustrial y las pequeñas y medianas empresas. Aunque a menudo se centra en sectores manufactureros menos dinámicos y con tecnología baja o intermedia, son una contribución importante a la generación de empleo y al desarrollo de incipientes cadenas productivas y de servicios de alcance regional. Por otra parte, hay que reseñar el aumento de las inversiones protagonizadas por empresas latinoamericanas en otros países de la región, como proceso de integración “de facto” que en ocasiones ha sustentado el surgimiento de empresas “multilatinas” basadas en los mercados regionales.

A mediados del decenio de 2000 los esquemas basados en el “regionalismo abierto” mostraban signos de agotamiento. Tanto en la CAN como Mercosur el comercio intrarregional ha experimentado retrocesos como proporción del comercio total, que responden al aumento de las exportaciones a Asia, en especial de materias primas. La creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina es uno de los factores de cambio más destacados para las economías y las modalidades de inserción internacional de la región. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para 10 países. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos. Además, con motivo de la crisis económica de 2009, las exportaciones latinoamericanas a China han sido las que menos han descendido. En el caso de Mercosur, ello responde también a las restricciones unilaterales adoptadas en las crisis de 1998 y 2001. En conjunto, el comercio intrarregional sigue siendo una proporción relativamente baja del comercio total, si se compara con otros grupos, y tiende a ser más procíclico.

Este hecho plantea una visible paradoja: el modelo de integración del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria. ¿Por qué, entonces, no ha crecido más el comercio intrarregional? Varias causas parecen explicarlo: la persistencia de un patrón exportador especializado en productos primarios —que la fuerte demanda asiática está alentando—, la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas, el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales, los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física, la inestabilidad macroeconómica, la persistencia de barreras no arancelarias, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

El estancamiento o crisis del regionalismo abierto respondería también a las limitaciones de la agenda adoptada. Ha sido un regionalismo “parcial” y “selectivo, o bien se ha optado por las modalidades más cercanas a la ortodoxia neoliberal. En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la “integración negativa”, es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la “integración positiva”, centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones. Además, en cuanto a la “integración negativa”, el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas “visibles” a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. A menudo, se ha visto la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, energía, e infraestructura física, a pesar de los elevados costes que suponen las carencias en infraestructura regional. Hay excepciones que lo ilustran, como el exitoso proyecto de interconexión eléctrica regional en Centroamérica conocido como SIEPAC. Estas insuficiencias han sido más marcadas en relación a las asimetrías, o la agenda social y laboral.

El segundo de estos factores concierne a las instituciones. Se ha conformado un “regionalismo ligero” caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes con capacidad de generar un derecho de la integración de

carácter imperativo. Pero además de los factores citados, este hecho también responde al papel del nacionalismo en la cultura política de la región, y a la frecuente subordinación de la política exterior a los imperativos de la arena política doméstica. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad. La debilidad institucional también contribuye a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración, incapaces de impedir medidas unilaterales en situaciones de crisis —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. Ello contrasta con una retórica presidencial dominada por metas integracionistas cada vez más ambiciosas, que tampoco se cumplen, lo que genera incertidumbre, y daña la credibilidad de los grupos regionales ante terceros.

La ampliación de las opciones extrarregionales es el tercer factor a considerar. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. Este “regionalismo disperso” debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización.

Este balance no debiera conducir a la errónea conclusión de que el regionalismo abierto no ha contribuido al progreso de la integración o el desarrollo económico y social de la región. El acceso a los mercados regionales, en términos de liberalización comercial y aumento del comercio intrarregional, y el desarrollo incipiente de cadenas productivas y de servicios regionales son activos muy importantes, que han de ser preservados. Más bien, de lo que se trataría de es de partir de esos resultados en materia comercial, para ampliar el alcance de las estrategias de integración.

Según CEPAL, *“Es clave fortalecer la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida a las pequeñas y medianas*

*empresas y trae aparejado más valor agregado que el comercio dirigido al resto del mundo. Asimismo, el marco regional permitiría impulsar las incipientes cadenas regionales de producción y compartir y potenciar el proceso de innovación. Para tal fin es necesario ampliar los esquemas de integración existentes y abarcar nuevas áreas (como los servicios, las compras gubernamentales, la infraestructura y las investigaciones en áreas específicas), mejorar el marco institucional estableciendo reglas claras e implantar mecanismos más amplios de integración regional, en un marco de reconocimiento de las asimetrías y del establecimiento de mecanismos de compensación a favor de los países de menor desarrollo relativo. Además, la integración de las economías regionales permite negociar mejor en un escenario internacional que se caracteriza por la existencia de barreras de todo tipo al comercio de productos agrícolas, que incluyen el escalonamiento arancelario en los países desarrollados y en las nuevas economías emergentes de Asia”.*

La creciente diversidad y heterogeneidad que caracteriza a la región desde mediados del decenio de 2000 se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

Ello se ha traducido en la aparición o consolidación de tendencias claramente diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región: cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía

estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Arco del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, más flexibles, basadas en acuerdos bilaterales de libre comercio “sur-norte” con Estados Unidos y la UE y una mayor orientación hacia Asia y hacia el espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos. Esta estrategia es muy evidente en algunos países sudamericanos —en particular Chile, Colombia y Perú—, que tratan de fortalecer sus relaciones económica con Estados Unidos y Asia, como se observa en la llamada “Alianza del Arco del Pacífico”. Como se ha indicado, estas estrategias, son incompatibles con uniones aduaneras y con los marcos de integración “sur-sur” clásicos y son un factor importante, por ejemplo, para explicar la crisis de la integración andina.

Otros países, por el contrario, han optado por mantener los esquemas de integración vigentes —es el caso de Mercosur y la integración centroamericana—, mantienen como objetivo la unión aduanera, y aunque también buscan acuerdos con actores externos, lo hacen desde esos grupos regionales, y no de manera bilateral.



Partiendo de ese enfoque de la integración, en Sudamérica se observa una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto. El regionalismo postliberal y en particular la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parece erigirse como el más reciente intento de articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes.

Estas estrategias inciden en mayor medida en las dimensiones políticas y de seguridad del regionalismo, y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP).

Lo más significativo, en este caso, es una redefinición en clave suramericana del tradicional unionismo latinoamericano. Tanto UNASUR como ALBA-TCP expresan una determinada lectura del regionalismo “anti” o “post” liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término: ni pretenden ni logran responder a la tradicional taxonomía de la integración económica “a la Bela Balassa”. Como marcos de cooperación intergubernamental, tampoco suponen atribución de competencias soberanas a órganos comunes.

Como se indicó, estas propuestas regionalistas también expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial. Retorno, también, de una concepción desarrollista de las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo del comercio, de los actores privados y de las fuerzas del mercado del modelo anterior.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el “regionalismo abierto” y con grupos como el Mercosur y la CAN. Por ello, la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”. Esta visión crítica ha alentado, por un lado, discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía. Las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que coexiste con el regionalismo post-liberal plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos.

Como instrumento al servicio de ese renovado “Estado desarrollista”, el regionalismo se percibe como un instrumento eminentemente “defensivo” frente a la globalización, y no como herramienta para gestionarla, o mejorar su gobernanza. Ese regionalismo o multilateralismo “defensivo” se observaría en las decisiones adoptadas por UNASUR en agosto de 2011, en particular la creación del Consejo de Economía y Finanzas, el reforzamiento de sistemas de compensación de pagos en el comercio intrarregional para reducir el uso de divisas, y una mayor cooperación entre los bancos centrales y las reservas de divisas de la región, a través de un nuevo fondo de contingencia frente a crisis de balanzas de pagos, y/o el reforzamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), lo que requeriría también de una ampliación de su membresía<sup>45</sup>. Con ellos se pretendía, según la expresión adoptada por la propia UNASUR, “blindar” a la región frente al riesgo de “doble recesión” de los países avanzados, y de su posible contagio a las economías asiáticas importadoras de materias primas originarias de América Latina.

Tanto ALBA-TCP como UNASUR dan más peso, como se indicó, a la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad. También se observa una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza

---

45 El FLAR fue creado en 1978 y está conformado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.

Ello comporta una mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos, al tiempo que un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedad en ese campo.

De ahí que uno de los rasgos característicos del regionalismo post-liberal sea el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional en los campos citados. La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de creciente preocupación por la seguridad energética. En este campo existe una evidente complementariedad entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento. Los costes de oportunidad de la “no-integración” en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear. Es tal ese potencial que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel que tuvieron el carbón y el acero en la integración europea. Sin embargo, hasta ahora ese potencial no se ha realizado, y existe, más bien, el riesgo de que la energía sea una fuente de conflictos entre los países de la región.

En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte. No obstante, existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de “reprimarización” que se observa en el conjunto de Suramérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas.

Finalmente, esa mayor cooperación sectorial se observa desde 2008 en ámbitos como el monetario y financiero, con la creación del Banco del

Sur, que a mediados de 2011 aún no estaba operativo, o el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), adoptado por el ALBA-TCP. En el caso de UNASUR, la aparición de consejos sectoriales como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo Energético Suramericano, el Consejo Suramericano de Salud (UNASUR-Salud), el Consejo de Educación, Ciencia, Cultura, Tecnología e Innovación (COSECCTI), y el ya mencionado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, ilustran también el mayor énfasis en la cooperación sectorial que caracteriza a esta organización. Esa cooperación se ha extendido también a la cooperación a las operaciones de paz y la ayuda humanitaria y al desarrollo, en el caso de Haití, un país en el se ha producido una importante implicación tanto de los miembros de UNASUR como de la organización en su conjunto, en respaldo de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), y de la reconstrucción del país tras el terremoto de enero de 2010.

Más allá de sus rasgos comunes como propuestas “post-liberales”, ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región. Este solo ha logrado concretarse en el marco del acuerdo “Petrocaribe”, que da continuidad y amplía la tradicional cooperación en materia de energía que Venezuela ha mantenido con los países del Caribe y del istmo centroamericano. Ahora bien, el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ampliar el debate sobre la integración y su relación con el desarrollo.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante en el espacio sudamericano, pero es también la expresión de dos importantes líneas de tensión que recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización

comercial y la firma de tratados de libre comercio “sur-norte”, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos. En segundo lugar, la tensión creciente entre el modelo del “regionalismo abierto” y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Proyecto Mesoamérica, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al “regionalismo post-liberal”. Puede afirmarse que, en buena medida, el futuro de UNASUR dependerá de la capacidad de generar y sostener visiones comunes y consensos efectivos entre esas dos grandes opciones.

A pesar de tener importantes diferencias en su diseño y objetivos, tanto ALBA-TCP como UNASUR expresan el “retorno de la política” a las relaciones exteriores y las estrategias de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial. Ello no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil. En ese contexto, se buscan fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de estos procesos regionales.

Por todo ello, la búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del “regionalismo post-liberal”.

El marcado contenido político del “regionalismo post-liberal” es muy visible en la propuesta de creación del “Consejo de Defensa Sudamericano” (CDS), así como el destacado papel que ha tenido UNASUR en la gestión de crisis, ocupando un espacio que anteriormente era privativo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esa actuación fue especialmente ágil y efectiva en la prevención del conflicto y el riesgo de ruptura del Estado boliviano en 2008. UNASUR también ha tenido un papel relevante en la resolución de las diferencias entre Venezuela y Colombia, y las discusiones sobre las bases estadounidenses en Colombia supuso un reconocimiento de las dimensiones regionales de esa cuestión y ha contribuido a decisiones relevantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. Tras la asonada policial de 2010 en Ecuador, UNASUR también se ha dotado de una cláusula

democrática y un mecanismo de sanciones que suponen capacidades reforzadas para la prevención y la gestión de crisis. Finalmente, esa búsqueda de autonomía respecto de la OEA, y de Estados Unidos mediante una organización regional más efectiva también se observa en la creación de un Consejo Electoral de UNASUR en agosto de 2011, operativo ya en las elecciones judiciales en Bolivia en octubre de ese año y en las elecciones presidenciales en Venezuela de 2012.

En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipe la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo en la Riviera Maya la II Cumbre, denominada “de la unidad”. Estas cumbres han dado inicio al proceso de creación de la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC), cuyo naturaleza, alcance y contenido ha sido objeto de negociaciones a lo largo de 2011, siendo creada en la III Cumbre, celebrada en Caracas en diciembre de 2011.

Con la Declaración de Caracas, aprobada en esa Cumbre, la CELAC se configura como un instrumento de concertación de políticas y de cooperación sectorial en diversos ámbitos económicos, sociales, ambientales, y en los campos de ciencia y tecnología y de gestión de los riesgos de desastres desencadenados por causas naturales. Particular importancia tiene la concertación de políticas exteriores, con el objeto de realzar la presencia, voz e influencia de la región en las organizaciones internacionales y en otros foros multilaterales. En este sentido —y así se reconoce explícitamente en la Declaración de Caracas y en otros textos aprobados en la Cumbre— la CELAC recoge el acervo histórico del Grupo de Río, cuya actuación pretende dar continuidad con un mayor perfil político. Un hecho significativo es que, de manera expresa, se señala a la CELAC como el interlocutor regional de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, tanto en lo referido a las Cumbres birregionales, como al diálogo UE-Grupo de Río.

CELAC asume las funciones de gestión de crisis y de defensa de la democracia ante el riesgo de involución política que también ha desarrollado la OEA, dando así a la región mayores opciones de actuación. En este y otros ámbitos la CELAC se configura como instrumento para ampliar la autonomía de la región en sus relaciones internacionales y sus estrategias de desarrollo, pero no se ha planteado como un mecanismo alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA), pese a que algunos de sus impulsores quiso presentarlo así. A través de una

“declaración Especial sobre Defensa de la Democracia”, CELAC se dota de una cláusula democrática que incluye un mecanismo de consulta, y una gama de opciones de actuación que van desde la mediación, hasta la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión de los derechos asociados a la participación de un Estado dentro de la CELAC.

A través de “Estatuto de Procedimiento” de la CELAC, aprobado también en la Cumbre de Caracas, este mecanismo se dota de los siguientes órganos de gobierno: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; la Presidencia pro-témpore, y una *Troika* integrada por la Presidencia en ejercicio, la precedente, y la posterior. Se trata, en cualquier caso, de un mecanismo de concertación y cooperación no institucionalizado, de alcance eminentemente político, y que en un marcado contraste con la OEA, ni tiene un Tratado constitutivo ni constituye una organización internacional, lo que de nuevo expresa la preferencia de la región por un regionalismo “ligero” con un reducido nivel de institucionalización.

Es prematuro valorar el alcance de este proceso, que puede ser un “Grupo de Río ampliado” y centrarse en la concertación de posiciones en política exterior, o constituirse en un marco de coordinación de políticas más amplio, que supere las grandes divisiones o fracturas que se han ido gestando entre los espacios norte y suramericano, entre el regionalismo abierto del “Arco del Pacífico” y el regionalismo “post-liberal”, entre gobiernos progresistas y liberal-conservadores. En cualquier caso, es visible la naturaleza eminentemente política de esta entidad. Representa, en muchos aspectos, un retorno de México a los asuntos regionales, y por parte de Brasil, un intento de reconstruir un regionalismo latinoamericano y del Caribe que incorpore los distintos agrupamientos subregionales, más allá del espacio suramericano de UNASUR.

En cualquier caso, para alcanzar los objetivos planteados por CELAC, esta organización tendrá que ofrecer el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de todos los países, de forma que sean compatibles con los intereses y objetivos de las potencias regionales, como México, y en particular las de Brasil como aspirante a ser líder regional y a la vez potencia global, resolviendo adecuadamente los problemas derivados de sus importantes asimetrías internas y las inquietudes de otros países respecto al liderazgo

brasileño. Pero el desafío más importante radica, posiblemente, en la capacidad de CELAC para constituirse en un proyecto político y contar con un diseño institucional que, al tiempo que facilita y alienta la concertación de políticas y la gestación de consensos regionales, que tenga la flexibilidad necesaria para acomodar tanto las estrategias de inserción internacional de *hub and spoke* de los países del Arco del Pacífico, como los que integran UNASUR, Mercosur u otros esquemas “post-liberales”, como ALBA-TCP, sin obstaculizar otras geometrías o esquemas de cooperación sectorial existentes en la región, y que están logrando resultados concretos en las áreas de infraestructura, energía, finanzas, o en cuanto a las políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social.



# La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Mirta Granda Averhoff <sup>46</sup>

La decisión de crear la CELAC fue catalogada por el Comandante en Jefe Fidel Castro como el suceso institucional más importante de la región en un siglo.

Es la primera organización que agrupa a los 33 países independientes de América Latina y el Caribe. El compromiso político de los Jefes de Estado y Gobierno de América Latina y el Caribe reunidos en la Cumbre de la Unidad en Cancún, México, en febrero del 2010 de crear la CELAC, se materializó en su puesta en marcha tras la Cumbre de Caracas de diciembre del 2011.

Este proceso de madurez política de la región de América Latina y el Caribe se inició años atrás. Desde el año 2008 se habían dado pasos hacia un mayor grado de concertación política, con un discurso crecientemente comprometido con la integración regional.

Los elementos claves de ese proceso en el propio año 2008, fueron:

- La convocatoria por parte de Brasil de una cumbre en diciembre de 2008 que reunió por primera vez a los mandatarios de toda la región. Nunca antes se habían reunido todos los Gobiernos de la región a ningún nivel. Dicha cumbre se llamó Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).
- Al asumir México la Secretaría pro Témporte del Grupo de Río, en marzo de 2008, se trazó el objetivo de fortalecer el papel del Grupo y ampliar su membresía para hacerlo más representativo de la región.
- En abril de 2008 el Presidente de Ecuador circuló una carta a los mandatarios de la región con la propuesta de crear una nueva organización regional puramente latinoamericana y caribeña.

---

<sup>46</sup> Ministra Consejera, Dirección de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba.

- En noviembre de 2008 Cuba ingresó como miembro de pleno derecho al Grupo de Río.
- En la cumbre de Brasil de diciembre de 2008 se aprueba la idea de crear una nueva organización latinoamericana y caribeña.
- Durante el año 2009, en el marco del Grupo de Río, se llevaron a cabo consultas y negociaciones para dar origen al nuevo organismo y, en la Cumbre de Cancún, México, en febrero 2010, se decidió crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Todo este proceso es fruto de la evolución política de América Latina y el Caribe, caracterizada básicamente por:

- Llegada al poder de gobiernos más comprometidos con la independencia regional y la justicia social.
- El fracaso de los modelos neoliberales y los esquemas de libre-comercio.
- El descrédito de la política de EEUU hacia la región, en especial bajo el Gobierno de Bush.
- El surgimiento de dos nuevas agrupaciones de integración, UNASUR y el ALBA, que plantean un paradigma no comprometido con el neoliberalismo, como es el caso de los anteriores.
- Un papel más influyente de América Latina y el Caribe a nivel global.
- Creciente brecha entre los intereses de Norteamérica y los países de América Latina y el Caribe.

En la creación de la CELAC se tuvieron en cuenta principios básicos tales como: la inclusión de los 33 países independientes de América Latina y el Caribe, que no sustituya a los mecanismos existentes, que no cree una nueva estructura de Secretaría permanente, los valores básicos de solidaridad, diversidad y complementariedad, tener una agenda sin límites- en la que puedan abordarse todos los temas de interés para los Estados miembros y la promoción de la identidad latinoamericana y caribeña.

En tres dimensiones fundamentales la concertación política, la concertación económica, social y científico-técnica y la integración, con el objetivo definido que la CELAC se convierta en el interlocutor de América Latina y el Caribe con las otras regiones.

Es un proceso largo y lleno de retos que deberán ser superados por la voluntad política de todas las naciones que la integran. La CELAC sólo podrá desenvolverse y desempeñar un papel significativo, si cuenta con el apoyo de todos sus miembros, para lo que requiere trabajar sobre la base de denominadores comunes y evitar temas que dividan o resulten inaceptables para algunos. Por eso Cuba ha apoyado que las decisiones del nuevo organismo se adopten por consenso.

Chile, que ostenta la primera presidencia de la CELAC hasta la Cumbre del 27 y 28 de enero del 2013, ha trabajado intensamente en la institucionalidad de la Comunidad y en el cumplimiento del Plan de Acción de Caracas. Las reuniones sectoriales realizadas han motivado gran interés y participación. La labor de coordinación de la Troika también ha sido destacable.

Cuba asumirá la presidencia a partir de febrero del 2013 y Costa Rica en el 2014. La presidencia cubana trabajará por avanzar en la integración de los países de nuestra región y el rol internacional de la CELAC toda vez que la Comunidad debe convertirse en el interlocutor internacional de América Latina y el Caribe.

La Cumbre con la Unión Europea a celebrarse en enero del 2013 en Santiago de Chile será una ocasión para materializar este objetivo. Esta sería la séptima edición de estas cumbres nacidas en 1999 en Río de Janeiro.

Lo más importante y quizás lo más difícil en la situación actual de Europa es darle contenido a esta relación. Es un hecho que hasta este momento lo que tenemos como resultado de estas Cumbres son los convenios comerciales o tratados de libre comercio establecidos con determinadas zonas de América Latina y el Caribe. Este vínculo debe ser una relación de respeto entre iguales, mutuamente beneficiosa y que contribuya al desarrollo sostenible en la diversidad.

Es imprescindible una nueva mirada de Europa hacia América Latina y el Caribe.

# América Latina y el Caribe frente a los cambios globales: Retos de la CELAC

Francisco Rojas Aravena<sup>47</sup>

Muchas gracias, don Enrique, por la invitación para compartir algunas ideas en torno a este dialogo birregional renovado. Lo mismo agradecerle a la Unión Europea la oportunidad de saludar a colegas y amigos, como Benita Ferrero y algunos otros embajadores y amigos que están en esta sala.

Tenemos un diagnóstico que tiende a compartir los fenómenos más significativos sobre los cambios globales, los cambios en América Latina y la situación europea; sin embargo, tal como señalaba José Antonio, no necesariamente esto converge hacia políticas comunes.

Todos reconocemos que el mundo es cada vez más interdependiente. Los cambios en las relaciones de poder nos afectan cotidianamente y aún no entendemos bien cómo terminarán de decantarse. Lo que caracteriza al momento actual es la incertidumbre, la imprevisibilidad es lo que caracteriza a las relaciones internacionales. Ello genera, en las relaciones, bajo nivel de confianza, porque no se sabe cuáles van a ser los derroteros en los cuales esto va a ocurrir.

Emerge un mundo con un mayor peso del Asia Pacífico, algunos ven esto como una gran oportunidad que se expresa particularmente en el terreno económico: Ricardo Lagos señala que, por cada punto que crece China, al menos cuatro o cinco países de América Latina, entre los que están Chile, Brasil, Colombia y algún otro, tiene asegurado, un cero punto cuatro por ciento de crecimiento.

Sin embargo hay otras voces como la que ha señalado en estos días en que hemos estado reunido acá, bajo el alero de don Enrique Iglesias, como la de Dante Caputo, voces que señalan que esta perspectiva de la emergencia del poder en Asia, es necesario mirarla en una perspectiva de más largo plazo, más allá de los aspectos específicos de el comercio en el corto, porque significará la emergencia de un mundo al

---

<sup>47</sup> Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht, especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional.

menos post-occidental, en la perspectiva más general, pero que puede tener una incidencia mucho más profunda en un debate sobre valores y perspectivas de cómo se construye un mundo distinto.

Hay otras visiones que dicen que es una oportunidad para tener un mundo más plural. Estos son los dilemas que enfrentamos hoy día con gran incertidumbre, en la emergencia de nuevos actores como China, India y obviamente Brasil y los BRICS. Brasil es un caso extraordinario en la región por el peso que tiene en una perspectiva global, que empieza a manifestarse de manera más directa también en la región latinoamericana.

La crisis de los países desarrollados es esencialmente una crisis en el corazón del Occidente, para no ocupar la frase de Alain Rouquié, que nosotros estamos en *la periferia de Occidente*. Ahí la crisis no nos ha tocado o el golpe ha sido mucho menor que en cualquier otro momento, y tenemos una institucionalidad global que no es capaz de dar respuesta frente a las demandas y hay una creciente frustración con los resultados del G20. Aparentemente no tendremos resultados muy positivos más allá del esfuerzo de México, el presidente Calderón en la unión del G20 en México, entre otras cosas, porque el G20 ha abordado una agenda tan amplia casi como la agenda de las Naciones Unidas, y es imposible que sea capaz de dar las respuestas a los graves problemas o va a focalizar los temas más importantes.

Desde el punto de vista de América Latina, tal como acá se ha señalado -y es una región diversa, heterogénea, pero que también tiene una serie de características comunes que han sido desarrolladas, y creo que la intervención del ministro de Brasil las destacó con fuerza-: la democracia, es el fenómeno central en América Latina y lo que la caracteriza, más allá de los debates sobre cuán profunda o las vulnerabilidades que tiene, pero hoy en día la democracia es la regla en América Latina.

La emergencia de las clases medias es algo que recorre desde México hasta los países del cono sur como una cuestión esencial, y muchos de los fenómenos de desestabilización política pasan porque las clases medias encuentran que corren peligro de volver a caer en situaciones de vulnerabilidad. El mundo de los commodities es muy importante, particularmente en los países sudamericanos, y esto tiene un impacto en el crecimiento económico de estos países.

Si hay algo que caracteriza a América Latina son las altas asimetrías, al interior y en relación con el exterior. La emergencia de un nuevo regionalismo, que será visto en el otro panel, hoy día tiene un fuerte sello político que se expresa en instituciones como la CELAC, UNASUR y otras.

Las nuevas formas de interlocución, que tienen un fuerte sello político, marcan una perspectiva democrática y multilateral en la región, pero no abordan de manera significativa los temas de integración económica. Quizás el arco del Pacífico sea una excepción que habrá que ver cuales puedan ser los resultados concretos que pueda dar esta perspectiva, porque hasta el momento, también es un esfuerzo político de mirar de mejor manera hacia el Asia Pacífico, y coordinar de mejor manera los acuerdo de libre comercio entre estos países.

La mayor coordinación entre Brasil y México es una muy buena noticia para América Latina, es una noticia que estaba ausente por la renuencia al liderazgo por parte de Brasil y por el decaimiento que había tenido el liderazgo mexicano en el conjunto de la región.

Las dificultades también son similares: somos un continente violento, con las mayores tasas de homicidio por cien mil habitantes en toda la región, y nuestros sistemas políticos se encuentran carcomidos por la debilidad de los partidos políticos. Y esto tiene un impacto sobre la democracia y la perspectiva que ahí se da.

Yo quizás también haría un matiz de diferencia con lo que señalaba José Antonio Zabalgotia. Tengo la impresión que hoy día, más que una gran diferencia en América Latina en torno a los modelos económicos sociales que pueden ser estereotipados de manera muy grande y clara, entre países del socialismo del siglo XXI o derivaciones del mismo, o países de casi un neoconservadurismo, creo que tenemos en América Latina -y no lo hemos reflexionado profundamente- una nueva perspectiva, un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Creo que eso se expresó de manera muy clara en la Cumbre Iberoamericana del Paraguay, donde hay comunalesidades muy grandes en todos y cada uno de los países respecto al rol que se le quiere dar al Estado en cada uno de nuestros países y las características esenciales, el foco que se coloca en este modelo de desarrollo, focaliza el tema de la reducción de la pobreza y ojalá avanzara en los temas de inequidad.

Particularmente tienen una importancia esencial las políticas sociales y, con gran significación, las políticas condicionadas, que son comunes a todos los países. Una de las tareas que no hemos hecho y que quizá CEPAL pudiera ayudar de una manera muy importante, es hacer las experiencias positivas transversales en este campo.

De igual forma, el nuevo paradigma significa incorporar aspectos esenciales de lo que fue la política neoliberal, que hoy día van en todo el espectro latinoamericano: la estabilidad macroeconómica, el cuidado con la inflación, la búsqueda de reglas mejores para la inversión extranjera, y fórmulas que permitan tener la estabilidad macroeconómica en cada uno de nuestros países.

Esta perspectiva, ubicada en la relación birregional, creo que requiere salir de lo que el secretario Iñigo Méndez señalaba: cómo salir del enmismamiento. Tanto América Latina como Europa se está mirando así mismas: América Latina es un foco de crecimiento, pero muchas veces ese crecimiento es más sudamericano que latinoamericano, porque Centroamérica y México están más ligados a la economía norteamericana, teniendo un crecimiento menor. Y en el caso europeo la discusión es bastante clara y no es necesario referirla acá.

Para poder avanzar en esta perspectiva, creo que es necesario mirar los cambios que se están dando en ambos lados. Quisiera referirme solamente a algunos aspectos complementarios a los que señalaba Zabalgoitia sobre la CELAC.

La CELAC es una iniciativa política esencial, mexicano - brasileña, con un consenso fundamental entre la herencia del Grupo de Río y la herencia de la CAIC. En primer lugar tiene una fuerte y un sello en el legado histórico de los próceres de la independencia como no se veía en muchos años en América Latina; hay una reivindicación del sentido de identidad nacional generado sobre los próceres de la Independencia. Segundo, hay una perspectiva de soberanía regional frente actores de fuera de la región. Esto puede ser positivo, pero también pudiera llevar a un problema de una integración política excluyente. Me referiré a eso después.

La CELAC asume, como se ha dicho acá, la representación del conjunto de América Latina y es un interlocutor global ante terceros actores, regiones u organismos internacionales y otros.

La Clausula Democrática es un elemento central en la CELAC, y esto va desde el gobierno de Cuba, al gobierno del presidente Piñera o de la presidenta Fernández, al presidente Calderón o a quien sea elegido en México. La Clausula Democrática, y las formas democráticas, son un aspecto esencial en América Latina.

La integración regional es esencial para la CELAC, pero debe generar este proceso para transformar la integración política en oportunidades de integración económica, que todavía es muy baja. Tal como lo ha señalado de manera muy clara don Enrique en su intervención, el comercio intrarregional no llega al 20%. Es necesario plantearse metas más ambiciosas en este campo.

En todo caso, la CELAC representa un eslabón superior en el proceso de construcción institucional, como un paraguas general capaz de abarcar al proyecto mesoamericano, con un fuerte liderazgo mexicano, al proyecto UNASUR, con un fuerte peso brasileño, y al proyecto del ALBA, con el sello de Venezuela

La CELAC está inmersa en un proceso de desarrollo institucional multinivel, reconoce los múltiples niveles y la diversidad que hay en América Latina, y en ese sentido contribuye a una arquitectura flexible multinivel. Otro aspecto esencial, es que nace con una fuerte dosis de pragmatismo, es decir, se ha buscado evitar la ideologización de los debates en el seno de la CELAC.

Los desafíos son importantes: cómo generar, cautelar, los bienes públicos latinoamericanos en la perspectiva global; la reafirmación democrática, la búsqueda de la integración, la cooperación, la solidaridad. Y a eso es necesario encontrarle cauces específicos. El Plan de Acción de Caracas es bastante amplio ese sentido; en el caso chileno, se ha hecho una sistematización de todos los acuerdos que pueden llevar a que la Cumbre en el mes de enero alcance resultados muy auspiciosos.

En segundo lugar, la búsqueda de una identidad latinoamericana es un aspecto central que se plantea la CELAC; aspecto complejo en un marco de diversidad muy grande, pero en donde los aspectos que nos unen probablemente son mucho mayores a través de la cultura y de otros aspectos esenciales. Hay un debate sobre los procesos decisorios: se acordó que el consenso sea la regla, pero hay un debate sobre si el consenso pudiese ser mejorado sobre el consenso menos uno, menos



dos o alguna fórmula alternativa, para facilitar, no necesariamente el acuerdo en temas centrales, pero en procedimientos operativos, los avances de la CELAC.

El tema de discusión sobre secretaría permanente o secretarías pro tempore también está presente. Ahí la experiencia de la SEGIB es clave: las Cumbres iberoamericanas han avanzado en el último periodo porque han tenido, no solamente un secretario como don Enrique Iglesias, sino que han tenido una secretaria capaz de coordinar los aspectos que están ahí presentes.

El aspecto de competitividad con otros organismos internacionales está fuera del paraguas de la CELAC. Se ha señalado que no es competencia de la OEA, como tampoco es competencia con el CARICOM, el SICA, la AEC, el proyecto mesoamericano u otro, pero sin embargo la reafirmación nacional, en cierto sentido, es necesario que genere una prevención sobre un regionalismo excluyente. En ese sentido es como buscar una CELAC abierta mundo.

Aquí volvemos nuevamente a la relación con Europa. Es necesario mirarnos, como se ha señalado, como socios estratégicos a partir de los valores compartidos, de las visiones de sociedad compartidas, en los temas globales que afectan a cada una de nuestras sociedades, pero también en la construcción del bienestar.

Y esto significa, cómo pasamos de las preocupaciones por los bienes públicos internacionales que hoy día son desatendidos, a ocuparnos de esos bienes públicos internacionales.

Y creo que entre Europa y América Latina se coincide --y también podíamos agregar a EEUU en ciertas dimensiones-- en al menos seis o siete bienes públicos que es necesario mejorar y preservar.

El primero de ellos es el de los derechos humanos. Ese es un valor de Occidente, un valor de América Latina que, después de las dictaduras, se ha revelado como uno de los aspectos centrales; el valor del desarrollo humano como una cuestión esencial -y eso gravitó de una manera muy importante en la cumbre de Asunción – Paraguay. El valor de la democracia como un aspecto esencial que está presente en la relación birregional y como clave del futuro y del presente de América Latina; el tema de la estabilidad económica, que hoy amenaza a Europa pero que también en América Latina es necesario mirar políticas de esta-

bilización en esta época de bonanza; el tema de la convivencia democrática es clave en América Latina y es necesario recoger experiencias europeas, porque la violencia nos carcome; los temas medioambientales es algo que debemos preocuparnos en conjunto porque si es que no, el planeta nos lo exige; la institucionalidad multilateral es otro valor compartido que es necesario reforzar permanentemente, porque ahí está el futuro de la estabilidad y la paz.

En ese contexto, creo que es necesario, buscando actuar sobre estos bienes públicos globales, mirar los temas transnacionales y cómo afectan a nuestra región: la crisis financiera, la crisis ambiental, la crisis alimentaria, la gobernabilidad democrática, el crimen organizado...

La agenda es múltiple, pero los valores que nos permiten afrontarlos, son sólidos. Es posible encontrar medidas específicas, tal como nos lo señaló el representante del gobierno de Chile en una agenda bastante concreta, pero que tiene que estar enganchada en estos valores superiores, para construir estos bienes públicos que queremos preservar: no solamente por el interés propio de Occidente, sino por el desarrollo de Europa y América Latina, y la perspectiva de construir un mundo mejor.

Más allá de si la pregunta es válida o no, lo importante es cómo respondemos como latinoamericanos a esa duda o a esa pregunta. Yo creo que la respuesta está en que esta iniciativa, de la cual José Antonio puede decir --no la va a decir, pero uno podría decir que es el padre en términos de la idea original, que se transformó después de mucho tiempo en la CELAC pero por el vínculo con la CALC y la decisión de Brasil de tener una política latinoamericana coherente, cohesionada y capaz de actuar efectivamente--, lleva, digamos al nacimiento en la Cumbre de la Unidad en Cancún, y a la primera cumbre en Caracas.

Pero esto dejó de ser de México y de Brasil para transformarse en un aspecto latinoamericano. Si nosotros miramos, la troika actual es Venezuela, Chile, Cuba; el próximo año serán Chile, Cuba y Costa Rica. Y esto muestra que el rol de los países pequeños en el marco de la CELAC es muy importante, eso a diferencia de lo que de alguna manera pudo haber ocurrido en otras instancias anteriores.

Lo segundo es que yo creo que América Latina, en esta reivindicación soberana de tratar de “alejarse a actores externos de decisiones locales”, lo que hace es de alguna manera es decir: vamos a dialogar de

alguna manera con estos actores sobre el tema central. Y creo que si bien China, como lo señalas, no es opción democrática, no es opción de cooperación, no es opción de transformación tecnológica, sí es un actor con el cual hay que dialogar de manera significativa, lo mismo que América Latina debe ocupar de mejor manera el espacio interamericano para dialogar con los EEUU, que se está perdiendo porque EEUU ha salido de la región. Pero eso lo logrará en la medida en que la CELAC sea también capaz de ponerle a los EEUU esta tensión que empieza a llamar la atención y que empieza a tener interés. Creo que los resultados de esta Cumbre se expresarán también como, en su momento, de un paso sudamericano impulsado por Brasil --que fue el diálogo con los países árabes o el diálogo con África--, pasa a ser un diálogo latinoamericano con otras regiones.

En ese sentido, al menos en lo que yo he mirado, es la primera vez que uno pudiera decir: se empieza a construir una voz común latinoamericanas de manera efectiva; se empieza a construir, se empieza a diseñar un proyecto estratégico con futuro efectivo, y que tiene los resultados positivos que se deben ver en este marco.

El tránsito entre esto y las medidas específicas para avanzar hacia mejorar el comercio y mejorar algunos otros aspectos que son los déficit que tenemos que enfrentar, es lento, pero se está en un camino seguro... Yo no he visto, al menos en los estudios que realizado sobre integración regional, en ningún momento, en los últimos veinte años de democracia, en los últimos treinta años, una apuesta tan alta de todos los jefes de Estado, independientemente del origen que hayan tenido, del sentido ideológico que tengan, con un instrumento de integración regional de carácter político como es el de la CELAC.

## **De Madrid a Santiago de Chile: Algunos hitos en el camino a Santiago**

Gunther Maihold<sup>48</sup>

Antes que nada, quisiera agradecer a los organizadores la invitación y la posibilidad de poder participar en este debate.

Estando en España, parece de alguna manera de sobra hablar sobre las dificultades que implica recorrer el camino de Santiago... Conlleva cargar la mochila propia, tomar unos descansos en camas no demasiado cómodas, encontrar de nuevo a la comunidad en el camino, y todo esto movido por la fe o por lo menos por el interés de reencontrar la fe, o al final del día descubrir los propios intereses reales que orientan la vida.

### **Las dificultades del camino a Santiago**

De alguna manera, el título del evento hace que asocie estas dificultades de los dos actores centrales que estamos tratando con las de un peregrino.

1. El contexto no es demasiado acogedor: está lloviendo, está lloviendo fuerte por la crisis. Y el efecto de la crisis es, que varios de los participantes de la excursión tienen un miedo tremendo de contagiarse. Cuando una parte de la excursión tiene miedo de contagio, entonces tenemos un problema grave en la solidez del esfuerzo. Por eso, uno de los fundamentos que hay que restablecer primero es la confianza.
2. Al parecer, en esta excursión a Santiago hay varias caravanas, para decirlo así: hay una caravana que se llama europea y una caravana que se llama iberoamericana. Algunos participantes que no están seguros en cuál van o en cuál es más oportuno ir. En este sentido, creo que nos encontramos en una urgente necesidad, - en especial los europeos -, de tener claro cuál va a ser en el futuro la relación entre estas dos caravanas, si son complementarias o si son competitivas.

---

48 Director Adjunto de GIGA. Instituto alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad.

3. Tenemos igualmente un problema con la función que algunos llamarían de “guía”; yo más bien hablaría del “animador”: tiene problemas de condición. Es decir, España ha perdido claramente el impulso para el proceso. Y eso implica también que hay que reorientar el debate sobre el papel de España en la relación europea con América Latina.

Creo que el tradicional vaivén de la política española que conocíamos, que anda entre la europeización de los intereses nacionales o la hispanización de la agenda europea<sup>49</sup>, está tocando fondo. Esto supone un reto especial para todos los demás miembros de la Unión Europea.

4. Además, también en este ámbito, es evidente que no sólo estamos hablando sobre Europa y América Latina y el Caribe: estamos en un debate o en un discurso en el cual debemos abarcar e incluir un espacio mayor. Hay muchas voces que hablan de que hay que buscar Occidente, la occidentalización; ampliar Occidente ante la amenaza (otros hablarán del gran potencial) que se percibe por la emergencia de China como actor dinámico en lo comercial y en materia de cooperación. Con este nuevo acompañante de la excursión euro-latinoamericana, las dos caravanas hablan por separado y, se tiene la sensación de que es un mal estilo que los europeos y latinoamericanos hablen conjuntamente sobre sus relaciones con China y otros países.
5. Finalmente, el marco para la excursión conjunta parece haber cambiado. Lo que la Unión Europea siempre buscó, era la “simetrización” institucional con su contraparte en América Latina. Ahora, con la tantas veces mencionada CELAC parece existir, por lo menos a nivel institucional, el formato que siempre se anhelaba. Sin embargo, frente a este júbilo de la simetrización, muchas otras asimetrías parecen ya no llamar la atención, aunque son mucho más importantes.

---

49 Cfr. las palabras de Rosa Conde: “...hay que reformular dicha agenda, pudiendo jugar España un papel importante promoviendo política eurolatinoamericana, relanzando las relaciones eurolatinoamericanas y hasta, si me apuran, «españolizando» la agenda eurolatinoamericana”, en la clausura del seminario: «¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? Christian Freres/Susanne Gratius/Tomás Mallo/Ana Pellicer/José Antonio Sanahuja (editores), Madrid: Fundación Carolina 2007, p.161.

Veamos entonces quiénes son los integrantes de la marcha hacia Santiago. Ahí se pone de relieve --y este es un punto que por lo menos a mí me inquieta de alguna manera--, que la última comunicación de la Comisión Europea intentaba ubicar la asociación en una relación de actores globales<sup>50</sup>, que queda a final de cuentas establecida entre los grandes poderes, ante las dificultades de organizar una voz común en América Latina. Creo que esto no ubica bien el asunto: Tanto en la Unión Europea como en América Latina, no todo es emergente, no todos los países se encuentran en una situación de expansión de mercados, comercio e importancia política. Si buscamos la dinámica de la relación bi-regional solamente en los grandes países, cambia la base de la relación; por lo que habría que meditar muy bien una decisión de esta índole. La relación euro-latinoamericana y la misma integración europea no se puede pensar solamente desde los grandes, el duopolio franco-alemán, lo vemos en estos días, está llegando claramente a sus límites porque no busca ni a tiempo ni sistemáticamente el consenso con los medianos y los pequeños.

### **Superar la coordinación negativa en las relaciones euro-latinoamericanas**

El mismo debate está presente en América Latina, a pesar de la tendencia por esconderla detrás de la nueva figura de la unidad: CELAC.<sup>51</sup> Las precarias bases del consenso podrían desembocar en una posición que privilegie a México y Brasil, dejando en una posición de desventaja a los pequeños y medianos países del subcontinente y del Caribe. Más bien deberían ser estos países los más interesados en formatear esa relación de tal manera que logren movilizar potenciales para su propio desarrollo.

Pero los mismos formatos analíticos a veces impiden ver el horizonte de la relación euro-latinoamericana, porque se busca emplear la geometría como base del análisis político. Una y otra vez, Europa piensa a América Latina en círculos concéntricos, con el efecto de que parece ser una contraparte muy lejana y con poca incidencia. Con este tipo de perspectiva se nos escapa la *agency* en política exterior, es decir la

---

50 Cfr. Comisión de la Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: una Asociación de actores globales, Bruselas, 30.09.2009 COM(2009) 495/3.

51 Günther Maihold: Lateinamerika auf dem Weg zu neuer Einheit? Die Gründung der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC), Berlin: swp-aktuell 2011/No. 58.

capacidad de desarrollar iniciativas comunes desde la coincidencia de posiciones. Los actores políticos deben liberarse de este estilo para encontrar salidas a la **coordinación negativa**<sup>52</sup> que llevamos en la relación entre la UE y América Latina. En la lógica de la coordinación negativa solamente se revisa la afectación negativa del status quo desde ciertas decisiones comunes, lo cual implica entonces que aquellas iniciativas políticas que podrían cambiar el equilibrio establecido, se congelan de entrada. Sin embargo, el reto para la relación euro-latinoamericana en estos momentos es diferente: hay que encontrar posibilidades de abrir nuevos ejes en la relación ante el difícil panorama de una Unión Europea en franco proceso de introspección -hace algunas décadas esto se llamaba la mentalidad del “castillo europeo”-, pero igualmente América Latina se encuentra en la búsqueda de su posicionamiento internacional, puesto que se ha abierto la oferta de participar en nuevos mercados y asimismo tiene que enfrentarse a nuevos competidores.<sup>53</sup>

### **Desarrollar el futuro desde el inventario de las relaciones euro-latinoamericanas**

¿Cuál es entonces “el aquí”/el inventario de la relación entre la Unión Europea y la CELAC? Para responder a esta pregunta, no bastarán las páginas disponibles para esta presentación. Aquí solamente quisiera incluir tres puntos:

1. No hay duda de que está ausente la dimensión estratégica que siempre se anhela para esta relación: si fuera estratégica, debería ser reconocida por terceros como algo que deberían de tomar en cuenta. Esto realmente no es el caso. Es una relación que se mueve “hacia adentro” sin muchos efectos para terceros; vive entonces de su dinámica en lo bilateral o en lo binacional.
2. La inflación de las agendas bi-regionales es un proceso sin frenos, difícil por sus consecuencias en cuanto a la implementación, y debido a las dinámicas propias de la diplomacia presi-

---

52 Cfr. Scharpf, Fritz W., 1994: “Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiation”. en: *Journal of Theoretical Politics*. 6/1, pp. 27–53.

