

**LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA**

**VISIONES REGIONALES
Y SUBREGIONALES**

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

VISIONES REGIONALES
Y SUBREGIONALES

LUIS GUILLERMO SOLÍS
FRANCISCO ROJAS ARAVENA
COORDINADORES



OBREAL

OBSERVATORIO PARA LAS
RELACIONES
EUROPA-AMÉRICA LATINA



FLACSO
Secretaría
General

337.1
I 8 in

REC- 4650
CUT. 12914
BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 2 de mayo/2007
Categoría:
Frecuencia:
Ejemplares:
Autor: Francisco Rojas

FLACSO Secretaría General
www.flacso.org

Diseño y Diagramación:
José Navarro y Leonardo Villegas
San José, Costa Rica.

Impreso en:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664



Editorial Juricentro, 2006.
Teléfono: 221-1407
Av. 6, Calles 15 y 17,
San José, Costa Rica.

INDICE

Presentación	7
Francisco ROJAS, Secretario General	
Introducción.....	11
Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.	
Un marco analítico para los procesos de integración regional.....	13
Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.	
Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe:	
Más allá de los rituales, un futuro necesario.....	49
Guillermo YUNGUE.	
A Nova Lógica Global e os Procesos de Integracao	
Latinoamericanos.....	77
Gilberto DUPAS.	
Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana	133
María Cristina SILVA PAREJAS.	

Integración Regional: El caso del Ecuador163
Claudia DONOSO.

**Integración Centroamericana: Una vista de los intereses
salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa .. 219**
Rafael A. SANCHEZ.

**La Integración Centroamericana: Una mirada desde
Costa Rica 259**
Daniel MATUL.

**Integración en América Latina: Crisis de los modelos
regionales y ausencia de certidumbres 309**
Josette ALTMANN Borbón.

**Cuba: Experiencia de Desarrollo Social Ético y Democracia
Participativa325**
Elena DIAZ, Eugenio ESPINOZA.

ANEXO

**CUARTA CUMBRE UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA
Y CARIBE / DECLARACIÓN DE VIENA..... 351**

PRESENTACION

FRANCISCO ROJAS ARAVENA
SECRETARIO GENERAL

La integración latinoamericana constituye uno de los procesos históricos más prolongados, y también más azarosos, de la historia regional. Aspiración más que realidad, la integración latinoamericana ha sido objeto de numerosos abordajes académicos, todos los cuales, en su diversidad, parecieran coincidir en un aspecto clave: la integración regional no es un fenómeno unívoco sino que se expresa en una pluralidad de escenarios y modalidades que requieren, para ser comprensibles, de abordajes subregionales.

Este texto sigue precisamente ese derrotero. Se reúnen aquí ensayos que reflejan la muy plural realidad de la integración latinoamericana tal y como se percibe desde diversos escenarios geopolíticos. Preparados por investigadoras e investigadores provenientes de distintos trasfondos nacionales, representan una colección muy variopinta de posiciones y entendimientos que reflejan, con

meridiana claridad, la imposibilidad de atribuir a la integración latinoamericana un carácter signado por la homogeneidad.

La experiencia integradora latinoamericana es, también, muy diferente a la europea. No es extraño que así sea debido a razones tanto históricas, como socioeconómicas y políticas. El inútil ejercicio que pretende encontrar en la integración europea un paradigma relevante para América Latina no deber inhibir, sin embargo, la realización de un diálogo cada vez más intenso entre las dos regiones con el fin de potenciar la aspiración integradora común. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Observatorio para la Relaciones Europa-América Latina (OBREAL) se han asociado en este importante esfuerzo en un afán por descubrir nuevas áreas de trabajo y generación de nuevo conocimiento en este ámbito. El resultado de esta asociación ha sido un fructífero diálogo del cual este libro es una primera muestra.

Resultará evidente para el lector que de todos los desafíos que los ensayos incluidos en esta obra señalan, el que más inhibe el desarrollo de la integración latinoamericana sigue siendo la gran asimetría que, tanto entre como al interior de los Estados de la región, continúa dominando los principales espacios de las agendas políticas del área. Mientras subsistan esas asimetrías resultará muy difícil, si no imposible, generar la cultura política y la institucionalidad integradora necesarias para concretar la unidad latinoamericana. También lo será convertir al sueño de la integración (cuya legitimidad es indudable y cada vez más necesaria en el marco de un mundo dominado por la globalización y los grandes bloques comerciales), en una realidad que pueda ser efectivamente utilizada para mejorar las condiciones de vida de las y los latinoamericanos.

La integración latinoamericana es hoy, sin embargo, un proceso que no sólo se realiza desde los espacios públicos y estatales. Hay "otra" integración, aquellas que se produce y

reproduce en los amplios espacios privados en donde reside la sociedad civil. En estos espacios de informalidad, también es posible hallar integración y promoverla. De allí la importancia de realizar aproximaciones más inclusivas y plurales, más creativas y heterodoxas, a un tema que por demasiado tiempo fue ámbito exclusivo de "lo oficial".

La publicación de este libro ha sido posible gracias a la colaboración de importantes académicos latinoamericanos que desde distintas ópticas analizan los temas referidos a la integración latinoamericana y caribeña. En la Secretaría General de la FLACSO desarrolló una tarea esencial Stella Saenz quien le dio seguimiento con los autores y luego en la organización de los textos finales. Marta Guzmán y Leonardo Villegas contribuyeron de manera decisiva en la producción de los originales del libro. Estamos muy complacidos del interés expresado por la Editorial Juricentro en este libro y agradecemos el interés personal de Gerardo Trejos en la publicación de esta obra.

El libro está organizado en torno a nueve capítulos. Los dos primeros entregan una perspectiva global y un marco analítico político de los procesos de integración en América Latina y el Caribe en el período reciente. Seguidamente, los tres capítulos siguientes abordan tres casos suramericanos, Brasil, Chile y Ecuador. Luego dos capítulos analizan la dimensión centroamericana de la integración, con énfasis en las perspectivas de El Salvador y Costa Rica. La última sección incluye dos artículos. El primero analiza la crisis de los modelos regionales y la falta de certidumbre en torno a la hegemonía de algún modelo de integración; el siguiente analiza la experiencia de Cuba y su modelo de desarrollo en el contexto regional. El libro incluye como anexo la Declaración de Viena que surgió de la IV Cumbre Europa América Latina.

Al celebrar la publicación de esta colección, la Secretaría General de la FLACSO reitera el compromiso de continuar fomentando el debate sobre este importante tema.

También ratifica el interés de la FLACSO de desarrollar aún más el diálogo con organizaciones europeas que, como OBREAL, constituyen importantes puntos de referencia para la profundización de los vínculos entre entidades científicas y académicas de las dos regiones.

INTRODUCCIÓN

RAMÓN TORRENT*

El Observatorio de las Relaciones Unión Europea – América Latina (OBREAL) es un proyecto de cooperación concebido por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y financiado a través de EuropeAid. Para desarrollar el mismo se creó un consorcio homónimo compuesto por 23 instituciones de investigación de la UE y de América Latina que ganó el correspondiente concurso público convocado por la Comisión (ver www.obreal.org). Este consorcio tiene personalidad jurídica propia y está coordinado por la Universidad de Barcelona.

Aunque su financiación provenga de la Comunidad Europea, OBREAL no fue concebido como un proyecto “de la UE para América Latina” sino como un proyecto efectivamente bi-regional. Esta es la razón por la cual para quienes

* Ramón Torrent, Universidad de Barcelona, Coordinador de OBREAL

promovimos la propuesta era esencial conseguir la participación de la FLACSO en el proyecto. Nadie mejor que la FLCASO (toda la FLACSO con sus diferentes sedes, representada por su secretaria general) podía garantizar la latinoamericanidad de un proyecto que agrupaba instituciones de investigación en el área de las ciencias sociales. Y ésta es también la razón por la cual la FLACSO es miembro de la Junta Directiva de OBREAL.

Los trabajos reunidos en esta obra constituyen la primera aportación escrita colectiva de la FLACSO a las actividades de OBREAL. Es significativo que el hilo conductor de los mismos sea la integración latinoamericana, el reto y el objetivo que laten detrás de la propia creación y existencia de la FLACSO.

En estos momentos, los procesos de integración regional de se han desarrollado en América Latina se encuentran en una difícil encrucijada. Queda claro que no puede pretenderse seguir avanzando por caminos que no han permitido alcanzar los objetivos inicialmente fijados; con este enfoque se corre el riesgo de simplemente agravar el deterioro de los procesos y acentuar su pérdida de credibilidad. Pero no están nada claras cuáles son las vías adecuadas para avanzar o, al menos, para consolidar los logros ya conseguidos y evitar retrocesos. Esta situación exige lucidez, rigor intelectual e independencia en el análisis así como imaginación y marcada orientación política a la hora de apuntar vías de solución. Como éstas son las características que deberían definir el trabajo universitario en el área de las ciencias sociales, estamos pues en una situación donde los universitarios podemos y debemos hacernos oír, siempre que tengamos algo realmente útil e interesante que decir. A través de esta obra colectiva de la FLACSO, OBREAL intenta colaborar en esta tarea. Corresponde ahora a todas y todos los lectores aplicar a su examen crítico la lucidez, rigor intelectual e independencia a los que me acabo de referir.

UN MARCO ANALÍTICO PARA LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL¹

RAMON TORRENT*

La integración regional es presentada en ocasiones como un proceso unidireccional, que avanza en fases sucesivas desde la creación de un área de libre comercio hacia formas más amplias y más profundas de integración. Este enfoque no parece correcto, sobre todo por una razón estrictamente empírica: la realidad demuestra que los procesos de integración regional arrancan de manera distinta y siguen caminos distintos

* Ramon Torrent, Universidad de Barcelona, Coordinador de OBREAL

1 Una primera versión en inglés de este trabajo fue publicada con el título "Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework" como Capítulo 6 del libro *Bridges for Development: Policies and Instruments for Trade and Integration*, R. Devlin y A. Estevadcordal eds., Inter-American Development Bank, Washington D.C. 2003. Esta nueva versión en español servirá como marco teórico de un capítulo introductorio de un libro colectivo de la Red MERCOSUR sobre el estado del MERCOSUR como proceso de integración 15 años después de la firma del Tratado de Asunción.

que pueden avanzar en direcciones diferentes, aunque todos esos caminos compartan algunos elementos.²

Si nos concentramos en la naturaleza de la Integración Económica regional (IER) más que en sus consecuencias económicas, debemos concluir que dicha naturaleza es definida esencialmente por los instrumentos legales que fundamentan y proporcionan el marco de cada proceso (sin olvidar nunca que el mismo derecho puede dar lugar a distintas prácticas). Es por ello que el establecimiento de un marco analítico de la IER debe enfatizar la discusión de los aspectos jurídico-institucionales.

La IER pretende moldear precondiciones sociales y económicas con el fin de alcanzar unos objetivos mediante el uso de ciertos instrumentos. Su desarrollo puede ser analizado en términos de diferentes dimensiones, lo cual puede permitir el establecimiento de una tipología de procesos de integración regional. Estos son los temas principales que debería abordar todo marco analítico de la IER; a continuación se enfatiza sobre todo la discusión de los distintos instrumentos y dimensiones.

2 La tesis, tan repetida sin pensar, de que existen "cinco fases" sucesivas en la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política) es rigurosamente falsa. Basta contrastarla con el NAFTA/TLCAN y el propio MERCOSUR. El primero incluye aspectos muy importantes de mercado común en materias que van más allá del comercio de bienes (servicios, inversiones), y en cualquier caso mucho más importantes y amplios que los que incluye el MERCOSUR, sin haberse ni tan sólo planteado el "paso" por la fase precedente, de unión aduanera. Y el MERCOSUR ha tocado muchos temas propios de la unión política (desde la cláusula democrática a la cooperación educativa, judicial y policial) sin haber avanzado prácticamente nada en materia de mercado común. Tampoco el proceso europeo se ajusta a aquella sucesión de fases porque muchos aspectos relativos al mercado común se plantearon en el momento fundacional y no en un momento ulterior. Y, por último, ASEAN demuestra que se puede invertir el proceso y comenzarse con la política para acabar en el comercio de bienes.

Precondiciones y Objetivos de la Integración Regional

Precondiciones

La integración regional no nace en el vacío. Está condicionada por una diversidad de factores. Page distingue los siguientes³:

- La geografía es importante, incluyendo la facilidad de comunicaciones, una precondición que no siempre se da, incluso entre países vecinos (por ejemplo en América del Sur).
- La población cuenta, aunque la experiencia demuestra que la diferencia de tamaño entre Estados miembros no necesariamente crea un obstáculo para el éxito de la integración.
- El tamaño de la economía y la renta per capita son importantes, pero la experiencia demuestra que las divergencias en este aspecto son normales.
- La congruencia política puede ser muy importante en muchos casos.
- Un pasado u origen común o un sentido de comunidad puede ser el factor más importante que subyace a la integración, como en el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM)

A estas precondiciones deben añadirse dos que parecen de gran importancia.

La primera es jurídico-política. La experiencia demuestra que son muy importantes la credibilidad y la eficacia del derecho que fundamenta la integración, sobre todo cuando el

3 Page, S. 2000. *Regionalism Among Developing Countries*. MacMillan Press/Overscas Development Institutc, London.

proceso de IER se articula a través de la producción de reglas jurídicas. Los procesos de IER no pueden quedar garantizados sólo por medio de instrumentos institucionales regionales. Sobre todo en Europa, la experiencia ha demostrado que la fortaleza del proceso es resultado de una actitud general de respeto del derecho por parte de los Estados miembros. Así, esta actitud acaba siendo una precondition para la integración extremadamente importante.

En segundo lugar, también son factores importantes el nivel de gasto público y la estructura de impuestos de los Estados miembros. Si los ingresos públicos se basan en una proporción importante en tarifas (aranceles) o en impuestos sobre las exportaciones,⁴ la política comercial queda, de hecho, subordinada a la política fiscal. Y un nivel de gasto público bajo hace mucho más difícil para los Estados miembros resolver algunas de las consecuencias negativas de la integración. Vale la pena mencionar que si, en el seno de la Unión Europea, los conflictos sobre el gasto público (ayudas de Estado a las empresas, por ejemplo) se mantienen dentro de límites razonables, no es sólo porque existe una política regional de competencia sino porque todos los Estados miembros (al menos hasta la última ampliación) tienen la capacidad presupuestaria suficiente para, dentro de unos determinados límites, financiar grandes programas de ayuda.

Objetivos

La literatura reciente discute de manera adecuada los objetivos económicos y políticos perseguidos por la integración regional (y sus efectos, tanto los buscados como los que surgen sin haber sido buscados). Desde una perspectiva económica, la

4 La política comercial no sólo cubre el régimen de las importaciones sino también el de las exportaciones. Se insiste demasiado poco sobre esta consideración evidente, pero tan a menudo negligida, por ejemplo cuando se analiza la evolución reciente del MERCOSUR.

integración es contemplada sobre todo como un instrumento de desarrollo (o de competitividad y crecimiento). Este fin último es perseguido a través de una serie de objetivos intermedios, normalmente analizados desde dos puntos de vista. En primer lugar, aumenta la competencia y se generan economías de escala como resultado de la ampliación del mercado y del contacto más estrecho entre productores de los distintos Estados miembros. En segundo lugar, la integración regional cambia los patrones de los flujos de comercio así como la localización de la producción.⁵ Se requiere una perspectiva dinámica para discutir estas ventajas porque los beneficios netos de la dinámica de integración, combinados con los llamados efectos no-tradicionales, tales como el efecto de señalamiento y de “consolidación”⁶, pueden ser mucho mayores que sus efectos estáticos de reasignación.⁷

Se acepta ya ahora que “la integración es una cuestión política”.⁸ Estos objetivos políticos más amplios son normalmente resumidos de la manera siguiente⁹:

- Seguridad intra y extra regional
- Adquisición de poder de negociación en el marco del sistema mundial/multilateral
- “Consolidación” (*lock in*) de reformas internas, no sólo en áreas abarcadas directamente por cada proceso de IER sino también en otras áreas.

5 World Bank. 2000. *Trade Blocs: Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press.

6 El término inglés es “lock-in” que pretende transmitir la idea de “echar el cerrojo” sobre una política o normativa al adquirir compromisos internacionales que impiden su reforma.

7 Devlin, R., and R.French-Davis. 1999. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. *The World Economy* 22(2), March.

8 World Bank, *op. cit.*

9 Page, *op. cit.*, Banco Mundial, *op. cit.*, Bouzas, R. 1999. “Regional Trade Arrangements. Lessons from Past Experiences” en M.Rodríguez Mendoza, P. Low, and B. Kotschwar (eds.) *Trade Rules in the Making*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Por lo que se refiere a los objetivos estrictamente económicos, cuando la atracción de inversiones extranjeras directas se convierte en el principal objetivo de la participación en acuerdos comerciales preferenciales, las consecuencias sistémicas de esta política deben ser analizadas cuidadosamente. Esta política puede ser legítima para los países en desarrollo y para acuerdos Sur-Sur en los que todos los miembros desean atraer inversiones extranjeras directas procedentes de los países industrializados. Pero en acuerdos Norte-Sur, los países industrializados deberían siempre poder contestar la pregunta de por qué ellos comparten la idea de canalizar la inversión extranjera directa a un país en desarrollo específico excluyendo a los demás, y en particular a sus vecinos.