53 Cfr. Günther Maihold: “Reorientación y diversificación – América Latina entre nuevas oportunidades y viejos legados”, en: Günther Maihold/Manfred Mols/Dörte Wollrad (eds.): *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*, Buenos Aires: Ed. Nueva Sociedad 2011, pp. 184-210.

dencial y de cumbres.<sup>54</sup> Cada país anfitrión busca colocar una temática nueva, lo que implica que se generen siempre nuevos programas, nuevas iniciativas, sin que se hayan consolidado los anteriores. La Cumbre de Madrid con su Plan de Acción ofrece en esta dinámica un alto en el camino, sin embargo, las preparaciones de la Cumbre de Santiago indican que se ha retomado el camino anterior.

3. ¿Y la crisis? ¿Cómo podemos calibrar sus efectos sobre el tejido de la relación euro-latinoamericana?
  - ¿Resistirán realmente las redes que se han ido construyendo en las décadas pasadas, entre universidades, entre organismos de la sociedad civil, entre las cámaras de la pequeña y mediana industria etc.? Para contestar estas pregunta, no existen estudios confiables, más bien hay que partir de las (siempre engañosas) impresiones del momento: Tomando como referente el ámbito académico, veo una situación de pérdidas dramáticas, por el simple hecho de que, debido a los recortes del presupuesto, las universidades de España ya no están en condiciones de mantener sus compromisos en muchas de estas redes con América Latina. Será interesante observar si las contrapartes latinoamericanas se encuentran en condiciones de asumir una parte más sustancial de la cooperación para mantener a flote los programas establecidos.
  - Europa, la Unión Europea en concreto, está desapareciendo de la mirada latinoamericana al mundo. No veo que América Latina siga mirándose en el espejo europeo; más bien tengo la sensación que la UE está desapareciendo del monitor en muchos países latinoamericanos por haber perdido su atracción como una realidad interesante, innovadora y de obligada atención. Esto seguramente varía dependiendo de cada país, pero parece acertada la aseveración de que “parece diluirse el papel de la UE como ‘actor normativo’ y referente político para la región, y con ello, su poder e influencia se desvanecen”<sup>55</sup>. Existe ade-

---

54 Cfr. Carlos M. Jarque/María Salvadora Ortiz/Carlos Quenan (eds.): *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Madrid: Secretaría General Ibero-Americana 2009.

55 Cfr. *José Antonio Sanahuja: América Latina y la crisis europea: ¿una relación más equilibrada?* <http://www.nuso.org/opinion.php?id=102>



más cierta satisfacción de que por fin los europeos tienen que “bajarse de su caballo”, que siempre molestaron a los latinoamericanos con sus recetas para una mejor gobernanza en la región. El mantra europeo integracionista ha perdido su atractivo en la región, lo cual implica el reto de una revisión a profundidad de los fundamentos de la relación, así como de sus posibles alcances políticos en la actualidad.

La tradición europea de tratar de exportar sus propios formatos institucionales, reglas, modelos y procedimientos tiene que ser sustituida por un acercamiento más allá del mapa cognitivo existente, buscando más bien desarrollar una visión de suma positiva para la regulación del orden internacional. Hay que visualizar un espacio de diversificación entre las «nuevas amistades» y los antiguos socios de América Latina, en el cual la región puede escoger con mucha más autonomía que en décadas pasadas. El argumento tradicional de Europa como casi único destino de diversificación para América Latina ya está vencido, los vínculos con los nuevos poderes extrarregionales como China o Rusia –y próximamente la India– pueden convertirse en un peldaño importante para que la presencia latinoamericana crezca a escala global si logran trascender más allá de una relación comercial sin mayor profundidad política.

¿Debe y puede ser el proceso iberoamericano complementario a las relaciones euro-latinoamericanas?

El papel de España en las relaciones entre la UE y ALC ha sido una de las constantes en los análisis referidos a las relaciones bi-regionales. El patrón dominante en esta perspectiva ha sido que, con el ingreso de España a las Comunidades Europeas, se ha concretado una europeización de la política iberoamericana de España y una apuesta para la iberoamericanización de las políticas europeas.<sup>56</sup> No hay duda de que esta estrategia haya servido para mejorar las posiciones y la influencia de España en el escenario global y facilitado la proyección

---

56 Cfr. Celestino del Arenal, Celestino: “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”, en: *Pensamiento Iberoamericano*, N.E., No.8/2011, pp. 71-101 (76).

de los intereses españoles en el mundo. El argumento central para valorar el éxito de esta estrategia sigue siendo la afirmación de que España es el único país miembro de la UE que dispone en el formato del espacio iberoamericano de una política regional institucionalizada hacia el conjunto de América Latina, lo cual ha llevado a algunos actores a pedir una mayor iberoamericanización de las relaciones euro-latinoamericanas.<sup>57</sup> Hoy en día, esta opción parece estar muy lejos de las posibilidades reales, más bien habría que debatir sobre la “latinoamericanización” del proceso iberoamericano o hasta de su “europeización”.

Este planteamiento hoy en día tiene que someterse a una revisión ante la pérdida de presencia de España en la misma Unión Europea, su “periferización” en cuanto al núcleo de la toma de decisiones en los espacios europeos y la crisis profunda que sufre el país tanto en el ámbito económico como en el social. Como efecto de esta situación se puede detectar una pérdida de relevancia del país en el área latinoamericana, la estrategia exitosa de España de aprovechar la membresía en la UE por medio del *upload* de intereses españoles al espacio comunitario y del *download* de políticas europeas en favor de sus intereses iberoamericanos parece llegar a sus límites, ya que el aporte propio de España se ve reducido. La triangulación por lo tanto, no puede aportar mucho a la potenciación de la presencia europea en América Latina, que de por sí siempre había sido limitada desde un punto de vista comunitario. Esta situación abre la posibilidad de rediseñar los esquemas establecidos de la articulación europea con ALC en favor de un planteamiento más comunitario y menos instrumental en términos de los intereses españoles triangulares. La apuesta por lo tanto, tiene que formularse en términos de la renovación de las relaciones bi-regionales en cuanto a las instituciones comunitarias al igual que de aquellas naciones interesadas por materializar esta presencia conjunta en el subcontinente latinoamericano.

La Cumbre de Cádiz, XXII<sup>a</sup> en el largo proceso iberoamericano, ha marcado un momento de evaluación y de perspectiva de reorganización de una tradición que recibió su dinámica desde el interés español por fortalecer su presencia en los espacios multilaterales y hacia dentro de la misma UE. El anuncio de considerar en el futuro un ritmo

---

57 Cfr. Gratiús, Susanne/Sanahuja, José Antonio: “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, en: *Política Exterior* No. 135/2010, pp. 122-134

bianual para las cumbres iberoamericanas, alterando con las cumbres euro-latinoamericanas, abre la perspectiva a un replanteamiento profundo de una relación que a veces se tomaba como competencia, en otros momentos como complementariedad y en otras ocasiones como repetitivo debido a las agendas similares.

En los debates venideros habrá que considerar los siguientes elementos orientadores: confianza, consenso, coordinación y complementariedad.

- La larga tradición de los encuentros ministeriales, de agencias de cooperación y de los mismos presidentes ha construido un *capital importante de confianza* en el proceso iberoamericano. Esta red de contactos de intercambio y transferencia de experiencias muy difícilmente podría ser suplantada por la UE, es propia y característica de una cooperación desarrollada a lo largo de décadas. Emanado desde el vínculo histórico que Portugal, y sobre todo España, podían ofrecer a América Latina, se ha desarrollado especialmente en los canales culturales y de cooperación, mientras el impacto político ha ido mermándose sobre el tiempo, especialmente después de las transiciones a la democracia en América Latina. Las expectativas sobre el impacto del proceso se han ido reduciendo con la presencia de nuevos actores en América Latina y el creciente interés de ir desarrollando estas “nuevas amistades”. La relación iberoamericana por lo tanto ha pasado de la época de la creación de confianza a una etapa donde tiene que ofertar a los participantes un espacio atractivo de gestión de una relación que puede aportar más a su posicionamiento en las relaciones internacionales. Justamente es esta dimensión donde podría ser más efectivo el proceso euro-latinoamericano si asumiera seriamente su vocación estratégica.
- Una posible *coordinación* entre los dos procesos parece ser un reto de gran envergadura ya que implicaría una reingeniería mayor del mismo proceso iberoamericano. Convertirlo desde una perspectiva de coordinación en una antesala de las relaciones euro-latinoamericanas, implicaría superar dos retos: por un lado salvar la ausencia de la región del Caribe anglófono y de habla francesa en este foro y por el otro lado encontrar

mecanismos de debate e intercambio que no sean idénticos a los del proceso-euro-latinoamericano. La réplica de formatos y agendas no genera una coordinación mayor entre los dos procesos, el valor agregado no se hace evidente solamente con el cambio de turnos en los eventos. El potencial de una cercanía mayor que reclama para sí el espacio iberoamericano como arena de debate en confianza, tiene que desarrollarse en formatos que no sean repetitivos sino diferentes a los establecidos. Es en esta dirección en la cual pueden darse nuevos caminos interesantes, ya sea en debates con otros actores extraregionales más allá de los formatos europeos, ya sea en coordinaciones abiertas de carácter temáticos.

El principio de la *complementariedad* implicaría que el proceso iberoamericana tuviera dinámicas diferentes a aquellas de la relación euro-latinoamericano. Sin embargo, hay que reconocer que las instituciones y procesos políticos propios del sistema iberoamericano se caracterizan por la misma estructura asimétrica que domina también entre la UE y América Latina, por el simple hecho de que tienen una carga asimetría propia, resultado del financiamiento unilateral por parte de España. Reproducir con este esquema la misma situación asimétrica a la que rige en el espacio euro-latinoamericano, no puede considerarse una ventaja. Si se lograra dotar al proceso de un mayor nivel de horizontalidad entre las partes, podría construirse sobre este fundamento un potencial que por lo pronto la relación euro-latinoamericana no va poder aportar.

Se debe buscar un protagonismo comunitario que ofrezca también a los mismos países de ALC la posibilidad de un acercamiento más coherente a la UE, superando las estrategias parcializadas anteriores a través del espacio iberoamericano, del “puente español” o de otros marcos bilaterales. En este sentido, el momento actual parece ser una oportunidad única para adelantar el diseño de un planteamiento europeo y europeizado hacia América Latina y el Caribe en términos equilibrados que al mismo tiempo pueda ofrecer una mayor sustancia y continuidad sin dependencia de los vaivenes nacionales de un actor individual.

## **La necesidad de una reconstrucción de las relaciones euro-latinoamericanas**

Todo indica que actualmente estamos asistiendo a un cierre de ciclo en la relación UE-ALC, y que se abre una nueva etapa, cuyas bases están por definir y la agenda por construir. Hay que partir en este panorama de algunos elementos esenciales: Por la parte de la Unión Europea, de los 27 estados miembro, solamente habrá un grupo reducido de naciones que tienen un interés real en América Latina, con la crisis existe una tendencia a que este compromiso se reduzca todavía más. Parece ser que ya pasó el momento para que la Cumbre de Santiago asuma esta oportunidad y este desafío, pero se considera insoslayable abrir un espacio de deliberación en cuanto al proceso euro-latinoamericano que debe basarse en dos elementos centrales:

- **Sincerar las relaciones euro-latinoamericanas** en aras de abrir una nueva etapa que puede liberarse de la carga tradicional de políticas simbólicas emanadas de declaraciones exuberantes y compromisos poco sustantivos que en gran parte se deben a la poca afortunada capacidad de los gobiernos de España por triangularizar sus intereses por medio de la UE y América Latina.
- **Asumir un esfuerzo serio por buscar fundar la relación euro-latinoamericana en intereses coincidentes reales de las partes**, resistiendo a la dinámica tradicional de seguir ampliando la agenda bi-regional sin haber llevado a puerto seguro los programas y procesos en marcha. Hay indicaciones que también la VIIª Cumbre euro-latinoamericana no va a poder resistir a esta tentación política inherente a una lógica de diplomacia de cumbres manejada por los mismos presidentes.
- **Pensar la relación euro-latinoamericana desde los resultados, no desde las posibles agendas**. Ante la necesidad de aportar resultados importantes en términos de lograr un mayor compromiso de los participantes para con esta relación, parece indispensable enfocar aquellos áreas donde realmente es factible producir resultados que tengan un impacto y dejar a un lado “todo lo lindo y bonito” de las agendas aditivas que prefieren construir los presidentes y jefes de go-

bierno. Solamente desde una concentración en lo prioritario será factible rescatar a esta relación en crisis con sus dificultades autoproducidas.

## **Llegando a Santiago**

En la antesala de la Cumbre de Santiago (2013), que es la primera cumbre entre la CELAC y la UE, se han dado impulsos por ampliar la participación multisectorial en el proceso pre-cumbre. En parte esto fue por iniciativa de la Fundación Euro-Latinoamericana, la cual asumió como suyo el esfuerzo de dar mayor presencia y coherencia a la sociedad civil en el espacio bi-regional, enfatizando de esta manera en que las Cumbres no representan el único ámbito del entendimiento entre las dos áreas. Así, se organizó el Foro de la Sociedad Civil UE-ALC en Santiago (Chile), del 27 al 28 de septiembre 2012, que será complementado por un foro de la sociedad civil organizada en diciembre. Aparte, hubo un Cumbre Académica ALC-UE en Lima/Perú a inicios de octubre de 2012, en la cual se trató de poner en marcha el *Espacio Euro-Latinoamericano del Conocimiento* y también se intentaron formular iniciativas para la integración académica y de investigación, siguiendo la tónica actual de los procesos de la acreditación y de la evaluación de excelencia. Igualmente se llevaron o se llevarán a cabo las reuniones correspondientes al sector de la inversión, cohesión social, sociedad de la información, de los sindicatos, y de la empresa privada.

Visto así, los flujos de intercambio han ido ganando “cuerpo” dándole espacio a la articulación de una cantidad de procesos de intercambio y de profundización de la interdependencia. Sin embargo, hay que plantear la pregunta de qué tan sólida es esta red de contactos y qué tan profundo han podido calar estos encuentros sobre el tiempo. No hay elementos científicos y evaluaciones disponibles para poder opinar al respecto, pero la observación en diferentes países alimentan ciertas dudas si desde estos mecanismos se pueda lograr un anclaje más profundo de la relación euro-latinoamericana en los diferentes espacios sociales. Solamente hay que revisar las complicaciones que han surgido en los diferentes países latinoamericanos en cuanto a la participación en los foros de la sociedad civil, diferendos que terminan siendo resueltos administrativamente por los respectivos ministerios.

Un proceso real y sustantivo tendría otras dimensiones

Hay que partir de los intereses reales de los países integrantes. La nube de declaraciones, la gran cantidad de programas que son débiles en su ejecución y la ausencia de un diálogo profundo llaman a un replanteamiento. Hay que esperar que la Fundación Euro-Latinoamericana no conciba la relación entre Europa y América Latina ni como dos monólogos, ni como un diálogo sino como “polílogo” de muchas voces, porque si no se logra darle espacio a la amplia gama de relaciones que existen, vamos a quedarnos muy cortos en esta relación. Santiago será en este sentido el momento de revisar el camino recorrido y asumir con seriedad la catarsis que puede esperarse después de un ascenso largo a una cumbre que ha tenido un prolongado proceso de preparación.

### Referencias bibliográficas

Comisión de la Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: una Asociación de actores globales, Bruselas, 30.09.2009 COM(2009) 495/3.

Conde, Rosa. ¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? En: Christian Freres/Susanne Gratius/Tomás Mallo/Ana Pellicer/José Antonio Sanahuja (editores), Madrid: Fundación Carolina 2007, p.161.

Del Arenal, Celestino: “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”, en: *Pensamiento Iberoamericano*, N.E., No.8/2011, pp. 71-101 (76).

Fritz W., Scharpf, 1994: “Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiation”. en: *Journal of Theoretical Politics*. 6/1, pp. 27–53.

Gratius, Susanne y Sanahuja, José Antonio: “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, en: *Política Exterior* No. 135/2010, pp. 122-134.

Jarque, Carlos M. y Ortiz, María Salvadora /Carlos Quenan (eds.): América Latina y la Diplomacia de Cumbres, Madrid: Secretaría General Ibero-Americana 2009.

Maihold, Günther. “Reorientación y diversificación – América Latina entre nuevas oportunidades y viejos legados”, en: Günther Maihold/ Manfred Mols/Dörte Wollrad (eds.): La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas, Buenos Aires: Ed. Nueva Sociedad 2011, pp. 184-210.

Maihold, Günther. Lateinamerika auf dem Weg zu neuer Einheit? Die Gründung der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC), Berlin: swp-aktuell 2011/No. 58.

Sanahuja, José Antonio *América Latina y la crisis europea: ¿una relación más equilibrada?*<http://www.nuso.org/opinion.php?id=102>



# Balance de la relación Unión Europea y América Latina y el Caribe

Enrique García<sup>58</sup>

Las relaciones entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) tienen una especial prioridad para la CAF, toda vez que este organismo financiero multilateral, comprometido con el desarrollo sostenible y la integración regional, busca tender puentes entre ambas regiones con el fin de promover las oportunidades de inversión y comercio que América Latina y el Caribe ofrecen a los países europeos. Tal importancia se hace aún más evidente si se recuerda que CAF comenzó con los cinco países andinos como accionistas y hoy cuenta con dieciocho países accionistas, entre los que figuran dos Estados europeos, España y Portugal.

CAF respalda los procesos de integración regional y contribuye de manera decidida al fortalecimiento de estos espacios, apoyando la implementación de los compromisos emanados de cada una de las Cumbres Presidenciales y las agendas subregionales, regionales y birregionales de integración, diálogo y concertación. El papel activo de CAF como interlocutor de América Latina y el Caribe en Europa, le ha permitido, entre otros, estar presente en las seis Cumbres ALC-UE y ser un actor protagónico de la relación birregional.

## ***Las Cumbres ALC-UE en el escenario global***

El mecanismo de Cumbres ALC-UE se constituye en sí mismo en un logro notable en las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Este ha permitido posicionar una alianza estratégica birregional – importante factor de multipolaridad – en el escenario global, y dar un impulso político fundamental a trascendentales iniciativas comunes en los ámbitos político, económico y de cooperación.

La presencia permanente de CAF en este foro le permite impulsar la consolidación de proyectos prioritarios de todos sus países accionistas a través de acciones concretas, principalmente en materia de infraestructura física, mercados energéticos, cooperación financiera,

---

58 Presidente ejecutivo de la CAF.

diversificación productiva, desarrollo social e integración fronteriza, entre otros.

Sin embargo, la experiencia de participar en las sucesivas reuniones también nos ha permitido percibir un cierto nivel de desgaste, que abarca a los diversos mecanismos de Cumbres existentes. Ello se debe, en parte, a las diferencias de enfoque o de conceptualizaciones ideológicas surgidas entre los países, que pueden generar, como se ha visto en casos muy mediatizados, retóricas de confrontación.

En ese contexto, se debe mencionar que, once años después de la Cumbre de Río, nos encontramos frente a una estructura de poder global diferente, con una Europa que atraviesa una crisis profunda y una América Latina que superó las turbulencias externas con relativo éxito pero que aún enfrenta considerables desafíos políticos y sociales.

Por ello, para afianzar y fortalecer este proceso de Cumbres, no podemos detenernos en los logros. Se hace indispensable tomar en cuenta de forma debida el cambiante escenario global, así como la emergencia de nuevos e importantes actores sociales, que influyen cada vez más en los ámbitos nacionales y cuyas posiciones quieren ver reflejadas en el ámbito internacional.

### **Financiando el desarrollo en América Latina y la Unión Europea**

Un análisis pragmático permite apreciar que, en medio de las diferencias de visiones existentes en América Latina en materia de integración, hay áreas de convergencia en una dirección positiva. Nos referiremos a dos áreas en particular que pueden ser consideradas exitosas, en las cuales participa muy activamente CAF y también la Unión Europea a través de sus programas de cooperación: infraestructura y desarrollo fronterizo.

Para citar la experiencia de CAF, en los diez años transcurridos desde la Cumbre de Río, hemos financiado cincuenta y cuatro proyectos de integración física entre los países de América del Sur, que incluyen la construcción de carreteras, gaseoductos y centrales termoeléctricas, entre otros, con una inversión total superior a US \$20,000 millones. Ello se ha logrado independientemente de las diferentes visiones nacionales en cuanto al comercio y la globalización, y ha redundado en importantes beneficios para el desarrollo y la integración de los pueblos.

Sin duda, la cooperación regional en América del Sur en materia de integración física ha avanzado considerablemente desde el lanzamiento de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el año 2000. Un esquema similar es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, iniciativa que incluye el sureste de México, el istmo centroamericano y Colombia.

Otro ejemplo de integración que funciona, se encuentra en el ámbito del desarrollo fronterizo. En la mayoría de zonas fronterizas entre países latinoamericanos – incluso entre países que, hoy en día, tienen dificultades en el marco bilateral – se observa un creciente dinamismo, una profunda vocación de integración y un ánimo de avanzar aceleradamente hacia el desarrollo del que habían sido históricamente postergadas.

En ese contexto, tanto CAF como los organismos subregionales latinoamericanos y la Unión Europea apoyan los esfuerzos binacionales para promover la integración y el desarrollo fronterizo, a través de proyectos concretos que brindan mejoras económicas y sociales a sus habitantes. Ejemplo de lo anterior lo constituye el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) de CAF, que fomenta una acción bilateral y multilateral coordinada en las zonas de fronteras dentro de una visión estratégica de integración y desarrollo fronterizo sostenible.

Adicionalmente, es importante destacar que en la Cumbre de Madrid se creó la “Facilidad de Inversión para América Latina” (*Latin America Investment Facility - LAIF*), como un nuevo instrumento para apalancar el financiamiento de proyectos de infraestructura, energía, medio ambiente y cohesión social en América Latina. CAF, conjuntamente con el BID y otras instituciones financieras multilaterales, participará en ese esquema con el propósito de aumentar las capacidades para promover el desarrollo de la región.

### **Las relaciones ALC-UE y la integración**

La integración regional es un elemento consustancial de la asociación birregional entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea. En efecto, por un lado, Europa cuenta innegablemente con el esquema de integración más avanzado del mundo y, por otro lado, América Latina y el Caribe constituyen una región con un mandato histórico integra-

cionista que, en las últimas décadas, ha buscado emular el modelo europeo para forjar su propio camino de integración.

No obstante, en materia de integración, América Latina y el Caribe presentan hoy en día un panorama con algunas fracturas y una proliferación de instituciones regionales y subregionales.

Si recordamos la situación imperante hace diez años, la mayoría de los bloques subregionales de integración mostraban cierta homogeneidad en la orientación de sus políticas de desarrollo. Por ejemplo, MERCOSUR y la Comunidad Andina marchaban más o menos en la misma línea. Hoy en día, ninguno de los dos está funcionando de acuerdo con sus aspiraciones iniciales. Si bien han avanzado en algunos aspectos y retrocedido en otros, ninguno ha establecido una unión aduanera efectiva ni una zona de libre comercio perfecta.

De otro lado, han surgido nuevos esquemas como ALBA, UNASUR y, más recientemente, la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), que se reunió en Cancún en febrero de 2010. Estos han sido avances positivos que han resultado de la necesidad de adaptación al entorno cambiante y ahora enfrentan el desafío de consolidar su capacidad de acción conjunta en el escenario internacional.

En lo referido a las relaciones entre esquemas de integración, las Cumbres ALC-UE se han constituido en el escenario por excelencia para trascendentales discusiones orientadas a impulsar los acuerdos de asociación entre bloques y países. En ese lapso, es importante resaltar que la Unión Europea ha mostrado pragmatismo, y cierto grado de flexibilidad en el marco de sus normas de funcionamiento, con el fin de alcanzar avances tangibles en el diseño de dichos instrumentos internacionales.

En ese contexto, es muy positivo que ocho países de América Latina, incluido un bloque subregional como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), cuenten ya con acuerdos de asociación que les garantizan un acceso estable al mercado europeo. Sería altamente deseable que otros bloques como la Comunidad Andina y el MERCOSUR puedan concretar también los esfuerzos que desplegaron a lo largo de más de una década para alcanzar esa misma meta.

## Las relaciones ALC-UE y el desarrollo económico

En el análisis de carácter más económico, es claro que América Latina ha obtenido resultados satisfactorios en los últimos años, como queda demostrado en particular en sus indicadores macroeconómicos que revelan alto crecimiento, baja inflación y un prudente manejo fiscal.

Sin embargo, es importante comparar estos resultados con la evolución de otras regiones del mundo en las últimas décadas, para constatar que la región ha perdido importancia relativa.

Por ejemplo, en cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en términos de paridad de poder de compra, América Latina representa el veinticinco por ciento del PIB per cápita de los países de la OCDE, mientras que hace veinte años representaba el treinta y cinco por ciento. Ello refleja una profundización de las disparidades en los niveles de desarrollo.

Asimismo, en materia de exportaciones, hace veinte años la región producía el dieciséis por ciento de las exportaciones globales, frente al cinco por ciento hoy en día. Finalmente, en relación con inversión extranjera directa, América Latina comprendía los principales mercados emergentes, mientras que ahora ha sido superada por otras regiones.

Cabe señalar que el crecimiento vertiginoso del comercio con China ha sido un factor clave para la evolución económica de América Latina, que presenta grandes potencialidades y también algunos riesgos. La demanda generada en China contribuyó significativamente para ayudar a América Latina a salir de la crisis, alcanzando niveles de intercambio inéditos.

Sin embargo, la estructura del comercio que ha resultado de este fenómeno representa una tentación para volver a un modelo de alta dependencia y concentración en exportaciones primarias. Si Raúl Prebisch resucitara y observara los fenómenos en curso, nos diría: *“Cuidado muchachos, estamos volviendo a la situación de los años cuarenta”*. Se trata de un gran riesgo que los países latinoamericanos deben evitar para generar un crecimiento que no sólo sea alto, sino también sostenido, sostenible y de calidad.

Nuestra visión como CAF es que América Latina debe llevar adelante un proceso mucho más acelerado de reformas para promover

las inversiones, requisito indispensable para sostener el crecimiento económico necesario para eliminar la pobreza. Ello significa crecer a tasas superiores al seis por ciento anual, con estabilidad, eficiencia y equidad.

Adicionalmente, si bien durante las últimas tres décadas el comercio internacional de América Latina creció de manera significativa, la participación de la región en el comercio mundial ha disminuido. En tal sentido, los países latinoamericanos tienen el desafío de diseñar una estrategia coherente de inserción internacional desde las múltiples opciones comerciales disponibles: multilaterales, bilaterales y regionales.

En ese aspecto, la relación con Europa cobra una importancia singular. Europa es la segunda fuente de inversión extranjera en América Latina y el Caribe, pero su comercio con la región ha perdido importancia en términos relativos.

Además del contexto favorable que generan los acuerdos de asociación suscritos, los empresarios europeos cuentan con el aliciente adicional de que enfrentan en su propio continente un escenario relativamente modesto durante los próximos tres años, con tasas de crecimiento que difícilmente superarán el dos por ciento anual. En tal sentido, se abren grandes oportunidades de invertir en América Latina y sus mercados en plena expansión, en una asociación de beneficio mutuo.

Por ello, también cabe mencionar como otro logro de las Cumbres ALC-UE la consolidación de un espacio para reunir a los empresarios, del cual surgen numerosas oportunidades de negocio. La Cumbre Empresarial ALC-UE es una reunión en la cual los latinoamericanos debemos realizar un esfuerzo especial para presentar a Europa opciones atractivas de inversión en la región.

## **Comentarios finales**

En resumen, la consolidación y profundización de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe ha tenido un impacto favorable para el desarrollo sostenible y la integración de ambas regiones. Si bien la divergencia de visiones ha generado una percepción de mayores dificultades futuras, es importante destacar los logros concretos alcanzados en el financiamiento del desarrollo, que son un motivo de optimismo para continuar en la tarea de enfrentar con creatividad los retos en las relaciones ALC-UE.

Ello será particularmente relevante con miras a aprovechar el buen momento económico de América Latina y el Caribe, el cual representa una oportunidad para lograr compromisos concretos que sienten las bases de un desarrollo para beneficio de ambas partes y de la alianza estratégica birregional. CAF continuará apoyando con entusiasmo y vigor a sus países accionistas en el logro de estos objetivos.

SECCIÓN V.

**Oportunidades y Desafíos.**



# CELAC y la UE.

## Historia, convergencias y retos.

Tomás Duplá del Moral<sup>59</sup>

### Una relación asimétrica

Cuando hablamos de la relación Unión Europea-América Latina y Caribe lo primero que salta a la vista es que se trata de dos términos que no son simétricos. Todos sabemos lo que es la Unión Europea, que en el transcurso de los años se ha seguido moviendo hacia una mayor integración, más instituciones y políticas comunes y un cuerpo de legislación que en ciertos ámbitos sobrepasa ampliamente a las normas de origen nacional. Somos conscientes también de sus problemas, en parte ligados a sus crisis de crecimiento, a las dudas de algunos de sus miembros y también a insuficiencias del proceso que nos salen a todos muy caras precisamente por la dimensión que la Unión como tal ha adquirido.

El caso de América Latina y el Caribe, que es la parte correlativa de la relación, es bien distinto. Para empezar, el Caribe tiene características propias. Con la excepción de Haití, cuya independencia (1804) arranca antes que la de los países de América Latina continental, Cuba y la República Dominicana se independizaron entre mediados (1844) y finales (1898-1902) del siglo XIX y el resto del Caribe en fechas mucho más recientes, en la segunda mitad del siglo XX (1962-1984), lo que determina por un lado una relación aún estrecha con las antiguas potencias coloniales, y por otro una sensibilidad especial con respecto a la soberanía y sus aspectos tanto materiales como simbólicos. Además, se trata de una región con características culturales propias muy acusadas, incluso desde el punto de vista de los idiomas que prevalecen en esta subregión.

América Latina, a su vez, surge al menos de de dos pasados distintos. Brasil ha seguido su propio camino durante buena parte de su historia como país independiente, y su transición a la independencia (1822-1824) fue relativamente poco traumática. Aunque desde la épo-

---

59 Director para las Américas, Servicio Europeo para la Acción Exterior, Unión Europea.

ca del Barón de Rio Branco a principios del siglo XX ha buscado ser el líder de Latinoamérica, su política exterior se ha ido concentrando primero en el Cono Sur y luego en América del Sur.

La América Latina hispana, por su parte, llegó a la independencia (1810-1825) a través de la guerra contra España, impulsada por aspiraciones liberales similares y, con la excepción de Cuba y la República Dominicana a las que ya me he referido, producto de un mismo proceso del que ahora se cumplen 200 años, uno de cuyos aspectos paradójicos ha sido la invocación, repetida periódicamente, a una unidad que nunca existió antes de la Colonia.

A pesar de esta invocación, de Bolívar y luego de muchos otros, semejante unidad nunca se ha producido. Un pasado colonial común y un trasfondo similar en términos de lengua, civilización e instituciones políticas no parecen bastar. Si fuera así, la América Latina o los países árabes ya estarían integrados y Europa no. En realidad, es al revés.

### **Unidad de América Latina y el Caribe**

Hablar de América Latina y el Caribe como un todo plantea dudas. No es una región homogénea. Incluso en términos más restringidos: ¿existe América Latina como tal? Muchos lo ponen en duda y en realidad se trata de una pregunta que solo se puede responder en parte. Sin embargo, las llamadas a la integración son frecuentes. Ciertamente hay cosas en común. Muchos países latinoamericanos o caribeños tienen un bagaje histórico, político, étnico y social similar. Esta similitud, además, ha generado ciertos rasgos comunes, entre otros un marcado liberalismo económico y político, así como profundas desigualdades sociales y un componente de violencia interna que ahora está causando una cada vez mayor alarma en todas las sociedades del continente y sus islas.

Se podría incluso afirmar que ciertas « ondas » de cambios se han producido más o menos al mismo tiempo en la región. Así, podemos constatar cómo se ha producido una sucesión de caudillismos, populismos, dictaduras y, más recientemente, a partir de los años 80, la transición a la democracia y al respeto de los derechos humanos; el arraigo de políticas macroeconómicas sólidas y responsables a partir de los años 90; y un impulso político que se propone acabar con

la exclusión política y social y hacerla compatible con el crecimiento que, siguiendo distintas orientaciones, barre el continente a partir del cambio de milenio.

Las realidades políticas de América Latina y el Caribe se basan en el Estado nacional, como en Europa o la América más septentrional. Y las dinámicas regionales se derivan de factores como la vecindad, las afinidades políticas, las posibles ventajas o sinergias materiales o políticas, las amenazas comunes o las respuestas a cambios globales, es decir, los mismos factores que operan en otras partes del mundo. Además, por supuesto, opera el peso de las experiencias (en muchos casos fallidas) del pasado.

### **Desarrollo de la política exterior de la Unión Europea en América Latina y el Caribe**

Lo que precede se refiere a las relaciones entre la América Latina y el Caribe y Europa. La tarea sin embargo es examinar las relaciones con la Unión Europea, y ahí entramos en otro terreno, en que los tiempos son más cortos y más recientes, y los condicionantes son otros.

El proceso de establecimiento de relaciones exteriores de la Unión Europea y sus predecesores (Mercado Común, Comunidades Europeas, Comunidad Europea) ha sido lento y ajustado a la evolución de los intereses, responsabilidades y poderes que los Estados Miembros de la Unión han ido decidiendo abordar en común.

Lo primero fue el comercio. A continuación vino, en un proceso extendido en el tiempo, la cooperación al desarrollo empezando por las ex colonias, seguidas primero por los vecinos (que han ido variando a medida que nuevos países se han ido incorporando a la Unión) y más tarde por otros. Más adelante se desarrolló la cooperación política, que ha dado lugar a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Finalmente, con la creación del cargo de Alta Representante para la Política Exterior y de Defensa de la Unión y Vicepresidenta de la Comisión, así como del Servicio Europeo de Acción Exterior que la asiste, se da un paso más hacia la unificación y la coherencia de la acción política de la Unión en aquellos temas que los Estados Miembros decidan abordar en común en las condiciones que definen los tratados.

En este marco, la Comunidad Económica Europea concluyó sus primeros acuerdos con países y regiones de la América Latina en los años 60 y 70.

Mención especial merecen los acuerdos en el ámbito de producción de energía nuclear, tema que está en los orígenes mismos del proceso de construcción de una identidad política europea. Los acuerdos en esta materia (con Brasil en 1961 y con Argentina en 1962) fueron realmente de los primeros que la entonces Comunidad Económica Europea, a través de Euratom, concluyó con América Latina y el Caribe, con el objetivo de promover el uso pacífico de la energía nuclear. Es importante destacar que estos acuerdos se concluyeron varios años antes de que se firmara en 1967 el Tratado de Tlatelolco sobre prohibición de armas nucleares en América Latina y el Caribe, proceso al que seguramente la entonces Comunidad Económica Europea contribuyó por ser pionera en estos acuerdos con la región.

A continuación hubo un predominio de aspectos primero económicos, luego de cooperación. Cabe destacar los acuerdos de cooperación con Argentina en 1971, con Uruguay y Brasil en 1973, y con México en 1975, acuerdos que se denominaron “de primera generación”, por su carácter comercial no preferencial.

Asimismo la Unión Europea ha firmado Acuerdos de cooperación científica con Argentina en 1999, Chile en 2002, y con Brasil y México en 2004 que han fomentado el acercamiento de las comunidades científicas de ambas regiones y apoyado las políticas de desarrollo industrial de estos países.

En el ámbito político hay que destacar por su importancia determinante la implicación de la Unión Europea como tal en el proceso de paz en Centroamérica, que suponía un reconocimiento por ambas partes de que la Unión Europea podía emprender esta tarea eminentemente política y de que esta implicación era no solo útil, sino incluso necesaria para traer la paz a una región atormentada por años de guerra y disensión civil. En este sentido, en 1984 se inició el Proceso de San José, Costa Rica, que todavía a día de hoy se considera como el principal hito en la implicación inicial de la Unión Europea en los procesos de paz de la región. Es importante destacar la importancia del esfuerzo mediador que supuso este diálogo, que duró varios años y cuyo carácter contractual comprometió a la comunidad como colec-

tividad en la búsqueda de una paz duradera. Esta iniciativa se sumó a otras en la región, entre las que hay que destacar los esfuerzos del entonces Presidente costarricense Oscar Arias para impulsar la paz en la región a través del grupo Contadora, lo que le valió en buena medida el premio Nobel de la Paz.

Este proceso dio lugar a la relación política entre la Unión Europea y el Grupo de Río, antecedente inmediato del proceso de Cumbres entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe. El diálogo Unión Europea-Grupo de Río se institucionalizó en 1990 y sería el único foro de concertación política entre ambas regiones, hasta el establecimiento de proceso de cumbres birregionales en 1999. Las reuniones ministeriales entre ambas regiones se han venido celebrando en principio cada dos años. En la actualidad, este marco relacional ha sido sustituido por el lado América Latina y el Caribe por la Comunidad de Estados de Latinoamérica y Caribe (CELAC), a la que me referiré más tarde, pero guardando la estructura ligera, sin Secretaría y con una Presidencia pro tempore.

### **Un proceso entre regiones**

Una de las constantes políticas de las relaciones entre Estados en América Latina y el Caribe han sido los recurrentes impulsos de integración de mayor o menos calado. De hecho se puede decir que ha habido hasta una proliferación de iniciativas para constituir mecanismos regionales de integración. A su nacimiento, estas iniciativas, producto de nobles impulsos e inspiraciones racionales, por lo general han abierto grandes esperanzas y expectativas públicas de llegar a una integración que permitiera la multiplicación de la fuerza y de la voz de América Latina y el Caribe en el ámbito internacional, una mejor defensa de sus posiciones y un mejor aprovechamiento de las sinergias, respuestas comunes a desafíos comunes, economías de escala y otros beneficios que la integración regional podía traer.

La Unión Europea, como no podía ser menos debido a su propia esencia de organización política de integración, ha alentado estos procesos, los ha apoyado, ha cooperado con ellos y ha trabajado para construir un tejido de relaciones, con mayor o menor fortuna según los casos.

En el coro integracionista no han faltado nunca las voces escépticas, por lo general no muy populares, pero que han apuntado a obstáculos muy reales que no había que ignorar. Con el transcurso del tiempo,

estos obstáculos, trasunto de otras realidades, se han ido evidenciando: la presión de los actores exteriores, las crisis de diversa índole, la falta de institucionalidad, la incompatibilidad de las diversas posturas e intereses nacionales, la divergencia de culturas políticas y, hasta hoy, incluso de regímenes políticos en algún caso.

Sin embargo, hoy día el panorama se ha aclarado bastante. Hay en primer lugar tres organizaciones regionales consolidadas: el CARICOM, el SICA y el MERCOSUR, que cuentan con instituciones comunes y con las que la Unión Europea ha entablado negociaciones de región a región, ya en vigor para la primera, concluidas para la segunda y en curso para la tercera.

A continuación viene UNASUR. Esta iniciativa cristaliza en 2008 a través del decidido impulso de Brasil, y aún a los Estados miembros de Mercosur y de la Comunidad Andina junto con las Guayanas y Surinam, para así formar un bloque de cooperación intergubernamental con todos los países de América del Sur. A diferencia de CELAC, UNASUR sí tiene Secretaría, en Quito, al igual que un considerable número de órganos entre los que destacan los Consejos Ministeriales temáticos. Por el momento UNASUR mira hacia adentro, se concentra en tareas que atañen sobre todo a sus propios miembros, pero no es de excluir que en el futuro acometa tareas con proyección exterior. Cuando así sea, la Unión Europea estará dispuesta a colaborar si existe una voluntad mutua de que así sea.

Hay una organización que abarca a todas las Américas y que, a pesar de la reticencia mostrada por varios actores, subsiste y muestra todos los síntomas de que va a seguir subsistiendo: la Organización de Estados Americanos (OEA). La Unión Europea tiene estatuto de observador en este foro, con el que mantiene relaciones activas.

Finalmente, está la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), de creación reciente, aún sin institucionalidad, pero que supone recoger la antorcha del Grupo de Río y llevarla a un objetivo más ambicioso, el de ser la voz unificada de América Latina y el Caribe. Uno de sus primeros logros es que ya en la próxima cumbre de Santiago con la Unión Europea, en enero de 2013, va a ser su interlocutor americano.

## La dinámica de las cumbres

Del proceso de establecimiento gradual de relaciones bilaterales y de región a región entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe nacieron primero la iniciativa y luego la realidad de las cumbres entre ambas regiones, en lo que se ha llamado una asociación estratégica birregional.

La cronología es bien conocida: después de la cumbre inaugural en Río de Janeiro en 1999 se ha celebrado la cumbre de Madrid de 2002, la de Guadalajara de 2004, la de Viena de 2006, la de Lima de 2008, la segunda de Madrid en 2010 y nos dirigimos ahora a la séptima cumbre, la de Santiago de Chile, primera entre la Unión Europea y CELAC, en enero de 2013.

Desde la Cumbre de Río de Janeiro en 1999 el objetivo común ha sido el de construir una asociación estratégica interregional. Este objetivo es muy revelador y conviene examinar sus términos por separado. Construir una *asociación* equivale a decir que se quiere poner en común recursos, intereses, objetivos y valores, y que se quiere hacerlo entre partes que se saben iguales. En ciertos aspectos se trata de una aspiración que nunca se va a hacer realidad. Por ejemplo, el modelo de integración de la Unión Europea, con sus transferencias de soberanía a instituciones comunes y la contribución de recursos que se destinan a temas de interés común y que gestionan esas instituciones no ha encontrado, ni parece probable que encuentre, eco alguno por parte de América Latina y Caribe. Pero en otros aspectos esa relación entre iguales es una realidad que cada vez cobra más fuerza. Por ambas partes, aunque no sin excepciones, se trata de países democráticos con criterios de estabilidad macroeconómica similares, aunque ahora mismo el crecimiento en América Latina y el Caribe sea netamente superior. La cooperación al desarrollo, que en otras épocas ha tenido un papel muy destacado, se va reduciendo en importancia. Se trata en efecto y cada vez más de una relación entre iguales.

Además, esta asociación es *estratégica*, puesto que se plantea para metas de largo plazo y que van más allá del ámbito geográfico de ambas macrorregiones para ocuparse de temas de importancia global, ya sea la defensa de bienes globales (como el medio ambiente y la biodiversidad o el crecimiento y el comercio), la acción común contra

desafíos globales (como el cambio climático o la pobreza) o la contribución a la paz y la estabilidad en el mundo.

Por último, se trata de una relación *birregional*, ligada por un entramado de acuerdos, encuentros, diálogos y acciones comunes demasiado amplio como detallarlo.

Las siete cumbres que celebraremos en Santiago a la vez nos incitan y nos permiten plantearnos dos preguntas. La primera es ¿qué hemos conseguido hasta ahora, qué objetivos hemos cumplido? La segunda es ¿qué nos falta por hacer?

Para responder a ambas preguntas hay que constatar que el proceso de cumbres ha coincidido con un aumento significativo y visible de la convergencia entre ambas regiones en ciertos capítulos fundamentales en los que nuestros puntos de partida eran muy diferentes. Pero, en la medida en que consideremos que nuestras aspiraciones coinciden, nuestra asociación estratégica birregional aún tiene una tarea considerable por delante.

### **Convergencia en democracia y derechos humanos**

El primer capítulo en que se ha producido una gran convergencia es en el de la democracia y los derechos humanos. Baste para ello fijarse en cómo, con la exclusión de un solo país, todos los países de ambas macrorregiones aceptan la idea de que la legitimidad de gobierno se obtiene mediante elecciones libres, limpias, plurales y que representen la voluntad de los votantes. Hay un factor limitativo de esta convergencia y es que, si bien todos los países de la Unión Europea aceptan que el núcleo de la democracia es la democracia representativa, hay un grupo de países sobre todo en América Latina que se remite a una noción de filiación poco clara y significado menos claro aún, sobre todo si se construye como alternativa, que es la democracia participativa.

La Unión Europea ha sido invitada a observar numerosas elecciones y ha aceptado hacerlo en un número de casos, en todos los cuales se ha publicado un informe detallado de lo que llamamos misiones de observación electoral, que es nuestro instrumento específico para estos fines, con recomendaciones concretas para subsanar defectos del sistema. En algunos casos limitados las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la Unión Europea, numerosas y sus-



tanciales, han quedado sin cumplir, aunque por lo general se acogen con interés y seriedad y se ponen en práctica.

Aunque hay países que nos invitan por considerar que la contribución de nuestra presencia en sus elecciones es un valor añadido, esto no es así ni mucho menos en todos los casos. UNASUR, por ejemplo, se está dotando de la capacidad de enviar lo que denomina misiones de acompañamiento electoral, que son las que piden algunos de sus miembros. El respeto de los derechos humanos es asimismo un área de coincidencia con la mayor parte de nuestros países, en la que pocas discrepancias (aunque las que hay son significativas) cabe observar en cuanto a los principios.

Todas las cumbres, desde la primera hasta la última, han proclamado estos principios como la base esencial de nuestra relación birregional y han llamado a la colaboración para afianzar su práctica en nuestras sociedades y promoverlos en la escena internacional.

Sin embargo, es precisamente en la práctica donde se pueden observar diferencias entre la concepción europea de la democracia, que no impone una estructura institucional fija pero que requiere que se suscriban y respeten valores, principios y normas comunes y establece métodos y organismos de control que están por encima de los confines nacionales, y la que encontramos en ciertos países de América Latina y el Caribe, sin ignorar que hay organizaciones regionales americanas que tienen elementos de control supranacional, sea para individuos o para sus Estados miembros (OEA, UNASUR y otros).

En algunos países el respeto escrupuloso de los principios democráticos está concentrado en las elecciones, o incluso simplemente en el día de las elecciones. El respeto del pluralismo y la protección de las minorías políticas están insuficientemente garantizados a veces, por lo general acompañados de una tendencia a tildar a los adversarios de enemigos. Esto tiende a afectar también a la participación de todos los ciudadanos.

La separación e independencia de poderes, la plena vigencia del estado de derecho y la transparencia en la acción pública, reglas básicas del gobierno democrático que tienen como objeto el ejercicio del poder de control por parte de los ciudadanos, así como evitar una excesiva concentración de poder, no siempre están garantizadas.

Por otra parte, está claro que las nociones europeas de libertad de prensa y de información no coinciden totalmente con las que se observan en ciertos países de América Latina y el Caribe.

El respeto de los derechos humanos depende de más cosas que de la simple voluntad de los gobiernos de respetarlos. Es necesario también poner los medios que lo permitan. La escasez de recursos en ocasiones provoca incumplimientos sistemáticos, por ejemplo en las cárceles.

Además, la violencia, la inseguridad, la corrupción y el tráfico de drogas provocan que para muchos ciudadanos latinoamericanos y caribeños la vida cotidiana se desarrolle en condiciones precarias. Sin embargo, en la mayor parte de los casos no se trata de una violencia estatal destinada a impedir el ejercicio de derechos, aunque esto no reduzca la responsabilidad de los Estados para proteger a los ciudadanos contra la violencia, incluida la de sus propios agentes.

### **Convergencia económica**

El segundo capítulo es en el ámbito de las políticas y la gestión macroeconómicas. La crisis mexicana de 1994 marcó un punto de inflexión a partir del cual los países de América Latina y el Caribe comprendieron que una política económica viable no sería posible en ausencia de una gestión prudente de los recursos del Estado, de una apertura económica y comercial y de una gestión monetaria menos mediatizada por la política. Las lecciones aprendidas, salvo raras excepciones, siguen estando vigentes y forman el núcleo de un enfoque común a los países América Latina y el Caribe.

Si Europa quiso dar lecciones en su momento y probablemente hizo mal, ahora algunos en América Latina y el Caribe parecen querer darlas y seguramente hacen mal también. Ambas macrorregiones deben fijarse más bien en cuán cercana e inevitable es su imbricación económica para llegar a la conclusión de que nuestro futuro en lo que respecta al crecimiento está inextricablemente ligado. En este sentido, Enrique Iglesias nos ha recordado en numerosas ocasiones cómo la salida de las crisis latinoamericanas fue un laboratorio de ideas y soluciones que los países europeos en la coyuntura actual harían bien en utilizar como un depósito de experiencias valiosas del que aprender.

Hay sin duda una convergencia en nociones macroeconómicas. La hay también en el PIB, que en comparaciones país por país se va aproxi-

mando y en algunos casos rebasando incluso el de los países más grandes de la Unión Europea (véase el caso de Brasil), aunque esto sea más bien en términos agregados. En términos per cápita aún estamos por lo general bastante lejos, si bien si se mira en términos de paridad de poder de compra las distancias no son tan grandes.

Pero hay muchas diferencias todavía que nos señalan vías a seguir. El modelo económico europeo se basa en la primacía de la producción industrial y sobre todo los servicios, ambos fuertes generadores de empleo a largo plazo, con un peso cada vez más decreciente del sector primario, mientras que América Latina y el Caribe en buena medida dependen para su crecimiento de sus enormes recursos en materias primas y su producción agrícola de bajo valor añadido. Hay aquí ciertamente un área para la cooperación en el futuro, sin olvidar que desde la cumbre de Rio de Janeiro (que llama a definir e implementar una agenda para la estabilidad financiera internacional) a la segunda de Madrid, ya en la crisis, este tema ha figurado en todas las cumbres, en varias ocasiones bajo la forma de un llamamiento a la aplicación de políticas macroeconómicas y financieras concebidas para evitar futuras crisis.

### **Convergencia social**

El tercer capítulo es el de la cohesión social. En este ámbito el punto de partida es bien diferente.

La Unión Europea se enorgullece de su modelo social, que incluye una concepción del crecimiento que no admite que grupos sociales o incluso ciudadanos individuales queden descolgados del progreso general. También incluye la convicción de que el Estado tiene una misión de redistribución de la riqueza a través de sistemas impositivos que exijan más de los que tienen más y de una oferta de servicios sociales de calidad que compensen las desigualdades de oportunidades, aumenten el capital social y proporcionen un colchón de protección a quienes carecen de otros medios.

América Latina, más que el Caribe, es desde hace mucho la región mundial que se ha caracterizado por las mayores tasas de desigualdad, con el terrible efecto secundario de que la proporción de población en circunstancias de pobreza ha sido desde hace mucho muy superior a la correspondiente a su nivel de desarrollo, que en la mayor parte

de los casos es el de países de ingresos medios más bien altos. También, con raras excepciones, ha sido el asiento de una ideología liberal imbuida de una profunda desconfianza ante la acción del Estado y en paralelo una confianza ciega en las virtudes de la iniciativa privada.

Sin embargo, la disminución de las desigualdades es condición necesaria para que las sociedades latinoamericanas y sus economías, su crecimiento, se asienten sobre bases sociales y económicas sólidas y sanas. Se trata de eliminar el gran obstáculo para el crecimiento y para la paz política y social, incluidas las bases para la disminución de la violencia.

Pero para ello es preciso ponerse de acuerdo sobre la necesidad de edificar un Estado que cumpla funciones imprescindibles de administración, redistribución, seguridad de los ciudadanos, servicios sociales, infraestructura, estímulo económico. Hay que pactar, llegar a entendimientos entre todos los ciudadanos. Las constituciones o son de todos o no sirven. Lo mismo sucede con los pactos sociales.

También hay que evitar destruir instituciones públicas. El tejido institucional en América Latina y el Caribe es débil. Reformar las instituciones es necesario, pero no a través de debilitarlas más. Construir nuevas instituciones sobre la base de las viejas puede parecer atractivo, pero la experiencia nos dice que es muy difícil y lleva mucho tiempo. Las sociedades no pueden permitirse ese lujo.

Existe por otra parte un vínculo claro entre cohesión social y democracia. Para pasar de la democracia electoral a la consolidación de la democracia es preciso construir confianza en las instituciones democráticas y aumentar su eficacia para que las instituciones, fuertes e independientes, puedan promocionar políticas públicas a favor de la cohesión social.

Aquí también se ha producido un proceso de convergencia. En primer lugar, porque desde la cumbre de Guadalajara en 2004 hasta la de Madrid en 2010 ambas partes han decidido que la lucha por la cohesión social es uno de los grandes objetivos estratégicos comunes, por razones tanto de orden ético como práctico. En segundo lugar, porque en los últimos diez años América Latina y el Caribe han conseguido sacar de la pobreza a más de 70 millones de personas, logro que no se puede de ninguna forma minimizar. En tercer lugar, porque las des-

igualdades y la exclusión, en la era democrática, han dado lugar a una ola política que ha puesto en el poder a dirigentes que se reclaman de izquierda más o menos moderada y que han prometido poner fin a esta lacra, en varios casos con cierto éxito. Los países de la región en general han emprendido políticas para la lucha contra la pobreza, algunas como Bolsa Familia en Brasil muy eficaces en luchar al mismo tiempo contra la marginación.

La educación, por ser un elemento fundamental para garantizar una verdadera cohesión social, ha merecido una atención muy particular en la historia reciente de las relaciones birregionales. Nada menos que cuatro de las seis cumbres celebradas (Rio 1999, Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Madrid 2010) han tratado este tema, con un acento especial en una educación universitaria de calidad y adaptada a las realidades socio-económicas de cada país. Es posiblemente en este campo donde la Unión Europea ha lanzado más y mejores acciones de cooperación.

Finalmente, y en especial durante este último decenio, nuestras relaciones birregionales se han visto marcadas por un aumento muy considerable de los flujos migratorios desde Latinoamérica y el Caribe hacia la Unión Europea, lo que ha permitido, más allá de las tensiones sociales inherentes a tales flujos en un espacio corto de tiempo, beneficios mutuos que incluyen un mejor conocimiento entre nuestras sociedades. Ello tuvo su reflejo ya en la Cumbre de 2002 donde se decidió el lanzamiento de un diálogo integral sobre este tema, que sigue muy activo y ha ofrecido un excelente marco de cooperación.

Pero la convergencia está lejos de haberse producido. Se puede decir también en general (habría que hacer una excepción en el caso de muchos países del Caribe anglófono, con una trayectoria mucho más favorable en este aspecto, así como Cuba por una parte, debido a sus circunstancias especiales, y Haití por otra, debido a las suyas) que los países de América Latina y el Caribe no han hecho grandes avances en cuanto a solucionar la terrible dualidad en la calidad de los servicios básicos (educación, sanidad, vivienda) entre los ricos y los pobres o en poner a punto redes de protección social. El Estado no ha acabado de tomar a su cargo la tarea de redistribución de la riqueza a través de medidas de este tipo, ni se ha dotado en general de los medios financieros necesarios para abordar estas tareas por medio de políticas

fiscales que establezcan que las contribuciones de los ciudadanos al Estado sean justas y equitativas.

La ecuación que integre en un todo armónico una estructura de ingresos justa, un gasto social redistributivo, una gestión transparente de los recursos públicos y una gestión del Estado que sea plenamente responsable ante los ciudadanos es claramente todavía una tarea pendiente para ambas regiones y puede y debe continuar siendo un objetivo central de nuestra asociación estratégica birregional.

### **Convergencia en el modelo de crecimiento**

Desde el punto de vista económico América Latina y el Caribe llevan algunos años de crecimiento económico importante, con aumentos importantes del comercio y de las inversiones, en un cuadro de buena gestión macroeconómica, y esto evidentemente ha llamado la atención de muchos, atención que se ha manifestado de manera muy concreta en mayores flujos de inversiones.

Este modelo de crecimiento se basa en la exportación de materias primas y en general en los recursos naturales, tan abundantes en la región. Tal modelo es muy dependiente de un número reducido de compradores, cuyas vicisitudes económicas tienen por tanto un efecto desproporcionado sobre las economías de los productores. Es, además, vulnerable a las oscilaciones, que a veces pueden durar mucho, de los mercados internacionales.

En ese crecimiento sigue habiendo una excesiva dependencia de las exportaciones de materias primas y de productos derivados de los recursos naturales. La mayor parte de los países de la región se dan cuenta de que esas riquezas deben servir como un trampolín hacia modelos de crecimiento que reposen en bases productivas más diversificadas. Para ello también es preciso que la distribución de los recursos generados por la explotación de las materias primas y recursos naturales sea equitativa. Esta doble tarea no es fácil y por lo tanto este proceso no está exento de riesgos.

Uno de ellos es la necesidad imperiosa de los nuevos actores de la economía mundial de garantizarse el acceso a esos recursos, actores cuya presencia es cada vez más pronunciada, sobre todo en el caso de China pero cada vez más en el de otros países de Asia-Pacífico. Dado que este proceso ha sido uno de los factores claves que ha alimentado el crecimiento de América Latina y el Caribe en los últimos años, no

es de extrañar que se haya visto acompañado de un discurso que identifica crecimiento, dinamismo y futuro con el Pacífico.

Sería prudente sin embargo recordar que la relación transatlántica, que implica a las dos mayores economías del planeta e incluye a una parte importante de la actividad económica de América Latina y el Caribe, sigue suponiendo más de la mitad del producto interior bruto mundial, sigue siendo el motor mundial de la innovación, y sus potencialidades no están en absoluto agotadas.

La posición privilegiada de la Unión Europea, que tiene con mucho la mayor cartera de inversión extranjera en la región, a pesar de los rápidos progresos de China y de la importancia que van adquiriendo los demás países del litoral pacífico de Asia, no parece verse amenazada y ha seguido manteniéndose al mismo nivel incluso durante los años de crisis.

No cabe duda de que la Unión Europea está atravesando tiempos difíciles e incluso muy difíciles. Quizá sea necesario, sin embargo, recordar que la voluntad de salir de la crisis va de la mano con la de hacerlo de un modo que no ponga en peligro ni el modelo social europeo ni la solidaridad intraeuropea, que constituyen uno de los rasgos fundamentales de la Unión y que ni nuestros gobiernos ni nuestros ciudadanos quieren que caigan víctimas de esta fase convulsa. Se trata, además, de características que a una escala como la de la Unión Europea no se dan en ninguna otra parte del mundo, tanto en términos de solidaridad como de integración. Como dijo el Presidente Barroso en el Parlamento Europeo, no estamos dispuestos a renunciar a estas ambiciones.

Hay diferencias significativas entre las inversiones europeas y las procedentes de otras partes del mundo, como lo prueba un reciente estudio de la CEPAL de octubre de 2012. Hasta ahora casi el 90% de lo que China importa de América Latina y el Caribe son materias primas o productos naturales poco elaborados. Las inversiones chinas fundamentalmente tienen como objeto hacer que estas importaciones sean más rápidas, más fáciles y menos costosas. Es cierto sin embargo que ya se perciben algunos cambios y que China está instalando potencial industrial, en América Latina sobre todo aunque también en el Caribe. Y nadie puede negar el papel clave que China ha desempeñado en el crecimiento reciente de la economía de esa región.

Uno de los valores añadidos claves de la inversión europea reside en sus perspectivas a largo plazo. Algunas empresas europeas y no necesariamente las de la Península Ibérica llevan presentes en América más de cien años, y lo siguen estando de modo muy dinámico, con creación de empleo de calidad, laboratorios de investigación que crean tecnología local, con obras sociales.

El estudio citado de la CEPAL refuerza la idea de que, en términos agregados y en comparación con otros inversores extranjeros e incluso con inversores locales, la inversión europea ha creado más puestos de trabajo. No solo eso, sino que esos puestos de trabajo han sido de una mejor calidad. Además, las empresas europeas han contribuido a la expansión de prácticas de responsabilidad social corporativa y de respeto del medio ambiente, uno de los temas examinados en la cumbre de Lima en 2008. Dado que se ha concentrado en el sector industrial y el de servicios, también ha creado más valor añadido. Su papel en la transferencia de tecnología ha sido y es muy señalado, con la peculiaridad del papel prominente que en esto han tenido las pequeñas y medianas empresas, tema que fue una de las prioridades de la cumbre de Madrid en 2010. En esto, las diferencias con las inversiones procedentes de Asia y el Pacífico no pueden ser más acusadas. No cabe excluir, naturalmente, que las afinidades culturales y los trasvases mutuos de población, que se siguen produciendo hoy día, tengan un papel importante en facilitar la comunicación sobre lo que se espera y se desea del otro.

Hay, por tanto, varias maneras de ver la dinámica Pacífico/Atlántico. Por ejemplo, la Unión Europea también necesita esas materias primas y recursos naturales y lleva muchos años implicada en su producción y comercialización. Además, también nos beneficiamos del impulso al crecimiento global que la expansión de países como China o la India están aportando y no queremos estar ausentes de nada de lo que suceda. De hecho, pese a que nuestra relación económica más fuerte con una agrupación regional es con Mercosur y sus Estados Miembros, relación de carácter eminentemente Atlántico, es precisamente con los cuatro países que integran la Alianza del Pacífico con los que hemos firmado tratados que incluyen el libre comercio. Dado, además, que tenemos un acuerdo firmado con la América Central, nada impide que ese ámbito se expanda, sin por eso descuidar puntos



clave del Atlántico, como nuestro acuerdo de asociación económica con los países del Caricom.

No se trata pues de escoger entre el Atlántico y el Pacífico, sino más bien de sacar partido de ambas dinámicas en el contexto de la inevitable globalización. Pero si la contraposición Atlántico/Pacífico tiene un sentido enormemente significativo pero en el que rara vez se piensa, es el de simbolizar la opción entre dos modelos de crecimiento. Uno de ellos lleva al crecimiento rápido por medio de la explotación de las ingentes riquezas naturales de América Latina y el Caribe, crecimiento que sin embargo es vulnerable y dependiente. El otro también está abierto al mundo en los aspectos económicos y comerciales, aunque no solamente en ellos. Pero además es un modelo generador de empleo, que además es de buena calidad, que requiere buenos modelos de gasto social y protección de los más vulnerables, que transfiere tecnología que puede llevar a la generalización de bases productivas más diversificadas y más innovadoras, que respeta a la naturaleza, que es sustentable.

La construcción y afianzamiento de ese segundo modelo en colaboración entre ambas regiones es otra de las tareas pendientes susceptibles de un esfuerzo conjunto de nuestra asociación estratégica birregional.

Nuestra próxima Cumbre en enero 2013 en Santiago va a tener precisamente como tema central el lanzamiento de una “Alianza para el Desarrollo Sostenible: promocionando inversiones de calidad social y medioambiental”. El objetivo es definir un marco adecuado para que las inversiones, ya sean locales o extranjeras, se conviertan en un real vector del desarrollo de un país y de una región en su conjunto; pero para ello se necesitan reunir factores que van desde la seguridad jurídica a la responsabilidad social de las propias empresas. De esos factores queremos discutir e intentar llegar a acuerdos que permitan profundizar aún más si cabe nuestras relaciones birregionales.

## América Latina y Europa: Integración con base en la diversidad

Mario Pezzini<sup>60</sup>

Fundamentalmente, nuestro punto es el siguiente: se abre una gran oportunidad de diálogo y de cooperación, por la diversidad y no por la igualdad. Es decir, que los elementos de la crisis de 2008 muestran ya claramente que AL fue golpeada duramente por la crisis pero reaccionó de manera diferente, sobre todo diferente de Europa. Y sabemos que las razones son una mejor política macro económica, incluido un cierto control de la inflación; son la diversificación de los *partners* internacionales, ahora China -todos lo han dicho-, tiene un papel fundamental en la relación sur – sur. China ha pasado del comercio con África que tenía los EEUU en 2008, a ser hoy el segundo *partner* de África. Igualmente en AL juega un papel muy importante con respecto a los precios de las materias primas y otros.

Tercer elemento: la demanda interna. Como se estaba recordando aquí, el plan quinquenal de China sobre la sociedad armónica, indica un cambio de políticas que está confirmado por todas las autoridades chinas, que hace que China no vaya a crecer a 10%, pero desafortunadamente a 8, probablemente 8.5%

Esto causa una diversificación de relación que todavía va a permanecer. No es la situación de Europa. La situación es radicalmente diferente; hay una divergencia económica, no una convergencia económica, porque cuando hablamos de convergencia, hablamos siempre de *performance*. Así vista la estructura, la estructura diverge.

Ahora, si hay esta divergencia, dónde se puede basar el diálogo entre estas dos áreas tan importantes y tan conectadas por su historia. Y si estos retos diferentes, es posible dialogar, exactamente porque somos diferentes.

¿Cuáles son estos retos? Antes que todo, un reto de productividad. Como lo hemos observado, el crecimiento económico en muchos países de Latinoamérica no se ha acompañado por un aumento de la produc-

---

60 Director del Centro de Desarrollo de la OCDE.

tividad, a diferencia del caso asiático, muchas veces citado, en particular Corea del Sur, que empezó al mismo nivel de productividad, ahora ha pasado a Latinoamérica ampliamente. Productividad que permanece extremadamente baja. Esto fundamentalmente por 2 razones: la primera es la inversión, que como sabemos particularmente en el lado del sector privado, en AL se mantiene bajo 1%, menos de la mitad, y también del lado del sector público permanece baja. En promedio, en los países de la OCDE hablamos de 2,8%, en China, como sabemos, se da como objetivo en la región de la costa, 3,2% - 3,5%, objetivo que ya han obtenido en parte el año pasado. Añadido a esto el hecho de que China produce alrededor de 1000 ingenieros cada año, y que la última encuesta de PISA que nosotros realizamos en la OCDE, y que normalmente se limita a 70 países, entre los países de la OCDE y de los países en desarrollo, por primera vez el año pasado, midió algunas de las provincias chinas. El resultado fue que, como siempre, el ranking estaba encabezado por Finlandia, por Singapur y por Corea. Por primera vez medimos a China, ¿y cuál es el resultado? Que China está encima de todos. Con lo cual la capacidad competitiva futura de China, y no simplemente presente, permanece extraordinariamente alta.

La preocupación que se manifiesta es la de siempre estar atrapados en la trampa de la renta media, que es la preocupación principal del gobierno chino, y que está conectada a la idea de que los salarios empiezan a aumentar. Como sabemos, en verdad no va a ser un vínculo muy grande porque al mismo tiempo China se está dotando de capacidad tecnológica muy elevada, con lo cual la productividad es un problema. ¿Es un problema para Latinoamérica? No, es un problema para Europa, porque siempre pensamos en términos de productividad promedio, nacional, y cuando observamos las diferentes regiones en Europa, el impacto de la competitividad china es asimétrico, y hay áreas como la región valenciana, como puede ser una parte de Italia o de Francia, que están muy pegadas a la competitividad de China. Aquí tenemos un terreno común, un terreno de discusión para ver qué política poner en marcha.

Previamente ya se han presentado algunos temas: sistema productivo basado sobre exportación de materias primas, por supuesto crear renta, una polarización de la sociedad, una falta de capacidad de aumento de la productividad promedio; como sabemos por la enferme-

dad holandesa, esto impide la creación de otro tipo de industria, es un problema australiano, un problema chileno y de Latinoamérica. Pero se trata de ver cómo hacer frente no solo a este reto, también a la capacidad de aumentar la productividad, en particular, en las PYMES. Este es probablemente el primer tema en común que en Europa y en Latinoamérica se puede compartir y discutir.

Hay un segundo tema: desigualdad. Por razones completamente diferentes, el crecimiento de AL se acompaña de un aumento de desigualdades con la excepción de Brasil, que desde este punto de vista es el único país, de los grandes emergentes, que no ve aumentar, sino estabilizarse, la pobreza relativa: China la ha visto aumentar enormemente, India igualmente, África del Sur lo mismo. ¿Por qué? Como sabemos, las oportunidades de beneficio crecen, los salarios no crecen, porque la gente está disponible en las ciudades para trabajar a precio bajo. En este caso aumenta la desigualdad sistemáticamente: si no hay política pública, aumenta; si hay política pública, como en Brasil, no aumenta.

En Europa la desigualdad ha aumentado. La OECD ha publicado un segundo informe sobre la desigualdad; en EEUU estamos en un nivel de desigualdad como el de 1920, y en Europa en muchos casos la desigualdad es extremadamente elevada. ¿Qué podemos hacer? ¿Por qué “*divided we stand*”? Este era el título del informe de la OCDE. Y bien: necesidad política. En el caso de Brasil exitosa; en algún país europeo, exitosa.

Tercer punto: si no hay un único modelo de desarrollo, si hay un peso de las instituciones nacionales que hacen que los modelos de desarrollo sean diferentes, si hay entonces “*binding constraint*”, debemos empezar a analizar la cosa país por país, y pensar en términos de estrategia cómo solucionar el problema específico. Para hacerlo, claro que el análisis debe ser nacional, pero un diálogo entre países puede ayudar. Y también: en la elaboración de estrategias de desarrollo económico, es decir, cómo valorar los *assets*, las ventajas comparativas que muchas veces no se utilizan, esto es un reto común

Ahora, aquí vienen tres propuestas de conclusión. La primera es: para poder realizar este diálogo –estamos hablando de un diálogo entre macro áreas geográficas, no país por país-, necesitamos herramientas que nos permitan hacer el punto, cada año, en dónde estamos en esta

evolución. El *Latin American Economic Outlook*; esta puede ser una de las herramientas. Se necesita de estas herramientas para tener un diálogo aterrizado. Por supuesto la SEGIB nos ofrece igualmente cada año elementos de esta naturaleza. Segunda. Se necesita un diálogo de política. Si la diferencia es un valor, si podemos aprender uno del otro con buena práctica, por ejemplo LA en política fiscal o de política macroeconómica; en el caso de Europa puede ser alguna política de PYMES o puede ser algún tema de política de impuestos –tan importante, porque por ejemplo en Europa es de 35% de PIB, en Latinoamérica está entre el 15, 18, 20%. Si podemos aprender la diferencia, ¿dónde está la mesa donde podemos hacerlo? Claro, la Cumbre: fundamental, indispensable, necesaria. Pero entre cumbre y cumbre, uno debe trabajar con los funcionarios, con los *policy-maker*, trabajar sistemáticamente con un calendario como el que el OCDE siempre ha hecho para los países de OCDE desde hace 50 años, todos sentados alrededor de una mesa. Este tipo de herramienta que permite aprovechar este intercambio, podemos construirla; creo que esta podría ser una de las funciones de la Comisión Europea, por ejemplo: ayudarnos a hacerlo. Y tercero: estrategia: no se construyen en un segundo, necesitan un trabajo de fondo pero son tan indispensables como el aire.

# La crisis europea y su impacto en la integración con América Latina

Rafael Gelabert <sup>61</sup>

Me sorprendió mucho que una gran parte de las ponencias se centrasen en poner de relieve el mal momento de Europa: este tema se declinó en todas sus variantes posibles.

Básicamente el discurso de varios de los ponentes es el de la crisis europea, pero no sólo una crisis centrada en las dificultades que atraviesa la deuda soberana de algunos países o de los desequilibrios financieros entre algunos Estados Miembros.

No. Las intervenciones de esta mañana han ido más lejos y han puesto en tela de juicio el modelo mismo de integración europea, se han referido a la ausencia de proyecto y al déficit de solidaridad entre los miembros de la Unión. Recuerdo que un ponente se ha referido a la integración europea como un espejo roto en el que América Latina debería dejar de mirarse. Se ha dicho ichontemente creada sea un éxito participar en este foro, manifestar mi confianza por nes por poner de manifiesto lo que nosque el futuro de Europa en América Latina podría estar comprometido por la creciente presencia en la región de otras potencias económicas y que quizás la Cuenca del Pacífico sea un entorno más ventajoso para el desarrollo de la región latinoamericana.

Pero quizás lo que más ha llamado mi atención de cuanto se dijo es que esta crisis europea, contrapuesta a la bonanza y auge económico por los que está atravesando América Latina, creaba un contexto diferente en donde la Asociación entre nuestras dos regiones debía ser repensada, de que esta nueva coyuntura debería debía conducir a una relación “más equilibrada”, de que, de alguna manera, la “crisis” del modelo de integración europea deslegitima a Europa para hacer algo a lo que al parecer nos hemos estado dedicando últimamente, que es “dar lecciones” a los demás.

---

61 Jefe de División de Asuntos Regionales para las Américas. SEAE.UE.

Quisiera responder con la misma sinceridad con la que se han expresado los ponentes esta mañana.

No voy a ser yo el que niegue las dificultades a las que Europa debe hacer frente en el momento actual. Son sin duda serias y superarlas es un desafío importante. Pero aún reconociendo los problemas por los que está pasando la integración europea, creo que la misma ha aportado paz, ha aportado democracia, ha aportado cohesión social, ha aportado cohesión territorial y mucho bienestar a los europeos.

Creo que la integración europea –la Unión Europea– ha aportado también paz, estabilidad, democracia y prosperidad a países y regiones terceros. Creo que el modelo europeo es un modelo extremadamente valioso que ha demostrado su originalidad, su capacidad de superar crisis y en el que hay que confiar aunque sólo sea por lo que ha sido capaz de demostrar a lo largo de su historia.

En lo que se refiere a la necesidad de reconsiderar o de replantearse las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en razón del mal momento europeo y de la pujanza de la economía de la región, quiero pensar que las Declaraciones que han suscrito los Jefes de Estado de ambas regiones en seis cumbres, expresan unos valores, unas orientaciones y unos compromisos compartidos que están por encima de las crisis más o menos graves, más o menos coyunturales, que puedan sufrir una u otra región.

Estos valores son la base de nuestras relaciones, y creo que nuestro reto es desarrollarlos, hacer que prevalezcan en ambas regiones, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo de una gobernanza global que se inspire en los mismos. Este es el compromiso de la Unión Europea.

Creo que todas las relaciones deben evolucionar, y por supuesto que el contexto influye. Pero no me parece que la crisis europea deba suponer un cambio fundamental en nuestra asociación. Yo no comparto la idea de que la relación no sea equilibrada, ni que hayamos pretendido “dar lecciones”.

Y si la Unión Europea, en algún momento, en ciertas épocas, ha concedido preferencias a ciertos países o se ha convertido en el mayor donante de ayuda, ha sido por solidaridad y sin prejuicio de una relación basada en el respeto y la igualdad.

Tenemos una relación birregional extremadamente rica, de la cual nada se ha dicho. Hemos ido construyendo un denso tejido de relaciones que incluye diálogos, acuerdos y cooperación. El comercio y las inversiones entre ambas regiones han crecido de manera notable y aportan considerables beneficios a ambas regiones.

Pero sí es cierto que de alguna manera la crisis puede afectar a nuestras relaciones, y me voy a referir a ello.

En esta crisis, la europea, no solo se juega el nivel de vida de los europeos. De alguna manera está en juego un modelo económico y social que tendrá sus defectos pero que está basado en la solidaridad, en la cohesión social, en la protección social, en el trabajo digno y en la protección medioambiental. Y creo que este es un modelo —este objetivo de un desarrollo económico justo— que es compartido por ambas regiones.

Sin duda esta crisis debe conducir a los europeos a realizar los ajustes de necesarios para asegurar la viabilidad de este modelo. Porque si ese modelo se debilita o se derrumba, si no salimos de la crisis, ese modelo será sustituido, y muy a nuestro pesar, por otros modelos menos preocupados por nuestros valores, en donde la justicia social, la solidaridad, el respeto por el medio ambiente por la dignidad en el trabajo, por la cohesión social ocupan un lugar muy marginal. Una vez más lo digo, estos no sólo son valores europeos, estos son nuestros valores, los que ambas regiones compartimos, a los que aspiramos y los que defendemos. Los que queremos que prevalezcan a nivel global y multilateral.

Para terminar voy a referirme a los que yo considero deben ser los objetivos de la próxima Cumbre de Jefes de Estado.

En primer lugar, la Cumbre estará centrada sobre un tema que me parece particularmente relevante, que es el tema de las inversiones y de cómo las inversiones deben contribuir a apuntalar una relación que aporte prosperidad a ambas regiones. Prosperidad que además del legítimo beneficio que el inversor espera de la misma, contribuya a desarrollar el tejido de pequeñas y medianas empresas, a consolidar y profundizar los sistemas de seguridad social, a encauzar y potenciar la transferencia de tecnología, el desarrollo social y la diversificación económica.



Entonces, ¿cuál es el desafío que tenemos ante la Cumbre? Es el ver si conseguimos comprometernos a desarrollar los mecanismos que favorezcan esta inversión, ya sea en términos de responsabilidad social de las empresas, de seguridad jurídica o de protección medioambiental.

Conozco de sobra el escepticismo que generan las Cumbres. Lo que se les critica. El que se les vea más como un ejercicio formal de diplomacia que como un foro capaz de producir resultados concretos.

Yo no comparto este escepticismo. Creo que reunir a más de 60 países a nivel de Jefes de Estado, cada uno de ellos con su historia, sus problemas, viviendo momentos políticos diferentes y pretender un resultado similar al que podría esperarse si las decisiones se tomaran por mayoría, por un pequeño número de participantes con visiones homogéneas sobre todos los aspectos económicos y sociales, es ilusorio. Pero también creo que los esfuerzos de esos países, en las Cumbres entre América Latina y la Unión Europea, por poner de manifiesto lo que nos une más que lo que nos separa es un ejercicio valiosísimo.

## CELAC: Expectativas y realidades

Jorge Valdez <sup>62</sup>

En las discusiones previas, se ha visto que hay una gran expectativa alrededor, sobre qué puede aportar la CELAC.

Creo que el mejor servicio que podemos hacer a CELAC en este momento, es dejarlo que funcione y que comience a mostrar a algún tipo de resultados. El diálogo o el debate en torno a CELAC, lo único que está haciendo, es contribuyendo a crear más expectativas sobre lo que no es sencillo, que no es fácil. Por ahora sirve para cubrir ciertas brechas las distintas perspectivas y visiones que existen en el interior de la región, y creo que ese es un elemento significativo. Yo no lo miraría tanto, entonces, como una dinámica de integración o como un proceso de integración, sino como un proceso de cooperación política que está permitiendo salvar diferencias para poder actuar y poder aproximarnos, cada vez en mejores términos, a un contexto bastante complejo.

En segundo lugar, es que lo que hemos tenido en muchos casos hasta ahora, no son procesos de integración propiamente, son procesos de cooperación política. Y que los hemos confundido, en gran medida, a través de mecanismos comerciales, para crear zonas preferentes pero cerradas, en muchos casos.

Entonces lo que tenemos que ver es que tal vez surge algo nuevo --y acá lo pongo simplemente como una posibilidad-- en lo que se refiere a la Alianza del Pacífico, porque está diseñada sobre una base en la que no existe una continuidad geográfica; está diseñada sobre la base de una proyección hacia terceros, y es un proceso que busca fortalecer mecanismos internos, pero no en función de desarrollarse a sí mismos como mercados recíprocos, sino en función de poderse proyectar hacia los demás. Creo que eso puede finalmente contribuir al diseño, proyección y lanzamiento de algún tipo de políticas de integración en la región propiamente.

Coincido, como dije antes, en el sentido de la importancia de controlar las expectativas: hay demasiadas expectativas en torno a lo que pueden ser las dinámicas integradoras en América Latina hoy, y esas

---

62 Director Ejecutivo de la Fundación EU-LAC.

expectativas no tienen en cuenta las complejas circunstancias en las que todo debe desenvolverse.

Hay un elemento que ha sido mencionado anteriormente, que creo que es fundamental y que ha crecido mucho, que es la cooperación sur-sur. La cooperación sur-sur está funcionando. Y se quiera o no, el comercio interregional, yo coincido, sigue siendo poco significativo en términos comparativos con otras regiones, pero en diez años ha crecido de 7.500 a 150.000 millones de dólares, y si vemos la curva de crecimiento dentro del comercio total de América Latina, es una curva de crecimiento significativa. Creo que es un factor importante.

Otro elemento --y ya que tocamos el tema del comercio, esto surge un poco de la perspectiva sobre lo que son las dinámicas de integración--: hasta ahora se ha hablado de que Europa ha perdido el paso con respecto a Asia en América Latina. La participación de Europa en el comercio de América Latina con el mundo no ha disminuido en porcentaje, se mantienen en torno al 15% en los últimos diez años. Tuvo una caída y ha llegado a un punto que lo que deja en evidencia es que estamos ya transando complementariedades, y eso nos debería ayudar a pensar la integración también desde otra perspectiva: qué hacemos como regiones ambos.

Y este es el cambio de paradigma en esto que se llamó en el año 1999 “La relación estratégica birregional” pero que siempre careció de una visión global: dos regiones que se juntan estratégicamente es porque tienen una visión frente a lo demás. Y acá creo que esa visión estaba ausente, esa fue una manera de aludir a los acuerdos de asociación.

Esa etapa, como se ha dicho, ya es una etapa que concluyó, y ahora tenemos que mirar qué es lo que viene. Y creo que lo que viene es ver cómo nos juntamos para producir cosas nuevas y poder llegar a terceros en mejores condiciones. Creo que ese el desafío de la relación birregional si es que realmente queremos que sea una relación estratégica.

En ese sentido, ha habido factores muy importantes. Se señalaba hace un momento la importancia de que el diálogo no sea hacia Europa sino con los múltiples actores. Creo que ese es el cometido que tiene la Fundación. Y vemos con enorme entusiasmo, por ejemplo, el que se esté formando una red académica entre Europa y América Latina.

Han existido muchas redes a nivel de universidades, pero son redes que han funcionado en el marco de los espacios de cooperación, han funcionado en el marco de dinámicas impulsadas dentro de distintos programas. En este caso es una iniciativa que surge de los medios académicos, para los medios académicos y gestada por ellos. Y lo que estamos haciendo nosotros, de alguna manera, es promoviendo y facilitando en tanto nuestra finalidad es promover redes también.

Finalmente, para concluir, tres comentarios puntuales. El primero, no veo una dicotomía entre redes de *think-tanks* y redes académicas. Creo que el proceso que se ha encaminado o que se ha iniciado ahora cubre las dos dimensiones.

En segundo lugar, creo que es muy importante la pregunta que se suscita sobre qué representa Europa Central y del Este para América Latina. Y creo que ese es un elemento que todos necesitamos de alguna manera abordarlo, como también tenemos que abordar qué representa el Caribe dentro de esta dinámica. Creo que hemos hablado sobre dinámicas de integración en este panel y el Caribe anglófono no entra, y tal vez es la parte de nuestra región donde resulta más urgente hablar de integración, porque ahí lo que está en juego es la viabilidad o no y la integración puede ser una forma de respuesta a eso.

Entonces volviendo al tema de Europa Central y Europa del Este, personalmente creo que es uno de los grandes desafíos que tenemos. Considero también, que muchas veces existe la falsa percepción, en alguno de los estados de Europa Central y del Este, que América Latina es un competidor en el contexto de las relaciones intereuropeas. Y eso evidentemente no es así, es una falsa percepción que surge de la poca identidad común que existe, de la poca trayectoria, de la poca historia que nos une en estos casos. Y creo que uno de los muchos valores que aportó la decisión de que fuera en Hamburgo la sede Fundación EU-LAC, es que nos ofrece un lugar de más fácil acceso a los países de Europa Central del Este y los países bálticos concretamente, en general, hacia los nuevos estados miembros de la Unión Europea. Creo que ahí hay una tarea y es una tarea de desarrollar *significados recíprocos* de uno a otro que no existe ahora por razones históricas fundamentalmente.

En tercer lugar, coincido totalmente sobre el hecho de que China es una realidad; el Asia, en realidad, es el futuro. El desafío acá es: va-

mos separados o vamos juntos a enfrentar ese desafío. Y creo que eso es lo que puede dar lugar a este desarrollo de una visión global compartida entre América Latina y la Unión Europea, a partir de todos aquellos elementos que hemos mencionado y que repetimos: sencillamente nos unen principios, valores, en fin. ¿Los ponemos en valor, los realizamos a través de este ejercicio o no? Tenemos esa oportunidad y tal vez esa es la forma de encararlo.

Igualmente está ocurriendo con otro tipo de mecanismos y entidades, porque creo que el diálogo entre las dos regiones es bastante más rico, variado y nutrido de lo que normalmente se percibe. Solo en Alemania puedo identificar que hay más de cincuenta eventos que aluden a América Latina, a la relación entre América Latina y Alemania, al año. Es uno por semana. Si vemos esto y lo reproducimos a lo que ocurre en Francia, a lo que ocurre en Italia, a lo que ocurre en España, o a lo que ocurre en América Latina también con respecto a Europa, vamos a encontrar que la densidad de actividad es muy grande, mucho más grande de lo que percibimos.

La visión de integración que hemos tenido y que ha existido con respecto América Latina, ha sido una visión de integración que ha respondido siempre a la idea de un modelo, tratar de comparar y situar todo eso en función de ese modelo. Finalmente hemos llegado a la conclusión de que América Latina es una región diversa, de que los procesos de integración tienen que estar contextualizados y responder a cada una de las realidades, y que en ese sentido no estamos hablando de un modelo de integración si no de varias formas, que todas contribuyen a cerrar brechas y, sobre todo, a posicionarnos mejor como región, y a que en algún momento podamos hacerlo también las dos regiones con respecto a terceros.

# La importancia de la colaboración público-privada en la transformación productiva en América Latina

Robert Devlin<sup>63</sup>

Trataré de focalizarme en esta sesión sobre qué tipo de fórmulas podrían articularse para mejorar el diálogo entre el sector privado y el Estado.

Iba a tocar algunos temas de contexto para mis observaciones, pero esto ya se ha mencionado anteriormente. No obstante, me gustaría solamente hacer nota de una cosa que creo que es importante. AL, como Uds. saben, durante las década de 1980 y 1990 –la época de grandes reformas y el Consenso de Washington– tuvo un crecimiento relativamente débil, y a partir de los años 2000, se hizo un repunte en el crecimiento, como CEPAL ha destacado, una buena parte de este período AL tuvo su tasa de crecimiento más alta en 40 años. También ha logrado consolidar una cultura macroeconómica que yo creo que explica, en gran medida, por qué ha podido navegar esta crisis.

Pero hay que tener también modestia, porque cuando uno mira los datos del BM que comparan las tasas de crecimiento entre regiones, que son cinco, AL no tiene tasas de crecimiento muy excepcionales; de hecho, mucho de eso está en el penúltimo. Tuvo un buen año en el 2010, pero no es excepcional. Es mejor, pero hay que hacerlo mejor.

El BID también muestra que una parte importante de este crecimiento es debido a factores exógenos, sin perjuicio de todas las reformas que ha hecho la región.

La otra cautela que quiero introducir: si bien la década del 2000 fue relativamente mejor que el pasado, bastante respetable, uno tiene que crecer de manera alta y sostenida durante décadas para cerrar la brecha de ingresos con los países ricos. Entonces, lo que ha pasado en 2000 tiene que seguir durante 2 ó 3 décadas más para cerrar la brecha. Y esto lleva a desafíos, a los retos que los países tienen que enfrentar, y esto fue tratado muy bien por los expositores anteriores.

---

63 Profesor de la John Hopkins University, Washington.

En este desafío que los países tienen de crecer alto y sostenido durante décadas, es muy importante la transformación productiva. Y en eso hay buenas noticias.

Después del Consenso de Washington, el Estado ha vuelto a ser un actor proactivo para promover la transformación productiva en AL: competitividad y transformación.

Y la segunda buena noticia: que el Estado ha vuelto con un interés en promover la transformación productiva pero en colaboración con el sector privado. Es realmente interesante que la mayoría de los países –no todos- tienen programas, foros y consejos de colaboración sector público-privado, para ayudar en la dirección y diseño de políticas.

Y esto rompe con el antagonismo clásico que tuvimos entre los años 50 y los 80, con cierto rezago de años posteriores, cuando había antagonismo entre el sector público y el privado. Es más importante aún, porque cuando uno mira todos los estudios sobre las nuevas políticas industriales, esta colaboración público-privada en el diseño de política, programas e instrumentos, es una clave para el éxito. Es muy difícil que el Estado lo haga solo y es muy difícil que el sector privado supere las exigencias de la globalización solo. Trabajando juntos, en alguna forma de colaboración, es probablemente la mejor manera de enfrentar los retos.