Por último, el lenguaje políticamente correcto no debería ocultar el hecho de que la integración regional ha sido y es a menudo utilizada, en todos los continentes, como un instrumento de influencia por los países dominantes o poderosos. Toda evaluación de las relaciones entre la integración regional y el sistema multilateral debe tomar en cuenta esta posibilidad.

Los objetivos pueden cambiar durante el desarrollo del proceso. La historia de la Comunidad Europea y el nacimiento de la Unión Europea son, sin duda, los mejores ejemplos de ello. En la fase inicial, los objetivos eran predominantemente internos (paz y seguridad); los objetivos externos (tales como una mayor presencia en el escenario internacional) adquirieron una importancia creciente tan sólo en los años 1980 y 1990. Un cambio de objetivos puede dar vida al proceso y revitalizar la voluntad política que lo inspira. Pero también puede crear confusión (no sólo en la opinión pública sino también entre los dirigentes políticos, que pueden perder de vista lo que el proceso es en realidad). También puede provocar que se intente encajar nuevos objetivos en un marco que había sido diseñado para perseguir otros fines y que no necesariamente se adapta bien a los nuevos. La experiencia europea ilustra bien ambos peligros.

En cualquier caso, nunca debería olvidarse que la integración regional, por importante que sea, es tan sólo un medio y nunca debería convertirse en un fin en sí misma. Los objetivos de los sistemas políticos de los Estados miembros tomados en su respectivo conjunto son más amplios que aquellos a los que sirve la integración. La integración puede ser un éxito en sí misma sin necesariamente ser un éxito en términos de estos objetivos más amplios. La evolución de la Unión Europea durante los años 1990, incluyendo la creación de la unión monetaria, proporciona el mejor caso real para discutir esta cuestión. Ha sido un éxito en términos de integración porque ha tenido un alto grado de contenido efectivo, fortaleza y dinamismo. Pero ha tenido resultados más bien decepcionantes en términos económicos y ha conducido a una creciente desafección de los ciudadanos respecto a las instituciones europeas o al menos la ha acompañado. Y ello ha generado, a su vez, la necesidad de reformas profundas. En cambio, no puede señalarse ningún efecto negativo mayor durante los primeros treinta años de integración europea, incluso durante sus periodos de relativo estancamiento.

Instrumentos de la Integración Económica Regional

La integración regional es un esfuerzo y una tarea comunes de una pluralidad de Estados que requiere la utilización de los instrumentos disponibles para influenciar la realidad económica y social. Estos instrumentos pueden clasificarse en tres categorías: legislación (reglas jurídicas, normas); actividades públicas (incluyendo la concesión de subvenciones a determinadas actividades económicas desarrolladas por operadores privados); y la redistribución de ingresos mediante transferencias presupuestarias. Como los procesos de IER son un fenómeno internacional, también utilizan los instrumentos

diplomáticos tradicionales del diálogo y la cooperación. A efectos de análisis, estos instrumentos deben quedar netamente diferenciados de las técnicas utilizadas para crearlos así como de los mecanismos institucionales utilizados para asegurar su ejecución adecuada. La materia abarcada por dichos instrumentos define el contenido de la integración regional; las técnicas y los mecanismos institucionales afectan a su fortaleza y su dinamismo, pero no a su contenido. Una breve referencia a ambas cuestiones es necesaria para despejar algunos malentendidos.

Las dos técnicas de la integración y la distinción entre derecho primario y derecho secundario

Hay dos técnicas diferentes para generar normas regionales y proporcionar un marco para actividades públicas. La distinción tradicional entre "intergubernamental" y "supranacional" intenta definir las. Pero esta distinción ha sido utilizada de manera muy descuidada, sobre todo para comparar el proceso europeo (que sería la encarnación de la supranacionalidad) con otros procesos. Por un lado, el proceso europeo tiene un elevadísimo grado de intergubernamentalidad. Para tomar sólo dos ejemplos, la eliminación de aranceles en el comercio intra-zona fue conseguida, esencialmente, a través de un método intergubernamental; y el Sistema Monetario Europeo fue, de principio a fin, un mecanismo intergubernamental basado sobre un acuerdo entre Bancos Centrales sin ningún tipo de intervención por parte de la Comunidad Europea. Por otro lado, la Organización Mundial de Comercio (OMC), como otras organizaciones internacionales, tiene un importante componente de supranacionalidad (por ejemplo cuando aprueba *waivers* – exenciones *ad hoc* – o cuando aprueba la adhesión de nuevos Miembros).

En consecuencia, es mejor substituir esta terminología con otra, más neutral, que se refiere a las dos técnicas que pueden

ser utilizadas por un Tratado de integración (de hecho, por cualquier acuerdo o tratado internacional) para producir normas. Las dos técnicas son: a) introducir reglas en el tratado que los Estados miembros deben cumplir y b) crear, en el marco del acuerdo, algún mecanismo capaz de producir derecho. Por ejemplo, la Comunidad Europea – una entidad con personalidad jurídica y competencias propias- proporciona el paradigma del uso de la segunda técnica. Pero el proceso europeo se basa igualmente en la primera técnica: el propio Tratado de la Comunidad Europea contiene un conjunto de normas que imponen muy amplias e importantes obligaciones a los Estados miembros cuando ellos ejercen sus propias competencias, obligaciones que están enmarcadas por la obligación general de no discriminación por razón de nacionalidad (trato nacional) en ningún área cubierta por el tratado. El NAFTA/TLCAN, en contraste, tan sólo confía en la primera técnica. Muchos acuerdos bilaterales con terceros países de la Comunidad Europea (en solitario o acompañada de sus Estados miembros) también utilizan la segunda técnica: la creación de una institución común capaz de producir derecho adicional que da mayor profundidad al contenido del acuerdo.¹⁰ Hay ventajas e inconvenientes en ambas técnicas. La primera tiende a dar fortaleza y credibilidad pero incurre en el riesgo de falta de flexibilidad y de capacidad de adaptación; la segunda tiende a tener efectos opuestos.

10 Este desarrollo supranacional, olvidado casi siempre, demuestra hasta qué punto se ha abusado de la distinción entre intergubernamentalismo y supranacionalidad (y demuestra también lo erróneo de la conclusión de que la supranacionalidad es difícil de concebir fuera del contexto europeo). Por ejemplo, el acuerdo marco firmado en 1997 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros por un lado y México por el otro fue “rellenado” más tarde por dos decisiones del Consejo conjunto y no por unos acuerdos suplementarios independientes. La elección de los procedimientos internos seguidos por las distintas Partes contratantes antes de que sus representantes en el Consejo conjunto adopten las decisiones depende de las características constitucionales de cada Parte. En algunos casos se parecen a las utilizadas para la aprobación de acuerdos internacionales; en otros son completamente distintas o incluso no existentes.

La distinción entre derecho “primario” (u “originario”) y derecho “secundario” (o “derivado”) es también equivalente a la de estas dos técnicas. Desde la perspectiva de América Latina y, en particular desde la del MERCOSUR, es indispensable recordar y subrayar que no existe ningún “obstáculo constitucional” para utilizar la segunda técnica y así crear un mecanismo de producción de derecho secundario o derivado poderoso y que funcione. Así lo demuestra la participación de todos los cuatro Estados Parte del MERCOSUR en la OMC (una organización que, como acabo de indicar, dispone de un tal mecanismo y genera un importante volumen de derecho secundario en materia de *waivers* y protocolos de acceso de nuevos Miembros). No deberían utilizarse falsos argumentos jurídicos para encubrir la falta de voluntad política.

Los mecanismos institucionales

Los mecanismos institucionales (incluyendo la solución de diferencias y el control jurisdiccional) no son, en sí mismos, instrumentos de la integración. Yo argumentaría que son, en todo caso, instrumentos de los instrumentos. Los mercados se integran, con más o menos éxito, mediante normas que liberalizan, por ejemplo, el comercio de bienes o los movimientos de capital (o que armonizan estándares). Los mecanismos institucionales tan sólo ayudan a aumentar o disminuir la eficacia de estas normas y facilitan su adaptación.

Un examen comparativo demuestra que, con tal que las normas sean eficaces, la integración puede avanzar con éxito (o, en el caso contrario, corre el riesgo de fracaso) con independencia de los mecanismos institucionales adoptados en cada proceso, El NAFTA/TLCAN y el proceso europeo comparten algunos éxitos a pesar de que su enfoque en materia de instituciones sea del todo distinto. Y MERCOSUR, que es institucionalmente ligero, comparte algunos de los mismos fracasos de la Comunidad Andina, institucionalmente más pesada, y, en los últimos años, no ha corregido ninguno de estos

fracasos, sino más bien lo contrario, mediante la creación de nuevos órganos e instituciones.

Este argumento se aplica incluso a las políticas regionales en materia de competencia. Parecería que no pueden existir si no existen instituciones o órganos regionales que las ejecuten. Sin embargo, el ejemplo del Espacio Económico Europeo demuestra exactamente lo contrario. El Tratado del Espacio Económico Europeo incluye disposiciones sobre política de competencia, pero su ejecución es dejada a las instituciones existentes a lado y lado del acuerdo: las ya preexistentes por el lado de la Comunidad Europea y, por el lado de los países EFTA, una Autoridad de Vigilancia y un Tribunal, ambos de nueva creación. En consecuencia, también se aprecia en este caso una distinción clara entre los instrumentos (las normas comunes regionales) y los mecanismos institucionales para su ejecución (dejados en manos de las Partes).

La existencia o no de un presupuesto regional debe ser discutida también como un tema de mecanismos institucionales y no de instrumentos en sentido estricto. En efecto, las actividades públicas regionales (que sí son un instrumento) pueden ser implementadas a través de un presupuesto regional o de los presupuestos nacionales, o a través de una combinación de ambos. Dos ejemplos extraídos de la experiencia europea son ilustrativos a este respecto. Primero, la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC- (tal como apareció en el Tratado de Maastricht, ya no ahora) permitía dos formas alternativas de ejecución: a través del presupuesto de la Comunidad Europea o a través de los presupuestos nacionales. Segundo, el futuro de la Política Agrícola Común depende en parte de si se mantendrá su mecanismo de implementación actual (a través del presupuesto de la Comunidad Europea) o bien será transferida para su financiación (al menos parcialmente) a los presupuestos nacionales. Cada rama de la alternativa tiene consecuencias importantes sobre la fortaleza y el dinamismo del proceso.

Los instrumentos

Así pues, los cuatro tipos esenciales de instrumentos son los ya apuntados: normas (reglas jurídicas) regionales, actividades públicas, redistribución de ingresos a través de transferencias presupuestarias e instrumentos diplomáticos.

Normas regionales

Las normas regionales pueden abarcar cualquier situación social y económica. Desde un punto de vista analítico, es mejor estudiar el ámbito material de las normas bajo la dimensión de "contenido" que bajo el epígrafe de "instrumentos" de la integración regional. El análisis de las reglas jurídicas como instrumentos de las relaciones económicas internacionales (incluyendo la integración regional) debe referirse a tres principales enfoques o "tipos de reglas": a) reglas de acceso al mercado; b) reglas de derecho uniforme y c) reglas de no discriminación. Efectivamente, un primer enfoque consiste en imponer obligaciones a las partes en materia de liberalización del acceso a los mercados. Un segundo enfoque consiste en crear una normativa uniforme que cree un marco jurídico común (o único, incluso) para las transacciones y operaciones cubiertas por el acuerdo internacional de que se trate. Un tercer enfoque consiste en imponer ciertas obligaciones de no discriminación en materia de normas aplicables a las transacciones y operaciones cubiertas por el acuerdo pero sin pretender armonizar o unificar el derecho aplicable por cada Estado.

Estos tres enfoques difieren mucho entre ellos, tanto legalmente como en sus implicaciones económicas y políticas.

Las reglas de acceso al mercado tienen un ámbito de aplicación estrictamente limitado a las transacciones internacionales. En cambio, las normas de derecho uniforme así como las de trato (salvo si sólo se refieren a un trato no discriminatorio entre extranjeros -trato de la nación más

favorecida- en el acceso al mercado¹¹) se aplican sobre todo a transacciones internas. Así, son mucho más “intrusivas” en las políticas internas (y, en consecuencia, mucho más difíciles de abordar) que las primeras. Pero todas estas normas son necesarias, en una combinación adecuada, para conducir las relaciones económicas internacionales. Veamos a continuación, de manera esquemática, las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas.

Las reglas de acceso son fáciles de concebir y de comprender (otra cosa es que sus efectos económicos sean difíciles de evaluar) sobre todo porque, como acabamos de indicar, tienen un ámbito limitado (transacciones y operaciones internacionales). Tienen también una ventaja que, como veremos en seguida sobre todo cuando hablemos de reglas de trato, no es nada despreciable: existe en cada Administración estatal un equipo de funcionarios expertos para aplicarlas y negociarlas: el equipo que administra y contribuye a definir las normas internas a las que se refieren las obligaciones impuestas por las reglas internacionales. Pero su mayor inconveniente es que, en muchas circunstancias, resultan del todo insuficientes para conseguir el fin que normalmente se pretende con ellas: la liberalización/integración de los mercados. En efecto, la realidad demuestra que el acceso a los mercados está dificultado no sólo, y en muchas ocasiones no tanto, por la existencia de unas normas específicas que lo limitan sino por las divergencias en las normas aplicables internamente en cada mercado.

Los otros dos tipos de reglas plantean unos dilemas políticos muy difíciles de resolver.

Las reglas de derecho uniforme son extremadamente útiles para clarificar y simplificar las relaciones económicas internacionales y el derecho aplicable a ellas (algo en principio atractivo: ¿qué puede parecer mejor que “a problema común,

11 Esta precisión no figuraba en el capítulo original del libro del BID.

solución uniforme”?) pero tienen una serie de inconvenientes extremadamente importantes:

- En primer lugar, un crecimiento de su número agrava la tensión siempre existente entre génesis del derecho internacional y alternancia democrática en el poder en el plano interno. La ratificación de un acuerdo o Tratado internacional por una determinada mayoría parlamentaria echa el candado (*locks-in*, en la expresión inglesa cuyo uso se ha generalizado) sobre un sistema de reglas; así, un cambio de mayorías parlamentarias que en otras circunstancias habría permitido un cambio en las reglas aplicables puede ahora ser impotente para modificar dicho sistema. Este inconveniente debe ser siempre tenido en cuenta sobre todo porque todos estamos tentados por pensar que tenemos “la buena solución” que nadie debería poder jamás modificar: pero ¿quién nos garantiza que estamos en posesión de la verdad?, ¿el tecnócrata/ideólogo que dispone del recetario?
- En segundo lugar, si bien estas reglas tienen la virtud incuestionable de dar estabilidad a las relaciones económicas internacionales y a la integración regional, si su número es excesivo o no seleccionan bien las cuestiones que abarcan, pueden amenazar la capacidad de adaptación a nuevas circunstancias que todo esquema de relaciones internacionales o de integración regional debe poseer.
- En tercer lugar (y ésta es una dificultad sobre la que se reflexiona demasiado poco), las reglas internacionales de derecho uniforme son extremadamente difíciles de redactar por el hecho de darse en un contexto que no es uniforme en cuanto a tradiciones jurídicas y terminología. Una regla internacional de derecho uniforme no es, como una norma interna, una nueva planta en un jardín bien cuidado (quizá también una jungla o una selva intransitables), sino más

bien un pulpo que aparece en un garaje. Se entenderá mejor esta dificultad con un ejemplo. Si una ley interna reforma los procedimientos aplicables en materia de expropiación, podrá apoyarse en el resto de la legislación nacional y utilizar su terminología; esto no sucede así si pasamos al plano internacional: este “contexto jurídico” no existe.

- En cuarto lugar, existe una dificultad, ligada a las anteriores, que “los expertos” nunca acostumbran a mencionar (porque ellos son los causantes de la misma): el riesgo de consolidar (*lock-in*) los errores. Tanto los errores en términos de efectos (porque una regla pensada para producir unos efectos acaba produciendo otros, incluso los contrarios de aquellos que se perseguían) como los simples errores de redacción (porque un día se descubre –por ejemplo ante una decisión judicial o arbitral- que una regla pensada para que dijera “esto” no dice esto sino que dice “otra cosa”). En el plano interno es mucho más fácil corregir errores (cambiando la legislación) que en derecho internacional (donde se requiere el acuerdo de otras Partes Contratantes para cambiar las reglas). Este inconveniente se acrecienta a medida que aumenta el volumen y complejidad de las reglas de derecho uniforme.

Las reglas de trato reducen drásticamente los inconvenientes de las reglas de derecho uniforme. En efecto, al ser mucho más simples, reducen el riesgo de error y son mucho más fáciles de redactar (de hecho caben en una línea: A.- Trate a todos los extranjeros igual –trato de la nación más favorecida- B.- Trate a los extranjeros igual que a los nacionales- trato nacional-). Al dar mucho mayor margen de maniobra a las legislaciones internas, que pueden seguir aplicando criterios políticos y económicos distintos con tal que no sean discriminatorios entre nacionales y extranjeros (trato nacional) o entre extranjeros (trato de la nación más favorecida), reducen

la tensión con el principio democrático y la alternancia en el poder político resultado de procesos políticos internos.

Pero también tienen inconvenientes muy graves, sobre todo cuando se refieren al "trato de las empresas". Las reglas internacionales de acceso al mercado y de derecho uniforme siguen la misma lógica que las correspondientes reglas internas (las reglas internacionales de acceso al mercado simplemente restringen el contenido posible de las internas; y las reglas internacionales de derecho uniforme unifican el contenido de las reglas internas). En cambio, esta lógica es completamente distinta en el caso de las reglas de trato. De hecho, estas reglas presentan una especie de "doble universalidad" que las diferencia radicalmente de las normas internas y genera unas dificultades insospechadas: se aplican a todos los sectores y cubren todos los aspectos del régimen jurídico de aquellas actividades a las que se aplican. En el ámbito interno no existe una norma o un paquete de normas que tenga esta doble universalidad; normas distintas se aplican a distintos sectores (energía, agricultura o transporte aéreo, por ejemplo) y a distintos aspectos de dicho régimen jurídico (del derecho mercantil a la fiscalidad pasando por el derecho laboral o el de la expropiación, por ejemplo). Pretender que una sola regla internacional afecte a todo este complejísimo conjunto de normativas internas comporta muchos riesgos; no debe extrañarnos, pues, que esta regla tan simple engendre efectos y dificultades insospechadas.

Esta dificultad se manifiesta en el momento de negociar los acuerdos internacionales. Mientras que, en materia de acceso y de derecho uniforme, la correspondencia entre normas internacionales y normas internas asegura, al menos en principio, la existencia de expertos, ello no es así en materia de reglas de trato: ¿qué experto, ya no en un país en desarrollo sino en uno desarrollado, "sabe todo" en materia de trato a las empresas? La respuesta es simple: nadie. O bien estas reglas internacionales de trato son sometidas a un escrutinio muy estrecho por todos los funcionarios de los Ministerios afectados

o bien se acaba firmando y ratificando acuerdos cuyo alcance nadie acaba de comprender.

Con la única excepción de la Comunidad Europea, la experiencia demuestra que sólo se pueden aceptar obligaciones de amplio alcance en materia de trato a las empresas si dichas obligaciones van acompañadas de una lista de excepciones. Pero esta lista de excepciones tiende a aumentar geométricamente en cuanto el número de Partes contratantes del acuerdo aumenta. Al final, la lista de excepciones tiende a sepultar las reglas que establecen el trato NMF y el trato nacional.¹²

Actividades públicas

Los Estados no sólo promulgan y aplican legislación de ámbito general. Por ejemplo, también financian y gestionan servicios públicos como la educación, construyen infraestructura física y conceden subvenciones a actividades económicas específicas. Me refiero a todas ellas con los términos “actividades públicas” y no con el término “políticas” porque las políticas también pueden desarrollarse exclusivamente con reglas jurídicas (en materia de medio ambiente, estándares sociales y laborales o educación, por ejemplo).

La misma distinción se aplica en el ámbito regional. Las actividades públicas pueden jugar un papel relevante en algunos esquemas de integración regionales. Podría incluso sostenerse que alguna actividad pública regional debe necesariamente llevarse a cabo si se quiere evitar que la integración regional tan sólo sea una versión políticamente correcta de la liberalización de los mercados. Es mejor plantear en el epígrafe de contenido el análisis del ámbito material de estas actividades públicas regionales (como hemos visto también en el caso de las normas). Lo que debe enfatizarse aquí, en el epígrafe de

12 Esta fue una de las razones del fracaso de las negociaciones desarrolladas desde 1995 a 1998 en el seno de la OCDE para intentar llegar a un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI, o MAI en su acrónimo inglés).

instrumentos, es que tales actividades públicas regionales pueden ser necesarias para poder promulgar normas de liberalización. La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Europea vuelve a ser el mejor ejemplo de ello.

En los años 1950, cuando se negoció el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la agricultura planteaba dos problemas mayores en tanto que sector. En primer lugar, los presupuestos nacionales la subvencionaban intensamente y este hecho habría creado grandes distorsiones de la competencia si el comercio intrazona de productos agrícolas se hubiera liberalizado. En segundo lugar, la intervención pública estaba ligada a la existencia de organizaciones de productores y sistemas de controles de precios que constituían una violación clara de los principios de la libre competencia. La alternativa era o bien excluir la agricultura del ámbito de aplicación de los Tratados o bien plantear el problema como una política común. Los Estados miembros eligieron la segunda rama de la alternativa y crearon un conjunto específico de normas para los mercados agrícolas que sería inconcebible fuera del marco de la agricultura. A lo largo de la historia de la PAC, estas reglas jurídicas específicas han comportado la existencia no sólo de subvenciones sino también de controles de precios, compras por el sector público y constitución de stocks reguladores así como carteles con límites de producción y sanciones por su sobrepasamiento.

Dejando de lado sus virtudes y defectos en términos de política económica, las actividades públicas pueden tener efectos muy positivos sobre el proceso de integración. No me refiero al impacto resultante de la creación de poderosos lobbies en favor de la acción regional porque la existencia de sectores críticos puede neutralizar su efecto. Me refiero a la definición y gestión de dichas políticas, que mantiene el proceso de integración en marcha incluso en periodos de estancamiento, y al efecto de demostrar que la integración se refiere a cuestiones de la vida económica real y no es una pura cuestión "de política".

Redistribución de los ingresos a través de transferencias presupuestarias

Todas las actividades públicas pueden afectar a la distribución de los ingresos. La redistribución de los ingresos se convierte en un instrumento regional específico cuando apunta a categorías específicas de beneficiarios definidos en términos de sus ingresos o de alguna otra característica económica más o menos general. Este instrumento es típicamente europeo.

En el plano interno, una embrionaria política de redistribución de los ingresos basada sobre criterios personales data ya de los años 1950 (el Fondo Social). Pero este instrumento sólo adquirió verdadera significación (también en términos presupuestarios) en los años 1980 y 1990 cuando incluyó como criterio la situación comparativa de colectivos definidos geográficamente, primeramente zonas dentro de los Estados miembros (los Fondos estructurales) y luego países enteros (el Fondo de Cohesión). En el plano externo, la primera ronda de acuerdos de la Comunidad Europea con países mediterráneos en los años 1970 y 1980 incluían compromisos presupuestarios. Más tarde, se abandonó esta práctica, la ayuda financiera externa fue excluida de los acuerdos (excepto en el caso del Convenio ACP con los países excolonias de Africa, Caribe y Pacífico) y la Comunidad Europea decidió tratar el tema de manera autónoma.

Instrumentos diplomáticos

En tanto que fenómeno internacional, la integración regional utiliza los instrumentos diplomáticos tradicionales del diálogo y cooperación. Su uso puede promover la emergencia de una política regional en sentido propio (ya sea ejecutada a través de instrumentos jurídicos –legislación- ya sea bajo la forma de actividades públicas) pero no sucede así necesariamente, ni tan sólo normalmente.

Estos instrumentos, si bien son diplomáticos en su origen, se extienden ahora a todas las otras áreas cubiertas por cada proceso, en particular las económicas. Este desarrollo no se limita a la integración regional ya que el número de foros internacionales en todas las áreas de la vida política, económica y social se ha multiplicado. Sus efectos sobre la integración regional se ven potenciados cuando son capaces de implicar de manera efectiva a los actores sociales y económicos, en particular en el mundo de los negocios, promoviendo intercambios y actividades comunes entre ellos. En un tiempo, ésta era una de las diferencias entre las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas y las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En el primer caso, al menos durante un periodo bastante largo, los actores estuvieron implicados de manera efectiva, pero no así en el segundo.

Las Dimensiones de la Integración Regional

La integración regional se desarrolla en un espacio multidimensional, y no necesariamente va continuamente hacia adelante. Tiene cuatro principales dimensiones: dimensión externa, contenido, fortaleza y dinamismo.

La dimensión externa

Las Uniones Aduaneras (UA) son presentadas en ocasiones como una profundización de las Zonas de Libre Comercio (ZLC). Esto genera confusión. También podría decirse que se trata de una ampliación de su ámbito material: las UAs definen en el plano regional una política que las ZLCs dejan a los Estados miembros individuales, la de relaciones comerciales con países terceros. Pero es mejor no comparar UAs y ZLCs en términos de profundización o ampliación del ámbito material ni, menos aún, pensar que son fases o etapas sucesivas de los

procesos de integración. Es mejor contemplarlas desde una perspectiva o dimensión diferente: como diferentes vías de inserción de los procesos de integración en el sistema mundial. El mismo enfoque debe aplicarse a cualquier otra área o materia cubierta por un proceso de IER (tales como servicios, capitales, derecho de establecimiento y trato postestablecimiento, y movimientos de trabajadores).

El análisis de esta dimensión debe referirse al número de materias tratadas en el plano regional en relación con países terceros. Esto es esencial, por ejemplo, en relación con el proceso europeo. Se olvida a menudo que la Comunidad Europea (que en materia de comercio internacional de bienes es una Unión Aduanera bien consolidada desde hace decenios) no ha desarrollado una política externa común en temas tan importantes como servicios, derecho de establecimiento de empresas extranjeras o la reforma de la llamada "arquitectura financiera" internacional.¹³ En todas estas materias, los Estados miembros continúan desarrollando políticas distintas e incluso contradictorias.

La dimensión externa es de importancia decisiva en aquellos procesos (en particular, acuerdos Sur-Sur) cuyo principal objetivo es el de aumentar el poder de negociación internacional de sus miembros y, en general, mejorar sus condiciones de inserción en el sistema mundial. En general, la existencia o no de una dimensión externa permea todo el enfoque de la integración. Cuando no hay dimensión externa, el proceso tiende a orientarse hacia la imposición de restricciones en la definición y ejecución de políticas (porque las políticas nacionales podrían poner en peligro la liberalización intrazona).

13 Esta es la razón por la cual los Estados miembros siguen firmando separadamente acuerdos de inversiones con países terceros y son miembros de la OMC y Partes, juntamente con la Comunidad Europea, en muchos acuerdos con países terceros. Las reformas introducidas en el Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de Niza, entrado en vigor en 2003, han modificado el ámbito de las competencias externas de la Comunidad Europea.

Cuando hay una dimensión externa, la orientación gira hacia la elaboración de políticas (es decir, una política externa común), al menos como reacción a demandas de países terceros.

El análisis de la dimensión externa de un proceso de IER es esencial a la hora de evaluar sus efectos sobre el sistema mundial y sobre otros países. Tal discusión se centra a menudo sobre la posible mala utilización de los instrumentos de política comercial, y algunos concluyen que las Uniones Aduaneras pueden ser utilizadas para inhibir la liberalización comercial en mayor medida que las ZLCs. Si la discusión se centra en la compatibilidad con la OMC, se convierte a menudo en un debate sobre el significado en términos cuantitativos de la noción "substancialmente todo el comercio" del artículo XXIV del GATT. Yo sugiero otro enfoque: mirar los procesos de IER en términos de su posible mala utilización por lo que se refiere a su contribución estructural (buena o mala) a la arquitectura global o mundial.

Desde esta perspectiva, la existencia o no de una dimensión externa de los procesos de IER parece relevante con relación a dos de los principales problemas creados por la multiplicación de acuerdos preferenciales (y, en particular, por la pertenencia múltiple en ellos de países individuales). El primero se refiere a los riesgos de desviación de comercio y de inversiones. La participación de un país en distintas ZLCs tiene el efecto (y en algunos casos el objetivo buscado) de multiplicar los riesgos de desviación de comercio e inversiones. Al limitar tal posibilidad, parece que las Uniones Aduaneras contribuyen positivamente a la arquitectura mundial. El segundo problema es el de la transformación del sistema mundial en un "plato de spaghetti"¹⁴

14

Se ha generalizado la expresión de *spaghetti bowl* introducida por Baghwati. Pero no estoy seguro de que todo el mundo la interprete de la misma manera. Si a mí personalmente me gusta, es porque alude al problema discutido en el texto: como en un plato de spaghetti demasiado cocidos, tiras de un acuerdo y te siguen todos porque la pertenencia de un mismo Estado en distintos acuerdos con Estados distintos en cada caso genera una interdependencia contradictoria entre todos ellos.

de acuerdos entrelazados, cuyos efectos negativos han sido ampliamente discutidos. Por definición, las Uniones Aduaneras limitan este desarrollo al obligar a todos sus miembros a ir juntos en sus relaciones comerciales con terceros países. En contraste, las ZLCs permiten a cada Estado miembro crear nuevas ZLCs, con lo que se multiplica el efecto spaghetti.

La discusión de estos problemas debería abandonar o refinar el recurso habitual a ciertas comparaciones geométricas o mecánicas (círculos concéntricos o “cubo-y-radios” –“*hub and spokes*”-). Efectivamente, un modelo de cubo-y-radios se transforma en un círculo concéntrico cuando el cubo está constituido por un proceso de IER. El ejemplo típico es el de los acuerdos que ligan a la Comunidad Europea (en solitario o conjuntamente con todos sus Estados miembros) con países terceros, pero también sería el caso del NAFTA/TLCAN dentro de un ALCA que fuera NAFTA-menos en términos de contenido. El punto esencial en estos dos casos es que todos los miembros del proceso de IER están en la misma situación en relación con terceros países. Esto no crea ningún problema especial en materia de arquitectura.

El verdadero problema arquitectónico es el de la participación múltiple en distintos procesos de IER por parte de diferentes miembros de uno de ellos (sin ir acompañado de sus socios). Entonces el problema no es de círculos concéntricos sino de círculos que se solapan. En términos de la segunda comparación, el problema que se plantea entonces es el de si un vehículo puede funcionar cuando los radios conectan los distintos puntos de la rueda simultáneamente a distintos cubos.

Contenido efectivo

Amplitud de ámbito (“width”) y profundidad (“depth”)

La amplitud de cualquier acuerdo internacional u organización puede ser definida en términos del número y el alcance de las materias o áreas que abarca. La profundidad se

refiere al grado en que dichas áreas están sujetas a reglas o actividades públicas comunes. Un ejemplo tomado del plano multilateral ayuda a diferenciar ambas nociones. EL GATS/AGCS es amplio porque cubre todos los sectores de los servicios y todos los aspectos del trato post-establecimiento; pero no es profundo (y es desigualmente profundo en cualquier caso) porque los compromisos en materia de acceso al mercado y trato nacional aceptados por los Miembros de la OMC en sus respectivas listas de compromisos son bastante limitados.

Aparentemente, la amplitud puede ser determinada fácilmente mediante el examen de las materias cubiertas por los distintos instrumentos regionales que están siendo utilizados. Pero esta facilidad aparente no existe en cuanto a las reglas jurídicas porque su amplitud debe ser analizada en términos de una matriz: verticalmente cuando nos referimos a sectores (tales como agricultura o servicios financieros) y horizontalmente cuando nos referimos a los distintos aspectos de la actividad de cualquier empresa (fiscalidad, derecho de la competencia o estándares laborales, por ejemplo). La profundidad no es fácil de determinar, en particular en materia de normas. El mejor criterio para determinar la profundidad es el grado en que los Estados miembros siguen siendo libres de regular de manera distinta temas específicos: cuanto más puedan, menos dimensión tendrá el proceso en términos de profundidad. La aplicación de este criterio requiere un análisis cuidadoso de las disposiciones legales pertinentes con el fin de determinar su significado real en términos de regulación, sobre todo porque el lenguaje ambicioso puede a menudo ocultar una falta de efecto regulador real.

A efectos analíticos, la distinción entre amplitud y profundidad está perfectamente bien fundamentada, pero también puede ser engañosa. En efecto, amplitud y profundidad no son dos características o dimensiones de la integración que puedan ser tomadas independientemente una de la otra. Lo que importa es el contenido del proceso, y amplitud y profundidad no son más que dos aspectos de él que deben ser consideradas conjuntamente. La realidad nos ofrece una multitud de ejemplos de acuerdos

bilaterales económicos que son muy amplios en términos de ámbito de aplicación pero sin ninguna profundidad en términos de obligaciones o de cooperación efectiva. Acaban siendo poco más que declaraciones políticas de intenciones.

Dentro de los límites de este capítulo no puede irse más allá en la discusión de la amplitud y la profundidad de los procesos de IER. Basta añadir que siempre debe distinguirse entre normas aplicables intrazona o a operadores de terceros países. El contenido de la Comunidad Europea, por ejemplo, se extiende al transporte aéreo porque ha establecido reglas aplicables a líneas aéreas europeas en aeropuertos europeos. Sin embargo, estas reglas no se aplican a líneas aéreas americanas o japonesas (el mismo argumento se aplica a los profesionales).