También es interesante observar que estos foros o consejos público-privados que están guiando, o intentando guiar, las nuevas políticas industriales trabajan en distintos niveles: hay algunos foros que dan consejo al gobierno sobre qué se podría hacer, y se observa eso en Brasil, Perú, Colombia y Ecuador. Son foros público-privados con empresas, a veces con sindicatos, a veces con la iglesia, con indígenas, depende del país en cuestión.

También hay consejos que llegan a pactos formales; se observa en Panamá con la concertación nacional, que es un ejercicio muy interesante, al que recomiendo echar un vistazo, hasta incluso entra en pactos sobre asignación de los recursos del nuevo canal.

Hay consejos que están entrando en el diseño de programas, estrategias y políticas para la competitividad, transformación e innovación; se observa eso en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana. También hay foros público-privados que trabajan el nivel sectorial,

básicamente con un enfoque muy específico sobre sector. Algunos ejemplos de eso son Uruguay, Brasil y Ecuador, y hay foros público-privados trabajando también a nivel de estados y departamentos.

Creo que esta es una nueva cultura en AL; un nuevo proceso social de interacción, colaboración, para construir una nueva mentalidad colectiva de la nación y la dirección del desarrollo en el marco de transformación productiva.

Esto es un fenómeno nuevo, pero en Europa tienen bastante experiencia con estos foros público-privados; incluso, como país tiene que cumplir y permitir; hay también exigencias de foros de diálogo, comisiones de diálogo sobre estas reformas que hay que llevar adelante. Algunos de estos consejos se consideran un elemento importante en la capacidad de países en la Unión para cerrar la brecha con los países ricos en la UE: Finlandia, Irlanda y República Checa son tres casos que conozco.

Estos consejos son muy nuevos en AL, comenzaron a principio de la década, y por ser un proyecto humano, de gente con intereses muchas veces distintos, el desarrollo institucional de estos foros tiene que ser, primero, ajustado a la realidad del país y es un proceso de prueba y error.

Yo he hecho un estudio para el BID y otro para el BM que observa la gobernanza de estos foros, y se ve que todavía hay problemas que hay que atender. Algunos ejemplos: algunos foros no tienen raíces políticas, entonces tienden a ser más “consejos de gobierno” y no “consejos del Estado”, entonces su relevancia sube y baja según la atención del presidente; la representatividad de los representantes puede ser cuestionada a veces; falta de apoyo técnico independiente para las deliberaciones de los consejos; reuniones esporádicas y en algunos casos no existentes que debilitan la relevancia del foro; debilidad técnica de los propios representantes, especialmente los que vienen de las regiones. Algunos han sido capturados por intereses del gobierno o intereses del sector privado, que es una cosa que obviamente hay que evitar.

Esta situación sin embargo abre un espacio de colaboración muy concreto entre AL y la UE, es decir que hay una experiencia aquí que comenzó entre las dos guerras y ha evolucionado en forma dramática a lo largo de estas décadas, ajustándose a la globalización y ganando



participación civil; además estos foros en Europa, algunos pasan por un periodo de repensamiento frente a la crisis que hay en los países. Entonces es un buen momento para un diálogo desde el punto de vista de Europa, e incluso AL puede ofrecer algunas ideas para los europeos.

De hecho las dos regiones están enfrentando, a su manera, transiciones; en el caso de Europa es una transición forzosa, en el de AL es una transición voluntaria para lograr estas tasas de crecimiento alto y sostenido por décadas.

Creo que esto da un foco muy concreto de cooperación. En segundo lugar, hay otro tema, muy relacionado. Ha surgido este interés en política proactiva del Estado para la transformación pública, pero hay un talón de Aquiles mayor en todo este ejercicio: la mayoría de los gobiernos de AL no tienen servicios civiles tecnificados, basados en méritos. Hay excepciones, pero es muy difícil hacer políticas públicas si uno no tiene una burocracia tecnificada que rinde cuentas contra sus objetivos en cuestión. Estoy dispuesto a apostar que ningún país ha podido reducir la brecha de ingresos con los países ricos sin una burocracia realmente eficaz; juraría que parte del éxito de Asia son sus políticas, el tema es atracción e implementación y uno necesita un servicio civil tecnificado. No sé si Europa es el ejemplo de la burocracia eficiente que rinde cuentas, pero es un tema muy complementario al tema de diálogo público-privado.

Y hay un tercer tema que quizás hay espacio donde se puede ayudar: gestión pública. Porque la implementación es muy importante, y hay distintas modalidades de gestión eficiente.

Si las políticas industriales quieren funcionar en AL, la excelencia que ya estamos viendo en los bancos centrales y en los ministerios de relaciones exteriores, tiene que extenderse a los ministerios y las agencias ejecutoras encargadas de las políticas industriales, y son justo los ministerios y agencias ejecutoras más débiles en la mayoría de los países.

Ya hice referencia a la interacción público-privado definido en forma amplia, no necesariamente solamente empresas, a los niveles nacionales en la UE y en AL, y la posibilidad del mejoramiento de la gobernanza en los dos lados. Pero en términos de estos eventos como el de

la UE y CELAC, tengo alguna experiencia en estos foros público-privado, y la tendencia es que tienen un foro para empresas, un foro para sociedad civil, que cubre muchas áreas, y para partidos políticos. Ellos hablan, pero no hablan entre ellos. Y esto es un gran problema, porque al final de cuentas esta es una gestión de las sociedades europeas y latinoamericanas y deben poder dialogar en la misma mesa, porque el foro empresarial no hace mucho caso de lo que dice la sociedad civil, la sociedad civil odia a los empresarios, y los parlamentarios, sabemos cómo son. Creo que hay que hacer estos foros porque no puedo concebir una alternativa viable en este momento, pero hay una cosa que se puede pensar, y con la que se puede, quizás, experimentar: elegir un tema importante, y después buscar quiénes son los interlocutores relevantes en Europa y AL, e intentar un foro, en mesa única, con los actores relevantes hablando uno al otro.

SECCIÓN VI.

**Contruyendo una relacion renovada a la  
luz de la XXII Cumbre Iberoamericana:  
Aportes desde de la FLACSO**

# El Multilateralismo del siglo XXI y la Diplomacia de Cumbres en un mundo desigual y complejo

Isabel Álvarez Echandi<sup>64</sup>

## El multilateralismo desde la Paz de Westfalia a Bretton Woods: comprendiendo cómo llegamos a donde estamos

El nacimiento del Estado moderno en el siglo XVII, constituyó también el inicio de las relaciones internacionales y del multilateralismo. La evolución del Estado en La Modernidad implicó, en gran medida, el reconocimiento de la interrelación e interdependencia entre los Estados, y el multilateralismo es la manifestación de este reconocimiento.

Es posible trazar, desde una perspectiva histórica, el recorrido de la formación y consolidación del multilateralismo tal como se conoce hoy en día. El desafío radica en que el Sistema Internacional, desde el fin de la Primera Guerra Mundial, ha sufrido incesantes cambios en periodos muy cortos de tiempo. El multilateralismo del siglo XXI tuvo sus bases en el llamado siglo XX corto y, para poder comprender esto con mayor detalle, es preciso detenerse e identificar los cambios más significativos que a la fecha han moldeado y determinado el multilateralismo actual.

El siglo XX fue un siglo de traumas. El historiador Eric Hobsbawm estructura el siglo XX como un tríptico:<sup>65</sup> época de catástrofes desde 1914 hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, donde se rompe con estructuras heredadas y se instauran nuevos modelos de diplomacia; continuó un periodo de 25 o 30 años de extraordinario crecimiento económico y transformación social, que para Hobsbawm “transformó la sociedad humana más profundamente que cualquier otro período de duración similar” (2010, p. 15). En esta época, usualmente llamada como la edad de oro- que se extendió hasta los años setenta- Estados Unidos se termina de consolidar como una potencia con hegemonía económica y militar. La última parte del siglo fue una época de incertidumbre y crisis y para los antiguos países socialistas de Europa y el ex Unión Soviética fue un una época de ruptura. Este escenario tan complejo de cambios sustentó las bases para la llegada de un siglo XXI

64 Historiadora e investigadora de FLACSO.

65 Hobsbawm, 2010.

aun fuertemente determinado por los cambios e instituciones surgidas en este contexto.

Después de la Primera Guerra Mundial, es posible identificar un primer cambio importante. El entonces presidente estadounidense Woodrow Wilson propuso la alternativa de instaurar una “Sociedad de Naciones” de alcance universal que solucionara los problemas entre los países de manera pacífica y democrática. El mayor logro de esta iniciativa fue la instauración de la negociación realizada de forma pública (“acuerdos transparentes a los que se llegaría de forma transparente”).<sup>66</sup> Esto aunque parece simple fue un cambio de enorme importancia porque rompió con el proceso habitual de negociación internacional utilizado hasta entonces, la “diplomacia secreta”. Este cambio sentó las bases de lo que hoy en día constituye unas de las plataformas de las relaciones y la diplomacia en el orden internacional.

El multilateralismo se suele diferenciar en dos tipos, el llamado viejo multilateralismo y el nuevo multilateralismo. Para Mercedes Botto, desde la Paz de Westfalia (1648), el multilateralismo se ha convertido en una característica propia del sistema internacional, y el sistema de las Naciones Unidas (ONU) es la forma más conocida y familiar del multilateralismo que ha regido al mundo capitalista desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.<sup>67</sup> Este tipo de multilateralismo viejo, según Botto, está fuertemente institucionalizado, con diversas organizaciones representativas y de carácter universal, donde la toma de decisiones se hace a partir del voto de la mayoría de sus miembros. El multilateralismo viejo es producto de un contexto temporal muy particular de posguerra y donde los años dorados estadounidenses (y para muchos del capitalismo) se encontraban en su cúspide. Estados Unidos se convirtió en la gran ganadora de la guerra y en la gran potencia que concentraba la hegemonía económica, militar y técnica de un mundo unipolar.

En este periodo el multilateralismo se suele identificar con el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y aún más, con la cláusula “de la Nación más favorecida” (NMF) que establece que cuando dos Estados miembros del GATT se otorguen una concesión mutua (por ejemplo una reducción del impuesto de derecho de aduana), esta concesión se hace extensiva de manera automática al resto de los Estados miembros.<sup>68</sup>

66 Hobsbawm, 2010, p. 42.

67 Botto, 2012.

68 Moreau, 2004.

A partir de 1944 y con la firma de los acuerdos de Bretton Woods, la supremacía de los Estados Unidos era un hecho. El Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) quedaron subordinados a la política de los Estados Unidos. Estas instituciones tenían por finalidad facilitar la inversión internacional a largo plazo y mantener la estabilidad monetaria, además de abordar problemas en las balanzas de pago. A comienzos de 1990, después del derrumbe del bloque soviético, Estados Unidos, bajo la administración de George H.W Bush, y siguiendo los mismos enunciados promulgados por Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt, establece que el nuevo orden mundial descansará en la democracia, la economía de mercado y en las organizaciones internacionales fuertes.<sup>69</sup>

A finales del siglo XX estas dos instituciones económicas multilaterales, habían atravesado fuertes críticas por su desempeño global. Por ejemplo, El FMI se le había criticado no sólo su déficit democrático sino por lo ineficaz de sus soluciones para prevenir crisis mundiales y generar crecimiento con igualdad social.

### **Claves y desafíos del multilateralismo del siglo XXI**

El llamado nuevo multilateralismo, el que predomina en la actualidad, se caracteriza por la preeminencia de instituciones informales, de carácter *ad hoc*, que surgieron para respuesta a nuevos problemas y desafíos. Estos desafíos están fuertemente vinculados con la situación actual de crisis económico-financiera, de creciente desigualdad económica, de cambios demográficos sustanciales y del incremento del poder de países emergentes.<sup>70</sup> Por esta razón se han constituido grupos informales como el G-8, con las potencias económicas más poderosas del mundo y Rusia (Alemania, Estados Unidos, Canadá, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), o el G-20, con esas mismas potencias más las emergentes (entre las cuales tres latinoamericanas: Argentina, Brasil y México) y la Unión Europea, en el cual el Secretario General de la ONU es solamente “invitado” a asistir. Está claro que la Organización mundial, sus órganos e instituciones económico-financieras, tienen en estas instancias un rol marginal.

Este multilateralismo nuevo se da en un mundo más interdependiente, multipolar y fuertemente determinado por la globalización. Actualmente, el multilateralismo, como la aplicación de los principios democráticos a las relaciones interestatales, se enfrenta con dos difi-

---

69 Hobsbawm, 2010, p. 277.

70 Serra, 2012, p. 55-56.

cultades de fondo. En primer lugar, las realidades de los Estados en sí mismas, las desigualdades entre los Estados hacen que el multilateralismo no pueda borrar la particularidad misma de los Estados, y mucho menos su voluntad de mantener el control de la fuerza legítima-en particular la militar.

En segundo lugar, el multilateralismo se suele declarar como universal, sin embargo, no por esforzarse en integrar a todos los Estados en una misma racionalidad, deja de ser ante todo occidental. Aunado a esto, se le suma que desde el 11 de septiembre de 2001 ha ocurrido lo que diversos autores han catalogado como la globalización de la llamada “guerra contra el terror”,<sup>71</sup> que junto con las intervenciones armadas en el extranjero por parte de una gran potencia, han empeorado la situación actual. Se trata de un clima de miedo irracional, que con algunas de las medidas tomadas por la política exterior de los Estados Unidos, ha intentado reactivar miedos ya superados por la Guerra Fría. El peligro efectivo que representan las nuevas redes terroristas para los regímenes de los estados estables del mundo desarrollado continúa siendo realmente limitado. Los movimientos terroristas son síntomas, no agentes históricos significativos y al operar en estados estables con regímenes estables, carentes del apoyo de importantes sectores de la población, constituyen un problema más policial que militar.

Las repercusiones de esta “guerra contra el terror” han llevado no sólo a un fuerte cuestionamiento del Estado de Derecho estadounidense, sino al propio funcionamiento de los organismos multilaterales, como las Naciones Unidas. Para Francisco Carrión,<sup>72</sup> una de las grandes dificultades es la inoperancia de las Naciones Unidas para hacer frente a la compleja agenda internacional y a la peligrosa coyuntura de este comienzo de siglo. El sistema que nació en San Francisco al término de la II Guerra Mundial, ya no es capaz de responder adecuadamente a las situaciones que han puesto en riesgo la paz y la seguridad mundial y regional.<sup>73</sup> Prueba de esto fue la guerra e invasión a Irak desconociendo no solamente las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sino la propia Carta de la Organización y la aplica-

---

71 Según Owen M. Fiss, la guerra contra el terror es la expresión política que se ha empleado para movilizar a la sociedad estadounidense hacia sucesivas guerras después de los ataques del 11 de setiembre. Para profundizar más acerca de la guerra contra el terror y el estado de derecho estadounidense, ver: Fiss, Owen (2006). “The War Against Terrorism and the Rule of Law”. *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 26, No. 2, pp. 235-256.

72 Carrión, 2012.

73 Carrión, 2012.

ción de la ilegítima e ilegal teoría de la “guerra preventiva” pregonada por Washington. Este hecho significó una ruptura en su esencia de los principios capitales del Derecho Internacional y del pacífico convivir de los estados.

La incertidumbre generada por la crisis económico-financiera,<sup>74</sup> originada en los Estados Unidos, reforzó la falta de legitimidad y las débiles capacidades de la institucionalidad financiera surgida, como se mencionó anteriormente, a fines de la Segunda Guerra Mundial.<sup>75</sup> La perspectiva política para Estados Unidos no es sólo la de una crisis prolongada en sus efectos sino que plantea una complicación adicional: es el descrédito ético que el curso de esta recesión ha traído al modelo americano y al capitalismo en general. Otras crisis no tuvieron este efecto, esta sí. Esta crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de reordenar la arquitectura financiera internacional diseñada y adoptada en Bretton Woods hace seis décadas y que ya no responde a la nueva realidad vigente. Las Naciones Unidas y todo su sistema no han sido eficaces en dar respuesta a las crisis del sistema económico y financiero que han azotado esta primera década del siglo XXI y que aún se mantienen sin visos de salida. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y demás instrumentos del multilateralismo global, se han mostrado incapaces de atender estas situaciones por su anquilosamiento institucional y por sus filosofías y concepciones ya superadas por la nueva realidad económica y política mundial.<sup>76</sup>

Como resultado de esta crisis del multilateralismo global, aparecen entidades o foros “ad hoc”, no institucionales y, sobretudo, nada democráticos para abordar los conflictos de la agenda internacional y tomar medidas para tratar de resolverlos. Ahí se encuentran, como lo cita Carrión, el Cuarteto de Madrid para intentar resolver la situación árabe-israelí, en el cual la ONU no tiene un rol relevante pues está acompañada al mismo nivel por Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea, cuando debería ser, a través del Consejo de Seguridad o hasta

---

74 Para Joseph Stiglitz y Narcís Serra esta crisis actual es la crisis económica más grave desde la Gran Depresión. Los límites de la Reserva Federal y del Departamento de Tesoro de los Estados Unidos quedaron evidenciados cuando colapsó uno de los gigantes financieros, Lehman Brothers. Para Stiglitz Estados Unidos parece haberse acostumbrado a vivir en la hipocresía, los bancos rechazan cualquier iniciativa que sugiere que deben ser regulados. Sin embargo, cuando surge un problema, de repente, exigen la intervención del Estado ya que tienen que ser rescatados: son demasiado grandes y demasiado importantes como para que se permita que fracasen. Por lo tanto, para él, la crisis es fruto de la hipocresía y deshonestidad y sin duda representa una crisis ética del capitalismo en occidente.

75 Rojas, 2009, p. 29.

76 Carrión, 2012.



de la propia Asamblea General, la instancia encargada de buscarle solución al conflicto.<sup>77</sup>

La crisis financiera internacional surgió en un contexto de varias crisis o problemas de carácter global que complican aún más el panorama mundial presente y afectan de manera directa a la región de América Latina y el Caribe. Otros desequilibrios globales como la crisis alimentaria, la crisis energética y el cambio climático, y pandemias como el virus AH1N1, están estrechamente ligados entre sí y comparten vínculos cuyas consecuencias sufren con mayor fuerza los estamentos frágiles y vulnerables de las sociedades.

En América Latina y el Caribe esas vulnerabilidades se explican principalmente por los altos niveles de desigualdad; pobreza e indigencia; inadecuado acceso a servicios de salud y educación de calidad; menores oportunidades laborales y persistentes sentimientos de discriminación, los que afectan particularmente a determinados grupos tales como pueblos originarios, mujeres, jóvenes y personas de tercera edad. En síntesis, grupos excluidos socialmente, exclusión que a su vez se manifiesta en una inadecuada participación y representación política. A dicha exclusión “objetiva” cabe agregar una exclusión “subjetiva”, es decir, estos grupos poseen un bajo sentido de pertenencia en sus países. Todo lo anterior atenta contra la convivencia democrática, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Sin duda, la crisis económica ha agravado esta problemática.<sup>78</sup>

Por otro lado, la Diplomacia de Cumbres, principal forma de expresión del multilateralismo en el siglo XXI, constituye un tema de gran importancia cuando se busca seguir el pulso de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe con el mundo. Las cumbres o *mini-lateralismo informal* buscan acercar las posiciones y visiones compartidas sobre los problemas y sus soluciones.<sup>79</sup> Desde la década de 1980, en América Latina se crearon un importante número de cumbres, grupos y coaliciones intergubernamentales a nivel multilateral pero no fue hasta los años noventa, que surgieron cumbres vinculadas a procesos de integración regional como las del Área de Libres Comercio de las Américas (ALCA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).<sup>80</sup>

---

77 Maira, 2012.

78 Rojas y Altmann, 2009, p. 4-5.

79 Botto, 2012, p. 38.

80 Botto, 2012, p. 39-40.

## **Generando espacios de concertación regional y global: Los aportes de la FLACSO**

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales es un organismo internacional constituido por 18 Estados Miembros que actualmente desarrolla actividades académicas en 13 países de América Latina y el Caribe. La FLACSO fue creada por recomendación de la UNESCO en el año 1957. Desde esa fecha, se ha consolidado como Organismo Internacional latinoamericano y caribeño, de carácter académico, autónomo, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y la cooperación técnica en el ámbito de las Ciencias Sociales. Originalmente la FLACSO se desarrolló sólo en Chile (1957-1974). A partir de 1974 comenzó su expansión geográfica, que en la actualidad se expresa en las 7 Sedes Académicas, 5 Programas y 1 Proyecto.

Desde sus inicios fue concebida como un espacio regional autónomo para la producción de nuevo conocimiento; como un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y el mundo de las políticas públicas y como un espacio privilegiado para la contribución a la integración y el desarrollo latinoamericano y caribeño.

Permaneciendo fiel a estos principios fundacionales, la FLACSO con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Económica para el Desarrollo (AECID), realizó un conjunto de encuentros internacionales donde expertos y expertas analizaron algunas de las principales características y desafíos de la Diplomacia de Cumbres. Dichos encuentros fueron realizados en el marco de la VI Cumbre de las Américas, la XXII Cumbre Iberoamericana y con miras a la I Cumbre CELAC-Unión Europea, pronta a realizarse en enero de 2013.

Los siguientes artículos recogen el análisis y los resultados de encuentros internacionales llevados a cabo en La Habana, Santo Domingo, Madrid y San José. A su vez, estos documentos forman parte del proyecto llamado *Hacia la XXII Cumbre Iberoamericana. Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz*, que busca proveer insumos para el debate y reflexiones en torno a la Diplomacia de Cumbres y sus distintas formas de expresión.

### Referencias bibliográficas

- Altmann Borbón Josette, y Rojas Aravena, Francisco. (2009). Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe. FLACSO-AECID.
- Botto, Mercedes. (2012). “Gobernanza global y las nuevas formas de construir consensos multilaterales. El G20 financiero bajo la lupa”. *Conjuntura Austral*. Vol. 3, No. 9-10.
- Carrión, Francisco. (2012). “Cambios globales: Distintas visiones la visión de América Latina”. En: Rojas A., Francisco (Editor). *América Latina: Relaciones Internacionales en el siglo XXI, Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Ed. Teseo, FLACSO.
- Hobsbawm, Eric. (2010). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Maira, Luis. (2011). “Visión desde América Latina sobre la crisis y los cambios en el sistema internacional”. En: Rojas A., Francisco (Editor). *América Latina: Relaciones Internacionales en el siglo XXI, Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Ed. Teseo, FLACSO.
- Moreau, Philippe. (2004). *El multilateralismo y el fin de la Historia*. pp. 1-2. Disponible en: Ministère de Affaires Etrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr>
- Rojas Aravena, Francisco. (2009). “Historia y propósitos de las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno”. En: Jarque, Carlos, *et al* (editores). *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). p. 29.
- Serra, Narcís. (2012). Cambios y continuidades del Sistema Global: Implicaciones de Occidente. En: Rojas Aravena, Francisco. *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Buenos Aires: Ed. Teseo/FLACSO, p. 55-56.
- Stiglitz, Joseph. (2008). “The fruit of hypocrisy”. *The Guardian*. Obtenido el día 1 de octubre de 2012 en línea: [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk)

## **Vuelta a Cádiz. Consideraciones a propósito de la futura Cumbre Iberoamericana y del bicentenario de la Constitución de Cádiz**

María Salvadora Ortiz<sup>81</sup>

De vez en cuando, escuchamos inquietudes acerca de si el proceso de las Cumbres Iberoamericanas tocó su fin y dio todo de sí. Es probable que esta inquietud se origine en la repercusión mediática que, cada tanto, obtiene la ausencia de algún Jefe de Estado o de Gobierno a una cita particular.

Para responder a esta inquietud, lo primero que debemos recordar es que las relaciones Iberoamericanas no se reducen, ni de lejos, a las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, y que más allá de sus múltiples canales informales y no institucionalizados, se traducen en más de una treintena de proyectos que abarcan los campos económico, social y cultural.

Es verdad que el objetivo primordial de las cumbres es brindar una plataforma institucional a las ricas y dinámicas relaciones económicas, culturales y humanas entre América Latina y la Península Ibérica. Han pasado 21 años desde la primera Cumbre celebrada en Guadalajara, y desde entonces hemos celebrado igual número de cumbres. A la última, realizada en Paraguay, acudieron nada menos que 18 Presidentes o Vicepresidentes y 6 cancilleres. La cifra revela, por sí misma, que los gobiernos de la región siguen concediendo la mayor importancia política a este foro.

Puntualizado lo anterior, es preciso agregar, que este es un momento oportuno para repensar y replantear las relaciones Iberoamericanas, incluyendo el foro de las cumbres anuales. Evidentemente el mundo es hoy muy distinto de lo que era en 1991.

Lejos están los autoritarismos de los que entonces buena parte de la región apenas venía saliendo; lejos también la prolongada crisis de la década de los 80, que sumió a América Latina en la recesión y aumentó los niveles de pobreza, volviendo más dramáticos los de por

---

81 Directora División Relaciones Externas de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

sí enormes rezagos sociales de la región. Las economías latinoamericanas son hoy considerablemente más fuertes y menos vulnerables a los choques externos. Por el contrario, España vivía entonces años de continuo y acelerado crecimiento que la llevaron a realizar ingentes inversiones en la orilla americana del Atlántico. Parte de aquel bienestar se tradujo en una creciente cooperación económica, científica y cultural en la región; e inevitablemente el crecimiento español, y una política que todavía no era refractaria a los flujos migratorios, terminó por atraer crecientes contingentes de latinoamericanos de diversas nacionalidades.

Hoy por hoy, América Latina constituye la única región emergente del hemisferio occidental; en ella está la sexta economía del mundo, Brasil. La región ha sorteado con razonable éxito la tormenta financiera internacional y exhibe tasas de crecimiento muy superiores a la media de los países desarrollados, aunque su ingreso per-cápita continúa siendo muy inferior al de aquellos.

Aunque mucho más lentos de lo que deseáramos, la región ha realizado progresos sociales significativos, especialmente en el terreno del combate a la pobreza y de la disminución de la desigualdad. Para muestra un botón: más de la mitad de la población latinoamericana pertenece hoy a las clases medias emergentes. Esto, sin duda, tiene hondas implicaciones para la cohesión social de la región.

Iberoamérica es una comunidad de lenguas, de identidades y de valores más cohesionada que otros espacios internacionales. Aunque nuestros vínculos históricos y culturales son tan sólidos como hace veinte años, el nuevo escenario planetario nos obliga a repensar y redefinir las relaciones Iberoamericanas y, en este marco, la función de las Cumbres. Ciertamente, los intereses de ambos márgenes del Atlántico han cambiado, y debemos abocarnos a construir una nueva matriz de relaciones a partir de esta realidad.

El punto de partida debe ser una reflexión profunda y honesta acerca de lo que pueden ofrecerse, recíprocamente, América y la Península Ibérica. La respuesta evidente es que podemos ofrecernos mucho.

Inversiones, para empezar; aunque, a diferencia de entonces, hoy los flujos de capital fluyan en ambas direcciones. Podemos pensar también en asociaciones empresariales audaces e inteligentes, para aven-

turarnos juntos en mercados nuevos, más allá de las mismas fronteras iberoamericanas.

El persistente déficit latinoamericano en materia de infraestructura continúa siendo una oportunidad para las empresas españolas y portuguesas... pero ahora en asocio con los pujantes mercados de capital de la región latinoamericana.

Las pequeñas y medianas empresas son una parte fundamental del tejido empresarial de latinoamericano, pero su productividad es preocupantemente baja. Crear nuevas cadenas de valor entre empresas grandes y pequeñas constituye un reto y ofrece una oportunidad a los empresarios de las dos orillas.

Es imperativo compartir lecciones aprendidas y sacar el mayor provecho de lo que hemos vivido a uno y otro lado del Atlántico. Europa puede aprender de lo que se hizo bien, de lo que se hizo mal y de lo que se hizo regular en América Latina durante las crisis económicas y financieras que golpearon su economía en las décadas de los años ochenta y noventa. En contraposición, América Latina puede y debe aprender de lo que se hizo bien, de lo que se hizo mal y de lo que se hizo regular en los años en que el crecimiento y la bonanza sonrieron a España. Esto es válido en políticas de competitividad, desarrollo social y Estado de bienestar, entre otras.

Por su parte, España y Portugal superaron el autoritarismo y cimentaron sólidas democracias, transitaron con éxito el difícil camino de la autarquía a la apertura económica y del centralismo a la descentralización. Pese a las dificultades que hoy enfrenta, la Unión Europea sigue siendo un ejemplo de integración, cohesión social y búsqueda de bienestar; España y Portugal tienen a su haber estas experiencias y pueden compartirlas con las naciones latinoamericanas.

Las recurrentes crisis de inflación y estancamiento de América Latina dieron paso a un nuevo y promisorio momento de estabilidad y crecimiento, debido, entre otras razones, a la buena conducción de sus políticas macroeconómicas, a la excepcional dotación de recursos naturales, a la mayor calidad de sus recursos humanos y a los mejores precios de sus materias primas. Hoy, es el mundo desarrollado el que sufre la crisis, y América Latina necesariamente es parte de la solución.

Más allá de lo económico, Iberoamérica es hoy más consciente que hace dos décadas de la riqueza inherente a su diversidad cultural: es una comunidad respetuosa de sus diversidades, orgullosa del mestizaje de sus tres componentes: pueblos originarios, poblaciones europeas y afrodescendientes.

En algo más de dos décadas, el espacio Iberoamericano ha dado pasos firmes para consolidar su democracia, perfeccionar la vigencia de los derechos humanos y asegurar el imperio de la Ley. Desde luego, no todo está hecho; aunque los avances en estos campos son incuestionables, debemos continuar construyendo la paz, fomentando el diálogo político y fortaleciendo la cooperación.

En vísperas de la Cumbre Iberoamericana que celebraremos en Cádiz en noviembre próximo, debemos preguntarnos qué debatiremos allá, sobre qué ejes transitará nuestra reflexión. Además de conmemorar la Constitución liberal que inspirara a iberoamericanos de las dos orillas en sus afanes de independencia y de libertad, ¿cuál es el sentido y la finalidad del diálogo al que hemos convocado?

Aunque las circunstancias de entonces y de hoy son profundamente diferentes, tienen en común el que se trata de épocas de cambios profundos y en muchos sentidos dramáticos.

Por ello, Cádiz constituye la ocasión propicia para reflexionar sobre las relaciones entre las dos márgenes del Atlántico. En un cambio de época como el que vivimos, ¿cómo proyectar nuestros vínculos y nuestros valores para las próximas décadas? ¿Qué podemos ofrecernos mutuamente desde una relación de igualdad?

Respetuosa de las diferencias pero fiel a sus principios fundamentales, la Cumbre de Cádiz permitirá a la Comunidad Iberoamericana seguir haciendo del diálogo político y de sus múltiples proyectos de cooperación económica, social y cultural, una tarea permanente y mejorable. En lo social, tenemos una agenda pendiente con el 30 por ciento de la población iberoamericana de origen afrodescendiente; en lo económico, la reforma fiscal y la distribución de la riqueza son temas ineludibles. Y, desde luego, la violencia, la inseguridad ciudadana y el crimen organizado son otro gran pendiente que exige de diálogo y concertación institucional.

Ante el escenario de constantes cambios en el mundo y en la región, nos corresponde renovarnos y explorar nuevos frentes de cooperación en los ámbitos de las inversiones, de las infraestructuras, de las alianzas empresariales, de la asociación público-privada, de la formación y circulación de nuestros recursos humanos, de la cooperación tecnológica y de la innovación.

Más allá de las grandes empresas multiberoamericanas, está el vasto campo de las pequeñas y medianas empresas que merece ser explorado. Y junto a la cooperación económica, renovar esfuerzos en las múltiples áreas de la cooperación social y cultural es un campo fecundo.

Nuevos procesos de integración regional tienen lugar en América Latina. Tenemos que articular este rico dinamismo con las políticas de la Comunidad Iberoamericana, a fin de sacar el máximo provecho del potencial de nuestros mercados internos para el comercio, la inversión, y el acceso conjunto a los mercados internacionales.

Pero más allá de lo puramente comercial y económico, hay un factor de especial importancia que requiere nuestra consideración. La cultura iberoamericana, en sus dos lenguas principales y sus múltiples expresiones regionales y nacionales, goza de un enorme vigor y de un creciente prestigio internacional. Como bien dice la Carta Cultural Iberoamericana, “[l]a diversidad cultural iberoamericana no es una simple suma de culturas diferentes. Por el contrario, es el conjunto de pueblos iberoamericanos el que se manifiesta ante el mundo como un sistema cultural integrado, caracterizado por una dinámica entre unidades y diferencias, lo que constituye un poderoso inductor de la capacidad creativa”.

Fortalecer procesos de cooperación económica y social sobre la base de una cultura común y de lenguas compartidas, es un enorme privilegio —y si se quiere, también una ventaja comparativa— con que contamos y a la que podemos recurrir en una época de cambios como la que vivimos.

Dos siglos atrás, las dos orillas del Océano participaron de un proceso inédito que culminó con la promulgación de la primera constitución liberal del mundo. Aunque quizás no sea evidente para muchos, las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación económica, social y cultural derivada de ellas, es tributaria y forma parte de aquél mismo



impulso. En Cádiz tendremos la oportunidad de seguir construyendo el espacio iberoamericano; un espacio que puede contribuir decisivamente a que nuestras naciones y nuestros pueblos ingresen con buen suceso a la nueva época que se abre en el planeta.

## La diplomacia de cumbres en América Latina y el Caribe<sup>82</sup>

Roberto Yepe<sup>83</sup>

La llamada Diplomacia de Cumbres es una modalidad del multilateralismo muy extendida y de gran vitalidad en nuestra región.

Históricamente, se ha desarrollado con particular intensidad a nivel subregional, con los procesos que han derivado actualmente en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Sin embargo, no se limita a este tipo de instituciones, sino que cobró fuerza y se generalizó como una práctica peculiar de la diplomacia latinoamericana al máximo nivel durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, con el advenimiento de los entonces frágiles procesos democratizadores, cuando los mandatarios comenzaron a acudir a las tomas de posesión presidenciales de sus colegas electos, en una demostración de solidaridad regional que indudablemente contribuyó, como tendencia, a la consolidación de los procesos políticos constitucionales.

También durante estos años se crearon y consolidaron diversos foros regionales que operaban periódicamente a nivel de jefes de estado y gobierno, destacándose el Grupo de Río (originado a partir de los antiguos Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora), la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de las Américas y la Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea (ALC-UE). Los tres últimos foros mencionados tienen en común la participación de Estados no latinoamericanos y caribeños de gran peso en el relacionamiento externo de nuestra región. A su vez, el Grupo de Río, aunque experimentó un proceso de gradual ampliación de su membresía, durante buena parte de su existencia no incluyó a varios países de la región.

Si bien la proliferación de foros y reuniones a nivel cumbre determinó que esta modalidad mostrará signos de agotamiento a finales de la dé-

---

82 Ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre "Diplomacia de Cumbres", La Habana, Cuba, 30 de marzo, 2011.

83 Profesor en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García" en La Habana, Cuba.

cada de los noventa, los importantes cambios políticos ocurridos desde entonces en el mapa político de América Latina y el Caribe crearon las condiciones propicias para el surgimiento de un nuevo conjunto de instituciones propiamente latinoamericanas y caribeñas de gran dinamismo, que le han dado un nuevo impulso a la diplomacia de cumbres.

En este sentido, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), surgida en diciembre de 2004, muestra ya impresionantes realizaciones en los campos económico y social, reflejadas en los diversos proyectos grannacionales que resuelven problemas concretos de la población y en los solidarios programas de cooperación que han permitido formar decenas de miles de médicos, así como que millones de personas accedan a servicios gratuitos de salud y sean alfabetizados. Puede afirmarse que en la larga y mayormente fallida historia de la integración latinoamericana y caribeña, el Alba es el proceso unitario que más resultados concretos ha logrado en menos tiempo. Igualmente, el apoyo del gobierno venezolano ha proveído, con Petrocaribe, una tabla de salvación a varias economías vulnerables de Centroamérica y el Caribe, severamente impactadas en las condiciones de crisis económica global y de altos precios de los hidrocarburos prevalecientes durante los últimos años.

La Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), constituida como tal en el 2008 a partir de un proceso iniciado con la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en el 2000, es otra organización de gran importancia geoestratégica que debe propiciar significativos avances en materia de integración de la infraestructura física regional sudamericana, sin que ello le impida apropiarse de temas de tanta relevancia como el de la seguridad, tradicionalmente monopolizado por las instituciones hemisféricas. De hecho, UNASUR es ya un actor político relevante a nivel regional que ha actuado con gran sentido de la oportunidad en temas de extrema sensibilidad, como los intentos secesionistas en Bolivia en el 2009, el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia sobre bases militares firmado ese mismo año –aunque obviamente es un asunto en el que no se podía alcanzar consenso-, y el intento golpista en Ecuador en el 2010.

La importancia de la flamante Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños (CELAC), es difícil de exagerar.<sup>84</sup> Su solo nacimiento constituye una contribución fundamental al desarrollo de un sentido de identidad latinoamericana y caribeña, de una verdadera comunidad de naciones. Como había apuntado el profesor José Bell Lara hace algunos años:

América Latina ha tenido una característica: en su conciencia colectiva se alberga la idea-fuerza de la unidad latinoamericana, pero eso no ha conducido a la constitución de un organismo que agrupe a todos los Estados de la región.<sup>85</sup>

La CELAC responde así a una importante deuda histórica. Antes de la CELAC, el único foro en el que participaban plenamente todos los mandatarios de América Latina y el Caribe era la Cumbre ALC-UE, pero se trata de un mecanismo para interactuar con un actor extrarregional. En la Cumbre Iberoamericana, por su parte, no participan los países de la Comunidad del Caribe, en tanto que en la Cumbres de las Américas Cuba sigue estando injustificadamente excluida.

Con el Alba, UNASUR y la CELAC, puede hablarse del surgimiento y desarrollo de un nuevo multilateralismo en América Latina y el Caribe, sobre todo a partir de tres rasgos de gran trascendencia que tienen en común estos procesos:

- Rescatan el principio del pluralismo político y económico, relegado en la década de los noventa del pasado siglo para imponer una supuesta comunidad de valores compartidos en el hemisferio, cuyo real significado era el pensamiento único y la aplicación a ultranza del neoliberalismo económico. Con todas las complejidades políticas que ello implique, el respeto de este principio es una condición indispensable para el ulterior desarrollo de las instituciones multilaterales en la región, si pretendemos verdaderamente alcanzar la unión latinoamericana y caribeña. La manera en que se proyectaron los mandatarios en la cumbre constitutiva de CELAC de Caracas, demuestra que esto es muy deseable y posible.
- Han permitido desarrollar un sentido de la solidaridad regional no visto desde las luchas por la independencia, como se evidenció

---

84 El presidente cubano Raúl Castro la ha calificado como el acontecimiento político más importante en la historia de América Latina y el Caribe en los 200 años de independencia.

85 Bell Lara, José. (2008) *La integración latinoamericana, un camino inconcluso*. Ediciones Ántropos, Bogotá.

en los eventos en Bolivia y Ecuador, anteriormente mencionados, el apoyo a Argentina en el tema de las Malvinas frente al colonialismo británico, en la movilización solidaria multilateral con Haití, y en la solidaridad con Cuba en contra del bloqueo y de su exclusión de la Cumbre de las Américas.

· Quiérase o no, han puesto en primer plano la vigencia de la contradicción entre el “bolivarianismo” y el “panamericanismo”, que representa el principal factor de complejidad en el actual entramado institucional multilateral de la región. Todos los países latinoamericanos y caribeños, excepto Cuba, actúan en ambas dimensiones, aunque incluso Cuba recientemente manifestó su disposición a participar en las cumbres hemisféricas, de ser invitada en igualdad de condiciones y con plenos e iguales derechos

En cualquier escenario, posiblemente sea del interés de América Latina y el Caribe mantener mecanismos institucionales multilaterales con los Estados Unidos, como vía para estimular la cooperación donde sea posible y amortiguar y contener las tendencias de su política exterior hacia el unilateralismo y el irrespeto del Derecho Internacional. Pero con los trascendentales cambios ocurridos durante los últimos años, expresados particularmente en el significativo incremento de la concertación política y la mayor autonomía de la proyección externa de nuestra región, estas instituciones hemisféricas no deberían mantener la misma esencia y modo de funcionamiento del actual sistema interamericano, y probablemente tampoco convendría que mantuvieran su sede en Washington. El sistema interamericano, tal cual se concibe y funciona en la actualidad, es incompatible con el proceso unitario latinoamericano y caribeño.

Por otro lado, estos nuevos mecanismos genuinamente regionales surgidos en el presente siglo y de gran dinamismo funcional, coexisten con un conjunto de foros y organismos creados en décadas anteriores del pasado siglo y que, en general, están inmersos en una situación de letargo y anquilosamiento que motiva serios cuestionamientos sobre la viabilidad futura de los mismos. Indudablemente, si bien es muy difícil crear un foro internacional, posiblemente más difícil es lograr su extinción cuando ha perdido su razón de ser, debido a los intereses creados. Sin embargo, parece inevitable y necesario que en determinado momento la región se aboque a un proceso de reestructuración y

racionalización de aquellos mecanismos multilaterales que han perdido relevancia.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que muchos de los gobiernos latinoamericanos y caribeños enfrentan serias limitaciones en cuando a su capacidad institucional para atender adecuadamente a los múltiples foros y organismos multilaterales existentes a nivel regional, y los funcionarios de sus cancillerías y otros órganos gubernamentales suelen simultanear dicha atención.

### **El valor de la Diplomacia de Cumbres**

La Diplomacia de Cumbres ha recibido críticas a partir del argumento de que suelen ser eventos costosos y con pocos resultados prácticos para la vida de los pueblos. Si bien en ocasiones a este cuestionamiento no le falta razón, no debe generalizarse a todos los foros y, dentro de ellos, a todos sus eventos.

La utilidad de la Diplomacia de Cumbres no se deriva únicamente de los resultados prácticos o concretos de los organismos o foros en los cuales se desarrolla. Constituye una modalidad cuyos valores agregados, en su conjunto, en ocasiones llegan a ser más relevantes que los propios temas y objetivos contenidos en la agenda formal de los respectivos eventos cumbres. A menudo, diálogos políticos y acuerdos de gran relevancia no trascienden públicamente.

Su principal aporte es la manera en que contribuye a desarrollar e intensificar la comunicación política y la confianza al más alto nivel. También suele propiciar el impulso decisivo para hacer avanzar acuerdos y proyectos que a, a niveles inferiores de la burocracia gubernamental, difícilmente podrían despegar. Igualmente, por ejemplo, son oportunidades ideales para tratar asuntos bilaterales de alta sensibilidad, evitándose así visitas y reuniones bilaterales específicas que pudieran ser más delicadas políticamente de cara a la opinión pública nacional de los países involucrados.

De manera general, la diplomacia de cumbres es un espacio privilegiado que permite tratar asuntos bilaterales con muchos países y de manera muy eficiente. De esta forma, el bilateralismo y el multilateralismo se encuentran en un círculo virtuoso, aunque no exento de encontronazos anecdóticos entre los mandatarios, que forman parte de la diplomacia desde su propio surgimiento histórico.

En resumidas cuentas, en un mundo tan complejo y de ritmo vertiginoso como en el que vivimos, si la diplomacia de cumbres no existiera, habría que inventarla.

### **Referencias bibliográficas**

Bell Lara, José. (2008) *La integración latinoamericana, un camino inconcluso*. Ediciones Ántropos, Bogotá.

## Cumbres Iberoamericanas <sup>86</sup>

Mirta Granda Averhoff<sup>87</sup>

Las Cumbres Iberoamericanas surgen en 1991 por iniciativa de España y México, quienes comprendieron que de cara a la conmemoración de los 500 años de la llegada de los españoles a América y en momentos en que existía un intenso debate sobre ese hecho y su significación, era conveniente contar con un foro que reuniera a los Jefes de Estado y Gobierno de América Latina, España y Portugal, unidos por estrechos lazos históricos-sociales, culturales, políticos y económicos.

El mecanismo de las Cumbre Iberoamericanas ha ganado con el transcurso del tiempo una mayor institucionalidad, la cual se expresa de la siguiente manera:

- La Conferencia Iberoamericana, creada en la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica (Guadalajara, México, 1991) resume el proceso de las Cumbres anuales, con un tema central de discusión y con un retiro de Jefes de Estados, en los últimos años, y las reuniones sectoriales preparatorias de la propia Cumbre. La Conferencia está formada por los Estados de América y Europa de lengua española y portuguesa.
- La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que es el órgano permanente de apoyo institucional y técnico a la Conferencia Iberoamericana y a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, integrada por los 22 países iberoamericanos: diecinueve en América Latina y tres en la península Ibérica, España, Portugal y Andorra. La Secretaría tiene como objetivos principales contribuir al fortalecimiento y la cohesión de la Comunidad Iberoamericana e impulsar su proyección internacional; colaborar en la preparación de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno en estrecha coordinación con la corres-

---

86 Ponencia presentada por la autora en el Seminario Internacional sobre “Diplomacia de Cumbres”, La Habana, Cuba, 30 de marzo, 2011.

87 Dirección de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (MINREX).



pondiente Secretaría Pro Témport; fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, de conformidad con el convenio de Bariloche; promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad entre sus pueblos; ejecutar los mandatos que reciba de las Cumbres y Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores iberoamericanos y por último, coordinar las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana con los demás organismos iberoamericanos.

El proceso de creación de la SEGIB se inició a medida de los años 90. Los momentos más destacados en el mismo han sido:

- La firma del Convenio de Bariloche en 1995, que establece el marco de cooperación iberoamericana.
- La creación de la Secretaría de Cooperación en 1999.
- El establecimiento en el 2002 de un Grupo de Trabajo que estudió las posibilidades crear una Secretaría Permanente. Grupo presidido por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso.
- En la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en el 2003 se adopta la decisión de crear la SEGIB que se materializa con la adopción del Convenio de Santa Cruz en el 2005, en Salamanca.

Para Cuba es un foro en el que hemos encontrado solidaridad y apoyo a importantes reivindicaciones como la condena al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el gobierno de los Estados Unidos de América, y la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

Aunque las Cumbres Iberoamericanas no se propusieron metas políticamente ambiciosas si han recuperado el acervo común fundamentalmente en el ámbito social y cultural, y han establecido vínculos más concretos en materia de cooperación y en el quehacer político y económico.

Si se analiza la evolución de los pronunciamientos de la Cumbres, se observa que su orientación política ha ido variando a medida que ha cambiado el contexto político de Latinoamérica. El enfoque y compro-

miso con el neoliberalismo y la democracia representativa ha cedido espacio al compromiso con un modelo que garantice las necesidades más acuciantes de los pueblos de Iberoamérica, se reconocen las diferentes formas de democracia y la importancia de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de políticas pública.

No obstante, el mecanismo de Cumbres iberoamericanas ha perdido impulso. Aunque se achaca a la ausencia de varios Jefes de Estados de las últimas citas, el problema fundamental parece radicar en que el foro, no ha logrado responder a las cada vez más acuciantes problemática que enfrentan nuestros pueblos.

En una agenda internacional cargada de reuniones Cumbres, es lógico que los Jefes de Estados decidan participan en aquellas que les reporten un beneficio sustantivo tanto político como de cara a sus electorados. En tal sentido, Cuba ha propuesto en varias ocasiones su celebración cada dos años, alternando con el mecanismo de Cumbres ALC-UE, actualmente CELAC-UE.

Otros ejemplos, son las Reuniones Ministeriales Sectoriales en las que participan muy pocos Ministros y el documento adoptado posteriormente es presentado como el consenso de los Ministros a ser refrendado por los Jefes de Estados en la Cumbre, o la incapacidad de los Estados de darle seguimiento a tantos acuerdos.

Pero el elemento fundamental son las diferencias de posiciones entre Latinoamérica cada vez más unida e integrada a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y España y Portugal, dos países de la Unión Europea y la OTAN.

## VI Cumbre de una América fragmentada <sup>88</sup>

Socorro Ramírez <sup>89</sup>

La VI Cumbre de las Américas, reunida en Cartagena en abril de 2012, ha sido evaluada desde ópticas distintas y contradictorias. Se ha dicho que fue un total éxito pero también un rotundo fracaso. Además, se la ha señalado como irrelevante, ambigua y gris. Asimismo, se la ha calificado como un diálogo de sordos incapaz de generar consensos o de concretar procesos. Ese caleidoscopio de opiniones refleja la complejidad del evento pero también las dificultades en la aproximación a las nuevas realidades de las Américas y del multilateralismo hemisférico.

Ni triunfo total ni fracaso absoluto. Hay que revisar los parámetros de evaluación. En el contexto actual era imposible que la VI Cumbre cambiara el curso del hemisferio o la política de los gobiernos participantes solo podía reflejar la situación de las Américas. Pero aún con ese margen estrecho impactó la evolución de algunos asuntos cruciales de las Américas.

Para aproximarnos al debate evaluatorio he organizado este ensayo en tres partes: contexto de las Américas, procesos y resultados de la Cumbre presidencial, cumbres exitosas de actores sociales, y concluyo con algunas preguntas relevantes para el debate sobre el multilateralismo en las Américas.

### **El intrincado contexto de las Américas**

Varios desfases enfrentan las Américas. Un primer desfase se observa en las realidades que viven, por un lado, Estados Unidos, hoy en crisis y polarización interna, y por otro lado, América Latina y el Caribe, en especial Suramérica, que experimenta un periodo de cierto optimismo. El primero pierde influencia mientras aumentan sus márgenes de autonomía y diversifican sus relaciones con el mundo. En consecuencia, ha crecido la distancia entre Estados Unidos y buena

---

88 Ponencia presentada por la autora en el Seminario-Taller sobre “Multilateralismo y Diplomacia de Cumbres en la hora actual”, FUNGLODE, República Dominicana, 18 de junio 2012.

89 Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

parte de América Latina. Otros desfases se presentan en el interior de América Latina y el Caribe, y tienen que ver con la fragmentación generada por distintos modelos económicos, políticos y de inserción internacional que pueden interferir su acercamiento. También tienen que ver con la distinta situación del norte y sur, o las diferencias culturales entre la América Latina y el Caribe no hispano; estas últimas se manifiestan incluso en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Todos esos desfases marcaron el contexto y el debate sobre los temas candentes de la VI Cumbre.

### **Las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe**

En medio de una crisis económica de la que no termina de salir, Estados Unidos se encuentra internamente fracturado, su liderazgo internacional ha entrado en un proceso de debilitamiento y su relación con América Latina y El Caribe se ha congelado. En cambio, desde hace una década las economías de Suramérica vienen experimentando un importante auge por sus exportaciones mineras, energéticas y de alimentos, y, al mismo tiempo, proliferan los esfuerzos de acercamiento mutuo y los intentos de coordinación de toda la región. Los países de América Latina han puesto en marcha una diversificación marcada de sus relaciones comerciales, y algunos, incluso, han establecido lazos de solidaridad política con países y gobiernos calificados por Washington como enemigos.

A pesar de que Estados Unidos se encuentra hoy liderado por un presidente inhabitualmente respetuoso y conciliador, que genera simpatías en el continente, Barack Obama no tuvo una actitud proactiva como la que mostró frente a la preparación y realización de la V Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en medio de la euforia de inicio de su gobierno. Para Cartagena Obama no aportó iniciativa estadounidense.

En 2009, ante los amagos de cubanización de la anterior Cumbre de las Américas, Obama se adelantó y ordenó levantar las restricciones a los viajes de familiares y a los envíos de remesas (dólares, medicinas, comida, ropa, semillas) a cualquier ciudadano de Cuba que no fuera funcionario del régimen; los cubanoamericanos recibieron autorización para pagar el celular de su pariente en la isla y los empresarios estadounidenses, para mejorar la telefonía e internet. Ese intento de flexibilización del bloqueo y, sobre todo, el reconocimiento que hizo

la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, del fracaso de la política estadounidense hacia Cuba, llevaron al mismo Raúl Castro a afirmar: *«Le hemos mandado a decir al gobierno norteamericano, en privado y en público, que estamos abiertos, cuando ellos quieran, a discutirlo todo, derechos humanos, libertad de prensa, presos políticos, todo lo que quieran discutir. Pero debe ser en igualdad de condiciones, sin la más mínima sombra sobre nuestra soberanía»*. Aunque en Trinidad y Tobago, Hugo Chávez insistió en que sin la participación de Cuba no reconocían la Cumbre como de las Américas, primó la percepción de que se estaba en el punto de partida de un nuevo diálogo sobre ese tema.

Para la VI Cumbre, la iniciativa la llevaron, además del anfitrión, los gobiernos suramericanos miembros de ALBA, empeñados en mostrar una gran distancia frente a la tradicional hegemonía ejercida por Estados Unidos y en desafiar abiertamente el sistema interamericano. Ante la enfermedad de Hugo Chávez, el presidente ecuatoriano asumió la vocería y le exigió a Colombia invitar unilateralmente a Raúl Castro a la cita de Cartagena. Como el gobierno anfitrión de cada Cumbre solo tiene facultad para invitar a observadores a los actos públicos de la misma, y una invitación de esa naturaleza, lejos de resolver el problema, lo podría agudizar, el presidente y la canciller colombianos dialogaron directamente con Castro. Frente al asunto, los voceros estadounidenses reiteraron una y otra vez que Cuba debía cumplir las reglas democráticas, criterio acordado en Quebec para estar en la Cumbre, y le pidieron realizar el proceso que la OEA autorizó abrir para el retorno de la isla.

La iniciativa de los debates con miras a Cartagena también estuvo en manos de antiguos aliados de Estados Unidos, como algunos gobiernos centroamericanos y de la misma Colombia, que se pronunciaron contra el modelo de cooperación practicado por Washington como “ayuda” condicionada. “Asociación para la prosperidad”, fue el lema propuesto por el gobierno colombiano para la Cumbre. Es decir, aspiraban a iniciar un diálogo entre iguales dirigido a lograr un esfuerzo conjunto hacia objetivos comunes.

Esa nueva actitud ante el diálogo también se hizo presente en el debate abierto por aliados estadounidenses sobre el fracaso de la política de drogas. Los participantes en la discusión ya no eran sólo intelectuales o expresidentes sino presidentes en ejercicio, empezando por

Juan Manuel Santos, el mandatario colombiano y anfitrión de la VI Cumbre, quien señaló la urgencia de revisar la política. Más lejos aún fue su par de Guatemala, Otto Pérez Molina, un antiguo militar de derecha que había prometido “mano dura”, al proponer la legalización de las drogas. Incluso grupos empresariales entraron en el debate desde México y Centroamérica. Los voceros del gobierno de Estados Unidos respondieron con un rechazo inicial a cualquier replanteamiento de la estrategia. Los países del ALBA guardaron silencio. No obstante ese rechazo y ese silencio, las posiciones fueron cambiando.

Resultó entonces insólito que en el camino a Cartagena, Washington se mostrara dispuesto a enfrentarse a todos: a sus adversarios sobre el tema de Cuba, y a sus aliados sobre la política de drogas. Si la administración Obama quería evitar un mayor debilitamiento del escenario interamericano, hubiera debido abrir ventanas de oportunidad sobre esos y otros temas que fueron saltando en el contexto de preparación de la VI Cumbre de las Américas.

No puede medirse el éxito o fracaso de Cartagena con demandas que se escapaba a sus posibilidades: concretar ese nuevo tipo de relación y de cooperación más horizontal. El solo hecho de que una de las partes, los aliados críticos de Washington- pretendiera negociar entre iguales, no es suficiente. Los países suramericanos de ALBA están empeñados en cuestionar más que en recomponer el sistema interamericano. Y en medio de una reñida campaña electoral, Obama tenía muy pocos márgenes para ponerle algún contenido al llamado que había hecho en la V Cumbre de las Américas cuando propuso: “Olvidémonos del pasado y construyamos juntos el futuro”. La OEA y las Cumbres aunque surgieron en contextos distintos, hacen parte de un mismo régimen internacional que no termina de consolidarse.

### **¿Acercamiento regional vs sistema interamericano?**

Las diferencias y convergencias sobre el sistema interamericano marcaron también el contexto de la VI Cumbre. Dos tendencias regionales se expresan en torno al sistema interamericano y se enfrentan con Estados Unidos y Canadá que quieren mantener el statu quo. La tendencia radical presiona por rupturas en la OEA y las Cumbres de las Américas mientras la corriente moderada pretende reformas sin ruptura. Las dos últimas corrientes coinciden en la necesidad de crear un nuevo multilateralismo regional basado en una cooperación horizon-

tal y de reformar el sistema interamericano, pero tienen divergencias en torno a la necesidad de combinar los espacios latinoamericanos y caribeños con el diálogo y la negociación en el sistema interamericano.

La OEA, surgida en medio de la tensión bipolar de la Guerra Fría y desgastada por el uso abusivo que de ella hizo Estados Unidos, empezó a reciclarse al servir como secretaría técnica de las Cumbres de las Américas, puestas en marcha en Miami en diciembre de 1994 para acompañar las negociaciones del ALCA. Pero en Mar de Plata en noviembre de 2005, en la propia IV Cumbre y desde la Cumbre de los Pueblos, la confrontación de numerosos gobiernos y actores sociales de la región con la unilateralidad de Bush y con el desequilibrio en el libre comercio, enterró al ALCA, debilitó a la OEA y acabó con el consenso en las Cumbres de las Américas. La carta democrática, aprobada en septiembre de 2001, no ha podido vertebrar a la OEA por la ambigüedad del consenso de sus miembros sobre lo que significa la democracia. La fragilidad de la organización se agudiza con la falta de recursos derivada de los problemas económicos y políticos de Estados Unidos, su mayor contribuyente.

La fragilidad del sistema interamericano se expresa también en la falta de respaldos efectivos. Estados Unidos no tiene autoridad ni capacidad para salir en defensa de esos instrumentos multilaterales, paralizado como está en sus crisis internas, congelada su relación con América Latina y, sobre todo con su largo historial de injerencias indebidas, de encubrimiento de dictaduras y énfasis en la condena de regímenes con los que no simpatiza, de violaciones propias a los derechos humanos como las que amparó su estrategia de seguridad tras el 11 de septiembre, que llevaron a Bush hasta a justificar la tortura, la guerra contra Irak y Afganistán. Obama, más favorable a esa defensa y a ratificar por fin la Convención Americana de Derechos Humanos, condenó esas prácticas, pero no ha tenido siquiera espacio político ni capacidad para cerrar la prisión de Guantánamo.

Más que los respaldos, se han sentido los cuestionamientos. En la Cumbre de Trinidad y Tobago siete países (Bolivia, Venezuela, Honduras, Dominica, Nicaragua, Ecuador y Paraguay) habían dejado una reserva frente a dos artículos del borrador de la declaración de los presidentes de las Américas. En primer lugar, frente al artículo 53 que dice así: *“Reafirmamos nuestro compromiso con la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, así como con la inde-*

*pendencia y la consolidación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, y, luego, al artículo 57, que reza como sigue: “Reconocemos el papel importante que representa la OEA en la solución pacífica de nuestras diferencias y el apoyo de los objetivos de la Carta Democrática Interamericana. Nos comprometemos a mejorar la capacidad de la OEA, en sus esfuerzos por ayudar al mejoramiento de la paz y la estabilidad democrática, social y económica de nuestra región”.*

Los dos asuntos que le dan mayor credibilidad al sistema interamericano, la vigilancia de los derechos humanos y la observación electoral, han sido los más cuestionados. Hugo Chávez ha rechazado la observación electoral de la OEA porque presentó algunas críticas al finalizar su misión en las elecciones de Venezuela, ha descatado un fallo de la Corte, ha negado el permiso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para visitar su país y ha amenazado con retirarse, con el argumento de que es un organismo supeditado a Estados Unidos empeñado en torpedear su gobierno y al que considera una “mafia” y un “poder inquisitorio”. Rafael Correa se ha enfrentado con la relatoría sobre libertad de expresión porque profirió un informe crítico de la presión presidencial contra la prensa que asumió como un esfuerzo por desprestigiar su gobierno, ha amenazado como retiro de la CIDH que señala como “ente inquisidor contra los Estados” y ha anunciado una ofensiva para “poner en su sitio a cierta burocracia internacional que se cree por encima de nuestros Estados”.

Los presidentes latinoamericanos del ALBA insistieron en la necesidad de que América Latina y el Caribe construyera su propia organización no sólo sin Estados Unidos y Canadá, en lo que están de acuerdo todos los países de la región, sino como alternativa a la OEA, idea que no encontró eco en la cumbre de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Luego propusieron que la CELAC y UNASUR construyeran órganos de reemplazo del sistema interamericano.

Hay gobiernos que dicen respaldar el sistema interamericano de derechos humanos pero aprovechan la presión en su contra para cobrarle también sus informes críticos. En el caso colombiano, habló con franqueza el director de la agencia para la defensa jurídica del Estado quien dijo que el sistema de derechos humanos requiere cambios “para legitimarlo”. Y, aunque insistió en que no quiere “serrucharle el piso”, a renglón seguido anunció que el Gobierno se propone sacar



a Colombia del capítulo cuarto, dedicado a los casos de mayor preocupación, y, de paso, revertir o evitar condenas al Estado. Por su parte, el gobierno de Brasil recurre al mismo argumento, “garantizar la legitimidad” del sistema. También está en pelea con la CIDH desde abril del 2011, cuando esta le pidió que, antes de autorizar la construcción en territorio indígena de la hidroeléctrica Belo Monte (la tercera más grande del mundo), garantizara el real acceso de las comunidades a los estudios de impacto del proyecto, la consulta libre e informada y culturalmente adecuada con cada comunidad afectada, la protección de la vida de las comunidades en aislamiento voluntario y su existencia colectiva. Ante la solicitud, el gobierno brasileño llamó a su embajador en la OEA, se declaró “perplejo” e impugnó lo que consideró “injustificadas” peticiones. La CIDH se vio obligada a retirar la medida cautelar emitida a favor de los indígenas y pedir que al menos se mitiguen los efectos del megaproyecto.

Por todos estos hechos y propuestas preocupantes que fueron surgiendo en el camino a Cartagena, redes y organizaciones sociales alertaron sobre el peligro de estar asistiendo a una alianza de los gobiernos de izquierda, de centro y de derecha en el empeño compartido por controlar el sistema interamericano de derechos humanos, cuya autonomía es la que le confiere mayor legitimidad. Así interpretan la adopción por consenso del Consejo Permanente de la OEA, el pasado 25 de enero, de las cinco recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Según su punto de vista, la primera, que propone “incorporar todos los informes de las relatorías en un capítulo único del informe anual de la CIDH”, podría limitar la relatoría sobre libertad de expresión y debilitar el seguimiento a los casos álgidos de tensión entre gobiernos y medios de comunicación. La segunda, que sugiere “establecer un Código de Conducta que regule la gestión de las Relatorías de la CIDH”, podría generar un instrumento de injerencia gubernamental permanente sobre los informes de la Comisión. La tercera sugiere “asignar recursos adecuados, suficientes y balanceados a todas sus relatorías, grupos de trabajo y unidades, así como un manejo eficiente y transparente de esos recursos”. Sus críticos consideran que, en momentos de difícil situación económica de la Organización como los actuales, podría ahogar la relatoría de la libertad de expresión, la cual cuenta con mayores recursos financieros y a la que la propuesta obligaría a nivelarse por lo bajo. La cuarta sugerencia

reza así: “Ampliar el espectro del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH para que se analice de manera objetiva e integral la situación de los derechos humanos en todos los Estados de la región”. El examen general podría diluir los esfuerzos en los casos urgentes, que actualmente incluyen a Colombia, Honduras, Venezuela y Cuba. La quinta recomendación se refiere a las medidas cautelares y de protección de la CIDH, cuya capacidad al respecto está siendo cuestionada por algunos gobiernos que exigen ser consultados antes de que la Comisión expida una medida.

En los debates preparatorios de la VI Cumbre, distintos actores sociales propusieron que se reenocara la presión: hacia Estados Unidos y Canadá para que ratifiquen la Convención y se sometan a la Corte interamericana de derechos humanos, hacia la OEA para que fortalezca la independencia y eficacia de la observación electoral y del sistema de derechos humanos, y hacia los ciudadanos de las Américas para que defiendan la indispensable vigilancia pues la soberanía y no injerencia en asuntos internos no pueden ser equivalente al no cuestionamiento de los gobiernos.

### **Procesos y resultados de la Cumbre Presidencial**

Para evaluar la Cumbre, además de tomar en consideración el contexto de las Américas, es necesario mirar todo el proceso que no se reduce al momento culminante, las 24 horas de intercambio entre los mandatarios. La preceden meses de negociaciones de los gobiernos y, en muchos casos, debates de académicos, redes y organizaciones sociales que examinan asuntos cruciales escogidos como agenda de la Cumbre.

El debate para Cartagena comenzó con la selección de temas. El gobierno de Colombia propuso inicialmente como lema de la VI Cumbre “Conectando las Américas: socios para la prosperidad”, con dos ejes: la integración física y el acceso a las nuevas tecnologías. Creía que esos dos temas, al interesar a todos los países, podían facilitar el diálogo, el consenso y la acción hemisférica. Pronto desde distintos lados se insistió en la necesidad de agregar otras cuestiones ineludibles, el de la seguridad, los riesgos naturales, la pobreza e inequidades y la cooperación solidaria para articular acciones conjuntas. Frente a ese aumento de temas el gobierno anfitrión propuso construir documentos cortos, con pocos mandatos que, para ser realizables, debían estar atados a presupuestos específicos para acciones concretas en cada tema.

A la par con las negociaciones de los gobiernos sobre cada uno de esos cinco temas y el de cooperación como transversal a ellos, la secretaría de cumbres de la OEA desplegó una serie de debates virtuales y presenciales en su sede en Washington sobre cada eje de la VI Cumbre con la participación de expertos y actores sociales hemisféricos.

El país anfitrión suscitó un amplio debate que se inició con un diálogo de la cancillería y la Red de Estudios Internacionales de Colombia (Redintercol), y realizó un amplio programa de veinte foros en distintas ciudades colombianas y cinco más en otros países del hemisferio. Cada foro tomó uno de los temas de la VI Cumbre desde ángulos diferentes e involucró a variados sectores sociales, redes, ONG, plataformas de derechos humanos e invitó a los organizadores de la V Cumbre de los Pueblos. Con distintas universidades y centros de pensamiento el país anfitrión estimuló el debate en Colombia, Estados Unidos, Guatemala y Perú, también sobre el contexto y sentido de la VI Cumbre, las posibilidades de concretar la cooperación hemisférica, el futuro del sistema interamericano, y los temas de Cuba y las drogas, que, sin haber hecho parte de la agenda pactada, centraron el debate en Cartagena.

Todo ese amplio y plural debate constituyó el primer resultado concreto y positivo de la VI Cumbre. Desde los distintos gobiernos y sociedades, se generaron aproximaciones novedosas a temas que ocupan lugar prioritario en la agenda hemisférica. No es tampoco despreciable la conexión entre distintos sectores sociales de las Américas por medio de los foros previos a la cita en Cartagena.

### **Acuerdos temáticos vs asuntos litigiosos**

El contexto de divergencias y polarizaciones entre Estados Unidos - América Latina y el Caribe pero también al interior de cada lado, hizo salir a flote temas litigiosos que coparon la Cumbre presidencial y se sobrepusieron a los consensos temáticos.

En efecto, aunque los debates y negociaciones previos a Cartagena lograron documentos de consensos sobre los cinco temas de la VI Cumbre -integración física, nuevas tecnologías, manejo de los riesgos naturales, pobreza e inequidad, seguridad ciudadana- no era posible concentrar el debate presidencial en ellos, pese al llamado del presidente Santos: *“La naturaleza de los retos que enfrentamos en el campo político, en el económico, en el ambiental y en el de seguridad,*

*no nos da otra opción que la de trabajar juntos de la mano. Tenemos que identificar acciones concretas, realizables y medibles, que tengan financiación y que les lleguen —sobre todo- a todos los ciudadanos de nuestro continente”.*

No se logró plenamente el propósito del gobierno colombiano de impulsar mandatos prácticos y bien definidos. Tampoco se redujeron a cinco, uno por cada eje. Terminaron siendo 47. No se trata, además, de mandatos precisos con camino despejado. Con todo, son mucho menos que los 1.120 emanados de las cinco cumbres anteriores, y trazan una hoja de ruta cuyos efectos se irán sintiendo poco a poco, en algunas dimensiones y entre aquellas subregiones y países de las Américas que estén dispuestos a cooperar.

No obstante ese consenso temático, en el caldeado y fragmentado contexto hemisférico era imposible que el debate de los presidentes se centrara en esos documentos acordados. En su discurso inaugural, el presidente Santos alertó sobre tres riesgos —palabras, constancias y clientelas- que podían impedir el buen resultado de la Cumbre: *“de que nos contentemos con simples palabras como suele ocurrir en tantas cumbres. O de que nos dediquemos a dejar constancias y dirigirnos a quienes están en nuestras casas, en vez de aprovechar la oportunidad de dialogar aquí entre nosotros, entre los que estamos”.* Y llamó al diálogo franco: *“Aquí no hay rivalidades irreconciliables o extremismos irracionales ... Aquí todos somos iguales ... Hoy quiero proponerles que aprovechemos esta Cumbre para hacer que este sea ‘el momento de las Américas’ ... Para cumplir con ese propósito hay que desbancar mitos y prevenciones, derrotar estereotipos y superar anacrónicas amarras ideológicas”.*

Ese llamado al debate franco gustó al auditorio. Pero la propia Cumbre presidencial se encargó de demostrar que aún es imposible lograr la unidad hemisférica. Las dos premisas aducidas por el presidente como condiciones favorables para indicar que ahora sí es posible que *“el hemisferio surja como una región-bloque con consensos fundamentales”*, mostraron justamente que ambas son más bien tareas aún pendientes.

Suponía Santos, en primer lugar, que *“Estados Unidos ha conocido ya los límites del ejercicio aislado del poder; han aprendido que solos no pueden cargar todo el peso de mantener un mundo en equilibrio y en*

paz”. Pero Washington no se mostró aún convencido de ello. La tensa reunión previa de Barack Obama y Dilma Rousseff, la intransigencia en Cartagena frente a cualquier alusión a Cuba o su rechazo a repetir las fórmulas de consenso hemisférico ya obtenidas antes sobre las Malvinas, mostraron que la nación del norte, bloqueada en su situación interna, no termina de aceptar que sus vetos ya no funcionan en una América Latina que ha ganado autonomía.

También es una tarea pendiente la otra razón de Santos para pensar que ahora si es posible conectar el hemisferio. *“En cuanto a América Latina, hemos transitado de ser una región-problema —atormentada por las crisis económicas y las dictaduras— a convertirnos en una fuente de respuestas y soluciones a los desafíos presentes”*. Pero Argentina y países latinoamericanos del ALBA, jugándose al “todo o nada”, rechazaron cualquier declaración final en la que no estuvieran temas sobre los que era imposible lograr el consenso, como los de Cuba y las Malvinas. Tampoco Brasil mostró interés en acercarse a las Américas. Colombia quiso servir de puente y puso en juego una demostración de empuje y capacidad organizativa. Pero, como era de suponer, los llamados a la unidad no fueron suficientes para lograrla.

Más bien, la falta de consenso sobre la inclusión en la declaración de dos asuntos álgidos —Cuba y Malvinas le hizo perder fuerza al acuerdo temático e hizo evidente la desconexión de las Américas.

### **Avances y retrocesos**

Otros dos asuntos cruciales —drogas y Cuba— lograron avances importantes al ser parte central del debate en el proceso preparatorio y en la misma la VI Cumbre convertida, en esos dos casos, en un espacio capaz no sólo de reflejar sino de fortalecer importantes cambios en curso en las Américas.

La política de **drogas** venía debatiéndose desde hace algún tiempo pero no había logrado llegar al más alto nivel de decisión. Durante décadas y casi hasta las vísperas de Cartagena había sido tercamente bloqueado por Washington. Sin embargo, la preparación de la Cumbre y su misma celebración terminaron de derrumbar el muro de silencio que a nivel gubernamental rodeaba el fracaso de la “guerra contra las drogas”. En Cartagena el presidente anfitrión llevó el debate hasta la reunión cerrada que realizan solo los presidentes. La discusión sobre el tema avanzó hasta convertirse en uno de los resultados más sig-

nificativos de la VI Cumbre. Tras medio siglo de silencio forzado, el asunto que ha marcado más negativamente la evolución de la región y su relación con Estados Unidos, pudo ser por fin abordado a nivel presidencial, involucrando incluso a Washington, y, a partir de allí, ha quedado abierto a la reflexión y al debate común.

En el proyecto de declaración, todos, incluidos los presidentes de Estados Unidos y Canadá que se habían manifestado en contra, pero también los mandatarios de izquierda que habían guardado silencio frente al tema, tuvieron que aceptar que la política de drogas no puede ser una sola; es necesario diferenciar la responsabilidad y los costos en los que incurre cada país. En la reunión cerrada de presidentes se aceptó asignarle a la OEA el examen de las alternativas, incluyendo en ese debate no solo a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), refractaria al cambio, sino también a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y a los expertos, abiertos a nuevas realidades. Perú se comprometió a organizar una reunión de cancilleres; Colombia, a aportar su experiencia; México, a poner en marcha un grupo de trabajo sobre la política contra la delincuencia organizada, del que harían parte fuerzas de seguridad y de aplicación de la ley así como expertos de todas las Américas. Todos aceptaron coordinar mejor la inteligencia en la lucha contra el crimen transnacional. Recién concluida la Cumbre, Estados Unidos anunció una mayor flexibilización de la política hacia los consumidores, cambio que ya venía implementando.

La consolidación de este logro de la VI Cumbre dependerá de la iniciativa que tomen los promotores del debate para impedir que se desdibuje o se extinga en la OEA, y para poner en marcha políticas de reducción de los riesgos y daños en la producción, el tráfico y el consumo, que no requieren una previa conclusión del debate hemisférico.

La presencia de **Cuba** en las Cumbres de las Américas había entrado en el debate, desde la V Cumbre, por la presión del ALBA. Pocos días antes de la cita de Cartagena, el mandatario ecuatoriano decidió que ni él ni nadie de su país asistiría a la VI Cumbre. Los demás miembros de ALBA estuvieron presentes en Cartagena con diversos niveles de representación.

El presidente colombiano, que con su canciller había adelantado diversas consultas sobre la propuesta de invitar a Cuba, fue enfático en

el discurso inaugural al señalar la exclusión de la isla como *“ejemplo de las consecuencias de no superar los paradigmas del pasado —de la ausencia de puentes y de creatividad ... El aislamiento, el embargo ... han demostrado ya su ineficacia. En el mundo de hoy no se justifica ese camino. Es un anacronismo que nos mantiene anclados a una era de Guerra Fría superada hace ya varias décadas. Así como sería inaceptable otra cita hemisférica con un Haití postrado, también lo sería sin una Cuba presente. No podemos ser indiferentes a un proceso de cambio al interior de Cuba que es reconocido cada vez más ampliamente y que además ese cambio debe continuar. Es hora de superar la parálisis a la que lleva la terquedad ideológica y buscar consensos mínimos para que ese proceso de cambio llegue a buen puerto”*.

Viniendo del vocero de un país que había sido un gran aliado de Estados Unidos, estas palabras estremecieron al auditorio y ayudaron a unificar la presión para que Estados Unidos acabe con el bloqueo. No solo fueron respaldadas por los partidarios del régimen cubano. Los gobiernos latinoamericanos y caribeños que cuestionan el partido único y el recorte de libertades y derechos en la isla, también manifestaron que no están dispuestos a que Washington siga decidiendo quién hace parte de las Américas. Quedó flotando en el ambiente la amenaza ampliada de no concurrir a una nueva cumbre si Cuba no puede estar presente.

En Cartagena, América Latina y el Caribe se aunaron en un consenso que nunca antes habían manifestado en torno a la exigencia de la presencia de la isla en las cumbres de las Américas así esta no participe de la OEA. Sin embargo, no sobra advertir que esta unidad defensiva de la región frente al poder norteamericano, aunque sea ya en si misma un buen paso, no resuelve el problema que le subyace, el de la exigencia de la democracia como criterio de participación, como lo aprobó la carta democrática. Esa pregunta, hoy inhibida por la conveniencia regional, puede explotar en cualquier momento.

A diferencia de los asuntos de droga y de la participación de Cuba, en el tema de las Malvinas hubo un retroceso. El consenso que al respecto existía en la OEA se rompió en la nueva fase de tensión, derivada tanto del desplazamiento de un buque de guerra británico para acompañar la exploración petrolera en las islas, como de la exaltación del nacionalismo por parte del gobierno argentino. Estados Unidos,

Canadá y algunos gobiernos caribeños, muy ligados a Gran Bretaña, no están dispuestos a apoyar la solicitud argentina de sanciones.

Tampoco el tema entró en el discurso inaugural del mandatario colombiano, ni siquiera con el llamado al diálogo entre Argentina y Gran Bretaña solicitado por la OEA. No aplicó en este caso el gobierno colombiano su propuesta de “pragmatismo con principios”, que, en palabras del presidente, trata de “*tender puentes, de reconocer las aspiraciones y los miedos del otro, de conectarse políticamente de manera solidaria, buscando ese ángulo insospechado y creativo, capaz de desencadenar las dinámicas que puedan solucionar problemas y acortar distancias*”.

Cristina Fernández le reclamó a Santos y en protesta por la omisión del tema salió anticipadamente de la Cumbre. Su retiro generó la solidaridad de presidentes como el boliviano, uruguayo y paraguayo, que dio la sensación de disgregación de la reunión presidencial y se agregó a la decepción ante la imposibilidad de una declaración final dando así la sensación equivocada de fracaso total.

**En suma**, aunque la falta de acuerdo sobre la declaración política y la salida apresurada de algunos presidentes, dejaron la sensación de rotundo fracaso, la VI Cumbre arrojó resultados nada despreciables al lograr consenso sobre los ejes de la Cumbre y al hacer avanzar algunos temas litigiosos. Los cinco ejes temáticos de la cumbre dejan trazada una hoja de ruta de programas y acciones solidarias entre aquellos países que estén dispuestos a cooperar. La “guerra contra las drogas”, que ha marcado tan negativamente a la región y su relación con Estados Unidos, se puso en discusión al más alto nivel del continente y logró involucrar a Washington. Cuba no podrá seguir siendo excluida de las Américas.

América Latina fue capaz de unirse en torno al rechazo a la exclusión de Cuba y el apoyo a Argentina, pero no supo convertir ese consenso en un real avance de su unidad. Las diferencias al interior de la región limitan la conversión de su buen momento económico y el ímpetu de su acercamiento en una cooperación eficaz en aquellos problemas concretos en los que hay un consenso amplio sobre la urgencia de una acción colectiva. Cartagena no fue el punto de partida para una concertación de la región orientada a cambiar las relaciones entre las potencias del norte y el resto del continente. No lo permiten la intransigencia estadounidense/canadiense, el “todo o nada” de Argentina y



el ALBA, la distancia de Brasil, ni la pretensión solitaria del gobierno colombiano de asumir los temas álgidos para transformar la Cumbre en un espacio de diálogo franco y para tender puentes entre todas las Américas.

### **Otras Cumbres y Foros exitosos**

La cumbre presidencial estuvo precedida por convocatorias amplias desde la sociedad, que durante una semana arrojaron muy buenos resultados. Dejan nexos, debates y propuestas y un alto nivel de interlocución con los gobiernos.

### **Cumbre social**

Del 9 al 13 de abril se realizó en Cartagena la Cumbre de actores sociales que marca un cierto hito en las Cumbres de las Américas y en la relación de los gobernantes con sus sociedades. El gobierno anfitrión acogió en inmejorables condiciones a muy distintos actores sociales de toda la región, quienes fueron escuchados por numerosos cancilleres y algunos presidentes.

A Cartagena llegaron 1.150 voceros de movimientos juveniles (a realizar el III Foro de Jóvenes de las Américas), indígenas (a la IV Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas), afrodescendientes, de trabajadores y sindicalistas, y de la sociedad civil. Triplicó el número de participantes de cumbre anteriores y no fue un hecho aislado. Contando los eventos preparatorios del Camino a Cartagena, organizados por los jóvenes, por la OEA y por Colombia, se realizaron cincuenta foros en los que participaron de manera presencial más de 10.000 personas de 20 países. Si además se tuviera en cuenta la intervención virtual de quienes siguieron por internet los foros preparatorios y los de la misma Cumbre, las cifras de participantes resultarían incalculables. Las síntesis y recomendaciones surgidas de esos debates fueron entregadas periódicamente a los gobiernos para que nutrieran la preparación de documentos oficiales y la interlocución con los actores sociales. Una Biblioteca virtual <http://videobox-vicumbre.com/>, abierta desde el 9 de abril de 2012, recoge documentos sobre cada tema de la VI Cumbre, audios y videos de los eventos así como estudios y ponencias, declaraciones y propuestas, publicadas en el libro “Foros Camino a Cartagena”<sup>90</sup>.

---

90 Ramírez, Socorro (Coordinadora y Editora), *Foros Camino a Cartagena*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, abril de 2012 que puede ser bajado de la www de la Cumbre

El amplio cubrimiento en los medios de comunicación y la participación en la sesión final de la Cumbre Social de la casi totalidad de cancilleres de las Américas, incluida Hillary Clinton, y de los presidentes Juan Manuel Santos y Evo Morales, mostraron un amplio reconocimiento de la imprescindible presencia de los actores sociales y mejoraron el nivel de interlocución entre gobiernos y sociedades.

No es fácil, sin embargo, lograr un verdadero diálogo entre los gobiernos y los actores sociales. Aunque los meses de debates sobre los temas de la VI Cumbre y el contexto hemisférico mejoraron su capacidad propositiva, los actores sociales no están acostumbrados a precisar sus demandas y recomendaciones ni los gobiernos a dar respuestas concretas. Algunos voceros sociales presentaron visiones y planes precisos, pero no faltaron las intervenciones difusas, formales y discursivas. En los gobiernos predominó la defensa de su gestión y el discurso taquillero. Pero al menos se rompió el muro de la incomunicación. Ya no podrá haber sólo gritos de un lado y autismo del otro.

En las cumbres anteriores solo funcionarios de menor rango del país anfitrión llegaban a la clausura, y el acto era irrelevante. Seguramente eventos posteriores avanzarán en el camino del diálogo. Ambas partes demostraron madurez y respeto mutuo. Las intervenciones presidenciales fueron sobrias (aunque no necesariamente breves), y las demandas de los voceros sociales se presentaron de manera respetuosa. No hubo rechiflas. Por el contrario, se aplaudió por igual a Evo Morales, a Hillary Clinton y a Juan Manuel Santos según el acuerdo de unos u otros actores sociales con distintos puntos de sus intervenciones. No faltó incluso algún vocero social que cuestionara a gobiernos de izquierda por querer controlar a sus sociedades. Hubo expresiones colectivas de apoyo a la defensa del sistema interamericano de derechos humanos, a la paz en Colombia, al ingreso de Cuba a las Cumbres, al reclamo argentino de las Malvinas, al debate de alternativas sobre la política de drogas, a la descriminalización de la hoja de coca, la salida al mar para Bolivia y el rechazo a un crecimiento extractivista que perjudica a los pueblos y al ambiente.

Todos los participantes celebraron el pluralismo de los foros, el trato digno del que fueron objeto, la buena preparación y organización de la Cumbre, y el hecho de que su contraparte los hubiera escuchado. Todos resaltaron cómo fortalecieron sus visiones, redes y propuestas.

y de la [www](http://www) de la OEA.

Los gobiernos percibieron mejor la creciente toma de conciencia y el poder de los actores sociales.

Varios desafíos han sido planteados en las evaluaciones de la Cumbre Social realizadas por los actores sociales. Mejorar la participación del Caribe insular y entablar un diálogo entre las organizaciones afrodescendientes caribeñas y latinas. Resolver con anticipación las dificultades logísticas y económicas que limitan la participación. Superar problemas en la metodología para construir planes de acción. La sociedad civil aspira a fortalecer las alianzas tejidas en temas relevantes y mejorar su capacidad para traducirlas en acciones conjuntas. Los pueblos indígenas hubieran querido tener un diálogo con el empresariado en especial, sobre los proyectos de interconexión física y el desarrollo sostenible. Los afrodescendientes tienen retos como la inclusión de enfoques diferenciados en las políticas públicas, la reparación frente al despojo de tierras comunitarias llenas de recursos, la aplicación de leyes que impidan la discriminación. Los jóvenes aspiran a fortalecer las redes de las Américas. Todos quieren generar oportunidades, canales y espacios de diálogos sociales que sumen y multiplicar en lugar de restar y dividir.

### **Empresarios y parlamentarios**

El 13 y 14 de abril se realizó una Cumbre Empresarial que, por primera vez en el proceso de cumbres de las Américas congregó a setecientos presidentes de empresas y voceros de gremios económicos de las Américas. Un amplio diálogo entre una docena de presidentes y los empresarios abordó varios de los temas de la Cumbre. Los participantes salieron comprometidos con algunas inversiones e intercambiaron opiniones y experiencias sobre cómo convertir la prosperidad económica en prosperidad social.

Un foro interparlamentario sesionó también en Cartagena y, pese al poco tiempo para su convocatoria logró reunir los distintos parlamentos subregionales del hemisferio —andino, mercosureño y centroamericano, latinoamericano, los foros ParlAméricas (FIPA)- Eurolat y miembros de poderes legislativos de Chile, Colombia, Honduras, Haití, México, Perú, y Venezuela. Su deliberación y las propuestas formuladas para la cumbre presidencial contribuyeron al debate tanto sobre la situación de las Américas como sobre los cinco temas de la VI Cumbre. Además, sirvió de escenario para una productiva interlocu-

ción con todos los actores sociales dado que sesionó al mismo tiempo y en el mismo centro de convenciones sede de la Cumbre Social. Acordó, también organizar reuniones interparlamentarias en el marco de las Cumbres de las Américas con el fin de institucionalizar un espacio permanente de diplomacia y debate parlamentario sobre los principales aspectos relacionados con las políticas públicas regionales y con el sistema interamericano.

### **Cumbre de los Pueblos**

Simultáneamente a estas cumbres y foros, en Cartagena se reunió la V Cumbre de los Pueblos con la participación de organizaciones sociales y sectores políticos que sesionaron en siete foros, una plenaria final y una marcha de clausura nutrida especialmente por estudiantes colombianos movilizados contra la reforma universitaria. Esta última tuvo dificultades para obtener el permiso por la estigmatización de la que fue objeto.

La declaración final cuestiona a Estados Unidos por querer imponer la agenda y militarizar el hemisferio, bloquear a Cuba, desestabilizar Haití, mantener Guantánamo, oponerse a que Argentina ejerza soberanía sobre las Malvinas, desestimar la necesidad de construir una nueva relación con América Latina, obstaculizar la integración regional con los tratados de libre comercio. Exige eliminar las bases militares y los ejercicios militares estadounidenses, cerrar la IV flota y la escuela de las Américas, suspender el sistema interamericano de defensa, superar el modelo extractivista y agroexportador; rechazar al Banco Mundial, el Fondo Monetario internacional, el sistema financiero y la inversión extranjera cuyos derechos estén por encima de los pueblos y la naturaleza. Denuncia daños socioambientales irreversibles causados por empresas transnacionales de origen canadiense con la minería a gran escala que viola los derechos de los pueblos y sus territorios, acapara tierras y atenta contra la seguridad alimentaria de los países del hemisferio y violado su soberanía. Señala como progresos integracionistas la existencia de ALBA, Unasur y CELAC cuyas relaciones se basarían en la solidaridad y no en el libre comercio, en la nueva arquitectura financiera regional de la que harían parte el Banco el Sur y el Fondo de Reservas Latinoamericanas. Exige trabajo digno, garantía sindical, negociación colectiva, fin de la violencia contra los trabajadores, pleno acceso a la educación de

contenido científico con participación democrática de los estamentos educativos y en contra de la privatización y mercantilización de la educación, integración desde los pueblos con reconocimiento e incorporación de los aportes de las comunidades indígenas a una sociedad basada en la cooperación y el buen vivir. Reemplazo de la guerra contra las drogas por una política integral, multilateral y con énfasis en las medidas de salud pública.