Contenido versus Contenido efectivo

Como los procesos de IER se generan dentro de un sistema multilateral en el que sus miembros ya han asumido obligaciones, para descubrir el verdadero valor añadido de la IER se debe analizar el “contenido efectivo” de los procesos de IER y no sólo su contenido. El contenido efectivo debe ser definido como “contenido regional menos obligaciones multilaterales (o plurilaterales)”. También aquí la realidad nos ofrece una multitud de ejemplos de acuerdos bilaterales/regionales que intentan aumentar su contenido mediante la simple reescritura de obligaciones que sus Miembros ya han aceptado en los planos bilateral o multilateral, o incluso menos que eso. Esta estrategia parece peligrosa. Crea confusión, reduce la transparencia y debilita el sistema multilateral sin aportar nada significativo a la integración regional.

Fortaleza

Como en el caso de la amplitud y la profundidad, sugiero analizar la fortaleza de un proceso de integración regional examinando conjuntamente dos aspectos: la credibilidad y la

eficacia del derecho de la integración y el grado de compromiso (definido en sentido amplio) de los Estados miembros. También aquí se debería considerar que ambos aspectos se multiplican uno a otro en vez de simplemente sumarse. Muchos ejemplos demuestran que el simple compromiso político no es suficiente para fortalecer un proceso de integración si no está acompañado de al menos cierta credibilidad por lo que se refiere al derecho de la integración. Sin embargo, los mecanismos jurídicos no pueden compensar la ausencia de compromiso político. La fortaleza del proceso tiende a ser 0 si uno de sus dos componentes (el jurídico o el político) es 0 (incluso si el otro es positivo). Esta consideración me parece sumamente pertinente al analizar los procesos de integración en América Latina.

La credibilidad y la eficacia del derecho

La IER puede funcionar, sin duda, sobre la base del cuarto instrumento anteriormente delineado (los instrumentos de diálogo y cooperación), y sin ningún derecho de la integración. Pero si se apoya en el derecho o es regulada por él, entonces el derecho debe ser creíble y eficaz. Si no lo es, el proceso se convierte en un fracaso y puede ser sustituido con éxito por la simple integración de facto.

Ningún derecho es creíble y eficaz al 100%; su credibilidad y su eficacia son siempre una cuestión de grado. Un alto grado de credibilidad puede ser alcanzado por diferentes mecanismos; sin embargo, la credibilidad no está necesariamente ligada a la existencia de un mecanismo regional de ejecución obligatoria (*enforcement*) del derecho. Parece depender mucho más de la existencia de una actitud general de respeto del derecho (del *rule of law*) y de la percepción del interés (tanto político como económico) en fortalecer la integración. En este punto vale la pena recordar que, en el marco del Tratado de la Comunidad Europea y hasta hace pocos años, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no disponía de absolutamente ningún mecanismo de ejecución de sus decisiones; el Tribunal

simplemente “decía el derecho”. Como las represalias entre Estados miembros están absolutamente prohibidas, incluso en los casos en que uno de ellos ha violado el derecho comunitario, el sistema ha funcionado esencialmente sobre la única base del cumplimiento voluntario por parte de los Estados miembros (incluyendo el cumplimiento voluntario de las decisiones del Tribunal de Justicia).

Compromiso político

El grado de compromiso político de los Estados miembros hacia el proceso de IER puede ser difícil de medir con precisión. Sin embargo, su existencia es absolutamente necesaria. El compromiso político es “político” por cuanto puede ir más allá del contenido efectivo económico del proceso de integración. Al ir más allá fortalece el proceso. Un ejemplo es el de las acciones comunes de los otros tres Estados del MERCOSUR cuando el cuarto Estado miembro, Paraguay, estaba sumido en una crisis y la democracia estaba en peligro. Otro ejemplo es el de la intervención de Estados Unidos cuando México fue afectado por una crisis financiera profunda. Estas acciones (en áreas que propiamente no están cubiertas por los procesos) fortalecieron el MERCOSUR y el NAFTA/TLCAN, respectivamente.

Si existe el compromiso político, los instrumentos diplomáticos de diálogo y cooperación pueden llegar a ser un medio efectivo de potenciar la integración. Si no existe, pueden llegar a ser contraproducentes, a largo plazo, porque generan en la opinión pública la percepción (correcta) de que la integración se ha convertido en un asunto puramente retórico.

Dinamismo y capacidad de adaptación

Se ha definido “Región” como un grupo de países que han creado un marco legal de cooperación que abarca una relación económica amplia, y que han previsto la posibilidad de que la

región evolucione porque las estructuras económicas de los países cambian, y con ello la naturaleza de sus ligámenes.¹⁵

Yo no iría tan lejos con el argumento. La evolución o la capacidad de adaptación es sólo una dimensión de los procesos de IER, no una característica definitoria. En primer lugar, la necesidad de adaptación depende de los objetivos perseguidos y del grado de adecuación de los instrumentos iniciales. En segundo lugar, la capacidad de adaptación (o un exceso de ella) puede poner en peligro la fortaleza del proceso (y, en particular, su credibilidad). Una buena parte de la historia de la integración regional en América Latina podría ser escrita desde esta segunda perspectiva.

La capacidad de adaptación tiene que ver esencialmente con los mecanismos para crear normas y la velocidad con que las normas nuevas o reformadas pueden adaptarse a las nuevas circunstancias. ¿Requieren un nuevo tratado las normas nuevas o reformadas? ¿O, alternativamente, prevé el tratado algún mecanismo de adaptación? La distinción entre la naturaleza estática o dinámica de la integración regional depende de la respuesta a estas cuestiones.

Una comparación inicial entre el NAFTA/TLCAN, la Comunidad Europea y el MERCOSUR revela, en este sentido, tres diferencias importantes. Por un lado, el NAFTA tiene una naturaleza estática. Es un acuerdo de contenido amplio que está ahí de una vez por todas; no dispone de un mecanismo de producción de derecho. Toda adaptación debe provenir de nuevos acuerdos o tratados que modifiquen o complementen el inicial. Por otro lado, los tratados constitutivos de la Comunidad Europea tienen una doble naturaleza. Tienen una sólida naturaleza estática en tanto que tratados internacionales clásicos que imponen obligaciones de muy amplio alcance a sus Estados miembros (exactamente igual que el NAFTA), pero también instituyen un mecanismo específico de producción de nuevo derecho que les confiere una naturaleza dinámica. Además, la práctica de revisar

periódicamente y modificar los tratados fundacionales ha potenciado dicha naturaleza dinámica. Lo que debe discutirse a propósito del MERCOSUR y los otros procesos de integración subregional en América Latina es si corren el riesgo de no tener ni una naturaleza estática ni una dinámica por cuanto, en una perspectiva estática, no imponen el amplio, profundo y fuerte conjunto de obligaciones típico del NAFTA y de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y, en una perspectiva dinámica, su dinamismo no es más que virtual, en gran medida, porque sus mecanismos de producción de derecho no funcionan correctamente.

La necesidad de dinamismo (o adaptabilidad) está ligada a las otras tres dimensiones. En primer lugar, si existe una dimensión externa del proceso, la necesidad de adaptación viene del exterior, de los otros participantes en el sistema mundial y en sus instituciones multilaterales. La política comercial de una Unión Aduanera (u otras políticas exteriores si existen) no pueden permanecer sin cambios a lo largo del tiempo; deben ser adaptadas. Esta necesidad no se presenta en el caso de las ZLCs, donde cada miembro adapta su política comercial extrazona por su cuenta.

En segundo lugar, y por lo que respecta al contenido, la necesidad de adaptación surge si el proceso de IER incluye actividades públicas regionales o redistribución de los ingresos. Todas ellas deben ser definidas, ajustadas y ejecutadas. La necesidad de adaptación también está ligada al tema de la profundización (mucho más que a la de aumento de la amplitud, porque no es probable que, simplemente por vía de adaptación, un proceso de IER pase a abarcar materias no cubiertas en el tratado inicial). Si el acuerdo es estático (como el NAFTA), todas las disposiciones que dan profundidad deben quedar incluidas en el tratado inicial. Si el acuerdo es dinámico, el tratado inicial puede quedar limitado a la definición de algunas reglas u obligaciones relativamente abiertas o redactadas de manera poco detallada, dejando para más adelante la profundización de las mismas.

En tercer lugar, la adaptabilidad también está ligada a la fortaleza. La naturaleza estática de un proceso de IER contribuye ciertamente a su fortalecimiento; pero una naturaleza dinámica también puede contribuir a él si, por medio de la adaptación, se puede evitar su obsolescencia jurídica. Una naturaleza dinámica también puede aumentar la adecuación del derecho a las necesidades y así prevenir las violaciones del derecho.

La tipología de la Integración Económica Regional

Se puede construir una compleja tipología de los procesos de IER mediante la combinación de precondiciones y objetivos, instrumentos y dimensiones. En vez de enzarzarme en un ejercicio puramente abstracto de este tipo, delinearé algunos tipos que puedan ser útiles en la descripción de procesos de integración que se dan efectivamente en la realidad. No pretendo "etiquetarlos", precisamente para que las etiquetas no cobren vida propia y se pierdan de vista las características propias de cada tipo. Además, como toda tipología, también esta que propongo es incapaz de encorsetar una realidad siempre muy compleja y cambiante.

El primer tipo es el de un simple marco político, sin reglas jurídicas, para la integración económica de facto. Este modelo puede ser razonablemente exitoso en algunos casos y del todo irrelevante en otros. El mejor ejemplo de éxito son los 25 primeros años de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).¹⁶ Fue creado sobre la base de sólidas precondiciones geográficas e históricas. Los mejores ejemplos de fracaso son probablemente los acuerdos de comercio y

16 Sin duda, ASEAN no se ajustaba exactamente al modelo porque tenía algunas reglas jurídicas sobre preferencias comerciales, pero estas reglas eran accesorias a la naturaleza principal del acuerdo.

cooperación negociados en los años 1970 a 2000 por la Comunidad Europea con países de América Latina y Asia, que están vacíos de todo contenido efectivo.

El segundo tipo es el de la pura ZLC. No tiene dimensión externa y es estático. Tiene algún contenido efectivo (pero no mucho), que está normalmente limitado al comercio de mercancías (y aún ahí con notables excepciones), y no tiene mucha profundidad (no se plantea la producción de reglas de derecho uniforme). Finalmente, el grado de compromiso político también es bajo. Este modelo se ajusta, grosso modo, a la mayoría de los acuerdos regionales/bilaterales notificados a la OMC.

Estos acuerdos deberían ser discutidos en términos de sus efectos internos y externos. Una tal discusión excede los límites del presente trabajo. Por lo que se refiere a sus efectos "sistémicos globales" tales acuerdos tienden a ser irrelevantes o desprovistos de consecuencias porque su efecto real sobre los flujos comerciales es casi inexistente; no obstante, son un "ruido" que enturbia la claridad y transparencia de las relaciones económicas internacionales. En el caso de que tengan una eficacia real, al permitir la participación múltiple y por separado de sus miembros en diferentes esquemas de integración, engendran el riesgo de que se multipliquen los efectos de desviación del comercio y las inversiones. Y si ligan a países industrializados con países en desarrollo, pueden tener efectos distorsivos sobre los otros países en desarrollo (vecinos sobre todo) que no son Partes del acuerdo.

En el tercer tipo de proceso de IER, las instituciones regionales fortalecen la comunidad de Estados. Este tipo de proceso es característico de la integración de Estados con poblaciones y territorios relativamente pequeños con un cierto sentimiento de compartir historia y cultura. La motivación clave del proceso de integración no es tanto la intensidad real o potencial en las relaciones económicas intraregionales; las consideraciones externas pesan, en proporción, más. Uno de los argumentos principales en favor de la integración es la necesidad de fortalecimiento institucional con el fin de

maximizar la asignación de recursos humanos escasos y al mismo tiempo potenciar la capacidad reguladora y de formulación de políticas económicas.¹⁷ El paradigma sería el CARICOM, pero algunos esquemas africanos también se ajustarían, más o menos, al modelo.

Precisamente porque los recursos humanos y la capacidad de construir instituciones son ambos tan limitados, estos procesos deben hacer frente a dos retos. En primer lugar, deben definir de manera adecuada el ámbito de su dimensión externa. En segundo lugar, deben acertar con la selección de su contenido efectivo y de los instrumentos a utilizar (reglas jurídicas versus actividades públicas) al mismo tiempo que mantienen o aumentan el compromiso político de los Estados miembros.

El cuarto tipo de proceso de IER es el que, basado sobre fuertes reglas jurídicas pero sin ninguna actividad pública regional, cubre un abanico amplio de temas, pero queda corto de la creación de un espacio económico integrado. Comparte con el segundo tipo la inexistencia de una dimensión externa y, en consecuencia, comparte algunos de sus riesgos sistémicos. Pero este cuarto tipo tiene objetivos más ambiciosos y mucho más contenido efectivo, yendo mucho más allá del comercio de bienes, si bien deja de abarcar muchos aspectos de las relaciones económicas. Tiene fortaleza tanto en términos de derecho como de compromiso político. El modelo tiene dos variedades: la estática y la dinámica. El principal ejemplo de la variedad estática es el NAFTA/TLCAN. El principal de la dinámica es el Espacio Económico Europeo creado a principios de los años 1990 por un acuerdo entre los distintos Estados de la EFTA (con la excepción de Suiza) y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

17 Jessen, A., and E. Rodriguez. 1999. *The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration*, ITD-INTAL Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

El quinto tipo o modelo es el de un proceso de integración general pero incompleto, que abarca un amplio número de materias, con dimensiones interna y externa, estático y dinámico, y dotado de fortaleza. Se corresponde con el lanzado en los años 1950 por los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Es un tipo basado sobre fuertes fundamentos geográfico-históricos. Tiene una dimensión de política externa claramente definida, pero esta dimensión es incompleta porque, por lo que se refiere a terceros países, muchos temas, incluso en el campo económico, siguen siendo objeto de las políticas nacionales de los distintos Estados miembros. Tiene un elevado contenido efectivo, que además ha ido aumentando con el tiempo, pero tampoco deberían exagerarse ni su amplitud y profundidad ni el número e importancia de sus actividades públicas. La fortaleza jurídica del proceso es remarcable y explica buena parte del éxito del proceso. Dicha fortaleza ha sido conseguida principalmente a través del cumplimiento voluntario del derecho por parte de los Estados miembros. El grado de compromiso político con el proceso ha sido siempre elevado, pero se ha erosionado de manera visible en los últimos quince años, especialmente en términos de opinión pública. El proceso tiene un poderoso fundamento estático (las obligaciones de amplio alcance impuestas por los tratados a los Estados miembros) pero también es dinámico porque dispone de un mecanismo muy bien lubricado de producción de derecho y de reforma de los tratados que conduce a un aumento del contenido del proceso. Debería discutirse si los procesos de integración subregionales en América Latina, y el MERCOSUR muy en particular, dado su importante ámbito geográfico y económico, deben ser analizados como ejemplos más o menos exitosos o fracasados de este quinto tipo; en efecto, es en términos de procesos "de integración profunda" como fueron concebidos en un inicio y presentados durante sus primeros tiempos.

Bibliografía

- DEVLIN, R., and R.Ffrench-Davis. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. *The World Economy* 22(2), March.1999.
- DEVLIN, R.y A. Estevadcordal eds., Inter-American Development Bank, Washington D.C. 2003.
- JESSEN, A., and E. Rodriguez. The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Intcgration, ITD-INTAL Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 1999.
- MACMILLAM Press/Overseas Development Institute, London.*Regionalism Among Developing Countries*. Page, S. 2000.
- RODRÍGUEZ Mendoza, P. Low, and B. Kotschwar (eds.)“Regional Trade Arrangements. Lessons from Past Experiencncs”/*Trade Rules in the Making*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.Banco Mundial, *op. cit* , Bouzas, R. 1999.
- WORLD Bank. 2000. *Trade Blocs: Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press.

RELACIONES UNIÓN EUROPEA / AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MÁS ALLÁ DE LOS RITUALES, UN FUTURO NECESARIO

GUILLERMO YUNGUE

Introducción

Podemos caracterizar el escenario internacional en el que se insertan las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, como de transición.

En efecto, desde que finalizara la denominada Guerra Fría con el derrumbe de los regímenes comunistas, el mensaje exitista del pensamiento único hegemonizó el debate intelectual y político.

Aparecía entonces un modelo único de capitalismo de libre mercado extremo, como el entorno necesario para el desarrollo de la democracia y del respeto de los derechos humanos.

Las recetas de los organismos financieros internacionales, reflejo del “Consenso de Washington”, fueron implementadas por los gobiernos con una secuela de irregulares resultados, ya que el ordenamiento de la situación macroeconómica en los

países y la adopción de medidas privatizadoras no fueron capaces en América Latina de lograr respuestas efectivas a los problemas de la pobreza y marginalidad que sufren amplias mayorías en nuestra Región.

Incluso en países donde se han conseguido buenos resultados económicos, ha sido necesario introducir fuertes correcciones al modelo, aplicando políticas públicas destinadas a que la acción del Estado, permita mejorar la situación de los grupos más débiles de la sociedad.

Es el caso de Chile, por ejemplo, en donde si bien la pobreza se ha reducido en 16 años de democracia a menos de la mitad, los niveles de disparidad en los ingresos y de la concentración de la riqueza son de los más altos entre las naciones latinoamericanas.

Otro dato concluyente, se obtiene al observar que los niveles de crecimiento económico no han sido acompañados por la creación de nuevos empleos en América Latina. Asimismo, los niveles de pobreza han aumentado en los últimos 15 años. La CEPAL indica que en 1990 existían 180 millones de pobres, cifra que aumenta a 213 millones de pobres en el 2005. Esto significa que el 40,6 % de la población vive en la pobreza y un 16,8 % de la misma, 88 millones de personas, lo hacen en condición de extrema pobreza, es decir, no es capaz por sí misma de dar satisfacción a sus necesidades básicas.¹

Lo anterior implica una disminución de la pobreza entre el 2003 y el 2005, la que siendo positiva, alcanza un nivel absolutamente insuficiente.

Sin embargo, la conciencia creciente frente a la situación descrita, ha significado que los organismos financieros internacionales en los últimos años, han implementado nuevos énfasis en sus programas orientados a fortalecer la capacidad del sector público en su acción de carácter social, como también

1 CEPAL, Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, 2005.

en la búsqueda de condiciones políticas más maduras en las nuevas democracias, en materia de participación de la sociedad civil, en el papel y acción de los partidos políticos, en una mayor conciencia ciudadana, entre otros aspectos.

La realidad actual implica desafíos diferentes a los de hace un par de décadas. En aquella época se enfrentaron dictaduras militares basadas en la doctrina de la Seguridad Nacional y guerras civiles, escenarios de violencia institucionalizada y violación masiva y sistemática de los derechos humanos en Centroamérica y América del Sur.

Desde la época de la actividad del Grupo de Contadora, el papel de la Unión Europea resultó fundamental para crear las condiciones políticas internacionales que permitieron hacer llegar la paz y la democracia en el istmo centroamericano, en contra de la lógica de la Guerra Fría.

Asimismo, los movimientos de solidaridad con la lucha democrática en el cono sur, tuvieron su centro en Europa, donde la sociedad civil, gobiernos, parlamentos y, en general, la opinión pública se movilizó activa y concretamente para colaborar a que los demócratas consiguieran sus objetivos en el sur de América.

Estos son los antecedentes históricos en los que se funda la relación de América Latina con Europa en la actualidad, los que no deben ser olvidados por ninguna de las partes, para situar la cooperación entre estas regiones en el plano más eficaz posible para lograr los objetivos que se plantean.

En consecuencia, es efectivo que existen valores comunes, expresados en una base histórica compartida, la que posibilitó que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de ambas Regiones, en Río de Janeiro en el año 1999, se comprometieran a lograr una efectiva asociación estratégica biregional.

En la última Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe, se encontraron los líderes políticos de más del 25 % de los países de la comunidad mundial y los acuerdos derivados de esta reunión apuntan, a lograr un mundo basado en la vigencia plena de los derechos humanos, la paz y la democracia.

Asimismo, se expresó el Interés de lograr que una comunidad internacional basada en el multilateralismo y en el funcionamiento eficaz del sistema de la Organización de las Naciones Unidas y de los organismos regionales.

Se expresó además, el compromiso en la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y en la colaboración internacional en contra de este flagelo, basada en el respeto de los derechos humanos, el derecho internacional y el derecho humanitario.

En materia de Cohesión Social, se reafirmó el compromiso de reforzar la cooperación para enfrentar los problemas de pobreza, desigualdad, exclusión social, falta de oportunidades, existente en nuestras sociedades, destacándose la creación del Programa EUROSOCIAL.

También se debe poner de relieve el llamado realizado a los organismos internacionales, tanto de la propia Unión Europea, de las Naciones Unidas y del sistema financiero internacional para que colaboren con las dinámicas destinadas a alcanzar este importante objetivo.

En el plano de las relaciones biregionales, se calificó como objetivo estratégico el lograr la culminación de las negociaciones de la Unión Europea con las subregiones del MERCOSUR, de la CAN, de Centroamérica, y del Caribe, si bien se hizo referencia a que cualquier acuerdo de libre comercio se realizará, conforme los resultados del Programa de Trabajo de Doha, los que como sabemos, ha enfrentado dificultades.

La mención de estos acuerdos debe ser completada con los principales puntos que caracterizan la situación internacional en la actualidad.

En el ámbito económico, las negociaciones en el marco de la OMC no presentaban perspectivas alentadoras, pero algunos acuerdos de la reunión de Honkong, en relación con la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas abren perspectivas alentadoras para los resultados de la Ronda de Doha.

En América del Sur se presentan nuevas iniciativas de integración que podrían vincular a los países de una manera

política diferente, pero al mismo tiempo, las situaciones de inestabilidad que afectan a varios países, condicionan sus políticas exteriores.

De esta forma, continúa ampliándose la red de acuerdos sudamericanos que buscan mayores niveles de integración y de cooperación política, pero su desarrollo futuro estará condicionado por la capacidad de construir compromisos políticos entre los diferentes países, que se puedan mantener más allá de los cambios de gobierno que se produzcan.

El gran vacío en Latinoamérica, es la inexistencia de un mecanismo de integración con un carácter regional, que permita fortalecer su capacidad de inserción internacional. Esto ha implicado que se abran negociaciones separadas en forma subregional o bilateral, con la Unión Europea, Estados Unidos y más recientemente con algunos países de Asia.

Por su parte, Estados Unidos prioriza en forma absoluta los temas de seguridad y lucha antiterrorista, enfrentando una evolución cada día más difícil de los acontecimientos en Irak, y en América Latina, centra sus esfuerzos en lograr acuerdos comerciales subregionales y bilaterales con diferentes naciones y en forma paralela, alienta el progreso de las negociaciones del ALCA, las que en la Cumbre Hemisférica de Mar del Plata se confirmó tienen mal pronóstico.

Para la Unión Europea, el momento tampoco es simple. Después del rechazo del proyecto de Constitución Europea en los referéndum de Francia y de Holanda, se ha abierto una etapa de intensas reflexiones sobre el futuro institucional. La ampliación hacia los países del este, significa un proceso intenso y complejo para las instituciones comunitarias desde todo punto de vista.

La Presidencia Austríaca de la Unión ha propuesto el inicio de un proceso de reflexión sobre la sociedad europea, el modelo que la sustenta, la cultura que representa, como la única manera de lograr una sintonía de las dinámicas integracionistas con la ciudadanía.

América Latina ha quedado rezagada en las prioridades de la política exterior de la Unión. Por evidentes razones de

seguridad, el Mediterráneo, con su secuela migratoria hacia el continente europeo, los Balcanes, por el peligro de la inestabilidad y el interés de estas naciones en incorporarse al proceso de integración y Rusia, con los intentos segregacionistas que enfrenta, concentran las mayores preocupaciones de la UE.

En todo caso, las perspectivas de la próxima Cumbre de Viena en mayo, los niveles alcanzados en los resultados de los encuentros anteriores y la necesidad política de reforzar la acción política conjunta en un mundo marcado por el peligro del unilateralismo, debieran dar ánimo al proceso de las relaciones entre Europa y América Latina.

Se requiere un esfuerzo político de alta magnitud para contar con una Cumbre no tradicional, que renueve los impulsos hacia la asociación estratégica entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, logrando objetivos precisos, compromisos políticos de mayor envergadura, que se expresen en instrumentos de acción que permitan conseguir resultados concretos.

Solo unos pocos meses atrás era difícil visualizar que se iban a conseguir los logros señalados, pero tanto del lado europeo con el lanzamiento a comienzos de diciembre último del documento de la Comisión Europea de las nuevas propuestas para "reforzar la relación estratégica" con América Latina, como los resultados de la reunión de los latinoamericanos en Lima en Noviembre pasado, abren promisorias perspectivas.

América Latina continúa buscando su camino

Desde el lanzamiento a comienzos de la década de los 90, de la iniciativa de Estados Unidos del Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que refuerza la seguridad de esta potencia y propicia una convergencia regional bajo su fuerte

liderazgo, se inició un proceso que aún a esta altura, no se encuentra definido.

La prioridad de la política exterior de los Estados Unidos con América Latina se ha establecido en lo comercial, siempre en el marco histórico de la seguridad hemisférica. La oferta a los países latinoamericanos de acuerdos de libre comercio como el elemento fundamental de una nueva etapa de las relaciones, tiene como efecto que las características históricas de estas, se mantengan en un plano de asimetría y hegemonía.

El funcionamiento de la democracia en América Latina ha generado frustraciones de las expectativas abiertas entre los sectores populares. La aplicación de los modelos neoliberales implicó mayor actividad económica, pero acrecentado las diferencias entre ricos y pobres, siendo estos últimos un grupo que aumenta en los últimos años.

Ante la incapacidad de los sistemas en generar respuestas eficaces a los problemas de pobreza y marginalidad, en diversos países sudamericanos se generaron situaciones de inestabilidad y un número significativo de presidentes no pudieron concluir sus mandatos. Los resultados electorales favorecieron a opciones populistas en algunos casos, en otros, a aquellas alternativas que representan posturas nacionalistas de tendencia izquierdistas.

Grupos sociales tradicionalmente marginales -tales como indígenas, campesinos y otros- con sus movilizaciones se convierten en actores fundamentales al producir crisis institucionales y generan apoyo a nuevas alternativas políticas, que se caracterizan por su oposición a los acuerdos de libre comercio y a las políticas de los Estados Unidos.

Las largas negociaciones en el ámbito hemisférico, han estado marcadas por crecientes diferencias entre las posiciones de los países latinoamericanos. Como producto de los resultados electorales, se ha venido fortaleciendo el grupo de Naciones que tienden a priorizar el proceso de integración propia, por sobre la opción ALCA. Se pudo constatar esta situación en la última Cumbre Hemisférica de Mar del Plata en Argentina, donde se constató la imposibilidad de la

reapertura de las negociaciones por la oposición del MERCOSUR y Venezuela.

América Latina continúa en el largo camino de encontrar fórmulas que permitan la integración, pero se debe de reconocer que ante la imposibilidad de lograr avanzar en la integración regional, se han priorizado los acuerdos subregionales y bilaterales.

La tendencia a las negociaciones internacionales de los acuerdos subregionales y la animación de los países por encontrar fórmulas bilaterales de libre comercio, parecieran expresar un sentimiento práctico por parte de los gobiernos que no pueden quedarse inmovilizados ante la crisis del proceso del ALCA, a la espera de que puedan cuajar en el futuro fórmulas de integración regional en Latinoamérica.

El MERCOSUR, más allá de las tensiones comerciales existentes entre sus socios principales y la inquietud de los países más pequeños respecto al impacto de su participación en el mecanismo de integración, ha experimentado progresos en la institucionalización del Acuerdo, además que la incorporación de Venezuela y el anuncio de negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones, CAN, implican un desarrollo significativo hacia el futuro de una opción de integración como la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Los medios de comunicación han llamado la atención sobre el interés, no confirmado en forma oficial, del Gobierno del Uruguay de impulsar una negociación bilateral de un TLC con los Estados Unidos. Se trata de un gobierno conformado por una coalición de izquierda, pero el que a lo menos la opción descrita esté siendo considerada, demuestra el grado de problemas que los países pequeños del acuerdo subregional están sufriendo.

El fortalecimiento institucional del MERCOSUR continúa progresivamente. El próximo establecimiento en Montevideo del Parlamento del Sur así lo demuestra.

Además, tras la modificación del Artículo 20 del Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR y que permitió la entrada de Venezuela, abrió la participación a los países

integrantes de la ALADI. Se espera que México se integre como miembro asociado.

Lo anterior, se suma a las perspectivas de un acuerdo del bloque con los países andinos, abriendo opciones a la estructuración de fórmulas fortalecidas del proceso de integración en el nivel Sudamericano. Cumplida esta etapa, se podría seguir avanzando en la estructuración institucional de una fórmula Latinoamericana.

En la forma señalada, el proceso de acercamiento al momento en que los Latinoamericanos demos una respuesta al desafío de la integración en el nivel regional, podría adoptar características concretas.

Comunidad Andina de Naciones

En la Comunidad Andina de Naciones, a pesar de los evidentes desacuerdos políticos entre algunos de sus integrantes, se deben valorar el fortalecimiento de la participación del Perú, el futuro acuerdo ya mencionado con el MERCOSUR y la posibilidad del anuncio del inicio de las negociaciones comerciales con la Unión Europea en la próxima Cumbre de Viena.

Resulta evidente que gran parte del futuro de este acuerdo subregional, dependerá de la evolución del tratamiento de los desacuerdos políticos entre algunos de sus miembros, como así también, de la capacidad de los sistemas políticos de los países en superar los problemas de inestabilidad existentes en ellos.

Algunas de las naciones integrantes de la Comunidad, impulsan negociaciones con los Estados Unidos para alcanzar tratados de libre comercio. Otros países miembros, priorizan iniciativas de integración subregional ampliadas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones, y la Asociación Latinoamericana Bolivariana.

En el caso de las relaciones con la Unión Europea, la CAN firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación² y las partes acordaron realizar un proceso de valoración conjunta del proceso de integración económica³ para avanzar en la perspectiva de la asociación estratégica con un acuerdo en materias económico comerciales, el que ha culminado en sus aspectos técnicos en la tercera reunión del Grupo Biregional Adhoc realizado en la ciudad de Caracas.

El referido Informe se presentará en Enero en la IX reunión de la Comisión Mixta Andino Europea, y servirá de base para la decisión que se adoptará al respecto en el marco de la Cumbre de Viena.

Comunidad Sudamericana de Naciones

La incorporación de Venezuela al MERCOSUR, abre camino al acuerdo de la CAN con el mecanismo existente en el Cono Sur. Más allá de las complicaciones técnicas que se puedan presentar, es indudable que las perspectivas de la Comunidad Sudamericana de Naciones⁴ se afianzan con mayor claridad.

Resulta un lugar común hablar de la inexistencia de mecanismos de integración regional en Latinoamérica y, a esta altura, a pesar de las décadas que hemos estado hablando sobre el tema, no hemos logrado avanzar en la creación de instrumentos que le permitan a nuestra Región insertarse en el plano mundial con una sola voz.

En tal sentido, la Comunidad Sudamericana de Naciones, debiera proyectarse, sin necesidad de hablar de plazos, hacia una Unión de Integración que cumpla el papel de un verdadero motor integrador, a la cual se puedan incorporar Centroamérica y el Caribe.

2 Roma, 15 de diciembre de 2003.

3 Declaración de la Cumbre de Guadalajara.

4 Creada en diciembre de 2004 en el Cusco.

Si se expresa una voluntad política real por parte de los países que se prolongue más allá de los cambios coyunturales de gobiernos, si se continúa avanzando en planes y programas de integración que den respuesta a los desafíos energéticos, de infraestructura y de mayores intercambios comerciales, se generará una de las bases sobre las que se puede construir integración.

Los aspectos económicos de la integración, que implican acrecentar las posibilidades de negocios a todos los niveles, deberían de seducir a sectores empresariales, siempre creativos y empeñados en generar riqueza. Por lo demás, no debemos olvidar la génesis de la Unión Europea, que tuvo un fuerte componente económico.

Por otra parte, las bases políticas de la integración, se deben de seguir dinamizándose a través del funcionamiento de encuentros presidenciales que permitan expandir el ambiente propicio para la integración. Como asimismo, se debiera avanzar en el funcionamiento de una instancia parlamentaria sudamericana, que podría crearse en un primer momento en el marco del Parlamento Latinoamericano.

En el mismo nivel, se debe profundizar la cooperación en materias de seguridad. Siguiendo la declaración de América del Sur como Zona de Paz, se debe de seguir expandiendo la cultura del entendimiento y la paz entre nuestros gobiernos y pueblos, por medio de actividades educativas, de información, intercambios estudiantiles, trabajos voluntarios internacionales, medidas de confianza mutua, libros blancos de la defensa nacional y otras medidas.

El último pilote en el que se puede sustentar la integración sudamericana, es el de los pueblos. Con todas sus complejidades, la irrupción de los “nuevos” actores en la política de nuestros países, no responde a otra cosa que la expresión crítica de los sectores marginados que se movilizan frente a sistemas que no fueron capaces de dar respuestas a sus aspiraciones.

El caso boliviano es un claro ejemplo. Una Nación con una población mayoritariamente indígena que elige a su primer

Presidente. Tal como indican las primeras actuaciones del Presidente Morales, la mesura y el trabajar con la realidad, debieran alentar la perspectiva de la integración interna a un sistema que debe de ser reformado profundamente para incorporar a los excluidos.

En el plano internacional y vecinal, también debieran de crearse condiciones de solución a los problemas existentes, por medio de la integración de la infraestructura, de la energía, del intercambio comercial, y de la cooperación humana.

Crear más riqueza y de condiciones para una más justa distribución, es una tarea que deben de emprender en forma conjunta nuestros países.

América Central

Por su parte, América Central se encuentra a la espera de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Ya todos los parlamentos de estos países han procedido a su ratificación, con la excepción de Costa Rica donde las elecciones presidenciales y parlamentarias han permitido un debate entre los partidarios y detractores del acuerdo de libre comercio.

En definitiva, será el nuevo parlamento que se elegirá en las próximas semanas el que definirá esta situación. No obstante, habrá que observar con detenimiento las actitudes que adoptarán frente al debate parlamentario los sectores políticos y, en especial, los movimientos sociales, opositores al TLC.