### **Interrogantes finales**

Varios debates sobre el multilateralismo quedaron planteados en la VI Cumbre de las Américas y en los desarrollos posteriores a los eventos en Cartagena.

Uno de los temas candentes del contexto de la VI Cumbre, el cuestionamiento del sistema interamericano, no tuvo eco en la reunión presidencial pero sí ha conocido preocupantes desarrollos, mes y medio después de la cita hemisférica de Cartagena.

Como vimos en el contexto, de tiempo atrás, los países latinoamericanos del ALBA ejercen una fuerte presión contra todo el sistema interamericano que identifican con la dominación estadounidense y han intentando contraponerle nuevos órganos en espacios multilaterales latinoamericanos y caribeños. Evo Morales, como anfitrión de la 42ª asamblea general realizada a comienzos de junio de 2012, llamó a refundar la OEA, al tiempo que Bolivia, Venezuela, Ecuador y Nicaragua anunciaron su retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En el asunto crucial, sobre el que los actores sociales alertaron a la VI Cumbre, el cuestionamiento al sistema de derechos humanos la asamblea general de la OEA en Bolivia, decidió emprender en los próximos seis meses, reformas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El avance se produjo luego de una desconcertante convergencia entre el secretario general de la OEA, algunos presidentes de Alba y aquellos otros gobiernos que, diciéndose defensores de la CIDH, buscan recortar su autonomía, cuando es justamente esa independencia lo que ha posibilitado los logros del ente hemisférico.

La CIDH y organizaciones de derechos humanos de las Américas le han reclamado al secretario de la OEA haber desestimado el proceso que había comenzado la Comisión en su interior y con otros actores,

de diálogo sobre las recomendaciones formuladas por un grupo de trabajo que estudió las propuestas de reforma. Las ONG, además, le cuestionan que, con el argumento de darles a los Estados “certeza jurídica y solución amistosa”, haya pedido a la asamblea 42 reformar el reglamento de la CIDH, redefinir sus límites de acción y fijar los términos de la supervisión que ejerce sobre los Estados. Pareciera que a la CIDH solo la defienden férreamente organizaciones y actores sociales.

Otro desarrollo posterior a Cartagena tiene que ver con la creación en espacios regionales de órganos paralelos a las dos funciones que mejor desempeña la OEA. Por petición de los países suramericanos de ALBA, Unasur acaba de formar un consejo electoral, cuya primera tarea será el acompañamiento de los comicios presidenciales venezolanos del 7 de octubre de 2012, en medio de la incertidumbre que los rodea por la salud del candidato presidente; también anunció otro consejo, el de derechos humanos. Pero CELAC y Unasur han surgido con la celosa protección del fuero interno del Estado Nación y la defensa a ultranza de la acepción más tradicional de la soberanía y la no injerencia. Pese a que acercan a la región no dan ningún margen a acuerdos vinculantes y a la existencia de organismos supranacionales ni a construir una soberanía mayor, producto de la asociación, que tenga capacidad para vigilar los derechos humanos. Menos aún si esos presuntos marcos institucionales tuvieran el más mínimo asomo de independencia frente a los jefes de Estado. Además, ¿quién los financiaría? ¿A qué presiones no se verían sometidos? ¿Cómo evitar su aguda politización? Porque las críticas contra un gobierno regional por violaciones de los derechos humanos podría dividir no solo a la corte sino a la misma Unasur y la CELAC.

La convergencia desde posiciones políticas muy diversas -el secretario de la OEA que pidió a los Estados intervenir a la CIDH, la reacción de algunos presidentes contra supuestas campañas en su contra y el argumento de otros a favor de la “legitimidad” del sistema- han llevado a propuestas de reforma orientadas a no incomodar a los gobiernos y no dañar la imagen que quieren vender. Esas reformas que amenazan la autonomía de la CIDH y hacen inocuos sus informes, debilitan la Comisión hasta acabar el único instrumento al que pueden recurrir las víctimas del continente. En esta actitud, lo que está en juego no es otra cosa que el respeto al fundamento de la democracia: los derechos humanos.

¿Cuál es el sentido y alcance de estas Cumbres en medio de la fragmentación de la multilateralidad hemisférica y de las precarias posibilidades de cooperación de las Américas?

Las Cumbres de las Américas constituyen el único espacio de encuentro y de diálogo de los presidentes de todo el hemisferio y ofrecen un foro que permite replantear problemas y soluciones hemisféricas que podrían contribuir a la redefinición del régimen interamericano. Sin embargo, en ellas sigue predominando la inconformidad de numerosos actores. Por eso, más que abrir la posibilidad de que se asuman compromisos al más alto nivel de decisión política, tanto las Cumbres como todo el sistema interamericano están siendo fuertemente cuestionadas. Con la de Cartagena ya son dos las reuniones presidenciales que terminan sin una declaración de consenso suscrita por los gobernantes.

Aunque las cumbres recogen preocupaciones sobre asuntos cruciales de la agenda hemisférica, han terminado dándole cauce a la confrontación sobre las discrepancias más que a la acción en los asuntos en los que hay consenso. Ese fenómeno viene surgiendo incluso pos-Cartagena en la medida en que se ha comenzado a cuestionar los compromisos y mandatos sobre los cinco temas escogidos como ejes de la VI Cumbre, que habían sido previamente negociados durante casi dos años. Así se pudo observar en algunos proyectos de resolución sobre el seguimiento a las cumbres de las Américas presentados a la asamblea general 42 de la OEA. *“Ecuador formula expresa reserva de las referencias a la VI Cumbre de las Américas” ... “Los mandatos y las partes resolutivas de los ejes temáticos, formaban parte de la Declaración Política, y al no ser aprobada ésta, aquellos también quedaron sin aprobación; razón por la cual Nicaragua no está de acuerdo en hacer mención de estos documentos y mandatos que no fueron aprobados”*<sup>91</sup>.

Del seguimiento realizado a la aplicación de mandatos de las cumbres de las Américas en algunos temas y en algunos países, así como de la aplicación de un índice de cumplimiento hemisférico hecho por la Red Democracia Activa, se puede concluir que las decisiones han sido desobedecidas por los mismos Estados que las han tomado. A partir de esa comprobación, más que concluir que las cumbres de las Américas no sirven o que son incompatibles con organismos regionales

91 OEA/Ser.G, CP/CISC-624/12 rev. 3, 22 mayo 2012, lo mismo se repite en el proyecto OEA/Ser.P, AG/doc.5306/12, 26 mayo 2012.

como la CELAC, valdría la pena preguntarse si ¿no estamos ante una concertación política y una cooperación latinoamericanos y caribeños retóricas y sin capacidad de incidencia? Nuestros países no articulan sus estrategias multilaterales con el fin de poder mejorar la capacidad colectiva de interacción con Estados Unidos, restringir su hegemonía e injerencia indebida en la región, concertar una colaboración sobre algunos asuntos de común interés con ese país que —nos guste o no— sigue gravitando fuertemente en el hemisferio y a nivel global, y con el cual es necesario relacionarse de forma madura, como corresponde a la mayor autonomía que se reclama.

Si existiera esa capacidad de concertación y cooperación regional, habría posibilidad de negociar temas en la agenda, prioridades en todos los escenarios posibles, en especial en ese espacio de encuentro con Estados Unidos. Muchas preguntas quedan en el debate ¿la proliferación de estructuras multilaterales latinoamericanas afecta de manera rupturista solo al sistema interamericano? Al superponer propuestas y proyectos el nuevo multilateralismo latinoamericano ¿afecta también la agregación de intereses regionales y profundiza la fragmentación latinoamericana y caribeña?

Sintetizando interrogantes y preocupaciones dejadas por la VI Cumbre, pareciera como que los presidentes latinoamericanos del ALBA —con la tolerancia de los demás países, a veces interesada y con frecuencia simplemente vergonzante— están conduciendo la evolución regional hacia la ruptura con el sistema interamericano. En particular, buscan sustituir sus sistemas de vigilancia electoral y de protección de los derechos humanos por organismos regionales en las mismas materias. Desde luego, para ello cuentan con justas y poderosas razones, tan justas y poderosas como las que hemos señalado más arriba y que se resumen en el cinismo de Washington (y de Ottawa) frente a estos temas. Con todo, hay que reconocer que esas dos funciones de la OEA, la protección de los derechos humanos y la vigilancia electoral, son las que mejor funcionan en la actualidad, y que los organismos latinoamericanos y caribeños que supuestamente los sustituirían, sólo podrán llegar a ser moneda de bolsillo de los gobiernos regionales. Por esta vía ¿no se estarán poniendo en cuestión los dos ejes básicos y fundamentales de cualquier democracia, sea representativa, participativa o como se la quiera llamar: la pureza de las elecciones y el respeto a los derechos humanos? Por acción interesada o por cómoda omisión,



los gobiernos regionales ¿no están girando un cheque en blanco en esas materias?

Se puede concluir entonces que una buena parte del subcontinente y las islas sólo parecen estar interesados, por ahora, en una integración de la infraestructura y, si acaso, del comercio y las inversiones recíprocas. Pero en el campo político han optado por la mutua tolerancia y la convivencia, así sea a costa de la democracia y sus valores. Para que sea viable este proyecto de coexistencia pacífica entre naciones políticamente divergentes, se requiere un sumo e incondicional respeto a la soberanía nacional y un quisquilloso celo en su defensa, en total contravía de las tendencias contemporáneas. A ello se unirá, probablemente, un renacimiento del nacionalismo del siglo XIX, que, en algún momento, podría poner en peligro lo que hoy se busca mantener a toda costa: la paz. Tal vez desde la sociedad puedan formularse alternativas a este pragmatismo que, lejos de estimular el avance, hace retroceder a la región latinoamericana y del Caribe, tan necesitadas de construir un sólido acercamiento, fuertes márgenes de autonomía y una inserción no empobrecedora en el mundo actual.

### **Referencias bibliográficas**

OEA/Ser.G, CP/CISC-624/12 rev. 3, 22 mayo 2012, lo mismo se repite en el proyecto OEA/Ser.P, AG/doc.5306/12, 26 mayo 2012.

Ramírez, Socorro (Coordinadora y Editora), *Foros Camino a Cartagena*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, abril de 2012 que puede ser bajado de la [www](#) de la Cumbre y de la [www](#) de la OEA.

# La Diplomacia de Cumbres y la CELAC

Rolando Drago<sup>92</sup>

El eje central de instancias como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es el de fortalecer o renovar acciones multidimensionales con el objetivo de dar gobernabilidad y seguridad a la región. Esto va en consonancia con una positiva tendencia que se observa en América Latina y el Caribe hacia ese fin.

En este contexto, corresponde por tanto a quienes formamos parte de esta instancia el que la dotemos de las capacidades que efectivamente le permitan desarrollarse como un mecanismo de coordinación y consultas, rompiendo con los escepticismos de las opiniones públicas nacionales e internacionales que en no pocas oportunidades tienden a apreciar a estos esquemas, y sus cumbres presidenciales, con indiferencia, no obstante que en sus agendas se traten temas sustantivos que van desde el cambio climático al desarrollo sustentable, o desde el problema de la pobreza a la cohesión social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

En lo que lleva de transcurrido esta Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, ya se han observado acuerdos notables. Por ejemplo, el compromiso de los Jefes y Jefas de Estado contenido en la Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC, es de la más alta trascendencia, y añade elementos importantes. Por una parte, incluye una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y por otra parte, contiene un mecanismo de alerta por el cual cuando un gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático, éste podrá notificar a la CELAC para que adopte acciones conjuntas y concertadas que apunten a la defensa y preservación de la institucionalidad democrática.

Cabe señalar que en este asunto resultó importante la experiencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, cuando

---

92 Embajador de Chile en Cuba.

ante la crisis que pretendió alterar el proceso democrático en Bolivia, se realizó una Cumbre presidencial de emergencia en Santiago de Chile. En esa ocasión el Presidente Evo Morales denunció ante sus pares de UNASUR, y a la comunidad internacional, el atentado a la institucionalidad de su país, y se reconoció la relevancia del foro en la defensa del Estado de derecho. Más recientemente, en octubre de 2010, también correspondió a una Cumbre presidencial de UNASUR, esta vez reunida en Buenos Aires, pronunciarse en defensa de la institucionalidad democrática en otro país de la región, Ecuador, que estaba viviendo una asonada golpista cuyos instigadores llegaron incluso a tener como rehén al propio presidente Rafael Correa.

Al revisar las declaraciones que entonces efectuaron los y las presidentes y presidentas suramericanos, todos y todas, sin excepción ni diferencias de énfasis, destacaron la trascendencia de las citas de Jefes y Jefas de Estado ante hechos de esta naturaleza.

Habiendo avanzado sustancialmente en el gran compromiso de defensa de la democracia y del orden constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, estoy convencido que las cumbres están también dotadas de las capacidades suficientes para consensuar políticas sobre otros temas de la contingencia internacional que, por su complejidad, también pueden afectar el desarrollo democrático. El crimen organizado, el desarrollo sustentable, el fenómeno de las migraciones, la erradicación del hambre y la pobreza, y muchos otros temas recogidos en los documentos que resultaron de la Cumbre de Caracas, requerirán del esfuerzo de los y las gobernantes de la región, siendo las cumbres de la CELAC espacios apropiados y adecuados para enfrentarlos.

Como lo señaló el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alfredo Moreno, al inaugurar en Santiago la Primera Reunión de Cancilleres de la troika de la CELAC, nuestra visión es que este nuevo espacio común contribuya al propósito de “profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región”, y en ese sentido, la diplomacia de cumbres, como instrumento o herramienta de política exterior, —junto con robustecer visiones comunes sobre el multilateralismo— constituye una instancia única que fortalecerá también la identidad regional latinoamericana y caribeña, construyendo sentido de comunidad, y por supuesto, respetando la diversidad, acrecentando las capacidades de la región para relacionarse con el resto del mundo.

La experiencia chilena en el tema de las Cumbres es ampliamente positiva tanto a nivel latinoamericano como en su gestión extra regional. La conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico -APEC- y sus cumbres anuales han permitido avanzar decididamente en los propósitos de ese esquema. Asimismo, recientemente se ha confirmado que las nuevas herramientas para las comunicaciones permiten mantener las cumbres. Ejemplo de ello fue la Cumbre virtual celebrada en marzo de 2012 por los presidentes de los países de la Alianza del Pacífico (Chile – Colombia- Perú – México, y en calidad de observadores Costa Rica y Panamá). Según lo expresaron los líderes que participaron de esta novedosa experiencia se trató de una reunión histórica y su formato “virtual” en nada condicionó sus efectos. Cabe señalar que algunos escépticos de estos procesos de cumbres también apreciaron positivamente esta nueva forma de intercambios entre altas autoridades.

Las cumbres llegaron para quedarse, y por mucho tiempo. Están permitiendo dar a las agendas correspondientes un marco muy adecuado para su análisis, facilitando los acuerdos y creando los espacios para los diálogos políticos entre las más altas autoridades de cada país. La diplomacia de cumbres tiene como centro a los máximos dirigentes de los países. Además estas instancias constituyen una oportunidad especial en la que los y las Jefes y Jefas de Estado deben dedicar un espacio de tiempo no menor al tratamiento de temas específicos por el que la cumbre ha sido convocada.

Si bien es cierto, inevitablemente la multiplicidad –incluso exceso- de cumbres presidenciales contribuye a reducir el impacto relativo de cada uno de estos encuentros-, no puede dejar de reconocerse que son un instrumento de la más alta valoración.

Otro de los temas comunes cuando se habla del proceso de cumbres dice relación con el seguimiento de los asuntos que los Jefes y Jefas de Estado resuelven, y que normalmente se reflejan en la Declaración Final que suscriben. En este sentido, pareciera que en la CELAC se están dando las condiciones para que los consensos a que lleguen los mandatarios y mandatarias sean debidamente seguidos. A partir de la Declaración de Caracas se percibe voluntad política para ello. Asimismo la región tiene una gran fortaleza generada en la experiencia de los procesos que antecedieron a la creación de la CELAC, esto es, las cumbres América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y el mecanismo permanente de consulta y concertación po-

lítica – Grupo de Río-. Los encuentros de altos oficiales de la CELAC realizados en Chile, y el avance que allí se ha observado de los diversos temas, está reflejando que hay una evolución sustantiva en el seguimiento de los asuntos encargados por los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno en la Primera Cumbre. En la Reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC, realizada en Viña del Mar, se abordaron todos los temas vistos en la Cumbre de Venezuela, desde aquellos relativos a la crisis financiera internacional y la nueva arquitectura financiera, a los vinculados con el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, el medio ambiente, la asistencia humanitaria, la cultura, las tecnologías de la información y comunicación, la defensa de la democracia y el orden constitucional entre otros.

Da la impresión que el convencimiento y la voluntad política del liderazgo latinoamericano y del Caribe por dotar a la CELAC de la suficiente flexibilidad para abordar los temas adelantados en el Plan de Acción de Caracas, es lo que se ha tenido presente para que –al menos por ahora- no se cree una institucionalidad burocrática en torno a la CELAC y el seguimiento de los acuerdos siga confiado a la estructura que se da a la Presidencia Pro Tempore y a las citas de los coordinadores nacionales.

Para finalizar algunas reflexiones en torno a la CELAC y el proceso de cumbres:

- La CELAC políticamente es un foro de coordinación y consulta y no de negociación. En este sentido su trabajo es similar al del Grupo de Río.
- Los países de América Latina y el Caribe ganan mucho al pasar del Grupo de Río a la CELAC pues esta última tiene una membresía completa de los países de la región. Sin embargo esto no lleva a que deba pensarse en la CELAC como una alternativa a la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- El hecho de contar con una membresía completa significa también un gran desafío y debe tenerse cuidado que no se convierta más bien en una condicionante negativa.
- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe está en una etapa inicial. Efectivamente la cita de Caracas de

diciembre de 2010 – la cumbre fundacional- fue muy auspiciosa, permitió socializar la idea de una comunidad y se ha avanzado desde entonces. Hay elementos por lo tanto para suponer que la cumbre de Santiago de enero de 2013 debiera recoger este buen ambiente y abordar la temática que se ha impuesto

- El valor político de las cumbres que se convoquen debe analizarse desde la perspectiva del proceso que desencadenan para darle contenido substantivo. Y en ese sentido se observa un auspicioso panorama. En el poco recorrido que lleva la CELAC han sido importantes las reuniones de ministros de medio ambiente y otras, lo que permite medir el valor de estos mecanismos de integración política regional. Las otras ministeriales asociadas a la CELAC deberían tener igual valor.
- La CELAC y sus cumbres deberían ser también un referente para la acción coordinada y de cooperación política en otros foros en donde se discuten o debaten otros asuntos sustantivos. La Reunión Ministerial en Quito –por ejemplo- entregó lineamientos para la posición de la región frente a la Cumbre de Río + 20.
- No se debe olvidar la doble responsabilidad que deben asumir los Jefes y Jefas de Estado: por una parte avanzar en los temas que se ha convenido a partir de la reunión fundacional de Caracas en diciembre de 2011, y por otra, avanzar también en la búsqueda de posiciones comunes y coordinación respecto de temas más globales de la agenda.

## El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz

Francisco Rojas Aravena <sup>93</sup>

Los procesos de integración en América Latina y el Caribe se han constituido en una demanda urgente como imperativo de la globalización. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden westfaliano”. Paralelamente, los Estados-nación no pierden su preeminencia como actores centrales en la arena internacional y se niegan a ceder soberanía. Ello lleva a que los procesos de integración posean una baja institucionalización e inexistentes o débiles entes supranacionales. De ahí que las principales decisiones se toman bajo un marco intergubernamental cuya máxima expresión son las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno. La Diplomacia de Cumbres es la forma que ha adoptado el multilateralismo del siglo XXI. Estas son un escenario multilateral privilegiado, más allá de los déficit que presentan.

Esta dinámica de las relaciones internacionales se ha consolidado en las últimas décadas, principalmente a partir de la caída del muro de Berlín. Sin embargo, estos encuentros no son nuevos; y aunque América Latina es considerada la región por excelencia en cuanto a la realización de Cumbres<sup>94</sup>, no son tampoco un fenómeno estrictamente latinoamericano. Son parte de una tendencia mundial impulsada por la creciente transnacionalización de las amenazas. El cambio climático, las crisis financiera, alimentaria y energética, el crimen organizado y las pandemias no pueden ser enfrentadas por los Estados de manera aislada.

Las últimas décadas simplemente vieron su fortalecimiento, pero no su origen. La diferencia es que estas tenían un carácter principalmente bilateral o involucraban pocos países y su nivel más alto era

---

93 Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht, especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional.

94 Dunn, David H. cit. p. Maihold, Günther. “Las Cumbres hemisféricas y su impacto regional—un balance.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 61.

típicamente el de Cancilleres.<sup>95</sup> En cuanto a su reciente consolidación, Jorge Taiana, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, ha afirmado que “el posicionamiento de las Cumbres como procesos políticos globales de la diplomacia mundial, equivalentes en importancia a la de los organismos multilaterales de mayor tradición, se explica por el fin de la bipolaridad y de las dictaduras militares en América Latina, y por la profundización de la globalización, el consiguiente cambio en la escala Estado/región y la proliferación de problemáticas transnacionales que acentúan la necesidad del diálogo y búsqueda de consensos”<sup>96</sup>.

Por su parte, José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), manifiesta una perspectiva distinta. Según este, existen múltiples explicaciones para la consolidación de esta diplomacia en las últimas décadas, pero afirma que la más evidente es que “en nuestros días la política es una actividad que cada vez más se conjuga en primera persona y los ciudadanos quieren ver a los Jefes de Estado y de Gobierno involucrados en los temas que les preocupan; temas que, por lo demás, están cada días más cerca de ellos.”<sup>97</sup>

Lo cierto es que el creciente peso de la integración, especialmente a través de la preeminencia de las Cumbres, ha provocado un cambio cualitativo en las relaciones diplomáticas. Repasando un poco la historia, desde sus albores la diplomacia estuvo vinculada al objetivo de satisfacer los intereses que antes se lograban de manera violenta. Aunque era una forma de interacción pacífica, la diplomacia se basaba en el secreto, la confidencialidad y la habilidad de los diplomáticos para convencer a los demás de sus objetivos. Importaba obtener ventajas para sus países sin preocuparse de cuáles serían las consecuencias para sus contrapartes.<sup>98</sup>

---

95 Insulza, José Miguel. “Cumbres de las Américas. La Diplomacia de Cumbres en las Américas después de la V Cumbre de Trinidad y Tobago.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 87.

96 Tatiana, Jorge. “América Latina y la Diplomacia de Cumbres.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 81.

97 Insulza, “Cumbres de las Américas,” op. cit., p. 87.

98 Villagra, Pedro. “La confianza y la diplomacia.” En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. Eds. *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* Buenos Aires, Argentina, FLACSO/ AECID/ TESEO, 2011, p. 142.



Las relaciones no se daban en un marco de igualdad y los países poderosos tenían más posibilidades de lograr negociaciones bajo cierta amenaza del uso de la coacción. Según Pedro Villagra, diplomático argentino, “en el siglo XIX y aún en la primera parte del XX, tales resultados podrían ser considerados injustos y hasta merecer la repulsa de los pocos Estados que integraban la “comunidad internacional”; pero en la mayor parte de los casos no eran ilegales y ello actuaba como un incentivo para el ejercicio del poder crudo por quienes lo poseían”.<sup>99</sup> La creación de Naciones Unidas produjo un cambio sustancial, pues la obtención de ventajas por medios coercitivos perdió legitimidad.

El cambio se fue afianzando aún más con el incremento de los procesos de integración. En estos procesos, la negociación no debería ser un juego de suma cero. El objetivo de una Cumbre consiste en maximizar los intereses de todos para que los acuerdos sean sostenibles en el tiempo.<sup>100</sup> Para ello, también es clave el desarrollo de la confianza entre mandatarios.

La Diplomacia de Cumbres se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comunicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los Jefes de Estado por lo que se diferencia de las relaciones de carácter parlamentario que tradicionalmente asumieron los Estados para concordar acuerdos. En cambio, es una manera más informal de interacción, una forma ad hoc de multilateralismo. Es un escenario privilegiado por el nivel de quienes participan, por su focalización temática, porque crean y definen la agenda subregional y porque tienen gran capacidad para abordar temas emergentes<sup>101</sup>.

Las Cumbres cumplen varios roles. Primero, la articulación de consensos y resolución de diferencias mediante el establecimiento de un esfuerzo general para el debate y acuerdos. Segundo, en ellas se produce una agregación de intereses al crearse bloques o “paquetes de propuestas” tendientes a aglutinar la voluntad política de los actores representados en el foro. Tercero, contribuyen a la socialización de visiones de futuro y a la percepción compartida de la realidad. Final-

---

99 *Ibíd.*, p. 144.

100 *Ibíd.*, p. 150.

101 Rojas Aravena, Francisco. “Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres.” En: Del Arrenal, Celestino. Coord. *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*. Logros y desafíos. Madrid, España, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, pp. 49-50.

mente, sirven de marco para el establecimiento de compensaciones y transacciones que se manifiestan en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes.

Las Cumbres se caracterizan por:<sup>102</sup>

- Definen la agenda sub-regional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional.
- Conformadas por lo más altos decisores: Jefes de Estado y de Gobierno.
- Constituyen un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
- Permiten un diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
- Tienen un bajo grado de institucionalización. La mayoría tienen una estructura de asamblea con secretaría pro tempore, aunque han habido cambios (por ejemplo, la creación de la SEGIB).
- Es una Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además son útiles para el tratamiento de issues focalizados.
- No tienen acuerdos vinculantes.
- Definen, cambian y priorizan la agenda de las organizaciones intergubernamentales, principalmente de carácter parlamentario.
- Demuestran los consensos alcanzados a través de una declaración final suscrita por los y las Jefes de Estado. Esta es preparada con antelación por los equipos técnicos y aprobada por los Cancilleres.

Según Enrique Iglesias, Secretario General de SEGIB, los Objetivos de las Cumbres son de tres tipos: explícitos, implícitos y coyunturales. Los objetivos explícitos se relacionan con el propósito de abordar temas de carácter internacional que preocupan al colectivo de los países. Estos son los temas definidos como ejes sustantivos de los encuentros, “especializándolos”. Los objetivos implícitos emanan del diálogo político directo entre Jefes de Estado y contribuyen a mejorar la calidad de las relaciones entre países. Estos encuentros más infor-

---

102 Rojas Aravena, Francisco. “Diplomacia de Cumbres e integración regional.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 31.

males entre mandatarios pueden llevar a resultados invisibles o “bilaterales”, permitiendo entablar diálogos que en otros escenarios serían más difíciles de realizar. Finalmente, los objetivos coyunturales están dirigidos a satisfacer desafíos o necesidades generalmente surgidas del contexto específico. Muchas veces estos terminan desplazando a los objetivos explícitos.<sup>103</sup>

Independientemente del tipo de objetivo, su consecución dependerá de la voluntad política de los mandatarios. Ante la ausencia del carácter vinculante de los acuerdos establecidos en la Cumbre, dependerá del compromiso real de los miembros la posibilidad de impulsar un efectivo cumplimiento de ellos. No obstante, los acuerdos de cooperación no se cumplen de manera automática y eventualmente la voluntad política se vuelve insuficiente. Es necesario en el futuro reforzar los marcos institucionales, el diseño de bienes públicos internacionales y la construcción de normas regionales y globales.<sup>104</sup>

En el largo plazo, la Diplomacia de Cumbres debería también contribuir a la consolidación de un multilateralismo cooperativo. Este cumple con diversas funciones<sup>105</sup>:

- Fomenta la construcción de consensos.
- Incorpora más actores al debate.
- Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores.
- Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales.
- Establece un marco conceptual que posibilita nuevos desafíos para una arquitectura global y regional.
- Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores.
- Reconoce los cambios en la soberanía.
- Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

---

103 Iglesias, Enrique V. “Prólogo.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 11..

104 Rojas Aravena, “Las Cumbres Iberoamericanas”, op. cit., p. 54.

105 *Ibid.*, p. 55.

## **América Latina y el proceso de Cumbres**

En la región es posible distinguir entre diversos tipos de Cumbres:

- Las Cumbres trans-regionales: Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC), Cumbres Unión Europea – América Latina, Cumbre América del Sur – Países Árabes, Cumbre América del Sur -- África.
- Las Cumbres Regionales Globales: Cumbres del Grupo de Río, Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Cumbres de la recién constituida Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
- Las Cumbres de las macro-regiones: Cumbres del Proyecto Mesoamérica, Cumbres de la Unión Suramericana (UNASUR), Cumbres de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), Cumbres de Petrocaribe, Cumbres de la Alianza del Pacífico Latinoamericano, Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).
- Las Cumbres sub-regionales: Cumbres del MERCOSUR, Cumbres de la Comunidad Andina, Cumbres del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cumbres de la Comunidad del Caribe (CARI-COM), Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

**Exceso de Compromisos:  
Integración y la Diplomacia de Cumbres (2007-2012)\***

INICIATIVA DE INTEGRACIÓN	NÚMERO DE CUMBRES	PUNTOS ACORDADOS
MERCOSUR	11	443 a)
CAN	4	30
SICA	25	500
CARICOM b)	13 (16)	265 (337)
ALBA c)	13 (14)	197 (223)
Petrocaribe	4	49
Proyecto Mesoamérica	6	285
Grupo de Río d)	4 (5)	69 (157)
UNASUR	11	135
Cumbre ASPA	1	119
Cumbre ASA	1	96
OTCA	1	7
Cumbre Iberoamericana	5	213
Cumbre UE-AL	2	100
Arco del Pacífico Latinoamericano	1	6
Alianza del Pacífico	2	22
Cumbre de las Américas	1	97
CALC y Cumbre de la Unidad e)	2 (3)	123 (163)
Cumbre CELAC	1	40
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>2814</b>

- \* Hasta el primer semestre de 2012
- a) No toma en cuenta los puntos acordados en las declaraciones de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.
- b) Las cifras en ( ) refieren a la Cumbre SICA- CARICOM y la Cumbre sobre Cambio Climático ya contabilizados en el cuadro del SICA por lo que no serán tomados en cuenta para la cifra total.
- c) Las cifras en ( ) refieren a la Cumbre Alimentaria ya contabilizados en el cuadro del SICA por lo que no serán tomados en cuenta para la cifra final.
- d) Las cifras en ( ) refieren a la Cumbre de la Unidad por lo que no serán tomados en cuenta para la cifra final.
- e) Las cifras en ( ) refieren a la III Cumbre CALC, ya contabilizados en la Cumbre de la CELAC.

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios oficiales de cada mecanismo de integración.

## El debate sobre los procesos de Cumbres

Este tipo de diplomacia ha generado un rico debate, apuntando tanto a sus alcances como a sus limitaciones. Un primer alcance es que las Cumbres permiten un conocimiento directo y personal de los líderes. Ello posibilita percibir el “sentir” sobre los temas que se analizan. Permite conocer de manera directa los “matices”, intereses y las posiciones de los demás actores. Ello es esencial para la construcción de alternativas de solución.

Las prioridades que se logren construir definirán los espacios, la voluntad y el “ánimo” en el proceso. Son las conversaciones sostenidas en estas Cumbres las que orientan el trabajo posterior de los organismos internacionales en donde proseguirá el debate y la concreción de acuerdos que cambiarán el entorno, sobre todo si dichos acuerdos adoptan formas jurídicas vinculantes. De ahí que muchas veces en torno a las Cumbres surgen iniciativas que se convierten en programas o proyectos bilaterales de cooperación.

Un segundo alcance es la mayor incorporación de otros actores en estos procesos. A diferencia de la diplomacia tradicional que se manejaba con un alto sello confidencial, aquí organismos académicos y centros de pensamiento y acción internacional no sólo tienen acceso a los resultados, sino que también forman parte del proceso y generan recomendaciones de políticas. Por ejemplo, para el desarrollo de las discusiones y la adopción de la declaración final de la recién celebrada XXI Cumbre Iberoamericana, los documentos aportados por instituciones como CEPAL, BID, PNUD, FLACSO y de académicos latinoamericanos fueron la base de las discusiones.

Un tercer alcance está relacionado con la capacidad de este mecanismo de responder a las coyunturas. Pese a que su periodicidad ha sido criticada desde el punto de vista de la sobrecarga en las agendas presidenciales, el desarrollo sostenido de estas Cumbres es lo que les permite abordar los temas que están en boga en determinado momento.

Un cuarto alcance ha sido en el resguardo del sistema democrático y en la promoción de los derechos humanos de toda la población, pero especialmente de mujeres, pueblos indígenas y afro descendientes, jóvenes, niños y personas con discapacidad.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Iglesias, Enrique V. “Desafíos, mirando hacia el futuro.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 228.

Un quinto aspecto es la participación de actores de la sociedad civil, actores empresariales, actores sindicales y organizaciones no-gubernamentales. Se está en una etapa inicial de un proceso de generar acceso al “ciudadano” por medio de las tecnologías de la información (TICs) y las redes sociales.

En relación con las principales limitaciones, la primera de ellas es que las Cumbres han enfatizado en cuestiones de corto plazo, dado que se ligan fundamentalmente al impacto en la política doméstica. Suelen percibirse al menos como una “photo opportunity”, dado que el objetivo buscado es reforzar y legitimar políticas domésticas más allá de la coordinación internacional. Este fuerte sello coyuntural las termina debilitando en el largo plazo<sup>107</sup>.

Una segunda limitación está relacionada con la cantidad de los acuerdos establecidos. Por un lado, esto las ha hecho perder su principal elemento de éxito: la focalización en temas particulares<sup>108</sup>. La amplitud de los temas tratados ha llevado a Günther Maihold a asociar esta diplomacia con lo que él denomina el “ceremonialismo diplomático”<sup>109</sup>. Otro problema de la cantidad de acuerdos es que muchas de las promesas no son cumplidas, deteriorando la confiabilidad.

La imposibilidad de llevar los acuerdos a la práctica es principalmente el resultado de la escasez de organismos supranacionales que velen por su cumplimiento, lo que constituye una tercera limitación. Los mecanismos de seguimiento de la ejecución de los acuerdos son esenciales. Sin seguimiento no es posible hacer “exigibles” los compromisos. Sin un monitoreo tampoco se evidencian donde están los obstáculos, ni las oportunidades de profundizar los consensos. La inexistencia de estos mecanismos responde a la renuencia de los mandatarios a ceder soberanía. Esto explica por qué Günther Maihold ha afirmado que “el presidencialismo latinoamericano es eficaz para poner las cosas en marcha, pero ineficaz para continuarlas.”<sup>110</sup>

Una cuarta limitación es que aún persiste la desconfianza entre los mandatarios, llevando a la politización de la diplomacia por confrontaciones anteriores. Las divergencias respecto de los temas duros de la agenda como los económicos, sociales, energéticos, ambientales o

---

107 Rojas Aravena, “Las Cumbres Iberoamericanas”, op. cit., p. 50.

108 *Ibid.*, p. 53.

109 Maihold, “Las Cumbres hemisféricas,” op. cit., p. 61.

110 *Ibid.*, p. 73.

seguridad sólo permiten llegar a acuerdos sobre los mínimos comunes denominadores.<sup>111</sup> El problema es que muchos de estos acuerdos terminan siendo muy amplios, con pocas posibilidades de operacionalización para su puesta en práctica.

Finalmente, toda Cumbre genera expectativas. Son los más altos líderes los que allí intercambian opiniones, explicitan posiciones, manifiestan los intereses de sus países, proyectan cursos de acción y exploran oportunidades para asociarse en acciones colectivas y asociativas frente a los problemas que confrontan. Muchas de las expectativas se establecen en diferentes niveles. Un primer nivel es mediático, lo que la prensa espera y las imágenes “impactantes” que desea transmitir. Otro, corresponde a lo que espera cada uno de los líderes de los países y sus asesores de la reunión en sí. Un tercer nivel de expectativas está referido a otros actores que realizan encuentros, consultas y evaluaciones en torno al proceso de Cumbres. Estas altas expectativas paradójicamente pueden constituirse en un elemento negativo. Por ejemplo, debido a que estas adquieren un fuerte peso mediático, las fotos y las imágenes aparecen frecuentemente como más importantes que los contenidos. Ello genera una visión superficial, engañosa y pesimista sobre el mecanismo de Cumbres.

### Diplomacia de Cumbres: Cuadro de Síntesis

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
- Crean un clima de confianza.	- Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado.
- Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan del multilateralismo.	- Poseen bajo grado de coordinación entre Cumbres.
- Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.	- Sin seguimiento y monitoreo efectivo de los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
- Fijan prioridades y metas a las OIGs.	- Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
- Simbolizan el momentum de la cooperación: capacidad para focalizarla.	- Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
- Concentran el interés y la atención de diversos actores: impacto mediático.	- Exceso de iniciativas: tendencia a la dispersión.
- Establecen diagnósticos compartidos.	- Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

Fuente: Rojas Aravena, Francisco. “Diplomacia de Cumbres e integración regional.” En: Jarque, Carlos M., Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. Eds. *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid, España, SEGIB, 2009, p. 32.

111 Solís, Luis Guillermo. “La Comunidad Iberoamericana en el sistema internacional: límites, potencialidades, perspectivas.” En: Del Arrenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio. Coords. *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid, España, Fundación Carolina/ Siglo XXI, 2010, pp. 537-538.



## **Construir una agenda, concordar visiones y acciones**

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación y coordinación de políticas. Esto ha llevado a que unos afirmen que dicho mecanismo podría estar pasando por un ciclo de desgaste y fatiga <sup>112</sup>. Cabe considerar que, debido a la falta de concreción de las iniciativas más relevantes que—a su vez—generan pérdida de energía y que erosionan su credibilidad y legitimidad, el proceso se ve cuestionado. No obstante, Enrique Iglesias, Secretario de SEGIB afirma que las Cumbres han llegado para quedarse, constituyéndose en una nueva diplomacia que se encuentra aún “en construcción” <sup>113</sup>.

De ahí que resulta útil proponer algunas sugerencias que permitirían superar sus déficit y alcanzar su mayor cohesión y eficacia:

- Mejorar la calendarización de las diferentes Cumbres: Los constantes viajes de los mandatarios y mandatarias a distintas Cumbres—en la práctica cada dos meses— complejiza su calendario de trabajo y genera críticas en los sistemas políticos domésticos.
- Interconectar agendas: La superposición de las agendas entre las diversas Cumbres genera duplicación y evidencian una falta de coordinación importante.
- Desarrollo de agendas sustantivas: Las agendas más que ser amplias deben profundizar en los grandes debates del sistema internacional y en los problemas globales que afectan al mundo y a cada una de las subregiones.
- Debilidades institucionales: Es necesario el establecimiento de un diseño para el cumplimiento de las tareas que se han propuesto. Ello conlleva el establecimiento marcos institucionales formalizados, aunque estos deben poseer alta flexibilidad para respetar la regla del consenso.
- Mayor involucramiento de otros actores en el establecimiento de las agendas: Debe aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Sin esta participación la información es pobre y el proceso pierde legitimidad al percibirse como cupular.

---

112 Se dice “*los presidentes vamos de Cumbre en Cumbre y los pueblos de abismo en abismo.*”

113 Iglesias, “Desafíos, mirando hacia el futuro”, *op. cit.*, pp. 229 y 232.

- Transparencia versus privacidad de los debates en las Cumbres: Es importante contemplar espacios de debate donde los Jefes de Estado y de Gobierno puedan referirse a temas de fondo sin la obligación de hacerlo “para una audiencia”. ¿Se habla para la TV o se habla sobre los problemas de fondo?

## Integración como respuesta a los desafíos emergentes

Josette Altmann<sup>114</sup>

El ideario de la integración esta en el ADN de América Latina. Pero se ha frustrado en cada uno de los ciclos, desde el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 convocado por Simón Bolívar, a la actualidad. La multiplicidad de temas en las agendas de los mecanismos de integración lleva a la dispersión de acciones, así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica.<sup>115</sup> Pese a ello, los procesos de la globalización están generando mayores interdependencias, que obligan a buscar más coordinación de políticas. La respuesta de América Latina ha sido crear y consolidar organizaciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La propensión a la integración es algo manifiesto en América Latina y el Caribe. No obstante, persisten las dificultades en los procesos de integración que dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes y con mayores limitaciones para hacer frente de manera asociada a los desafíos subregionales, regionales y globales en ámbitos como la inequidad, la pobreza, la seguridad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes. El no contar todavía con “*una sola voz*” obstaculiza los avances de la integración y favorece la dispersión de posiciones de la región.

América Latina ha logrado enfrentar de mejor manera que en el pasado la crisis financiera global del año 2008/2009. Ello ha generado confianza en poder enfrentar la continuidad de la misma, la recesión anunciada, o una recuperación. La crisis se ha transformado en una oportunidad para lograr mayor concertación y coordinación de políticas. Los líderes demandan esfuerzos mayores para concretar acuerdos en materias macroeconómicas y medidas para enfrentar la “guerra de las monedas” con la revalorización de las monedas nacionales, lo que

---

114 Ex Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO Secretaría General.

115 Ver más en Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Editores). (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

incide en las exportaciones y atrae capitales de alta volatilidad. Sin embargo la crisis también conlleva el riesgo de separar aun más a la región norte de la del sur, por un lado y por el otro, el surgimiento de políticas con un sello nacionalista<sup>116</sup>.

Sin integración no avanzaremos en superar los desafíos actuales, ni los emergentes. En el contexto de las crisis globales la única opción es afianzar la coordinación regional. Europa, pese a todo lo avanzado, sufre los embates de la crisis y la única opción viable señalada por sus líderes es más integración. “El mejor modo de evitar la desintegración es avanzar hacia una mayor unidad fiscal y económica. Para nosotros, la única solución es más integración, no menos”.<sup>117</sup> En América Latina, desde Brasil se señala la necesidad de un camino estratégico de alianzas, “porque con la crisis internacional, la mejor forma de enfrentar la situación es con la integración de los países de América del Sur”.<sup>118</sup>

La democracia se ha consolidado en la región. No obstante, corre riesgos significativos por la baja valoración de los instrumentos democráticos: el sistema judicial, el parlamento y los partidos políticos. Sin una reflexión profunda sobre las trabas que evidencian los diferentes sistemas políticos, sin una mirada que dé cuenta de la demanda de participación de amplios sectores en un contexto de incremento de los espacios de comunicación, la confianza continuará erosionándose no sólo en estas instituciones políticas sino en el conjunto del sistema.

Con una confianza limitada se restringen las posibilidades de desarrollo de la sociedad y de emprender tareas colectivas como las que impone el desarrollo en el actual contexto de globalización. De allí que profundizar en las tendencias y en las formas en que los países de la región abordan las dimensiones sociales y el nuevo rol del Estado es camino fundamental para recobrar la confianza y ampliar las oportunidades de inclusión, reduciendo y limitando la desafección.

En un contexto de cambios acelerados de relaciones de poder, el multilateralismo se reafirma como la mejor opción para lograr los equilibrios que puedan mantener la paz y la estabilidad internacionales.

---

116 Rousseff, Dilma. Discurso en el Foro Empresarial de las Américas. VI Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, Colombia, 14/04/2012.

117 Blair, Tony; Delors, Jaques; Schoder, Gerhard; Gonzalez, Felipe *et al.* (2011) “Europa es la solución no el problema”, en *El País*. 8 de septiembre de 2011. Pp. 27 y 28.

118 Pimentel, Fernando. (2011). Entrevista en *El Mercurio*. 27 de agosto de 2011. p. A6.

América Latina es una región de Paz, es esencial mantener esta condición como base para la construcción democrática y para el desarrollo. La *Diplomacia de Cumbres* es la forma que ha adoptado el multilateralismo en el siglo XXI. Es un tipo de diplomacia *ad hoc*. No posee una institucionalidad formal como la *diplomacia parlamentaria*. Tiende a la superposición. Se crean iniciativas y a la vez iniciativas anteriores quedan congeladas, no se descartan, quedan por si fuese necesario volver a ponerlas en acción.<sup>119</sup>

A pesar de ello, este es el mejor espacio de diálogo, de concertación de visiones y suscripción de iniciativas. Como parte de esta diplomacia se desarrolla un conjunto de acciones que conforman un proceso cada vez más complejo de construcción de un discurso capaz de reflejar los diferentes intereses y recoger las principales preocupaciones de los líderes involucrados en el proceso, más allá del poder específico de cada Estado implicado en la iniciativa. De allí que la región convivirá en medio de una sobre oferta de iniciativas y en medio de una amplia red de instancias institucionales de carácter globales, transregional, macro-regionales, subregionales y acuerdos bilaterales nacionales y subnacionales.