5 A fines de los años noventa, en Costa Rica se produjo una movilización nacional de los sectores sindicales y sociales en contra de la apertura del sector energía y telecomunicaciones, que paralizó al País y significó la anulación de la iniciativa que contaba con el apoyo de los partidos políticos mayoritarios en la Asamblea Legislativa. Hasta ahora, el ente público Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, se mantiene inalterable.

En una sociedad estable como la costarricense, sin embargo existen antecedentes⁵ que demuestran que los movimientos sindicales y sectores sociales, cuentan con una importante capacidad de movilización e influencia frente a las instituciones del Estado.

Hace algunos años, América Central y la Unión Europea firmaron el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación⁶, el que se forma parte de la expresión de la asociación estratégica con Europa.

Centroamérica ha logrado progresos en su proceso de integración. Teniendo como referencia, el acuerdo con la Unión Europea de valoración conjunta del proceso de integración⁷, los Gobiernos del Istmo y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, con el respaldo de la cooperación Europea, ha logrado avances en materia aduanera y otros aspectos, los que fueron valorados en la reunión de El Salvador en Noviembre del año recién pasado.

Los gobiernos centroamericanos se comprometieron a adoptar medidas para cumplir este 2006, una parte importante de las observaciones de la UE, además de las recomendaciones sobre la Unión Aduanera que salgan de la reunión de Enero de la Comisión Mixta Centroamérica/Unión Europea.

Se ha establecido una última reunión de dicha Comisión Mixta para el mes de mayo próximo.

En consecuencia, se espera que en la futura Cumbre de Viena, los Presidentes de ambas Regiones puedan realizar el anuncio oficial del inicio de las negociaciones para un acuerdo de carácter económico y comercial.

El acercamiento de México al MERCOSUR, puede abrir en algún tiempo más, la posibilidad de que los centroamericanos tiendan a seguir esa dirección. Habrá que esperar las definiciones de los nuevos gobiernos que los procesos electorales están generando en el Istmo, para visualizar eventualmente una etapa de

6 El Acuerdo fue suscrito el 15 de diciembre de 2003 en Roma.
7 Declaración de la Cumbre de Guadalajara.

construcción de la integración regional latinoamericana que no cuenta con precedentes.

Para completar la visión acerca de las perspectivas de las negociaciones de acuerdos comerciales del MERCOSUR, de la CAN y de Centroamérica con la UE, se debe de recordar que dichos procesos se implementarán “sobre los resultados del Programa de Trabajo de Doha”⁸, con lo que ello implica a la luz de las dificultades conocidas.

Se debe tener presente que la controversia sobre la aplicación de un arancel europeo a la importación del banano proveniente desde América Latina en la Organización Mundial del Comercio, se zanjó con la implantación por parte de la Unión Europea de un arancel de 176 euros por tonelada, el que será evaluado este año en sus resultados. La mediación en el seno de la OMC podría evitar que se formalice una controversia planteada por los países productores latinoamericanos.

Es precisamente en la OMC donde se expresan diversidad de criterios entre América Latina y la Unión Europea sobre temas relevantes para el comercio, especialmente en el ámbito agrícola. Sin embargo, los últimos acuerdos estableciendo un plazo límite para la vigencia del subsidio a las exportaciones agrícolas en el 2013 y, en particular, en el caso del algodón en el 2006, sin duda abre posibilidades de continuar avanzando en una dirección positiva en las negociaciones de la Ronda de Doha.

México

Como parte del lanzamiento de una nueva fase en sus relaciones con América Latina por parte de la UE, México constituyó una de los países prioritarios para Europa en América Latina.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y de Cooperación entre México y la Unión Europea⁹, constituye el instrumento central en las relaciones entre las partes.

8 Idem.

9 El Acuerdo fue firmado el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de octubre de 2000.

Este acuerdo es el reflejo del interés europeo para enfrentar el hecho de que en los años noventa, Europa retrocedió en el comercio y en las inversiones de sus empresas en América Latina.

El caso mexicano por su importancia política y económica, y los fuertes condicionamientos producto de su vecindad con los Estados Unidos, motivó a la Unión Europea para lograr un fortalecimiento de sus vínculos. Para México, por su parte, el interés en expandir y diversificar sus opciones políticas y económicas era de suma relevancia.

Los objetivos planteados del Acuerdo se expresaron tras el fortalecimiento al diálogo político; la sistematización de condiciones para el comercio de productos, servicios e inversiones; y la cooperación en sectores nuevos.

En el Acuerdo se institucionalizó un diálogo político de alto nivel y se estableció un marco de cooperación en sectores novedosos.

El fundamento del Acuerdo radica en los principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos. Se establece la Cláusula Especial sobre Democracia y Derechos Humanos, como base valórica compartida por ambas partes.

Este Tratado pertenece a los de "cuarta generación", es decir, representa uno de los más avanzados y, contempló tres ámbitos: libre comercio, diálogo político y cooperación.

El impacto ha sido positivo en el intercambio comercial, no obstante la tendencia ha favorecido mayormente el crecimiento de las exportaciones europeas.

En el plano del diálogo político, los temas en general, han seguido la agenda biregional, y sobre todo le ha permitido a México incrementar su protagonismo en el contexto internacional.

Un ejemplo de ello es la coincidencia con Europa en las posturas frente al caso de Irak, en el cual México junto a Chile¹⁰, adoptaron en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, posiciones independientes a las de Estados Unidos.

10 El otro país latinoamericano que tiene un acuerdo de asociación con la UE.

La realización de la Cumbre de Guadalajara, constituye también un punto culmine del papel de México en sus vínculos europeos.

Para México, la vinculación con Europa le permite fortalecer su papel en el contexto latinoamericano, en la medida que este País participa activamente como actor destacado en el diálogo en el nivel regional entre Europa, América Latina y el Caribe.

Se debe poner de relieve el papel influyente de México en América Central y el Caribe hispano. En este sentido, la iniciativa del Plan Puebla Panamá representa una dinámica de cooperación con un sentido económico de gran envergadura, que complementa otras facetas de la cooperación mexicana en la zona.

Los vínculos de México con la Unión Europea no sólo le proporcionan a este País mayor posibilidad acción internacional, sino también de desarrollar su vocación latinoamericana, en paralelo a su pertenencia al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y su calidad vecinal con los Estados Unidos, factores estos últimos que le condicionan fuertemente.

En el futuro, la política exterior de México seguirá articulando sus intereses en los diferentes escenarios en las que se desarrolla, debiendo atender en forma equilibrada sus diferentes frentes.

La futura asociación al MERCOSUR demuestra la capacidad de maniobra de la política exterior mexicana y abre perspectivas interesantes de progreso en el tema pendiente de la integración regional en América Latina.

Chile

El Acuerdo Unión Europea con Chile fue firmado el 18 de Noviembre de 2002 y entró en vigencia parcial en febrero del año siguiente en las materias de competencia comunitaria¹¹. En el Parlamento de Alemania se completó el proceso de ratificación

11 Principalmente marco institucional, comercio en bienes, mecanismo de solución de controversias y cooperación en las áreas anteriores.

del Acuerdo en los países comunitarios, lo que significa la puesta en práctica de los otros capítulos de la convención internacional.¹²

En términos generales, el Acuerdo de Chile con la Unión Europea representa semejanzas con el caso mexicano, no obstante el reducido tiempo de vigencia hacen difícil su evaluación.

La implementación del Acuerdo ha significado un aumento en el comercio de Chile con Europa, como asimismo se han acrecentado las inversiones de empresas europeas.

La estrategia chilena de mantener unas relaciones comerciales equilibradas geográficamente, ha significado la suscripción de acuerdos económicos que representan una red que cubre prácticamente todo el mundo. El año pasado, este proceso continuó ampliándose con la apertura de negociaciones con China y La India.

Chile cuenta con un TLC con Estados Unidos y acuerdos de libre comercio y de complementación económica en el marco de la ALADI, con prácticamente todos los países de América Latina.

Su calidad de miembro asociado en el MERCOSUR, la participación en algunas instancias de la CAN, y en la Comunidad Sudamericana de Naciones, le brindan espacios para desarrollar las relaciones en el plano político en su entorno geográfico.

El no participar como socio pleno ni en el MERCOSUR, ni en la CAN, no ha limitado el nivel de sus relaciones en América del Sur y en la actualidad, es previsible que Chile pueda convertirse en un animador del proceso de fortalecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Asimismo, su postura favorable a impulsar las negociaciones para el ALCA, en conjunto con sus vínculos políticos y económicos con los países del MERCOSUR y de América Latina, hacen que su política exterior busque encontrar

12 Diálogo Político, comercio en servicios y servicios financieros; inversiones; pagos internacionales; disciplinas comunes; y cooperación en estas áreas.

equilibrios pragmáticos que beneficien el fortalecimiento de sus potencialidades, sin pretender jugar un papel excesivo conforme su importancia relativa en el contexto internacional.

En todo caso, la estabilidad que reflejan más de 16 años de constante evolución institucional desde la recuperación de la democracia, y los logros económicos, permiten visualizar condiciones favorables para que Chile realice una contribución a la búsqueda de nuevas fórmulas de integración en América Latina, sin que signifiquen expresiones de aislamiento en el plano internacional.

En el plano interno, la reciente elección de la primera Presidenta de la República en Chile, Michelle Bachelet, implica el cuarto gobierno consecutivo de la Concertación de Partidos por la Democracia, lo que implica la posibilidad de que la coalición de centro izquierda pueda ocuparse de enfrentar el problema de la concentración de la riqueza y la amplia brecha existente entre los grupos de mayores ingresos y los pobres.

El factor internacional, que ha sido clave para el país del sur para lograr el advenimiento de la democracia y el crecimiento económico, debería ser contemplado por medio una política exterior que implique iniciativas renovadas de integración y cooperación en América del Sur.

Relaciones con los EEUU

La tendencia al unilateralismo por parte de los Estados Unidos tiene múltiples expresiones en el nivel mundial, pero es en el contexto latinoamericano donde históricamente se ha expresado con mayor nitidez.

La política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina se caracteriza por visualizar a nuestra Región como un mercado en el que se desarrollen los intereses de la superpotencia sin mayores problemas. En el plano político, se atribuye a los latinoamericanos un papel de aliados naturales de los Estados Unidos en una relación completamente asimétrica.

El caso de Cuba, por su significación ideológica, proximidad geográfica y la presencia de una influyente comunidad cubana que vive en el exilio en los Estados Unidos, ha influido durante décadas la relación con Latinoamérica.

El hecho de que exista interés en los EEUU en la vigencia de la democracia y de los derechos humanos, resulta beneficioso para nuestra Región y ha abierto opciones de cooperación que en períodos anteriores no han existido.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA en inglés, con la participación de México, refleja una política estadounidense dirigida al sur que valora la asociación comercial como el pilar del crecimiento económico y la construcción de intereses comunes que comprometan a los países de América Latina con el modelo económico implícito y amplíen los mercados para las empresas en ambos sentidos.

Las condiciones económicas y políticas que se han vivido en América Latina y los procesos de ajuste económico y privatizaciones, han generado positivas condiciones para las inversiones de los grandes conglomerados transnacionales. En este sentido, se ha producido una competencia en el interés de los sectores empresariales de Europa, Estados Unidos y de otras regiones del mundo por incorporarse a los mercados latinoamericanos.

Si bien la propuesta de la Asociación de Libre Comercio de las Américas, ALCA, se basa en la idea de crear un espacio de libre intercambio comercial de carácter hemisférico, el proceso de negociaciones implementado encuentra serias dificultades.

Las perspectivas políticas del ALCA han ido adquiriendo mayores complejidades, en la medida que la elección de nuevos gobiernos en América del Sur de tendencias críticas al modelo económico y social, hacen inciertas la factibilidad de lograr una culminación positiva de las negociaciones.

A la espera del resultado del ALCA, los Estados Unidos ha ido logrando acuerdos de tratados de libre comercio bilaterales o subregionales, que se orientan a establecer una red comercial, con impacto en temas de cooperación y política.

El fenómeno de las migraciones desde los países Latinoamericanos a los Estados Unidos es de primera importancia. Las remesas, como se sabe, constituyen una fuente de capitales muy importante para varios países y la comunidad de habla hispana ha pasado a constituirse en el primer grupo de inmigrantes en la sociedad de los EEUU.

El proyecto de construcción de un muro en la frontera con México para frenar la inmigración, refleja una tendencia a imponer fórmulas radicadas en la represión del fenómeno. Los Latinoamericanos, por su parte, plantean que el tema implica el desafío de lograr fórmulas cooperativas entre los Gobiernos involucrados para permitir su evolución en un cauce manejable.

Enfrentando la pobreza y la falta de empleo y aumentando los niveles de educación y las oportunidades en las sociedades latinoamericanas, las tendencias del interés en emigrar a los Estados Unidos y Europa, debieran reducirse sustantivamente.

El Triángulo Atlántico

Una visión constructiva y cooperativa de la comunidad mundial, debiera promover la reflexión sobre nuevas formas que expresen la unión de voluntades tras la consecución de los grandes objetivos comunes de la Paz, la vigencia de los Derechos Humanos, la Democracia y la erradicación de la pobreza. Estos son los valores compartidos por Estados Unidos, Europa y América Latina en el Triángulo Atlántico.

Cada vértice del triángulo constituido por estos tres actores, expresa un nivel de relaciones sustantivas que se han fortalecido en el escenario que reemplazó la confrontación entre bloques ideológicos y que no pueden visualizarse como contradictorias entre sí.

Las relaciones políticas, los intercambios económicos y los vínculos de cooperación, entre otros aspectos, se han fortalecido en las últimas décadas en el nivel de las Regiones señaladas.

Sin embargo, las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo de EEUU y la UE, en comparación con los de América Latina, constituyen una seria dificultad para lograr el funcionamiento de una relación trilateral.

Los encuentros en que participan solo norteamericanos y europeos para analizar los temas de América Latina, deben ser complementadas por instancias que permitan el diálogo entre las tres partes en condiciones de igualdad.

La capacidad de interlocución con otras regiones del mundo en un plano de igualdad por parte de Latinoamérica, constituye un factor significativo que permite proponer que se retome la iniciativa de iniciar el proceso de conformación del denominado Triángulo Atlántico.

El diálogo sobre los temas de la agenda internacional, además del contenido de las relaciones entre los tres participantes, posibilitaría un mecanismo de acercamiento de opiniones y la apertura de formas renovadas de cooperación. En suma, los temas de la relación norte/sur deberían tener prioridad en el diálogo.

Como se trata de plantear la propuesta sobre bases posibles, lo indicado sería retomar la reflexión sobre las potencialidades del Triángulo y las posibilidades de llevar adelante un proceso en etapas, para su implementación.¹³

Como forma de dar inicio nuevamente a este proceso, se podría realizar un encuentro trilateral de carácter académico dirigido a preparar un proyecto para ser presentado a gobiernos y organismos internacionales de las tres partes.

El Triángulo Atlántico, visión de democracia, derechos humanos, paz, estabilidad y cohesión social, significaría una contribución para lograr estos objetivos, base para un desarrollo sostenible y sociedades estables y eficaces en el largo plazo.

13 El Triángulo Atlántico: América latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional Cambiante, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina, ADLAF. Fundación Konrad Adenauer, KAS, Sankt Augustin, Alemania, 2002.

Conclusiones

La prioridad que le asigna la política exterior de la Unión Europea a América Latina es bajo, sin embargo, la densidad y calidad de los vínculos existentes permite visualizar que la asociación estratégica biregional continuará avanzando.

La Unión Europea ha tratado de equilibrar su accionar político con el nivel de importancia económica, fortaleciendo su política exterior y de seguridad común.

La ampliación de la Unión hacia el este, implicó la incorporación de países con opiniones políticas más cercanas a las de los Estados Unidos, lo que podría significar una profundización del debate interno en la UE, o un acercamiento transatlántico en las posturas internacionales.

Las posturas en la OMC de la Unión Europea y de América Latina se encuentran distanciadas, especialmente en el tema de la supresión de los subsidios a las exportaciones agrícolas. No obstante, se ha producido un acercamiento en las posiciones que podría tener influencias positivas en las negociaciones en curso y por iniciarse.

El avance de la puesta en práctica de los acuerdos entre la Unión Europea con México y Chile, han demostrado las positivas potencialidades de este tipo de instrumentos en pro de la consolidación de una efectiva asociación estratégica.

En América Latina continúa pendiente la conformación de mecanismos de integración regional, que le permitan contar con posturas comunes en el plano internacional y fortalecer su capacidad de interlocución.

Asimismo, los acuerdos de integración subregionales en América Latina, avanzan en su maduración institucional y se abren a las opciones que implican su ampliación.

Conforme lo anterior, los acuerdos en distintos niveles comerciales y de integración continúan reproduciéndose en Latinoamérica, lo que pone de manifiesto la necesidad de

establecer políticas de armonización, coordinación y convergencia entre los mismos.

Un aspecto central para que el proceso de integración siga desarrollándose está asociado a la capacidad de los países con situaciones de inestabilidad política y social de superar esta situación.

La mantención de los índices de pobreza en América Latina, refleja la necesidad de que los gobiernos asuman políticas públicas que permitan mejorar los niveles de cohesión social.

El alto nivel alcanzado en las relaciones de América Latina con la Unión Europea, implica una práctica que fortalece la capacidad de protagonismo internacional y de propuestas comunes por parte de nuestra Región.

Recomendaciones

- 1.- Continuar los procesos de institucionalización de diálogos sectoriales en los procesos de las Cumbres biregionales, en los niveles siguientes:
Parlamentos, Sociedad Civil, Sindicatos, Empresarios, Académicos y Partidos Políticos.
- 2.- Resulta necesario incorporar formalmente el resultado de los diálogos sectoriales mencionados, en la agenda de las reuniones oficiales, por medio de un sistema formal de comunicación a las instituciones europeas y a los Gobiernos de los países de ambas Regiones.
- 2.- Instaurar un mecanismo de seguimiento conjunto entre la Comisión Europea y organismos que se ocupan de los temas de integración en América Latina, tales como la CEPAL, la ALADI y otros.
Este mecanismo permitiría las acciones de seguimiento, sin establecer una secretaría formal, con los consiguientes problemas de financiamiento y mayor burocracia.

- 3.- Establecer reuniones sectoriales en el nivel de ministros, con un calendario anual acordado que contemple los temas prioritarios de la relación entre las Regiones.
En todo caso, se debería complementar este sistema, con el análisis por parte de la Sociedad Civil en encuentros biregionales de carácter sectorial que abarquen la agenda acordada en el nivel oficial.
- 4.- Estructurar un sistema de información y sensibilización dirigido a la opinión pública de Europa y América Latina, que incorpore y fortalezca las acciones existentes en esta materia en el plano de la Comisión Europea, de los gobiernos y de los propios medios de comunicación.
En tal sentido, los aspectos culturales de la cooperación con la UE y entre países, deberían contemplar los temas comunicacionales, estimulando convenios de intercambio y comunicación entre los sistemas estatales de Televisión y Radio, así como la producción conjunta de películas, telenovelas, convenios de apoyo informativo y otras expresiones de la colaboración entre los productores y medios de comunicación y culturales.
- 5.- Crear un mecanismo de intercambios de líderes juveniles de diferentes ámbitos sociales y de partidos políticos, para colaborar al acrecentamiento del conocimiento y comprensión recíprocas entre las nuevas generaciones de latinoamericanos y europeos, los que en el futuro asumirán responsabilidades de dirigencia en ambos continentes.
Este programa podría iniciarse con la sistematización de la información y el funcionamiento de las iniciativas existentes, para fortalecerlos, ampliarlos y crear otros nuevos.
- 6.- Es especialmente importante, analizar las potencialidades de intercambios, becas y pasantías en los niveles de la educación superior de pre y posgrado que se encuentran funcionando en la actualidad, como asimismo, las actividades que contemplan la participación de profesionales y técnicos voluntarios en las agencias de cooperación al desarrollo de los países europeos.

- 7.- Fortalecer y ampliar el programa regional de cooperación EUROsociAL lanzado durante la Cumbre de Guadalajara con el objetivo de promover mayores niveles de cohesión social en América Latina.

El fortalecimiento del referido programa implicaría necesariamente una ampliación de la contribución europea de 30 millones de Euros, como también, un compromiso de aporte financiero por parte de los gobiernos latinoamericanos.

- 8.- Continuar y profundizar la cooperación entre el BID, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea destinada a acrecentar la capacidad de las dinámicas de trabajo para lograr la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en América Latina.

En tal sentido, pareciera interesante continuar en la expansión de la participación de otros organismos internacionales de cooperación, en la participación en el grupo de trabajo constituido por las instituciones mencionadas.

- 9.- Asumir la iniciativa que el Parlamento Europeo pondrá a consideración de la futura Cumbre de Viena, en el sentido de crear un programa de fondos estructurales que pueda operar en América Latina.

La articulación de esta propuesta puede ser llevada a efecto a través del Banco Europeo de Inversiones, BEI, abriendo posibilidades de implementar el financiamiento de proyectos de los sectores públicos y privado en forma conjunta con otras instituciones del sistema financiero internacional.

- 10.- En el ámbito internacional, una visión realista de lo que acontece, debiera conducir al inicio de la realización de un ejercicio de análisis conjunto —en el nivel académico en un principio— de lo que se ha denominado como el diálogo del “Triángulo Atlántico”, es decir, entre Europa, América del Norte y América Latina y el Caribe.

La importancia indudable de los Estados Unidos y de los vínculos entre europeos y norteamericanos, los intereses de diverso tipo que juegan en América Latina, la creciente interdependencia que se construye día a día, como asimismo, una amplia diversidad de temas en los que existe la necesidad de lograr todos los acuerdos posibles, amerita la realización de un esfuerzo en la línea señalada.

- 11.- La realización de un informe de los avances conseguidos en la coordinación de posiciones comunes en los principales foros internacionales, posibilitaría la evaluación del cumplimiento de este acuerdo de la Cumbre de Guadalajara.

Bibliografía

El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional Cambiante. Klaus Bodemer, Wolf Grabendorff, Winfried Jung, Josef Thesing, Editores. Fundación Konrad Adenauer, Asociación de Investigación sobre América Latina, ADLAF. Sankt Augustin, Alemania, 2002.

III Cumbre ALC/UE – México 2004, Proyecciones de los Consensos de Guadalajara, Celare, Santiago, Chile, 2005.

Perspectivas de la Cohesión Social en Centroamérica, Celare, Fundación Konrad Adenauer, Informe de Seminario, San José, Costa Rica, 2005.

EUROLAT Nrs. 66 y 67. Versión Digital, 2005. Disponibles en www.celare.org

Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Laatina, Comunicación de la Comisión Europea, Diciembre de 2005. América Latina – Unión Europea: Documentación de Base 1993, Celare, Santiago, Chile, 1994.

Declaración de Guadalajara, Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, México, Mayo de 2004. Disponible en www.celare.org

Panorama Social de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

A NOVA LÓGICA GLOBAL E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANOS

GILBERTO DUPAS¹

Introdução

O discurso hegemônico neoliberal do pós-Guerra Fria, que prometia aos grandes países da periferia uma nova era de prosperidade a partir das políticas de “abrir, privatizar e estabilizar” – receituário batizado na América Latina de “Consenso de Washington” – mostrou-se pouco eficaz. Os resultados foram, em geral, decepcionantes. O aumento do fluxo de comércio decorrente da abertura beneficiou os países com maior capacidade de adicionar valor à sua produção local, gerando déficits comerciais recorrentes em vários dos grandes

1 Gilberto Dupas é presidente do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), coordenador geral do Grupo de Conjuntura Internacional (Gacint) da Universidade de São Paulo e co-editor da Revista Política Externa. É autor de vários livros, entre os quais *Ética e Poder na Sociedade da Informação* (Unesp), *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado* (Paz e Terra) e *Atores e Poderes na Nova Ordem Global* (Unesp).

países da periferia. A automação e a terceirização dos processos produtivos reduziram o crescimento dos empregos e ampliaram a informalidade do seu mercado de trabalho. O equilíbrio fiscal tem exigido orçamentos públicos muito apertados justamente no momento em que os efeitos sociais perversos da abertura econômica aparecem com toda força, reduzindo ainda mais a legitimidade dos governos e das classes políticas; e a privatização dos serviços públicos, se em geral aumentou a sua qualidade, tem exigido ajustes tarifários acima da capacidade de renda da população.

Simultaneamente ao crescimento de mercados provocados pela abertura econômica ampla, os países da América Latina procuraram acelerar seus acordos regionais de modo a tentar adensar – por meio de sinergias e especializações – sua condição de atuarem defensiva e ofensivamente diante nas novas realidades competitivas internacionais. Assim, durante a última década conviviam as seguintes iniciativas principais de acordos regionais: o Nafta (Tratado de Livre Comércio da América do Norte); o Mercosul (Mercado Comum da América do Sul); a CAN (Comunidade Andina de Nações), o MCCA (o Mercado Comum Centro-Americano); a Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), esta com cinco membros da Comunidade Andina, quatro do Mercosul e um do Nafta; a Caricom (Comunidade do Caribe); a Alca (Área de Livre Comércio das Américas); e, atualmente em negociação, um Tratado de Livre Comércio envolvendo EUA, Colômbia, Peru e Bolívia. Existem também diversos acordos bilaterais e trilaterais de complementaridade econômica e liberalização do comércio entre pares de países ou entre um país e um grupo de países. Infelizmente essa larga proliferação de acordos regionais tem sido pouco eficaz e constitui-se num dos complicadores na definição da convergência de propósitos na América Latina em matéria de relações internas e internacionais.

No caso do Brasil, muito de sua política externa e comercial consolidada a partir do século passado tem a ver com

o equilíbrio de forças internacionais a partir da assunção dos EUA como potência hegemônica mundial e referência fundamental para as radicais assimetrias continentais e globais. Na transição da *Pax Britannica* para o início da hegemonia dos EUA, a nova potência mundial ascendente havia incluído a América Latina em sua área de influência. O Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe atribuía aos EUA um poder internacional de polícia que poderia proteger o continente de violações territoriais dos antigos Estados imperialistas europeus. Foi a partir desse quadro que o Barão do Rio Branco, patriarca da política externa brasileira, fez sua aposta, cultivando a amizade norte-americana. Juntamente com a consolidação das suas imensas fronteiras nacionais e a pacificação das relações com os vizinhos, a defesa da soberania e a prática de uma política de prestígio permitiram ao Brasil um *status* internacional razoavelmente diferenciado e a assunção de atitudes próprias de uma potência regional. Ainda que potência econômica e politicamente dominante no continente desde os tempos da doutrina Monroe, durante o pós-guerra a orientação predominante multilateral das políticas comerciais norte-americanas evitou que esse país entrasse em acordos discriminatórios com seus vizinhos do Sul. Todavia, essa posição começou a mudar no início dos anos 90 com a implementação do Nafta. Em seguida, com o início do processo da Alça, reforçou-se a nova tendência norte-americana de usar o multilateralismo e a discriminação como estratégias comerciais complementares que se fortalecem mutuamente, o que também ocorreu na Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Apec). Este novo enfoque foi, aliás, claramente percebido pela União Européia, que tentou reforçar uma posição mais ativista – por fim não consolidada – em suas negociações preferenciais com a América Latina, área geográfica onde ela exerce ainda razoável influência.

O objetivo deste ensaio é avaliar as perspectivas dos processos de integração regional e sub-regional na América Latina a partir do novo jogo de forças globais que prepondera

neste início de século XXI, privilegiando novos atores – especialmente as grandes corporações transnacionais – em detrimento dos Estados nacionais, especialmente os de menor poder econômico, e que faz da fragmentação da produção global a regra da nova acumulação. Procurando, sempre que possível, ressaltar o papel do Brasil como um dos atores principais do subcontinente, analisaremos as relações da região e de seus arranjos intrapaisés especialmente com os EUA e a UE. Com os EUA, por sua relevância vital na lógica de poder global; e com a UE, por ser objeto central das pesquisas do OBREAL e contraponto do equilíbrio econômico mundial.

Os impasses Latino-Americanos e o Brasil

O mundo aprendeu durante o final do século passado que a economia global apresenta riscos muito maiores do que todos nós poderíamos imaginar. As lógicas da globalização e do fracionamento das cadeias produtivas, muito oportunas para a pujança do capitalismo contemporâneo, incorporaram os bolsões de trabalho barato mundiais sem necessariamente elevar-lhes a renda. Os postos formais crescem menos rapidamente do que os investimentos diretos. E se surgem oportunidades bem-remuneradas no trabalho flexível, o setor informal basicamente acumula o trabalho muito precário e a miséria. As grandes corporações transnacionais, responsáveis pelo desenvolvimento das opções tecnológicas, reforçam o desemprego estrutural alegando – compreensivelmente – que sua missão é competir e crescer, e não necessariamente gerar empregos.

Nas duas últimas décadas do século XX, o discurso neoliberal varreu as economias mundiais. O vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados nacionais, fenômenos que se seguiram à crise pós-keynesiana, abriram espaço para os ardorosos defensores do Estado mínimo; a redução de suas dimensões foi apresentada como fundamental para resolver os

problemas de um setor público estrangulado por suas dívidas. E pregou-se a flexibilização do mercado de trabalho como condição importante para o enfrentamento do desemprego.

Na realidade, a consolidação do capitalismo no pós-guerra fria havia definido claramente o tom hegemônico contemporâneo. A mobilidade do capital e a emergência de um mercado global criaram uma nova elite que controla os fluxos do capital financeiro e das informações, atuando predominantemente em redes e *clusters*, e reduzindo progressivamente seus vínculos com suas comunidades de origem. Em consequência, enquanto o mercado internacional se unificou, a autoridade estatal se enfraqueceu. Com isso, acentuou-se a fragmentação, ressurgiu o tribalismo e acelerou-se a perda do monopólio legítimo da violência pelo Estado, que agora compete com grupos armados e com o crime organizado em vários lugares do globo.

As consequências desse processo foram uma sucessão de crises que afetaram principalmente a América Latina e a maioria dos grandes países da periferia, provocando um aumento significativo da exclusão social em boa parte do mundo. Isso acarretou a marginalização de grupos até recentemente integrados ao padrão de desenvolvimento. Para complicar ainda mais esse quadro, a revolução nas tecnologias de informação e comunicação elevou incessantemente as aspirações de consumo de grande parte da população mundial, inclusive dos excluídos. O processo de globalização também constrangeu progressivamente o poder dos Estados, restringindo sua capacidade de operar seus principais instrumentos discricionários. As fronteiras nacionais passaram a ser a todo tempo transpostas, sendo encaradas como obstáculos à livre ação das forças de mercado.

Os Estados nacionais não mais conseguiram responder aos chamados para garantir a sobrevivência dos cidadãos que estão sendo expulsos em grande quantidade do mercado de trabalho formal. Ocorre claramente o que se poderia chamar “efeito democracia”: aumenta o número de desempregados e pobres, crescendo sua base política. Introduce-se, assim, clara dissonância entre o discurso liberalizante das elites e sua práxis política.

Enquanto isso, a questão quanto ao futuro papel dos Estados nacionais continua em aberto, bem como a crescente disparidade entre as demandas sociais e a impossibilidade de o Estado atendê-las de modo convencional já que, enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas avançam em todo o mundo, o Estado-nação perde parcelas consideráveis do seu poder.

Por outro lado, enquanto os países da periferia acham-se ameaçados por fluxos de recursos especulativos, as economias maduras têm que enfrentar súbitos surtos de liquidez e períodos recessivos. Os Estados nacionais estão em crise, subordinados a metas monetárias rígidas e com pouca flexibilidade para voltar a praticar princípios do antigo keynesianismo. E, especialmente nos países mais pobres, os governos não têm orçamento nem estruturas eficazes para garantir a sobrevivência dos novos excluídos.

A América Latina havia respondido com grande ímpeto ao discurso hegemônico da integração aos mercados globais que vigorou a partir da segunda metade dos anos 1980. O crescimento de suas importações sobre o PIB, que saltou de um patamar de 11% no período 1977-1988 rumo a um nível de 19% em 2002, evidencia com clareza esse esforço de integração. O resultado dessa abertura em sua balança de bens e serviços, no entanto, foi de contínuo aumento dos déficits, tendência que só se reverteu a partir de 1999 por conta das graves crises cambiais que obrigaram Brasil e Argentina a fazerem intensas desvalorizações de suas moedas e da forte recuperação das exportações desses dois países. Ainda assim, se considerarmos os 7 maiores países da região, responsáveis por 87% do seu PIB (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Colômbia, Chile e Peru), o número de anos com déficit nos seus balanços cresceu de 40% para 56% ao compararmos os períodos 1977-1988 com 1989-2002². Esse

2 Estes períodos foram escolhidos porque identificam com clareza o momento a partir do qual a abertura econômica na América Latina ocorreu com mais intensidade. Assim, o período 1989-2002 pode ser classificado como o de “pós-abertura” e o período 1977-1988 serve de referência como “pré-abertura”.

déficit foi compensado, no entanto, com a expressiva entrada de investimento estrangeiro direto (FDI), o que permitiu manter a dívida externa dos países da região em queda até 1997. A partir daí, no entanto, com a forte queda dos fluxos externos por conta do fim das privatizações e da crise internacional, a tendência se reverteu e a dívida externa sobre o PIB voltou a crescer. Uma das conseqüências foi a reversão da transferência líquida de capitais da América Latina. Durante os anos 1990 ela vinha se mantendo positiva na média anual de 20 bilhões de dólares. No entanto, a partir de 2000 esse quadro se inverteu tornando-se negativo e tendo atingido uma perda de 40 bilhões em 2002. Quanto ao crescimento econômico, o PIB da região manteve um comportamento medíocre, num patamar ligeiramente declinante de 3% para 2% durante todo o período 1989-2002, acentuando sua queda a partir de 1997 para atingir um valor negativo em 2002. Já o PIB *per capita* teve sua média reduzindo-se de 1% para próximo de zero em 2002. Por outro lado, o desemprego aberto não parou de crescer, tendo evoluído de pouco mais de 5% em 1989 para cerca de 9% em 2002. Enquanto isso, a formação bruta de capital fixo manteve constante tendência de queda, atingindo o reduzido valor de 18% em 2002. O cenário fica ainda mais complicado quando se observa os dados de queda no crescimento do PIB e do aumento percentual da dívida externa da América Latina, no período mais recente (1994-2002). Não é exagero afirmar, pois, que a década de 1990 e o início dos anos 2000 foram mais um “período perdido” na economia latino-americana. Na realidade, o único aspecto claramente positivo desta década foi o controle dos processos hiperinflacionários na região, especialmente nos casos de Brasil, Argentina e Peru.