Con estos instrumentos será necesario superar los déficits y las paradojas de la integración. Lo anterior demandará mayor creatividad para, en un contexto de baja institucionalización, poca coordinación, falta de acuerdos vinculantes y en general respuestas reactivas, transitar hacia compromisos efectivos y procesos en los que se satisfagan las promesas, y con ello todos puedan alcanzar las metas propuestas. El diseño y construcción de bienes públicos regionales permite, más allá de cada Estado, satisfacer los intereses de la ciudadanía y obtener una mayor eficiencia con menores recursos posibilitando un acceso ampliado.

Recuperar un sentido de metas centradas en el ser humano, en su desarrollo y potenciamiento es lo que permite recobrar los valores universales de la Declaración de los Derechos Humanos, desde sus orígenes en la Revolución Francesa a las metas colectivas que hoy nos hemos propuesto con los Objetivos del Milenio. Ese es el camino para enfrentar los desafíos del presente y superar de manera cooperativa

---

119 Rojas Aravena, Francisco; Altmann, Josette; Beirute, Tatiana. (2011) *Integración Política: un nuevo camino hacia la integración latinoamericana*. Documento presentado en el 12 Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana, 6 y 7 de octubre de 2011.

los futuros. Una de las mejores formas de asociarnos es promoviendo una integración efectiva.

El contexto actual hace necesario esbozar algunas consideraciones respecto a los desafíos de la cooperación, ámbito muy ligado a la viabilidad y funcionamiento de la integración. Existe consenso sobre la necesidad de examinar y repensar los patrones tradicionales de cooperación, no sólo por sus limitaciones cuantitativas como el no cumplimiento de los montos establecidos para la ayuda, también en lo cualitativo debido al problema de la no apropiación de la ayuda. Además de estos factores, la crisis financiera internacional ha venido a ampliar los retos a los que se enfrenta la cooperación internacional. Los gobiernos nacionales de países donantes enfrentan presiones domésticas significativas para constreñir sus gastos en el exterior.

Ante semejante contexto de “vacas flacas”, se han abierto expectativas sobre una mayor participación de los países del Sur en los esquemas de provisión de la ayuda para el desarrollo. Entre las ventajas de tener una interlocución sur-sur, esta contar con una mayor flexibilidad y capacidad para adecuar la falta de asistencia, una menor asimetría entre actores involucrados y la no condicionalidad de la ayuda a pesar de tener altos componentes ideológicos en temas sensibles como los referidos a la soberanía y la no intervención.

En el caso Latinoamericano la cooperación Sur- Sur que pueda desarrollarse sin duda se puede ver facilitada si existen esquemas de integración fortalecidos que establezcan más y mejores formas de trabajar conjuntamente así como también en el desarrollo de la confianza entre los países que facilita el intercambio de recursos.

Para concluir, la integración debe ser vista como un instrumento que posibilita el logro de metas políticas, económicas, sociales y culturales que tratan de mejorar las condiciones no sólo de la inserción internacional de la región sino además ampliar y consolidar el desarrollo dándole sustentabilidad. La agenda actual de la región pasa por el silencioso y gradual sostenimiento de los procesos sociales que exigen orientaciones claras de parte de los gobiernos para evitar que las demandas sociales se conviertan en crisis sociales y crisis de gobernabilidad. Por ende, la integración latinoamericana continúa siendo una inspiración de mediano plazo y ésta será previsible si se superan las asimetrías entre los países y a lo interno de estos países y si se establecen liderazgos claros en los distintos ámbitos de acción.

## Referencias bibliográficas

Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Editores). (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

Blair, Tony; Delors, Jaques; Schoder, Gerhard; Gonzalez, Felipe *et al.* (2011) “Europa es la solución no el problema”, en *El País*. 8 de septiembre de 2011. Pp. 27 y 28.

Pimentel, Fernando. (2011). Entrevista en *El Mercurio*. 27 de agosto de 2011. p. A6.

Rojas Aravena, Francisco; Altmann, Josette; Beirute, Tatiana. (2011) “Integración Política: un nuevo camino hacia la integración latinoamericana”. Documento presentado en el 12 Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana, 6 y 7 de octubre de 2011.

Rousseff, Dilma. Discurso en el Foro Empresarial de las Américas. VI Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, Colombia, 14/04/2012.

# América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea<sup>120</sup>

José Antonio Sanahuja<sup>121</sup>

El debate sobre las “perspectivas financieras” —el presupuesto indicativo plurianual de la UE— para el periodo 2014-2020 también comporta una reflexión sobre las prioridades de su política de cooperación al desarrollo. Reflexión que también reclama la redefinición y reequilibrio de las relaciones entre una América Latina en ascenso y una UE en crisis, en el contexto de un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos desplazamientos del poder y la riqueza y de cambios en las agendas internacionales de desarrollo.

Este memorando analiza las propuestas de cambio de la política de desarrollo de la UE y sus implicaciones para América latina, en el contexto más amplio de las transformaciones del sistema internacional y de las agendas de desarrollo de esta última región. Como se mostrará, América Latina es más diversa y heterogénea y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A partir de ese análisis se plantearán, finalmente, algunas cuestiones relevantes para el debate sobre las propuestas de la cooperación al desarrollo de la UE para América Latina.

## **América Latina y el Caribe: cambio de poder, ascenso y creciente diferenciación**

*El ascenso internacional de América Latina:* América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional, cuyo centro de gravedad comienza a desplazarse desde el área noratlántica hacia la de Asia-Pacífico. En ese contexto, la región experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación.

<sup>120</sup> Documento preparado para el Seminario Internacional “Iberoamérica: Descubriendo nuevos espacios para la cooperación” organizado por FLACSO y SEGIB con el auspicio de la AECID, realizado el 9 de octubre de 2012 en Madrid, España

<sup>121</sup> Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es



La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

*El reequilibrio de las relaciones con la UE:*<sup>122</sup> El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE han significado un importante reequilibrio en las relaciones birregionales, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías. La UE atraviesa una crisis, la más grave desde su creación, que pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para otros actores. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social, o los equilibrios entre Estado, sociedad y mercado, por ejemplo en materia regulatoria o fiscal. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Por otro lado, si la UE ha sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, la región, que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, parece ahora capaz de asumirlos por sí sola. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

*La creciente diferenciación interna de América Latina y el Caribe:* el ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferencia-

---

122 Un examen más amplio de esta cuestión en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150

ción interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen al interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

*Diversidad de visiones y políticas de desarrollo:* esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

*Tendencias diferenciadas en la inserción internacional:* cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

*La “repolitización” del regionalismo y la integración regional:* el retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Arco del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE y con una marcada orientación hacia Asia. Por otro lado, las estrategias del “regionalismo post-liberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP).

## **Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los objetivos del milenio, las agendas de renta media y la cooperación sur-sur**

*La transnacionalización de la agenda de desarrollo, más allá de la ayuda:* los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por ello, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye sólo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario.

*Los ODM: una agenda de desarrollo limitada para América Latina y el Caribe:* al contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los objetivos de desarrollo del mi-

lenio (ODM) y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina<sup>123</sup>. A la postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

*De la agenda de eficacia (París y Accra) a la gobernanza del desarrollo global (Busan):* Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD,

<sup>123</sup> Sanahuja, J. A. (2011), “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 8, pp. 195-222

dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la agenda de eficacia, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones norte-sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación sur-sur (CSS), y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones norte-sur de la ayuda al desarrollo.

*La relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media:* conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos<sup>124</sup>:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social:* la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también lo son las mejoras de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos

---

124 Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2012), *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas.

distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.

- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos.* El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I. En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional sur-sur o los TLC sur-norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

*La creciente relevancia de la cooperación sur-sur:* el ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación sur-sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Véanse al respecto los informes anuales sobre la cooperación sur-sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación norte-sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad, y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores, y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

### **Diferenciación y cambio de prioridades: la reforma de la política de desarrollo de la UE en el ciclo presupuestario 2014-2020**

*El Tratado de Lisboa y el nuevo ciclo presupuestario, elementos de cambio en la política de desarrollo de la UE:* Como se señaló anteriormente, el debate sobre las “perspectivas financieras” —el presupuesto indicativo plurianual— de la UE para el periodo 2014-2020 comporta también una reflexión sobre las prioridades geográficas y sectoriales de su política de cooperación al desarrollo. Pero esa reflexión también es necesaria por razones de mayor peso. Por una parte, el sistema internacional experimenta una amplia mutación, y el ascenso de los países emergentes ha modificado la realidad del mundo en desarrollo y de las relaciones norte-sur. Ese cambio guarda relación directa con los importantes avances que se han registrado en el cumplimiento de los ODM, que han modificado sustancialmente el “mapa” de la pobreza global.



Finalmente, con la adopción del Tratado de Lisboa se fortalece el papel y la identidad de la UE como “actor global”, a través de un diseño más integrado de su acción exterior, un anclaje más explícito de sus políticas en los valores y objetivos de la Unión, y un marco institucional reforzado que incluye la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Presidente permanente del Consejo, y el Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. En este contexto, se eleva el estatus de la cooperación al desarrollo de la UE, y en particular de la lucha contra la pobreza. Si desde Maastricht era uno de los objetivos de la política de desarrollo, con Lisboa se convierte en un objetivo general de la acción exterior de la UE, al que deberán contribuir, de manera coherente, todas las políticas que la conforman—política exterior y de seguridad, política comercial...—, y no solo la política de ayuda.

Este enfoque *Whole of the EU* de lucha contra la pobreza plantea el riesgo de que la cooperación al desarrollo de la UE esté más “politicizada”, al vincularse a la política exterior y de seguridad. Pero por otro lado, la lucha contra la pobreza se convierte en un objetivo más relevante de la acción exterior de la UE y de su identidad como “actor normativo”. El Tratado asume una visión más amplia y “política” del desarrollo, por la que éste es más un problema de gobernanza, y no puede separarse de los problemas de la seguridad internacional, en vez de ser un ejercicio tecnocrático —y a menudo marginal— de carácter asistencial, o limitado a los clásicos problemas de inversión y de formación de capital físico o de capital humano. Este enfoque, en cierta medida, ya venía aplicándose en América Latina, donde el proceso de Cumbres ha dado origen a una política más integrada por parte de la UE, combinando diálogo político, acuerdos comerciales, y ayuda al desarrollo.

*La reforma de la política de desarrollo de la UE:* en el último decenio la UE ha llevado a cabo una amplia reforma de su política de desarrollo, dejando atrás su tradicional modelo poscolonial, para adaptarse a las exigencias de una UE que aspira a ser actor global. A través de esas reformas la UE ha tratado de asumir los ODM y la agenda de eficacia de la ayuda, y a la vez ha sido uno de sus más activos impulsores. Con ello la UE reafirma sus objetivos de lucha contra la pobreza y promoción de la democracia, la paz, y el desarrollo, y mantener su compromiso como donante, alcanzando en 2015 el 0,7 % del PIB de

la UE como AOD. De igual manera, se ha tratado de mejorar la complementariedad y la coordinación entre la ayuda de la UE y la que de forma bilateral sigue en manos de los Estados miembros. Varios son los hitos de este proceso: la adopción de una estrategia común de desarrollo entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, a través del “Consenso Europeo de Desarrollo” de 2000, revisado en 2005; el “Código de Conducta de la UE sobre Complementariedad y División del Trabajo” de 2007, que promueve la concentración y la especialización geográfica y sectorial de las políticas de desarrollo de la UE y de los Estados miembros; el Tratado de Lisboa (2009), ya mencionado, que redefine la política de desarrollo en el marco de la acción exterior de la UE; la reflexión abierta por los “libros verdes” de la Comisión de 2010 y la evaluación de sus instrumentos financieros, de 2011; y en ese mismo año, el marco financiero plurianual, el “Programa para el Cambio”, y las propuestas de nuevos instrumentos para el ciclo presupuestario y de programación 2014-2020<sup>126</sup>.

*El “Programa para el cambio”: diferenciación y concentración de la ayuda:* el “Programa para el cambio”, en particular, pretende concentrar la ayuda de la UE en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”, conforme al cuadro adjunto—, así como en países más pobres y “Estados frágiles”. Se pretende, igualmente, aumentar la eficacia de la ayuda de la UE a través de la concentración en un máximo de tres sectores prioritarios en cada país receptor, con al menos el 20% destinada a integración social y desarrollo humano. Otros objetivos abarcan afrontar los riesgos globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal, asegurar una respuesta coordinada del conjunto de la UE a través de una mejor complementariedad y división del trabajo, y una mayor coherencia en los programas temáticos entre la lucha contra la pobreza y otros “intereses generales” de la acción exterior.

En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como

---

126 Comisión Europea (2011), *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Al consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, COM(2011)637 final, 13 de octubre; y Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre.*

“socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”. Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

<b>El “Programa para el Cambio”: prioridades políticas</b>	
<b>Democracia, derechos humanos y gobernanza</b>	<b>Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia, derechos humanos y estado de derecho</li> <li>- Igualdad entre mujeres y hombres y capacitación de la mujer</li> <li>- Gestión del sector público</li> <li>- Política y administración fiscal</li> <li>- Lucha contra la corrupción</li> <li>- Sociedad civil y actores locales</li> <li>- Gestión de los recursos naturales</li> <li>- Vínculo entre desarrollo y seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entorno empresarial, integración regional y acceso a los mercados mundiales (políticas de competitividad, incentivos a IED, APP y RSE, instrumentos financieros innovadores...)</li> <li>- Agricultura sostenible y energía (transferencia de tecnologías, uso de fuentes de energía bajas en carbono, mitigación del cambio climático, vulnerabilidad a los desastres...)</li> <li>- Protección social, educación, salud (contratos de reforma sectorial), trabajo digno.</li> </ul>

*Del Programa para el Cambio al Marco Financiero Plurianual: la “graduación” de los países de renta media de América Latina y el Caribe.* Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduarían” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países la-

tinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE<sup>127</sup>..

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores (ver cuadro *infra*). Es cierto que los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales” —medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones, agricultura...—; al programa de “autoridades locales y sociedad civil”, para ONG y actores descentralizados; y a los nuevos programas regionales para América Latina del ICD, aún por definir. También podrán participar en proyectos del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del novedoso “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

---

127 Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

<b>Recursos para las relaciones exteriores del Marco Financiero Plurianual 2014-2020: 96.250 millones de euros</b>	
<b>Instrumento</b>	<b>Recursos (millones de euros)</b>
<b>Fondo Europeo de Desarrollo (FED)</b> (países ACP, extrapresupuestario)	34 276 (35,6%)
<b>ICD</b> (países LIC, PMA y PRMB de Asia, América Latina, O. Próximo y Sudáfrica)	23 295 (24,2%)
<b>Instrumento de Vecindad</b> (16 países del Mediterráneo y Europa oriental)	18 182 (18,9%)
<b>Instrumento de preadhesión</b> (5 países candidatos y 4 pre-candidatos)	14 110 (14,6%)
<b>Instrumento de estabilidad</b> (gestión de crisis)	2 829 (2,9%)
<b>Instrumento de democracia y derechos humanos</b>	1 578 (1,6%)
<b>Instrumento de asociación</b> (PRMA y países avanzados)	1 131 (1,2%)
<b>Instrumento de seguridad nuclear</b>	631 (0,6%)
<b>Ayudas a Groenlandia</b>	211 (0,2%)

Fuente: Comisión Europea

La propuesta de la Comisión no ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde los PRMA que se “graduarán”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Entre los Estados miembros, España es el único actor contrario a la propuesta, que considera demasiado restrictiva, conforme a la tradicional preferencia latinoamericana de su política exterior y de cooperación. Sin embargo, la Comisión cuenta con el respaldo de la mayor parte de los países donantes de la UE, partidarios de reorientar la

ayuda a la vecindad mediterránea y a los países más pobres, y en particular al África subsahariana.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha cuestionado la propuesta considerando que esta no responde a los compromisos políticos de la “Asociación birregional” con la integración regional o la cohesión social, ni a lo que debería ser una política bien diseñada de cooperación con los PRM que debe seguir contribuyendo a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región. Ha objetado, además, que se utilice la renta per cápita como criterio de graduación. Ha propuesto que algunos países de la región —Colombia, Ecuador y Perú— sigan siendo objeto de la cooperación comunitaria, considerando prematura su “graduación”, y ha reclamado una “estrategia de salida” más gradual<sup>128</sup>.

### **Más allá de 2015: América Latina, la UE y la agenda global de desarrollo post-ODM**

Las propuestas del “Programa para el cambio” y de los nuevos instrumentos financieros plantean preguntas de gran calado para el futuro de la cooperación de la UE con América Latina y de la “Asociación estratégica” entre ambas regiones. Sin ánimo de exhaustividad, cabe plantear las siguientes:

*El principio de diferenciación y la supresión de la cooperación de la UE:* como se resaltó anteriormente, como región de renta media en ascenso, la cooperación al desarrollo “clásica” ha dejado de ser relevante para muchos países de América Latina; pero lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indica-

---

128 Véase el Informe Cortés Lastra de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina (2011/2286(INI)), de 4 de mayo de 2012, y la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012 sobre esa cuestión, aprobada por amplia mayoría.

dor muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos<sup>129</sup>.

*Lucha contra la pobreza y la desigualdad y cohesión social:* de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior<sup>130</sup>. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional tiene gran relevancia. Finalmente, estas propuestas ponen en cuestión otros procesos de mejora de la efectividad de la ayuda de la UE, como la aplicación del Código de Conducta de División del Trabajo, que como se indicó en su lanzamiento en 2007, no debería constituir un pretexto para la retirada de la ayuda de los miembros de la UE.

*Los programas regionales del nuevo ICD:* en ausencia de programas bilaterales para los PRMA de América Latina y el caribe, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover al agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación estratégica birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+I, y en particular la conformación del espacio euro-latinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

129 Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

130 Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

*La implicación de la UE en mecanismos de cooperación triangular:* la propuesta de nuevos instrumentos financieros no aborda adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y las posibilidades de implicación de la UE en mecanismos de cooperación triangular, en los que sin embargo algunos Estados miembros sí están participando. Es necesario, por parte de las instituciones de la UE, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD<sup>131</sup>.

*Más allá de 2015. El Programa para el Cambio y los objetivos internacionales de desarrollo post-ODM:* las decisiones adoptadas por la Comisión no pueden separarse del debate más amplio sobre el futuro de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo después de 2015, y en cierta manera anuncian una toma de posición por parte de la UE que debiera ser motivo de preocupación por parte de América latina y el Caribe, y de aquellos Estados miembros que, como España, promueven una agenda de desarrollo diferenciada para los PRM. En ese debate se observan tres grandes enfoques, que se presentan de manera estilizada:

- El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”: dando continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, a necesidades sociales básicas —nutrición, agua potable y saneamiento, educación primaria, inmunización...—, dando prioridad a los países más pobres de África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda muy limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque.
- Un enfoque “securitizado” de la ayuda centrado en los Estados frágiles. Este enfoque se centraría en los problemas de la fragilidad

---

131 Véase la contribución de B. Ayllón en el estudio para el Parlamento Europeo de Morazán, P. et al. (2012), op. cit.



estatal, en una visión “securitizada” que subordinaría la ayuda externa a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional, o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales. Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los “Estados frágiles” en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, como Haití, Guatemala o Honduras, los más afectados por esas realidades, al margen de una visión más amplia de desarrollo.

- Una agenda amplia de desarrollo eficaz, siguiendo la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación global para el desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; una adecuada provisión de bienes públicos internacionales, y una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de bienes públicos globales, y movilizar recursos propios a través de la CSS.

En este último enfoque de “Asociación global para el desarrollo”, América Latina y el Caribe, así como los mecanismos de cooperación de la Conferencia Iberoamericana, pueden jugar un papel más destacado. Por ello, esta agenda amplia de cooperación puede configurarse como uno de los ámbitos de concertación política de América Latina y el Caribe, así como del espacio iberoamericano.

## Referencias bibliográficas

B. Ayllón en el estudio para el Parlamento Europeo de Morazán, P. *et al.* (2012), *op. cit.*

Comisión Europea (2011), *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Al consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*. Bruselas, COM(2011)637 final, 13 de octubre; y *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre.

Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

Informe Cortés Lastra de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina (2011/2286(INI)), de 4 de mayo de 2012, y la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012 sobre esa cuestión, aprobada por amplia mayoría.

Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2012), *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas.

Sanahuja, J. A. (2011), “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 8, pp. 195-222.

Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150.

Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

## **La Cooperación Internacional en el ámbito del sistema de la integración centroamericana y la agenda de seguridad regional <sup>132</sup>**

Alexander Chacón<sup>133</sup>

Por más de 60 años, en la región centroamericana, se han fomentado las relaciones de colaboración, coordinación y apoyo entre países o regiones, al conformarse todo un fundamento teórico y práctico sobre la cooperación internacional para el desarrollo, que proviene desde finales de la segunda guerra mundial y que ante tal evento se replantearon cambios en las estructuras y formas de relacionarse entre los países.

En el año 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas, representantes de aproximadamente 50 países firmaron la Carta fundacional que manifiesta en su interior el espíritu de los signatarios de “promover el progreso social y la mejora de las condiciones de vida en una mayor libertad”, proponiendo como mecanismo primordial de atención la cooperación internacional para “solventar problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios internacionales; así como, la promoción del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”. De esta forma la cooperación internacional al desarrollo tiene además de un sentir de los países, instrumentos jurídicos internacionales que amparan su establecimiento y su evolución.

Es a partir de este nuevo esquema que se han venido dando diferentes eventos que marcan avances en el proceso y constituyen elementos fundamentales que ayudan a comprender lo que ahora entendemos por cooperación al desarrollo.

A manera de referencia, tenemos que cooperación internacional para el desarrollo, se entiende como “el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferen-

---

132 Documento preparado para el Seminario Internacional “Cooperación en materia de seguridad en Centroamérica” organizado por FLACSO con el auspicio de la AECID, realizado el 27 de setiembre de 2012 en San José, Costa Rica

133 Experto de la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA.

cia de recursos concesionales a los países en vías de desarrollo, tiene como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente en los últimos países” (Francisco Albuquerque, 1992). Este concepto no solo comprende actuaciones o actividades realizadas desde el sector público sino también incluye a los actores privados que promueven este nuevo marco de relaciones.

### **Papel de la cooperación internacional en el proceso de integración regional**

El proceso de integración centroamericana, según se detalla en el Protocolo de Tegucigalpa, tiene como propósito fundamental “la constitución de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos”. De ahí la importancia de buscar no solo el compromiso de los países miembros, sino también de países aliados que fortalezcan política, financiera y técnicamente la consolidación del proceso de integración.

Desde esta perspectiva, se identifican no solo los países miembros, sino también países observadores regionales (Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos, República de Argentina, República de Chile, República del Perú y República Federativa de Brasil) y los extra regionales (Australia, España, República de China, República de Corea, República Federal de Alemania, República Italiana, Japón y más recientemente Francia); que apoyan el proceso a través de diferentes mecanismos de cooperación que fortalecen el quehacer en los diferentes ámbitos y sectores de trabajo del Sistema.

Es importante destacar la perspectiva de tres esfuerzos en el ámbito internacional que han dado impulso al acompañamiento de la cooperación en la región y que sigue incorporando el desafío de ordenar y priorizar temas claves de la agenda regional: Consenso de Monterrey (2002), Foro de Roma (2003), Foro de París (2005).

¿Por qué cobran tanta relevancia estos aspectos para la región? Es un hecho que el proceso de integración regional tiene a la cooperación internacional como fuente de financiamiento principal de las instituciones especializadas y secretarías; y ha transitado por un proceso de valoración y reflexión que pasa por alinear sus estrategias regionales de desarrollo en función de estos principios y compromisos internacionales.

Desde los instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) por medio del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) en cuanto al tema de la cooperación internacional, se establece:

*(...) “el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas” (...)*

Sin duda alguna, esta cita, implica para la región, un gran desafío, así como para su institucionalidad, el de poder llevar a cabo los esfuerzos requeridos para aspirar a la construcción de este nuevo modelo de vida y de relaciones entre los Estados miembros; por tanto, el rol de la cooperación internacional, ha resultado casi determinante para acompañar y fortalecer las iniciativas que a nivel regional se promueven en los diferentes temas tales como: educación, salud, seguridad, medio ambiente y economía, por citar algunos.

Conforme se cita en la misma Estrategia de Seguridad de Centroamérica, esta “fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, durante su XXXI Reunión Ordinaria, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007 con el objeto de contar con un instrumento regional idóneo, a fin de crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes, propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y actividades relacionadas con sus componentes, relativos a combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación reinserción y fortalecimiento institucional.

(...) ante el creciente carácter transnacional de las actividades del crimen organizado en los países del SICA y ante el aumento de la ola de violencia en la región, se hizo necesario revisar la Estrategia adoptada en el año 2007, involucrando en esta ocasión a todos los sectores de la sociedad en estrecha colaboración con la **cooperación internacional**, países e instituciones multilaterales” (el resaltado no es del original).

En igual sentido, el 3 de septiembre del año 2010 en la ciudad de Antigua Guatemala, se desarrolló la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as y Directores/as de Policías, de países del SICA en la cual, teniendo como base las circunstancias anteriores, los Ministros instruyeron adecuar la Estrategia de Seguridad “atendiendo las amenazas nacionales e internacionales, incorporando elementos innovadores e insumos para fortalecer el instrumento y constituirlo en una estrategia integral, viable y efectiva”. (ESCA 2011).

Para la ejecución de las decisiones tomadas en ese entonces, se instruyó a la Secretaría General del SICA a convocar, coordinar y consolidar el aporte de sus países miembros, en el proceso de la revisión y actualización contenidas en la ESCA, creándose el grupo de trabajo *ad hoc* y aprobándose la propuesta metodológica que desarrollaría la nueva Estrategia de Seguridad, lo cual se logró posteriormente a la realización de múltiples reuniones y consultas. El nuevo documento finalmente fue aprobado el 8 de abril del 2011 en Ciudad de Guatemala.

Los cuatro ejes renovados que conforman la Estrategia de Seguridad son: Combate al Delito, Prevención de la Violencia, Rehabilitación y Reinserción y Fortalecimiento Institucional; es entonces, con base en estas áreas que se alinea y distribuye el apoyo que la cooperación internacional brinda actualmente. Es a partir de la adopción de la Estrategia y la escalada en la violencia, que tanto los Estados miembros como la comunidad internacional que acompañan el proceso de integración regional, han estrechado la colaboración para hacer un frente común contra el fenómeno de la violencia y la inseguridad que afecta a la población centroamericana.

### **Avances e iniciativas regionales en materia de Seguridad Democrática apoyadas por la cooperación internacional.**

En cuanto a la participación de la cooperación internacional, cabe destacar que la región ha recibido el beneficio de diferentes fuentes de financiamiento que apoyan el funcionamiento y que operativizan las diferentes iniciativas en varios temas de la agenda regional. Una de estas, es el de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) por medio del Fondo España SICA que desde

sus inicios ha tenido a bien fortalecer financieramente del quehacer institucional y principalmente en materia de la seguridad regional y desde un enfoque de la prevención del a violencia.

El Fondo España SICA se presentó al SICA como mecanismo financiero de cooperación enfocado en tres objetivos primordiales: promover espacios institucionales para la convergencia, coordinación y armonización de actores y políticas públicas de Centroamérica y en áreas clave para el desarrollo y la integración regional mediante el fortalecimiento del proceso centroamericano de integración regional y de sus instituciones. Además, de España otros países han tenido una destacada participación activa, tales como: Estados Unidos de Norteamérica, Australia, Canadá, Holanda, Corea, Italia, Japón. Desde la cooperación Sur-Sur: México, Chile y Colombia. Asimismo, Organismos y organizaciones Internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Por otra parte, existen importantes proyectos y programas regionales que están siendo apoyados por la cooperación internacional con un mayor auge en los últimos años y con motivo de la promoción y fortalecimiento que la SG-SICA ha tenido a través de la creación y puesta en marcha de la Unidad de Seguridad Democrática, dando importantes pasos para la consecución de los propósitos establecidos. Hoy esta Unidad está constituida en la Dirección de Seguridad Democrática.

Entre los proyectos anteriormente mencionados, se encuentran por una parte iniciativas de proyectos regionales que están siendo ya implementados con el apoyo de la cooperación internacional, como lo son: el Programa de Seguridad Fronteriza (SEFRO), el Proyecto de Apoyo a la lucha contra la tenencia ilícita y tráfico de armas de fuego en Centroamérica y el Caribe (CASAC, el cual se encuentra presto a iniciar su segunda fase de implementación), Proyecto Red Centroamericana para la Construcción de la Paz y la Seguridad Humana (REDCEPAZ), Proyecto SICA para Promover la implementación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otros.

Así también, a partir del ejercicio de actualización y priorización de la ESCA llevado a cabo a lo largo del año 2010 y finalizado con la celebración de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la



Estrategia de Seguridad de Centroamérica (Ciudad de Guatemala, junio del 2011), se ha dado un nuevo impulso y ordenamiento a las iniciativas en el tema de Seguridad Democrática y la cooperación internacional.

A propósito de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, funcionarios de los Estados y Gobiernos de los países del SICA, representantes de países amigos cooperantes, organismos internacionales, sector privado y la sociedad centroamericana emitieron una declaración apoyando, entre otras, la adopción de la ESCA, su Plan de Acción con Costos, y el denominado Portafolio de Proyectos y sus respectivos perfiles. Al respecto se evidenció la voluntad política para continuar trabajando de forma conjunta, sistemática y coordinada conforme a los parámetros y áreas de atención definidos en los instrumentos mencionados y de manera conjunta entre la SG-SICA y los países cooperantes del SICA y Organizaciones y Organismos internacionales.

En este contexto, se le dio forma al denominado “grupo de países amigos en apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica” que constituye un soporte internacional en términos políticos, financieros y técnicos y una muestra de su compromiso en ayudar a la región a enfrentar la amenaza de violencia e inseguridad que afecta cada vez más con más fuerza a los países de la región.

A partir de esta voluntad manifiesta se han venido realizando diferentes reuniones de trabajo y coordinación, entre ellas la Reunión de Amigos de la Estrategia y la Comisión de Seguridad de Centroamérica, llevada a cabo en febrero del 2012 en Washington D.C.

Como resultado de estos esfuerzos a partir de los 22 proyectos diseñados, se ha iniciado la priorización de la puesta en marcha de 8 proyectos regionales cuyo financiamiento ha sido canalizado a través del aporte que la cooperación internacional ha brindado hasta el momento, concretando su compromiso y voluntad política de apoyo a la Estrategia. Estos 22 proyectos, así como los priorizados se ordenan por componente de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>COMPONENTE</b>	<b>PROYECTOS</b>	<b>PROYECTOS PRIORIZADOS</b>
Combate al Delito	9	3
Prevención de la Violencia	6	2
Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria	3	1
Fortalecimiento Institucional	4	2
Totales del portafolio	22 proyectos propuestos	8 proyectos priorizados

### **Desafíos regionales**

En el contexto descrito y considerando la vulnerabilidad del Estado de Derecho en un entorno con una compleja dinámica regional, se requiere de un amplio análisis que sitúe el derecho a la seguridad en el centro de la agenda política y que a su vez, promueva la generación de políticas públicas diversas y complementarias para atender, lo antes posible, y desde la perspectiva de la prevención de la violencia social, la agenda de seguridad regional conjuntamente con la cooperación internacional.

Los temas de seguridad ó inseguridad en la región, se han asumido desde la óptica regional, pues este aumento de la violencia, que se sufre a nivel local, nacional y regional, tiene cada vez más vínculos con organizaciones transnacionales del crimen organizado.

Este fenómeno no se restringe a Centroamérica, sino que se extiende a nivel mundial, por tales razones, conviene que todos y cada uno de los sectores sociales involucrados se unan a las iniciativas que se han venido impulsando con perspectiva regional y sumando esfuerzos de la sociedad civil, empresas privadas y el sector académico.

## ANEXO

### · **CRITERIOS APROBADOS POR LA COMISIÓN DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA.**

La Reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad del 2 de mayo de 2011 celebrada en Guatemala, aprobó criterios orientadores a ser considerados para la implementación y actualización permanente del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica como un anexo al Plan de Acción con Costos. Estos criterios, que retoman en parte los mencionados con antelación, son los siguientes:

*Criterios específicos para el abordaje y el establecimiento de una alianza estratégica con la cooperación internacional en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica:*

- **Amplio impacto:** El Plan de Acción se Consolida en Proyectos Regionales de Amplio Impacto para Centroamérica.
- **Priorización:** Potenciar la acción regional, reflejando de forma genuina las prioridades de cada país.
- **Adecuación:** Los proyectos deberán tomar en cuenta los presupuestos e indicadores de seguridad de cada país y otros datos como población o territorio.
- **Inversión efectiva:** en los proyectos a desarrollar, deberán reducirse al máximo los gastos en conceptos de consultorías, diagnósticos y nombramientos.
- **Fortalecimiento de las capacidades nacionales y regionales:** la cooperación internacional deberá fortalecer las instancias nacionales y regionales en el marco de los proyectos emanados del plan de acción, de conformidad a las declaraciones de París y de Accra (Ghana) sobre la eficacia de la ayuda, trabajando directamente con las unidades ejecutoras nacionales, evitando duplicaciones.
- **Pertinencia:** los proyectos deberán ser integrales, sencillos y equitativos, orientados a fortalecer y aumentar las capacidades de los países y que tomen en cuenta las diferentes asimetrías existentes entre los mismos.

- **Proporcionalidad:** se adoptarán porcentajes o parámetros consensuados sobre los montos de los componentes de la estrategia y las actividades del plan de acción, para la estructuración de los proyectos
- **Temporalidad:** se seleccionarán las actividades de corto, mediano y largo plazo.
- **Complementariedad:** se identificaron programas regionales para aquellas actividades que desde lo local, lo nacional y lo regional generen un valor agregado a las iniciativas en el ámbito de la seguridad, así como las fuentes de cooperación internacional disponibles y la asignación de los recursos nacionales.
- **Adicionalidad:** el desarrollo del plan de acción de la estrategia de seguridad tiene por objeto la gestión y obtención de recursos adicionales a los que ya invierten los países en su seguridad.
- **Responsabilidad compartida:** países cooperantes y receptores asumen su responsabilidad propia en el desarrollo de las iniciativas para mejorar la seguridad regional.

## Epílogo

*Enrique V. Iglesias, SEGIB*

Quiero agradecer mucho a los amigos de la Comisión por darnos la oportunidad de poder colaborar en la preparación de la Cumbre con este esfuerzo, con este seminario en el cual Uds. han sido los grandes actores, y es una forma de “arrimar” esfuerzos para que la Cumbre de Santiago sea todo un éxito como el que todos deseamos y esperamos.

Y creo que también que ha sido la oportunidad de poder oír tantas exposiciones que se han hecho en el día de hoy, que han sido realmente muy ricas y muy inspiradoras.

No voy a hacer resumen porque es muy difícil y además no es la idea. La idea no es resumir sino reflexionar sobre algunas de las cosas que más me han impactado como grandes temas. Puse acá cinco punticos...

En primer lugar, se habló mucho de la relación ALC y la UE; yo esta es la sexta cumbre que veo; siempre he estado en todas las cumbres, de modo que las conozco todas ellas, y realmente me parece que es importante la reafirmación de la voluntad que —se decía hace un instante— este principio de cooperación entre Europa y AL, es algo que importa preservar. Nos importa a nosotros y le importa a Europa también. En cierta manera, nosotros tomamos de Europa los tres grandes mensajes, en donde coincidimos: primero, la democracia occidental, que tuvo sus raíces tanto teóricas como prácticas en el continente europeo, y que es un modelo que influyó e influye notablemente en nuestra forma de hacer las cosas en la política de AL; nos influyeron el Estado de Bienestar, que nació en Europa, en donde se trata de conciliar el progreso económico con la justicia social. Y nos influyeron en la forma de integración; en cierta forma, nosotros copiamos, cuando nos juntamos en el 59 en el hotel Victoria Plaza de Montevideo, bajo la dirección de Prebisch, los países tenían como telón de fondo las cosas que se estaban haciendo o se querían hacer en Europa. Esos grandes pilares fueron un poco los de las tres grandes influencias históricas sobre el desarrollo de nuestros países, y eso sigue estando presente, con un aditamento: los tres están en evolución, en Europa y también

entre nosotros. Ciertamente la democracia europea está evolucionando hacia formas más participativas de la sociedad civil, hacia nuevas formas de hacer política. Todo eso está en una evolución positiva, se está avanzando...

Se está avanzando en el Estado de Bienestar porque la crisis actual ha mordido ese estado; no va a desaparecer pero se va a transformar en algunas formas para acertar a entrar a los nuevos desafíos del Estado de Bienestar.

Y ciertamente se está redefiniendo la integración. Si algo va a llevar a cabo esta Europa de hoy es, a partir de la crisis actual, revisar, para hacer más integración, más Europa, como se dice ahora.

De manera que esos tres grandes pilares han influido en la historia nuestra, nos han influido notoriamente, y seguirán influyéndonos, porque son tres grandes vertientes que han inspirado... A veces hemos copiado —yo ayer lo decía en la reunión de cooperación— en forma imitativamente, demasiado imitativo, sin haber generado originalidad.

Hoy en día somos un poquito más capaces de crear originalidad en esos tres grandes pilares de la influencia europea, y creo que se debe sobre todo a las nuevas generaciones.

El segundo punto es que se habló mucho de crisis y mucho de bonanza; se habló de la crisis que es mucho europea, y se habló de la bonanza en AL. Bueno: ni tanta crisis ni tanta bonanza.

Ni tanta crisis porque yo he vivido toda la crisis —de la del 30 no me acuerdo mucho pero sé que en la casa se pasaba mal; mi padre no sabía qué era la crisis de la banca austriaca porque nadie le explicó, pero no andaban bien las cosas en los 30...; todas las demás me tocó vivirlas con distintas formas y sobre todo, los largos años que viví en Washington. Creo que hay que tener cuidado con la proyección de la crisis en forma estática, es decir, las crisis se superan; el problema es cuándo y cómo, pero se superan, y yo creo que en ese sentido esta crisis también se va a superar en Europa... A mí me tocó vivir muchas crisis de finales del capitalismo, ¿no? Y en cierta manera el capitalismo se renueva. Yo debo de confesar que para mí, en la forma como China introduce los métodos capitalistas para ser hoy la gran fábrica del mundo, me sorprendió, e incluso yo diría que es muy difícil que

hoy algún país de AL estuviera dispuesto a llegar a los extremos de la aplicación de la economía de mercado que se llevó en China... Van a cambiar ellos, pero nosotros ya cambiamos, y eso es la evolución.

Europa va a salir de su crisis, y ciertamente saldrá revisando sus modelos y buscando la forma de tener más Europa, más integración.

Tampoco la bonanza es tan bonanza. Siempre he sido muy cuidadoso en proyectar la bonanza que nos dio el precio de las materias primas de los últimos años como que llegamos a la Tierra Prometida. No, no llegamos a la Tierra Prometida. Creo que la dependencia de las materias primas en AL es muy fuerte, y si Uds. miran desde mediados del siglo XIX para adelante, siempre la dependencia de las materias primas marcó un poco el ritmo de crecimiento, y en todo esto hay –aparte de la mejor capacidad de gestión de las economías–, tiene mucho que ver con este impacto de las materias primas y que tiene mucho que ver con el fenómeno de la gran expansión de Asia y sobre todo China en el mercado de alimentos o de metales o sobre la demanda energética... De modo que en todo esto hay que tener cuidado en que ahora que empieza a aflojar la coyuntura internacional, comienzan a aparecer las tasas más prudentes. Tenemos una década importante pero no tenemos que pensar que las cosas están resueltas.

De manera que ni tanta crisis ni tanta bonanza. Tenemos que mirar las cosas con mucha más serenidad, y pensar que en cierta manera los modelos están en revisión. En ese sentido tenemos que aprender un poco de las experiencias que hemos venido cumpliendo para ver que de alguna manera tenemos que pensar en los nuevos desafíos que nos presenta la coyuntura hacia adelante.

El tercer elemento del que se habló mucho es la creación de CELAC. Creo que es muy importante la creación del CELAC. Rodrigo dijo una cosa muy importante: CELAC no puede nacer *contra*, nace *a favor de*... Digo esto porque nosotros, a lo largo de toda nuestra historia, vivimos la experiencia de una “sobreintromisión” de los EEUU en los problemas de la América Latina. Más que intromisión, la presencia física... Y siempre fue un objetivo central tratar de que AL tuviera su propia identidad y que resolviera sus problemas por sí sola. Ese ideal siempre estuvo presente. Y esto de alguna manera responde a eso... Por eso digo que el CELAC es una especie de señal de madurez política de AL, significa que el continente está en condiciones de resolver

sus problemas por sus propios medios y no necesita tutela de nadie, ni de Norteamérica ni de Europa. Eso implica que nace “a favor de”, y es a favor de esa capacidad de autodeterminación como un tema central.

Ahí, en cierta manera, el hecho de que AL se defina por sí misma como unidad política, nosotros –yo como latinoamericano- me parece una muy buena noticia. Esa es una cosa positiva que hay que saludar. Sobre todo, en el mundo que vendrá, presentarse unido como continente, es una buena cosa.

El gran desafío de CELAC va a estar en el lado en que pueda perfeccionar los mecanismos de cooperación existentes. Es en cierta manera un poco deprimente que después de 60 años tengamos solamente 19% de comercio recíproco en AL, no es para sentirnos contentos, más bien un poco acomplejados.

¿Quién nos está demostrando que se pueden hacer más cosas? Bueno, la cooperación sur – sur; ALBA está haciendo cosas con el petróleo... ¿Y quién más? El sector privado: nos están dando lecciones al sector público. El sector privado tiene 500 empresas creadas; lo que no hizo la concertación política lo está haciendo, en un caso, la cooperación de un grupo de países, y en otro caso lo está haciendo el sector privado. Algo hay que hacer. No va a ser fácil. Lograr, por ejemplo, la cooperación integral para el aprovechamiento del mercado regional, que es un mercado de 4.8 trillones de dólares, ese aprovechamiento con una acción política concertada, es el gran desafío que debiera proponerse CELAC, aparte de su gran misión política, este es un tema central.

Creo que ahí está el desafío a futuro. Celebro que tengamos lo primero, y aspiro a que a partir de ahí tengamos lo segundo, que es mejorar la capacidad de mostrarle al mundo que somos capaces de incidir por acciones públicas y políticas en una celebración de nuestra capacidad de crecer juntos.

El cuarto punto que quería destacar es la necesidad –lo decía Benita ahora- de que podamos mejorar las formas de cooperación entre la UE y AL. En lo que son los grandes desafíos que nosotros tenemos –y que también tiene AL- hay para aprender de los lados. Es cierto.

Por ejemplo, el tema de las experiencias compartidas que se mencionó, es un hecho muy importante. Hay mucho para aprender simplemente en ver cómo se hacen las cosas en uno y otro lado. Y eso es un



tema que nos convoca. Si llegáramos a la conclusión que dio Alicia del tema de las patentes, si hay algo donde realmente nosotros tenemos que subirnos al carro del progreso mundial, es en la ciencia y la tecnología, donde los dos tenemos cosas. Porque no todo el esfuerzo está aquí; vean la revolución agrícola en Argentina, la biotecnología en Cuba, la explotación de petróleo en Brasil, es decir... Todos tenemos algo que ofrecer.

Si juntamos fuerzas, creo que ahí hay un frente que siempre lo hemos hablado, pero ha sido mucho más retórico que real. Si nos queremos asentar en algún instrumento del progreso, ese es uno que sin duda es muy importante.

El otro tema importante también sobre el que tenemos que aprender los dos, es la participación de la sociedad civil. Yo estoy un poco presionado con ese tema, porque me doy cuenta de que todo ese nuevo mundo que nos abre la comunicación directa con la sociedad, debe tener como contrapartida una forma de participación de la sociedad dentro del quehacer político de nuestros países. Y creo que en ese sentido, sin desconocer que la política es la política, la que por último define los destinos de nuestros países, creo que de alguna manera habría, por ejemplo... nosotros ayer hablábamos, con un grupo que se dedica a cooperación, el concepto de ciudadanía iberoamericana. Es un concepto que hay que estimular en la gente joven, en la participación... Ahí hay un tema de participación que yo creo que de alguna manera debemos aprender todos a hacer mejor las cosas. Y en la cooperación sur – sur, y evidentemente en la cooperación triangular, hay una riqueza importante. Nosotros hemos venido innovando en esto, en la Secretaría... Empezamos a mostrar el Informe Anual como una forma de mostrar que hay una capacidad.

Ahora, ¿eso reemplaza a la cooperación entre países? No, por supuesto que no. Pero es una forma de darle una cierta unidad a la cooperación entre los países y de alguna forma, el triángulo puede ser importante.

Y el último punto, simplemente, una reflexión de carácter mucho más general. Yo he venido diciendo esto reiteradamente en los últimos tiempos: estamos en un nuevo mundo....; siempre estamos en nuevo mundo, pero el que viene va a ser muy complicado. Y yo creo que si nosotros hemos visto construir el mundo del pasado sin una presencia muy activa de AL, en los grandes datos, yo creo que el mundo que

vendrá, AL no puede escapar de su responsabilidad de participar activamente en la construcción de las bases del nuevo mundo. Somos 10% de la población mundial; un porcentaje importante del producto mundial; tenemos experiencias... Creo que AL tiene que asumir que tiene que asumir una responsabilidad mayor. ¿En qué cosas? Ciertamente yo decía, los modelos de desarrollo están en cambio y en evolución, pero también lo está el multilateralismo. Yo soy hijo del multilateralismo porque toda mi vida estuve vinculado a la acción multilateral, y ha sido un gran elemento el multilateralismo. Si no existiera habría que crearlo nuevamente para un mundo civilizado y para vivir en paz.

Pienso que el mundo va a tener grandes desafíos para recomponer el multilateralismo, sobre bases que permiten conciliar los valores que nosotros llamamos occidentales, con los valores de la otra parte del mundo, que también hay que buscar la manera de encontrar una forma de convivir a partir de cierto código de conducta que nos permita reformular el multilateralismo, pero creer en ese multilateralismo como una forma de convivencia pacífica.

En esa tarea, yo diría que mirando a futuro, AL no puede desentenderse de la necesidad de influir en forma importante en esa gran tarea, que va a ser larga, quizás confrontacional... Los mundos multipolares están siempre más expuestos que los mundos bipolares, a los conflictos, y ese mundo puede tener conflictos.

Para ese propósito, la creación de algo así como CELAC tiene mucho sentido, porque nos permitiría ser actores en el mundo que vendrá, en una forma mucho más activa, mucho más inteligente, mucho más informada, y mucho más constructiva.

## **ANEXO**

## **XXII Cumbre Iberoamericana**

### **Declaración de Cádiz**

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, reunidos en la ciudad de Cádiz los días 16 y 17 de noviembre de 2012, bajo el lema de “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”, consideramos que:

1. La Constitución de Cádiz de 1812 marca uno de los hitos históricos fundamentales del acervo constitucional iberoamericano, cuyos principios de libertad individual, democracia, soberanía popular, separación de poderes, legitimidad e igualdad jurídica nos permiten reconocernos como iberoamericanos.
2. La Constitución de 1812 contribuyó, en pleno proceso de independencia de las naciones iberoamericanas, a establecer un nuevo ordenamiento político que instituyó la noción de ciudadanía, determinó el sometimiento de los gobernantes a las leyes de la Nación y estableció formas de libre elección de las autoridades.
3. En la redacción de dicha Constitución participaron activamente, lado a lado, representantes de ambos hemisferios. Los contenidos y los ideales de la Constitución de 1812 contribuyeron posteriormente a definir y enriquecer los marcos constitucionales de los estados iberoamericanos y a consolidar sus procesos de formación.
4. Hoy, doscientos años después de la aprobación de la Constitución gaditana, es justo destacar los procesos de consolidación de la democracia y del estado social de derecho llevados adelante por los países iberoamericanos, que contribuyen a alcanzar los objetivos de bienestar general, de inclusión y cohesión sociales, de equidad y de solidaridad; y que abren nuevas y promisorias perspectivas para potenciar los vínculos de la Comunidad Iberoamericana y disminuir las asimetrías existentes entre nuestros países.
5. Partiendo de esos principios y de los valores del acervo político, económico y social de la Conferencia Iberoamericana, es necesario mantener una presencia relevante en la agenda internacional, aprovechar eficazmente las oportunidades que ofrecen nuestros vínculos con otras áreas del mundo y participar en un proceso de

crecimiento conjunto y desarrollo sostenible centrado en el bienestar, para satisfacer las necesidades concretas de nuestros pueblos, especialmente la erradicación del hambre y de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, la disminución de la inseguridad, el aumento en la cobertura, la mejora de la calidad y el acceso equitativo a los servicios básicos y a la seguridad social, la creación de trabajo decente y de calidad, la igualdad de género y la protección de los derechos de los grupos más vulnerables.

6. Las amplias, variadas y ricas expresiones culturales de nuestra identidad común son el ámbito más profundo de vinculación e integración de la Comunidad Iberoamericana y constituyen un factor cada vez más dinámico e inclusivo de nuestros pueblos. En este sentido, nuestras lenguas y culturas comunes constituyen un gran acervo para el desarrollo y para el establecimiento de un mercado iberoamericano de la cultura.

—o—

Con el fin de impulsar la construcción de esta renovada relación, hemos decidido centrar nuestros esfuerzos en seis ejes fundamentales: a) el desarrollo económico al servicio de la ciudadanía; b) el desarrollo de las infraestructuras en ámbitos como el transporte, las telecomunicaciones, la energía y el uso y la gestión sostenible del agua; c) la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa para incrementar la productividad y la competitividad así como para estimular los procesos de innovación; d) el fortalecimiento institucional; e) la educación y el impulso al espacio cultural iberoamericano y su potenciación como factores de inclusión social y de crecimiento económico; y f) el impulso a la creación de trabajo decente, que es también eje vertebrador y transversal de nuestras acciones en el ámbito económico.

Por ello:

- a) En el ámbito económico, en un contexto de crisis económica y financiera mundial en el que gran parte de los países iberoamericanos han logrado mantener un sostenido crecimiento que abre un nuevo ciclo de oportunidades de desarrollo, y tomando en cuenta las significativas limitaciones existentes actualmente en la política fiscal de algunos de ellos, acordamos llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Promover políticas de crecimiento incluyente, con equidad y basado en el trabajo decente, así como políticas de desarrollo sostenible y medioambientales para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer aquellas de las futuras, respetando la soberanía de cada país en la incorporación de sus propios modelos de desarrollo.
2. Impulsar el comercio mediante un acuerdo ambicioso, integral y equilibrado de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, en consonancia con sus mandatos centrados en el desarrollo, para potenciar el crecimiento económico con equidad y la mejora de la productividad.
3. Impulsar políticas que favorezcan el comercio internacional, entre otras la negociación de acuerdos comerciales y de desarrollo, según sea el caso, orientados a evitar el proteccionismo y a reducir las medidas que distorsionan y obstaculizan el comercio, con objeto igualmente de potenciar nuestras economías, basadas en el crecimiento económico con equidad y en la mejora de la productividad con inclusión social.
4. Potenciar los mercados regionales para promover la integración económica entre los países iberoamericanos, teniendo en cuenta la especificidad bi-regional, y para continuar desarrollando la complementariedad, la cooperación y la competitividad de nuestras economías.
5. Reafirmar la responsabilidad de los estados de promover el desarrollo sostenible y el bienestar de sus poblaciones, así como el derecho soberano sobre sus recursos naturales, a través del uso sostenible y conservación de los recursos naturales y de la protección del medio ambiente, con base en su respectiva legislación nacional, con pleno apego a los instrumentos del derecho internacional de los que cada estado forma parte y de acuerdo con el documento final de la Conferencia Rio+20. Cooperar asimismo, según las responsabilidades comunes pero diferenciadas, para conservar y proteger los recursos.
6. Promover -en función de los recursos fiscales disponibles y de las necesidades de desarrollo económico, inclusión social y reducción de la pobreza- políticas contracíclicas que permitan

mantener e incrementar los niveles de actividad económica y trabajo decente.

7. Continuar participando activamente en el debate sobre la necesidad de una reforma y fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional que promueva, entre otros aspectos, mayor estabilidad en los sistemas financieros, políticas de regulación, acceso a recursos financieros y crecimiento económico de nuestros países y de la economía internacional.
8. Fortalecer reglas claras, estables y previsibles que ayuden a promover las inversiones productivas nacionales y extranjeras, de acuerdo con las leyes de cada país, y que permitan acceder a las tecnologías punta y promover la creación de trabajo decente y el desarrollo económico con equidad e inclusión social.
9. Rechazar aquellas políticas cambiarias que puedan tener potenciales efectos negativos sobre el comercio internacional, así como administrar con mayor rigor el ingreso de flujos de capital para evitar la sobrevaluación de las monedas locales que determina condiciones de competencia desfavorable para la producción nacional.
10. Diversificar la estructura productiva para disminuir la dependencia de los productos primarios de exportación y reducir la vulnerabilidad externa de nuestras economías.
11. Potenciar el turismo sostenible, uno de los más importantes motores de la economía iberoamericana en términos de creación de empleo, riqueza, desarrollo e igualdad social, con respeto al medio natural y cultural así como a los valores de las comunidades.
12. Fomentar la innovación y el incremento de la productividad agrícola, de manera consistente con los compromisos internacionales de cada país; mejorar la transparencia, evitar la especulación y la volatilidad excesivas de los precios en los mercados financieros internacionales de los alimentos y garantizar el derecho a la alimentación. Continuar, asimismo, con el proceso de reforma de la agricultura acordado en la Ronda de Uruguay y ratificado en los mandatos de las negociaciones de Doha.

13. Fomentar la formulación y adopción de políticas y programas para aumentar la producción de bienes y servicios provenientes de la agricultura familiar de manera sostenible y, con ello, contribuir al bienestar de las familias rurales de Iberoamérica.
  14. Impulsar el comercio internacional de servicios, en particular en sectores que tengan efectos concretos en la creación de empleo de calidad y en el desarrollo económico y social de la región.
  15. Reconocer el gran impacto humanitario y las consecuencias económicas que producen los desastres naturales que afectan a los países iberoamericanos, dada su alta vulnerabilidad. Y en tal sentido, fortalecer y continuar desarrollando políticas públicas y estrategias para prevenir, responder y mitigar sus efectos, así como mecanismos de coordinación y cooperación entre los países para ayudar a la reconstrucción y asistir adecuadamente a las poblaciones afectadas a través, entre otros mecanismos, del voluntariado humanitario iberoamericano.
- b) En el ámbito de las infraestructuras, reconociendo que los países iberoamericanos han llevado adelante iniciativas en marcos bilaterales y subregionales para conformar una plataforma logística que sirva a la integración física de sus territorios, comprendiendo que la interconectividad territorial no sólo agiliza el intercambio y el flujo del comercio y el turismo entre los países sino que beneficia además a las comunidades más aisladas, integrándolas a las redes de servicios básicos, la educación y la salud; y conscientes de la necesidad de profundizar, donde sea necesario, en el desarrollo de infraestructuras y servicios y responder al desafío del creciente intercambio y el aumento de flujos transfronterizos, salvaguardando la seguridad y soberanía de cada país, nos comprometemos a:
1. Impulsar políticas nacionales y de integración regional que permitan avanzar a ritmos más acelerados en las iniciativas emprendidas en los diversos marcos de integración existentes para lograr, en el menor plazo posible, el desarrollo de una plataforma logística para la plena conectividad entre los países iberoamericanos, un más fluido intercambio entre los países, crecimiento económico, igualdad, inclusión, cohesión y participación social y mejora en la calidad de vida de sus pueblos.



2. Considerar el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energías tradicionales y renovables, telecomunicaciones y uso, protección y gestión del agua como una prioridad vital para satisfacer las necesidades humanas, tanto para realizar inversiones en obras nuevas como para llevar a cabo la modernización y el mantenimiento de las existentes.
  3. Solicitar a las instituciones multilaterales y bilaterales de crédito que operan en América Latina que garanticen recursos a las economías menores y vulnerables de la región, además de desarrollar instrumentos que faciliten la financiación de proyectos, estudios, diseño, ejecución, operación y mantenimiento de las infraestructuras de transporte, incluyendo las que se realicen a través de asociaciones público-privadas, así como medidas para mitigar los riesgos asociados a ellas.
  4. Facilitar, mediante los canales adecuados, el diálogo institucional sobre aspectos regulatorios, de planificación, de respeto y uso sostenible medioambiental u otros elementos que contribuyan a acelerar el desarrollo de infraestructuras de transporte, energía, telecomunicaciones y uso del agua.
- c) Reconociendo la relevancia que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), tienen en el desarrollo, la sostenibilidad y la recuperación de empleo, así como el papel determinante que pueden ejercer los sectores público, mixto y privado para potenciar nuestras economías, acordamos:
1. Promover la creación y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), por su contribución al crecimiento económico y al desarrollo social de los países iberoamericanos, así como por su especial incidencia en la generación de empleo y en el fortalecimiento del tejido productivo.
  2. Mejorar el acceso al crédito y a los servicios financieros de las MIPYMES, incluso a través de alianzas público-privadas, con el fin de incrementar su productividad y su competitividad, así como su internacionalización y su acceso a la innovación tecnológica.

3. Apoyar y facilitar la creación de nuevas empresas, públicas, mixtas o privadas, a través de programas concretos de emprendimiento juvenil, del establecimiento de condiciones favorables a la consecución del primer empleo, del fortalecimiento de la orientación vocacional y de la creación de empleo de calidad.
  4. Fortalecer las alianzas estratégicas para la complementariedad productiva, tecnológica y comercial entre las MIPYMES del espacio iberoamericano y extender la formalización empresarial, el financiamiento y la certificación de normas de calidad en las MIPYMES.
  5. Promover el intercambio de buenas prácticas en todas las áreas de política pública para las MIPYMES, con desarrollo de proyectos conjuntos de cooperación que favorezcan la reducción de obstáculos administrativos y la apertura e igualdad de acceso a mercados de las MIPYMES a nivel iberoamericano.
  6. Adoptar estrategias para la formación de MIPYMES que faciliten a las mujeres, así como a los jóvenes, a las poblaciones indígenas, a los afrodescendientes y a las personas con discapacidad el acceso al crédito, la formación profesional, el uso de nuevas tecnologías, con el fin de propiciar las condiciones que favorezcan la creación de empleo y nuevos emprendimientos.
- d) En el ámbito del fortalecimiento institucional, imprescindible para acompañar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico y para generar mayor igualdad, inclusión y cohesión sociales, y con fundamento en los acuerdos alcanzados en la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción, convenimos en:
1. Impulsar políticas que fortalezcan nuestras instituciones mediante el incremento de la confianza, la eficiencia administrativa, el desarrollo del gobierno electrónico, la calidad en la prestación de servicios, la transparencia, la rendición de cuentas, la coordinación interadministrativa y la prevención y la lucha contra la corrupción, según lo establecido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.
  2. Compartir los avances legales e institucionales logrados en materia de fortalecimiento institucional por cada uno de nuestros

países, de manera que sea posible intercambiar buenas prácticas y valorar las experiencias tendentes a garantizar el respeto de la Ley y del Estado de Derecho.

3. Adoptar políticas de transparencia que incrementen la información que los estados deben hacer pública, reconocer derechos de acceso a la información estatal y promover un acercamiento de las instituciones públicas al ciudadano así como una mayor confianza en la gestión del Estado. Continuarán ofreciendo, por parte de aquellos países iberoamericanos que más han avanzado en esta materia, apoyo a quienes lo soliciten para iniciar trabajos en este ámbito.
4. Fomentar el intercambio de buenas prácticas y la cooperación en la simplificación de trámites en la mejora regulatoria y en los procesos de gobierno electrónico entre los países iberoamericanos.
5. Reconocer que la violencia provocada por la delincuencia organizada transnacional, en particular por el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y el lavado de dinero, representa una grave amenaza para el bienestar y la seguridad de los ciudadanos, así como para el crecimiento, el desarrollo económico y, en algunos contextos, la estabilidad democrática y el Estado de Derecho.

Impulsar, por ello, la articulación y una mayor coordinación de los esfuerzos operativos y de cooperación encaminados a promover el fortalecimiento institucional relacionado con la prevención, investigación y persecución criminal contra la delincuencia organizada transnacional en consonancia con los tratados internacionales vigentes en la materia y con irrestricta garantía de los derechos humanos.

Considerar, asimismo, la aplicación de mejores prácticas y explorar nuevas formas y enfoques, en el marco de los mecanismos internacionales existentes, para luchar contra estos flagelos.

6. Analizar las consecuencias políticas, económicas y sociales de las medidas que se han adoptado o están siendo discutidas en

algunos países para legalizar el consumo de ciertas drogas, lo cual supone un cambio significativo con respecto a las convenciones internacionales vigentes.

7. Respaldar, asimismo, la celebración de una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, a más tardar en 2015, con el objetivo de evaluar los logros y las limitaciones de las políticas actuales para enfrentar dicho problema, en particular la violencia que generan la producción, el tráfico y el consumo de drogas en todo el mundo, así como para identificar las acciones que permitan incrementar la eficacia de esas estrategias e instrumentos con que la comunidad internacional se enfrenta al desafío que supone el problema mundial de las drogas y sus consecuencias.
  8. Reafirmar el compromiso común de avanzar en el fortalecimiento de las políticas y programas nacionales orientados a universalizar el acceso a la atención integral de calidad a la primera infancia en educación, salud, nutrición y bienestar general, involucrando a todos los sectores y actores sociales de cada nación.
- e) Subrayando la importancia de la cultura y de la educación como factores de inclusión y cohesión social y de desarrollo sostenible, convenimos:
1. Impulsar el Espacio Cultural Iberoamericano, afirmando el valor singular de la cultura que compartimos y de su diversidad, velando por los derechos culturales y facilitando la circulación y el intercambio de bienes y servicios culturales en la región.
  2. Impulsar la producción cultural y las industrias culturales de la región y aumentar el intercambio de bienes y servicios culturales, potenciando su valor, basado en la creatividad, el conocimiento y la innovación, favoreciendo el acceso a la cultura como factor de desarrollo y de inclusión social y estimulando las iniciativas tanto de carácter público como privado en el ámbito cultural.
  3. Proteger el acervo cultural de nuestros países, adoptando las medidas jurídicas, administrativas y prácticas necesarias para prevenir el expolio y el tráfico ilícito de bienes culturales. Im-

plementar, asimismo, campañas de difusión y estrategias de cooperación bilateral y multilateral que preserven y salvaguarden el patrimonio cultural, material e inmaterial para las futuras generaciones y que permitan beneficiarse de él en armonía con la globalización del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

4. Redoblar los esfuerzos orientados a cumplir con los objetivos establecidos en el “Programa Metas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, adoptado en la XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata de 2010.
5. Profundizar el desarrollo de políticas educativas de carácter intersectorial con equidad e inclusión que permitan disminuir las desigualdades en materia de acceso y calidad de la educación en todos sus niveles.
6. Seguir promoviendo el acceso universal de los alumnos y docentes a las tecnologías de la información y comunicación (TICs) que garantice una educación de calidad y una integración plena en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En este ámbito, impulsar un mayor acercamiento entre las instituciones responsables de generar conocimiento y fomentar la cooperación entre los países iberoamericanos.
7. Fomentar el intercambio educativo, en particular a nivel superior y tecnológico; promover la participación y actualización de una oferta académica de calidad en el sistema educativo, especialmente en las universidades y otros centros de educación superior; y en este marco, estimular esquemas de cooperación y entendimiento que posibiliten el efectivo reconocimiento recíproco de grados y títulos.
8. Estimular una mayor participación de las empresas en la formación técnico- profesional mediante contratos de formación y aprendizaje y programas de capacitación, para lograr una mayor preparación de los jóvenes, promover su espíritu emprendedor, su acceso e integración productiva en el mercado de trabajo y el uso de las nuevas tecnologías.

- f) Dado que uno de los principales desafíos de nuestros Gobiernos es la creación de empleo sostenible y de calidad, acordamos :
1. Fortalecer los servicios públicos de empleo a fin de reforzar el mercado laboral y generar empleo productivo de calidad, con un salario digno y una protección social adecuada.
  2. Promover y asegurar el pleno respeto de los principios y el ejercicio de los derechos en el trabajo contenidos en los convenios fundamentales de la OIT, mediante el fortalecimiento, entre otros, de los servicios de inspección, conciliación e información laboral de los Ministerios o Secretarías de Trabajo/Empleo.
  3. Alentar al sector privado para que, en forma coordinada con las políticas nacionales, siga contribuyendo a crear empleo de calidad.
  4. Fortalecer el diálogo social para promover la creación y el mantenimiento de empleos productivos de calidad, especialmente para las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, así como personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.
  5. Continuar impulsando la capacitación y la formación para favorecer y promover el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes y de los grupos vulnerables y, al mismo tiempo, fomentar la formación profesional en el lugar de trabajo y los programas de aprendizaje y pasantías para mejorar las competencias y habilidades continuas del personal de las empresas, en consonancia con las demandas del mercado laboral y, en ese sentido, facilitar la oferta modular y a distancia para conciliar el trabajo y la vida personal.
  6. Redoblar los esfuerzos para la inserción progresiva de los sectores informales en los sistemas de protección laboral, de seguridad social y de tributación para que puedan crecer e insertarse laboralmente.

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos:

1. Suscribimos los acuerdos alcanzados en la XIV Reunión Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes (RIMPE), la I Reunión de Ministros Iberoamericanos de Fomento, la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Empleo y Seguridad Social, la XXII Conferencia Iberoamericana de Educación, la XV Conferencia Iberoamericana de Cultura, la Reunión de Alto Nivel de Asuntos Económicos, la I Reunión Iberoamericana de Ministros de Interior y de Seguridad Pública y la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Industria y Responsables de la Pequeña y Mediana Empresa, incluidos en sus correspondientes Declaraciones; y adoptamos la Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública y la Carta Iberoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, provenientes de dos de esas reuniones.
2. Tomamos nota con interés de las Declaraciones y conclusiones emanadas de los Foros, Seminarios y Encuentros preparatorios celebrados en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana.
3. Recibimos las Declaraciones y conclusiones provenientes de otras reuniones iberoamericanas sostenidas al margen de la Conferencia, que son una muestra de la vitalidad y diversidad de la Comunidad Iberoamericana.

Los documentos recogidos en los párrafos 1, 2 y 3 han sido incluidos en la publicación especial “Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de Otras Reuniones Iberoamericanas 2012”.

4. Registramos con satisfacción el ingreso en la Conferencia Iberoamericana de la República de Haití como Observador Asociado.
5. Expresamos nuestro mayor agradecimiento a SM el Rey y al Gobierno del Reino de España, al pueblo español y a la ciudad de Cádiz por el recibimiento brindado con ocasión de esta Cumbre.

6. Destacamos los esfuerzos llevados a cabo tanto por la Secretaría Pro Tempore como por la SEGIB en el desarrollo de los trabajos de la Conferencia Iberoamericana 2012 y en la organización de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz.
7. Reiteramos nuestro agradecimiento al gobierno de Panamá por su ofrecimiento de realizar la XXIII Cumbre Iberoamericana en Ciudad de Panamá.
8. Y suscribimos la presente Declaración de Cádiz, y el Programa de Acción que forma parte integrante de ella, en dos textos originales en idiomas español y portugués, ambos igualmente válidos, en Cádiz, España, el 17 de noviembre de 2012.



## RELACIÓN DE AUTORES

**JOSETTE ALTMANN BORBÓN.** Historiadora y politóloga. Se desempeñó como Coordinadora Regional de Cooperación Internacional y Directora del Observatorio de la Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) de la Secretaría General de FLACSO desde el 2006 hasta el 2012. Profesora en la Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Pos Grado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Ha publicado y colaborado en diversos libros. Entre sus últimas publicaciones se destaca, Altmann Borbón, Josette *et al.* *Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado.* FLACSO-Secretaría General/AECID, 2011; Altmann Borbón, Josette (Ed.) *América Latina y el Caribe: Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General. Altmann, Borbón, Josette (Ed.) *América Latina: Caminos de la integración regional.* San José, Costa Rica: FLACSO, 2012.

**ISABEL ALVAREZ ECHANDI.** Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Actualmente estudiante del grado de Licenciatura en Derecho por la misma universidad. Es investigadora de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales desde el 2011. Su más reciente investigación académica se enmarca dentro de la historia política reciente donde realizó un análisis de los discursos a acerca de la figura política de Oscar Arias Sánchez presentes en la prensa escrita costarricense. Dentro de sus publicaciones figura *Mirando al Norte: Algunas tendencias de la migración latinoamericana.* San José, Costa Rica: FLACSO, 2012.

**ALICIA BÁRCENA.** Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Previamente se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y cumplió tareas como Jefa de Gabinete y anteriormente como Jefa Adjunta de Gabinete de Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas. En la CEPAL ocupó el cargo de Secretaria Ejecutiva Adjunta y Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. En las Naciones Unidas fue Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinadora del Proyecto Ciudadanía Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Ha sido profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha publicado numerosos artículos sobre desarrollo sostenible, políticas públicas, medio ambiente y participación pública.

**ENRIQUE BARÓN CRESPO.** Doctor en Derecho y en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad de ICADE-Madrid. Diplomado de École Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales (ESSEC) de París. Presidente del Instituto Universitario Euroforum. Diputado del Parlamento Europeo. Ex Presidente del Parlamento Europeo (1989-1992) y del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo. Presidente de la Comisión de Comercio Internacional y de la Comisión de Asuntos Exteriores. Ex Ministro del Gobierno de España que concluyó las negociaciones de adhesión a la Comunidad Europea. Miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. Autor de ensayos y artículos sobre temas políticos, económicos y sociales. Entre sus libros más recientes se encuentran: «Europa, Pasión y Razón», «Constitucionalización del Poder Legislativo de la Unión Europea» «El error del milenio», “Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales” y “Las Américas insurgentes”.

**ADRIÁN BONILLA.** Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó cinco libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana. También ocupó un sinnúmero de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

**EDWIN W. CARRINGTON.** Director de la División de Comercio e Integración de Comunidad (CARICOM). En 1975, Carrington fue el representante de CARICOM durante las negociaciones del Convenio de Lomé. De 1985 a 1990, fue Secretario General de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), antes de servir como Secretario General Adjunto desde 1977. Se convirtió en el Secretario General de la Comunidad del Caribe en agosto 1992 sirviendo hasta diciembre de 2010. Este man-

dato ha sido el más largo en el puesto. Actualmente se desempeña como Embajador de Trinidad y Tobago ante la Comunidad del Caribe.

**ROBERT DEVLIN.** Economista del Banco Interamericano de Desarrollo desde 1994, más recientemente como Director Adjunto del Departamento de Integración y Programas Regionales. Anteriormente, había trabajado desde 1975 con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, donde se desempeñó como Director Adjunto de la División de Comercio Internacional, Finanzas y Transporte. Devlin tiene un Doctorado en Economía de la American University, Washington, DC. Ha sido profesor en la Escuela Johns Hopkins de Estudios Internacionales Avanzados en Washington, DC, durante el período 1987-1990. Ha publicado cuatro libros, incluyendo Puentes para el Desarrollo (con Antoni Estevadeordal, BID, 2004), y numerosos artículos en las áreas o economía internacional y desarrollo económico.

**ROLANDO DRAGO.** Actualmente es el Embajador de Chile en Cuba. El Embajador Drago egresó de la Academia Diplomática en 1979, y en su carrera como miembro del Servicio Exterior ha cumplido funciones en las Embajadas de Chile en Grecia, donde ejerció como Cónsul en Atenas (1981-1985); en China; como Cónsul en Singapur (1991-1992); en Italia y como Ministro Consejero en la Embajada de Chile en Sudáfrica (2003-2004). En 2006 fue enviado como Embajador de Chile en Indonesia y entre 2007 y 2009, Embajador de Chile en Venezuela. En el Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha desempeñado en las Direcciones General de Relaciones Económicas; de Política Bilateral y Seguridad Internacional y Humana (ex Política Especial); como jefe de gabinete del Director General Administrativo; como jefe de la Unidad Foro de Cooperación Económica Países Asia del Este y América Latina (FOCALAE); como Subdirector de Recursos Humanos y posteriormente como Director del área (2005-2006) y como Director General de Ceremonial y Protocolo, entre 2009 y 2010.

**TOMÁS DUPLÁ DEL MORAL.** Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1970) y tiene los grados de Máster (MS, 1983) y doctor (PhD, 1985) en Sociología por la Universidad de Wisconsin, Madison. En febrero de 1989 ingresó en la Comisión Europea, donde ha trabajado como responsable geográfico (Desk Officer) para Palestina y Líbano (1989-1992), Jefe de Sector “Territorios Ocupados de Cisjordania y la Franja de Gaza” (1992-1993), Representante de la Comisión Europea para los Territorios Ocupados en Jerusalén

y Jefe de las Oficinas de Asistencia Técnica de la Comisión Europea en Jerusalén y Gaza (1994-1996), Jefe de la Unidad Mashrak en Israel (1996-2001) y Jefe de la Unidad de Asuntos Horizontales América Latina (2001-2004). Desde enero de 2004 a septiembre 2007 ha sido Director para América Latina en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea. Desde enero a septiembre 2007 ha sido Director General Adjunto en funciones para Asia y América Latina. Desde octubre 2007 hasta diciembre 2011 ha sido Director para el Mediterráneo Sur y Oriente Medio y Próximo en la referida Dirección General. Desde enero 2011 es Director para las Américas en el Departamento de las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior.

**BENITA FERRERO-WALDNER.** Doctora en Derecho por la París-Lodron-Universidad de Salzburgo (Austria), diplomática y Doctora Honoraria de la Universidad Americana-Libanesa (Beirut). Inició su carrera profesional trabajando en el sector privado en los años 70, para pasarse a la diplomacia austríaca en 1984. En enero de 2004 fue candidata a la Presidencia de Austria. En el 2011 ha sido nombrada Presidenta de la Fundación “EULAC” Unión Europea con América Latina y Caribe y también Presidenta de la Fundación “Euroamérica”. Ha recibido varias condecoraciones en diferentes países; fue diplomática Europea del Año (European Diplomat of the Year) por el European Voice Magazine (2007), XVI Premio Blanquerna, otorgado por Generalitat de Cataluña (2009), y últimamente ha sido galardonada con la “Gran Insignia de Honor” por los Servicios Prestados a la República de Austria (2010) entre otros. Ha publicado numerosos artículos, ensayos y libros entre los que destacan “Fijando rumbo en un mundo cambiante” (“Charting course in a changing world”) y “La Cooperación para el Desarrollo – retos y visiones”.

**RODRIGO GAETE VIDAL.** Director General Adjunto de Asuntos Bilaterales, Alto Funcionario para la Cumbre CELAC-UE. Estudio Ciencias Políticas y Administrativas y Administración Pública, en la Universidad de Chile. Ingreso al Ministerio de RREE en 1976. Ha servido en Canadá, Brasil, EEUU y Kenia, en este último país como Embajador, y como Representante Permanente ante la Unión Africana, el PNUMA y Hábitat. Director Comisión para el Intercambio Educativo Chile y EEUU y del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza.

**ENRIQUE GARCÍA.** Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, banco de desarrollo de América Latina que agrupa a 18 países accionistas. Licenciado y magister en Economía y Finanzas de St. Louis University y Doctor por la American University. Ha sido Ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia y Jefe del Gabinete Económico y Social entre 1989 y 1991. Ha sido Gobernador por su país en el Grupo del Banco Mundial, el BID y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, y miembro del Comité de Desarrollo del BIRF y del FMI. En el ámbito internacional, se desempeñó como funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante 17 años, donde fue Tesorero de la Institución luego de haber ocupado otras altas posiciones directivas. Es Vicepresidente de Canning House y miembro del Consejo Directivo del Diálogo Interamericano, del Consejo Asesor del Programa de América Latina del Centro Woodrow Wilson, del Patronato de la Fundación Doña María de las Mercedes en España, del Consejo del Decano de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, del Consejo Asesor del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, entre otros.

**RAFAEL GELABERT.** Es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1978). Jefe de la Unidad para la Comunidad Andina de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea desde el 2005. Ha sido Jefe de Unidad Adjunto de la Unidad de Asuntos Horizontales de la Comisión Europea, en la Dirección de Latinoamérica y los Balcanes Occidentales. Ha trabajado en el seguimiento del Programa de Fondos Estructurales Europeos. En 1994 fue el responsable de la coordinación de las negociaciones para los acuerdos euro-mediterráneos de asociación con los países del Magreb. Fue Consejero Económico en la Delegación de la Comisión Europea en México en 1989. En 1987 formó parte de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías-Luxemburgo.

**MIRTA GRANDA AVERHOFF.** Ingeniera Nuclear. Actualmente es Ministra Consejera y Especialista Principal de la Dirección de Asuntos Multilaterales en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba. En los últimos 12 años se ha desempeñado en diferentes responsabilidades en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el servicio diplomático cubano. Está a cargo de los Temas de Globales (CELAC, Cumbres Iberoamericanas, mecanismo ALC-UE), Candidaturas, Comité de las ONGs del ECOSOC, entre otros.

**ENRIQUE V. IGLESIAS.** Economista uruguayo. Actualmente Secretario General Iberoamericano. Fue Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En su país ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del Banco Central. Fue el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en 1981 y recientemente formó parte de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU para formular recomendaciones sobre la reforma de la organización y sobre la paz, el desarrollo y la seguridad nacional. También ha sido miembro de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para impulsar el Programa Alianza de Civilizaciones, propuesto conjuntamente por los Jefes de Gobierno de España y Turquía.

**RICARDO LAGOS.** Abogado, economista, académico, investigador y político chileno. Fue Presidente de la República entre el 11 de marzo de 2000 y el 11 de marzo de 2006. Ha sido también enviado especial de la ONU para tratar el cambio climático. Una de las principales figuras de la Concertación de Partidos por la Democracia dado su carácter protagónico en éste, miembro y fundador del Partido por la Democracia, Ricardo Lagos fue una de las principales figuras opositoras al régimen militar de Augusto Pinochet. Una vez logrado el retorno a la democracia, Lagos ejerció como ministro de Educación y de Obras Públicas durante las presidencias de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

**GÜNTHER MAIHOLD.** Doctor en sociología y ciencias políticas por la Universidad de Regensburg/Alemania. Es Subdirector del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en Berlín/Alemania. Actualmente es Titular de la Cátedra Extraordinaria Guillermo y Alejandro de Humboldt en la UNAM y El Colegio de México, Ciudad de México.

**IÑIGO MÉNDEZ DE VIGO.** Actual Secretario de Estado para la Unión Europea. Desde su designación como Consejero Especial del Secretario General del Consejo de Europa en 1984, su carrera política se ha centrado en los asuntos europeos. Trabajó en el Parlamento Europeo desde 1992 hasta 2011. Se ha dedicado a actividades docentes, especialmente como Catedrático de Derecho Constitucional. Es el Presidente del Colegio de Europa y Catedrático Jean Monnet ad

honorem. También ha publicado un gran número de libros referentes al proceso constitucional europeo.

**ALFREDO MORENO CHARME.** Ingeniero Civil Industrial por la Universidad Católica de Chile. Adicionalmente obtuvo con honores el grado de Máster in Business Administration, MBA, en la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Ha desarrollado una destacada trayectoria profesional tanto en Chile como en el extranjero. Fue parte del G-50, un grupo de cincuenta líderes latinoamericanos seleccionados por la revista *Foreign Policy*, la más destacada publicación de relaciones internacionales de los Estados Unidos. Además fue miembro, entre otros, del Consejo Internacional de la Fundación Dom Cabral en Brasil, y del Global Advisory Board del Graduate School of Business de la Universidad de Chicago. En el ejercicio de estos cargos, el señor Moreno ha desarrollado una vasta red de contactos internacionales tanto en el ámbito público como privado. Fue presidente de ICARE, corporación privada sin fines de lucro, que promueve la excelencia empresarial en Chile.

**SANTIAGO MOURAO.** Diplomático de carrera, ha servido en las Embajadas de Brasil en Washington y en Asunción, así como en la Misión Permanente de Brasil junto a las Naciones Unidas. Actualmente es Director del Departamento de Europa en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

**MARÍA SALVADORA ORTIZ.** Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, París III. Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2007. Ha sido embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2002-2006. Además, ha sido representante del Gobierno de Costa Rica en diversas reuniones en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y en el marco de la UNESCO. También ha ocupado diversos cargos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia entre 1974 y 1990. Cuenta con múltiples publicaciones sobre literatura, novela y pensamiento latinoamericanos.

**FÉLIX PEÑA.** Especialista en relaciones comerciales internacionales. Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid. Licenciado en Derecho Europeo por la Universidad Católica de Lovaina. Ha trabajado en el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Cancillería argentina y en el Ministerio de Economía, donde fue subsecretario de

Comercio Exterior. Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Módulo Jean Monnet en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Es miembro del comité Ejecutivo del CARI.

**MARIO PEZZINI.** Director del Centro de Desarrollo de la OCDE. Una institución al servicio de cuarenta y dos países miembros, incluyendo miembros de la OCDE, las economías emergentes y los países de renta media en Desarrollo. Desde su incorporación a la OCDE en 1995, ha ocupado diversos cargos, desde el Administrador Principal de Asuntos Urbanos, Jefe del Programa de Desarrollo Rural de la OCDE, Jefe de la División de Competitividad Regional y Gobernanza y Director Adjunto de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial.

**SOCORRO RAMÍREZ.** Es profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, doctorada en Ciencia Política y con Diploma de Estudios Avanzados en Relaciones Internacionales en la Universidad Sorbona, París I; maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, y Licenciada en Historia. Miembro de la Comisión Presidencial de Fronteras e Integración (COPIAF) colombo-venezolana y coordinadora del Grupo Académico Colombia-Venezuela desde 1998. Autora o coautora de numerosos artículos sobre teoría y práctica de las Relaciones internacionales, política exterior colombiana y latinoamericana, procesos de integración regional, perspectivas de género de las políticas públicas, relaciones de vecindad, conexión internacional del conflicto colombiano.

**RAFAEL RIPOLL NAVARRO.** Licenciado en Derecho, así como diplomado en Comunidades Europeas por la Universidad de Alcalá de Henares y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Libre de Bruselas. Ha sido becado por el programa Leonardo de la Comisión Europea y por el programa Visitantes Internacionales del Gobierno Federal de los Estados Unidos. También ha cursado el programa de Gestión Pública y Liderazgo Político del IESE. Es vocal de la Asociación VIA-Círculo Jefferson, auspiciada por la Embajada de EEUU en España. Su carrera profesional se inicia en Bruselas donde trabaja tanto en el sector público como en el privado en los ámbitos cercanos a la realidad empresarial y en la defensa de los intereses va-



lencianos y españoles ante las instituciones europeas. Posteriormente fue Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Valencia en los ámbitos de relaciones con la Unión Europea, sociedad de la información e innovación tecnológica. Del Ayuntamiento de Valencia pasa a Secretario Autonómico de la Generalitat Valenciana donde durante los últimos ocho años ha ejercido la responsabilidad en los ámbitos de cooperación al desarrollo internacional, relaciones con el Estado y con la Unión Europea, cohesión territorial y actualmente es Secretario Autonómico de Turismo, Cultura y Deporte.

**FRANCISCO ROJAS ARAVENA.** Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Máster en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Internacional. Fue Secretario General de FLACSO (2004-2012) y Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Temprano en su carrera fue profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. También fue profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs* en español, México, y del Consejo Asesor de la Revista *Pensamiento Iberoamericano*, España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Autor y editor de más de medio centenar de libros. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

**JOSÉ ANTONIO SANAHUJA.** Doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido investigador o consultor de entidades como la Comisión y el Parlamento Europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, BID, PNUD, y SEGIB. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional). Ha impartido cursos y conferencias en

distintas universidades españolas y de otros países, y es autor de distintos libros y artículos sobre cooperación al desarrollo, regionalismo contemporáneo, y economía política internacional.

**JULIO MARÍA SANGUINETTI.** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, fue Presidente de Uruguay en dos períodos (1985-1990, 1995-2000). Anteriormente ocupó el Ministerio de Industria y Comercio (1969-1971) y de Educación y Cultura (1972), y luego una banca en el Senado de la República (2005-2010). Presidió el Centro Regional para el Fomento del Libro de UNESCO (1975-1984) y en Uruguay la Comisión Nacional de Bellas Artes (1967-1973). Ha publicado numerosos libros sobre temas históricos, artísticos y jurídicos, como “El doctor Figari”, “El temor y la impaciencia”, “La Agonía de una Democracia” (que recibió el Premio Bartolomé Hidalgo a la mejor obra de 2009, en su categoría) y, recientemente, “La reconquista”. Ejerce el periodismo desde siempre, siendo actualmente columnista de los diarios El País (Madrid), La Nación (Buenos Aires) y El País (Montevideo). Preside el Consejo de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas y la Fundación Círculo de Montevideo. Fue Secretario General del Partido Colorado. Entre otros galardones, es Premio Bolívar de UNESCO (2000), “Pluma de Honor” de la Academia de Periodismo argentina (2008) y acaba de recibir el Premio “Giovanni Battista Cúneo”, de la Región Liguria (Italia, 2012).

**JORGE VALDEZ.** Director Ejecutivo de la Fundación EU-LAC. Hasta octubre de 2011 fue Embajador de Perú ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo, así como Jefe de Misión de Perú ante la Unión Europea. Durante su carrera profesional ha ocupado puestos importantes, entre ellos los de Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores, Representante Permanente ante las Naciones Unidas, Embajador ante la República de Sudáfrica, Ministro de la Embajada en Estados Unidos. En el Ministerio de Asuntos Exteriores de Perú ocupó sucesivamente los puestos de Director General para Relaciones Bilaterales, para Asuntos Económicos, y para Asuntos Multilaterales. Otros puestos diplomáticos han sido en las Embajadas de Perú en Venezuela, Argentina y el Reino Unido, así como en la Misión Permanente de Perú ante las Naciones Unidas. Fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores de su país, el Embajador Valdez ha sido miembro del Consejo Directivo de la Comisión Nacional para la Promoción de las Exportaciones, PROMPEX, Presidente Ejecutivo del

Comité Peruano para la Cooperación con el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, PERU-PECC, Consejero del Secretario General de la Comunidad Andina en materia de la Política Exterior Común y de la Política Común de asuntos medioambientales.

**ROBERTO YEPE.** Licenciado en Relaciones Políticas Internacionales y en Derecho. Ingreso al Ministerio de Relaciones Exteriores en 1996, ocupando diversos puestos. Entre el 2001 y el 2004 fue Consejero Segundo Jefe de Misión en la Embajada de Cuba en Brasil. Entre el 2009 y el 2011 fue Subdirector en la Dirección de América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores. Actualmente es profesor de la Disciplina Jurídica en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Entre otros eventos internacionales, ha formado parte de las comitivas técnicas de las delegaciones cubanas en Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Petrocaribe (Maracaibo 2008 y Cienfuegos 2007), Cumbres de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (Rio de Janeiro 1999 y Viena 2006); Cumbres Iberoamericanas (La Habana 1999, Montevideo 2006 y Santiago de Chile 2007); Cumbres Sur (La Habana 2000 y Doha 2005); Cumbre de la Asociación de Estados y del Caribe (Panamá 2005); Cumbre del ALBA (Caracas y La Habana 2009); en reuniones ministeriales del CARIFORUM, el Grupo de Países ACP y reuniones conjuntas del Grupo ACP y la Unión Europea (1998-99); Consejos de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe (La Habana 1996 y Cartagena 1997); así como en las tomas presidenciales en Brasil (2002), Bolivia (2006), Chile (2006), Colombia (2006) y Ecuador (2007).

**JOSÉ ANTONIO ZABALGOITIA TREJO.** Director General de Organismos Regionales Americanos y Coordinador Nacional por México del Grupo de Río. Es miembro del SEM desde 1989 y en 2001 ascendió al rango de Ministro. Ha sido Embajador de México en Bolivia; coordinador general de asesores de la oficina del titular de la dependencia y director general para América Latina y El Caribe. Además ha estado adscrito a las embajadas de México en España y Estados Unidos.



**FLACSO**  
Secretaría General



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaría-Geral  
Ibero-Americana