Do lado social, a forte inserção da região na lógica global na década que passou acelerou a deterioração dos seus indicadores. Segundo o Panorama Social da CEPAL (2001), a população latino-americana abaixo da linha de pobreza evoluiu sucessivamente de 41% do total em 1980 (146 milhões de pessoas) para 42% em 2000 (217 milhões); e em 2003 ela já

alcançava 44% (234 milhões). Já o índice de população indigente crescia de 18% em 2001 para 19% em 2003. Esse número teve forte influência da Argentina, onde a taxa de pobreza quase duplicou de 1999 a 2003 (de 24% para 45%) e a indigência triplicou (de 7% para 21%). Por outro lado, o Programa Mundial de Alimentos (ONU), operando em parceria com a CEPAL, apurou que quase 9% das crianças menores de 5 anos sofrem de desnutrição aguda e 19% delas de desnutrição crônica; combinadas, elas causam efeitos negativos irreversíveis.

Apesar da forte “modernização” das economias dos países latino-americanos, persiste, pois, na região, um quadro grave e crescente de miserabilidade das suas sociedades; isso incentiva indiretamente, a médio e longo prazos, parcelas crescentes da sociedade a utilizarem mecanismos alternativos de sociabilidade em atividades para além dos marcos legais do Estado, incrementando os índices de marginalidade. Por outro lado, Robert Putnam constata que o peso dessa situação sobre a infância contribui tanto para o reforço dessa espiral negativa quanto para limitar as condições necessárias para a existência de capital social, um dos fundamentos básicos à ampliação da democracia. Segundo a CEPAL, apenas para reduzir pela metade esse quadro de pobreza entre as crianças, seria necessário um crescimento médio anual das economias de 6% até 2015, índice totalmente fora de cogitação para a maioria dos países da região.

O aumento da pobreza, da indigência e da fome em muitas regiões da América Latina está atrelado a outro fator alarmante: a contínua elevação dos níveis de desemprego e informalidade no mercado de trabalho nas últimas décadas. A tendência ao aumento da precariedade do emprego “delineou-se com o aumento na proporção de pessoas ocupadas nos setores informais ou de baixa produtividade, que atingiu (1999) cerca de 50% da força de trabalho nas zonas urbanas e porcentagens ainda mais elevadas nas zonas rurais” (CEPAL - Panorama social da América Latina 1999-2000). Já em 2000, as

estimativas são de que essa taxa atingiu quase 60% da força de trabalho. É especialmente preocupante a situação dos setores mais jovens, nos quais as taxas de desocupação cresceram muito, expondo-os a situações de sobrevivência que os tornam “exército industrial de reserva” do crime organizado. O crescimento da vulnerabilidade social se acentua com a situação das faixas etárias mais altas, já que somente Brasil, Argentina, Uruguai e Chile possuem benefício previdenciário abrangente para adultos com idade superior a 65 anos.

Com esse quadro, agrava-se a descrença na possibilidade de ascensão social e na melhora da situação pessoal e familiar através do próprio trabalho. Essa descrença generaliza-se devido à redução progressiva do número de habitantes que se situam na classe média, assim como a dificuldade crescente de permanecer nesse *status*, aumentando a estratificação social. O exemplo da Argentina foi dramático. Segundo Bernardo Kliksberg, em 1960 53% da sua população era da classe média. Durante os anos 1990, 20% dessa categoria foi transformada em “novos pobres”. Após a crise de 2000-2002, os estratos da classe média que sobraram estão reduzidos a 25% da população. O caso recente do Brasil também merece atenção. O Plano Real (julho de 1994), com o fim da inflação crônica, havia conseguido uma importante valorização dos salários reais no país. No entanto, a partir do final de 1996 iniciou-se uma contínua deterioração dos salários, adicionada de aumento do desemprego e da informalidade, que retomou a rota da última década e meia.

Por outro lado, amplia-se a sensação generalizada de insegurança na sociedade. O número de homicídios cresceu 40% na região durante a década de 1990, atingindo um índice seis vezes maior que o observado nos países da Europa Ocidental (Banco Mundial, 2004). Este aumento contínuo tornou a América Latina a segunda região mundial de maior criminalidade, somente atrás do Saara Africano. Na classificação geral mundial, três países latino-americanos ocupam posição entre os quatro mais violentos: Colômbia é o

líder mundial (68 homicídios por 100 mil habitantes); em seguida vem El Salvador, com 30; Rússia e Brasil têm, respectivamente, 28 e 27.

Este contexto de “nova pobreza” tem criado uma onda de imigração sem precedentes nos países latino-americanos, incluindo os indivíduos da classe média. A questão da imigração se tornará em breve, na agenda continental, um problema de graves proporções, caso não seja enfrentado o mais breve possível. E cristaliza-se a unanimidade entre as organizações internacionais de que a América Latina é a região mais desigual do globo.

A situação de aumento da desigualdade toma contornos muito graves. A CEPAL reconhece a impossibilidade de melhoria da situação social face às sérias “restrições econômicas” que não permitiram a geração de emprego e renda capaz de absorver a “pressão demográfica” representada pela incorporação de jovens à população em idade ativa (CEPAL - Panorama Social da América Latina 2000-2001). Isso conduz a outra situação ainda mais grave: a desigualdade de renda tem avançado em setores importantes da vida dos cidadãos como a dificuldade no acesso ao consumo, ao crédito, à educação, à saúde e à inclusão digital, entre outras. Assim, essa crescente espiral de miserabilidade possui impactos regressivos no desenvolvimento social que realimentam altas taxas de desigualdades. Por sua vez, essas altas taxas de desigualdade afetam toda a sociedade, ao reduzir a possibilidade de poupança nacional e o mercado doméstico, impossibilitando a produção em escala e contribuindo para a geração de intensas iniquidades que têm efeitos perversos sobre a governabilidade democrática, o clima de confiança interpessoal e o capital social.

No caso do Brasil, do período do pós-guerra até 1980 sua economia foi considerada uma das mais dinâmicas do mundo, apresentando taxas médias de crescimento da ordem de 7% ao ano. Nesse período o país consolidou um parque industrial por meio do processo ao qual se deu o nome de Industrialização por Substituição de Importações relevante em diversas áreas, tendo

chegado a alcançar a posição de 8ª maior economia mundial. A política de industrialização brasileira, iniciada ainda na década de 50, contou com forte aporte de capitais externos e permitiu um dos maiores crescimentos econômicos mundiais verificados no intervalo 1950 –1980. Nessa situação, a ausência de uma reforma agrária - como a ocorrida em outros países - criou um enorme fluxo migratório que se concentrou nas periferias dos grandes centros urbanos, gerando uma massa expressiva de população com baixo nível de renda e vivendo em condições precárias, característica que só tem se agravado nos últimos tempos.

A moratória da dívida externa ocorrida no início dos 80 marcou o fim da política de industrialização e, até meados dos anos 90, o país passou por uma fase marcada pela hiperinflação e baixo crescimento. A abertura econômica radical efetuada pelo governo Collor a partir de 1990 operou profunda transformação na lógica da produção industrial do país. A evolução do percentual de conteúdo importado na produção e consumo locais cresceu de 5% em 1989 para 22% em 2000. A incorporação de bens importados mais baratos e com nível superior de tecnologia foi acompanhada de intensa internacionalização dos processos produtivos, integrando-os mais diretamente ao comando dos líderes das cadeias globais, agora firmemente estabelecidos no país, via investimentos diretos para compra de empresas nacionais ou novas plantas e privatizações. Esses dois processos simultâneos permitiram uma organização mais eficaz do sistema produtivo nacional, dentro da lógica das cadeias e das escalas globais; e deu às corporações transnacionais uma nova condição de manter ou elevar margens de lucro. As conseqüências do equívoco do câmbio fixo, que durou de 1994 a 1998, no entanto, foram graves. Essa ilusão, juntamente com a derrubada das tarifas de importação, levou a um penoso círculo vicioso: os grandes déficits comerciais, o salto no pagamento de juros decorrentes dos empréstimos externos, o grande aumento nas remessas de dividendos em razão da maciça entrada de investimentos

diretos, fruto das privatizações e, como consequência, a explosão do nosso déficit de transações correntes com o exterior. Ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o cenário financeiro internacional entrou em crise, agravado pelo forte aumento da volatilidade e crescimento da aversão ao risco, obrigando o governo ao choque cambial de janeiro de 1999. A transformação da situação produtiva do Brasil foi fator importante para absorver o efeito preço dos vários choques cambiais que ocorreram a partir de então (e multiplicaram por 2,5 a relação real/dólar em 3 anos), determinados que foram pelo desequilíbrio externo insustentável. Uma nova lógica produtiva mais eficiente e aberta garantiu um excelente desempenho dos *tradeables* (vestuário, alimentos, bens de consumo pessoal) - num mercado de demanda fortemente contida por rígido controle de salários e crescimento do desemprego - e abortou novas tentativas de incorporar aos preços seja a variação cambial seja a forte pressão das tarifas públicas no período 1995-2001.

Mas, os salários, após os significativos ganhos no início do Plano Real, começaram a perder rendimento real, caindo ainda mais a renda disponível para o consumo por conta da elevação das despesas com serviços públicos, corrigidas muito acima da inflação. Apesar da pressão do câmbio e das tarifas públicas, foi possível controlar os preços até meados de 2002, mantendo o país praticamente sem crescer e conseguindo ganhos de produtividade a duras penas dentro das cadeias de produção local. A partir do novo choque cambial da segunda metade de 2002 passado, esse sistema começou a dar sinais de esgotamento. O grande desafio do país continua sendo a criação de diretrizes e programas que permitam a adição de valor à produção local, gerando empregos e reduzindo a disparidade de renda e a pobreza. No entanto, a intensa internacionalização dos processos produtivos e de concentração das cadeias produtivas globais obriga qualquer formulação de políticas industriais - incluindo indústria, comércio e *agribusiness* - a levar em especial conta o papel central das grandes corporações

transnacionais e seus investimentos diretos. Por fim, a retomada do crescimento sustentável vai depender de uma mais radical e permanente redução das taxas de juros, mediante políticas públicas que permitam tratar os desequilíbrios externos e internos.

A posição brasileira na Rodada Uruguai poderia ser caracterizada entre pragmática e defensiva, dando suporte a alianças Sul-Sul como forma de alterar os termos de engajamento econômico com o Norte. Conseqüentemente, a aproximação brasileira às negociações do GATT, seguido por Índia e Egito e ratificada na aliança G-10, buscou um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento.

As negociações iniciadas na década 1990 para a Alca têm tornado mais aguda a tradicionalmente dicotômica estratégia internacional brasileira entre manter laços mais estreitos com os Estados Unidos e buscar alianças regionais e extra-regionais. O governo Cardoso inclinou-se mais por essa primeira estratégia. Já a última - construir um nicho distinto para o Brasil como um poder emergente global no campo político e econômico, especialmente sedimentando alianças com outros poderes emergentes no mundo em desenvolvimento, notadamente Índia e China - tem sido a estratégia predominante do governo Lula. No entanto, estas diferenças circunstanciais da diplomacia econômica multilateral do Brasil não a têm substancialmente desviado de seu caminho tradicional, indicando continuidade na política externa brasileira. A diferença central entre as administrações Cardoso e Lula nessa área tem sido apenas da prioridade relativa de cada uma das estratégias.

O setor produtivo brasileiro entrou no novo milênio com nova conformação. Concentrou-se em atividades onde o Brasil apresenta vantagens naturais inquestionáveis ou onde é importante a produção se localizar próxima do mercado. Setores de alta tecnologia e valor agregado transformam-se em montadores de componentes importados, à exceção de um ou outro caso. As indústrias de capital sob encomenda deixam de existir ou permanecem em estado de hibernação. Trata-se de uma

estrutura mais especializada, fragmentada e internacionalizada e concentrada em setores de baixo dinamismo relativo. Além do setor automobilístico, atrelado à lógica dos atores internacionais, a única cadeia produtiva local de porte que se desenvolveu de forma muito consistente no período foi o *agribusiness*, com seus efeitos positivos em termos regionais, mas cujo comportamento é bastante errático, em razão da alta volatilidade de seus preços. Afora ele, as ilhas de crescimento se concentraram nos setores de insumos básicos relacionados ao mercado externo (mineração, aço, celulose, etc). Por outro lado o salto imenso das exportações de 2002 a 2005, quando elas praticamente dobraram, foi acompanhado de uma alta elevação das importações de insumos tecnológicos. Ao lado do inegável aumento do volume de comércio internacional, permanecem dúvidas sobre a capacidade de manutenção das taxas de crescimento da ordem de 4% dos anos 2004 e 2005, que contribuíram para alguma elevação de renda e diminuição ligeira do desemprego. Ainda que a exportação de manufaturas, principalmente aquelas mais tradicionais (calçados, têxteis, açúcar refinado, laminados de aço, etc) seja o elemento de destaque, percebe-se ao longo dos últimos quatro anos um grande crescimento no valor das exportações de produtos básicos (*commodities*), motivado pela maior demanda internacional de produtos como soja, produtos minerais, carne bovina e de frango, induzidos pelo crescimento norte-americano e pela espetacular expansão chinesa. Como se vê, apesar da ajuda de elementos circunstâncias, o comércio internacional tornou-se cada vez mais relevante à lógica econômica brasileira, o que impõe sensibilidade e cuidado adicionais a reforços e sinergias relativos a blocos regionais e alianças internacionais.

O melhor entendimento desse quadro complexo nos obriga ao aprofundamento da análise dos mecanismos da nova lógica global e a identificação dos desequilíbrios estruturais que ela propicia.

O novo jogo global e seus atores

Este novo século colocou em pleno vigor uma nova lógica global. Ela introduz imensos desafios na prática da política mundial e tem características bem mais complexas que as que vigoravam ao final da Guerra-Fria. Usando uma competente metáfora de Ulrich Beck, chamemos essa nova realidade de *meta-jogo*. Entendo aqui o termo *meta* no sentido do que *transcende os padrões anteriores*. Esse novo sistema introduz múltiplos paradoxos e muita imprevisibilidade, pois as regras não são mais relativamente estáveis; modificam-se no curso da partida, confundindo categorias, cenários e dramas. Na pós-globalização, os Estados perdem a posição de poder mais relevante da ação coletiva; suas fronteiras são desprezadas e eles não conseguem mais regular as regras da ação política. O Estado-nação e o Estado-do-bem-estar-social deixam de imperar. Com a liberalização das fronteiras surgem papéis e regras desconhecidas, bem como novas contradições e conflitos. Tal como num *jogo de damas* em que os movimentos passam a ocorrer com a liberdade inusitada das peças do *xadrez*, os atores mais poderosos saltam sobre os outros e mudam de direção sem aviso prévio, inventando eles mesmos seus novos papéis. Alguns exemplos: a Espanha decide julgar um ex-presidente chileno por crime contra a humanidade; os EUA inventam o conceito de guerra preventiva e invadem o Iraque à revelia da ONU, torturando prisioneiros; uma corporação transnacional tenta controlar sozinha o genoma da espécie humana; presidentes de empresas globais, dependentes de *softwares* desenvolvidos na Índia, tentam evitar que ela se envolva em guerra contra o Paquistão ou que um governante à esquerda assuma o poder, etc.

Há alguns aspectos positivos. O antigo jogo nacional-internacional era dominado por regras de direito internacional que partiam do pressuposto de que os Estados poderiam fazer o que quisessem com os seus cidadãos dentro de suas fronteiras. Essas regras tendem a ser contestadas. O paradigma da

soberania é posto em xeque, abrindo mais espaço para intervenções humanitárias internacionais; a imunidade diplomática parece mais relativa. Mas, quem decide hoje as regras a aplicar? A possibilidade de ação dos jogadores, especialmente dos mais fortes, depende em grande parte de sua autodefinição e de suas novas concepções sobre a política. Nesse novo contexto, o nacionalismo pode tornar-se extremamente custoso, impedindo que se descubram novas estratégias e recursos de poder. A primeira condição para desobstruir essa visão é aceitar o fato de que estamos definitivamente inseridos numa nova – e muitas vezes perversa – realidade global. Ela implica na assunção de uma perspectiva cosmopolita do cidadão e das instituições públicas e privadas que passam a integrar, queiram ou não, a lógica global. É essa atitude realista que maximiza as possibilidades de ação dos jogadores do *meta-jogo*. Revertendo o princípio marxista, essa nova essência é que determinará a consciência do futuro espaço de ação.

A globalização contemporânea é uma força normativa que impõe diretrizes e políticas. Se elas conduzem a crises graves ou becos sem saída – a Argentina é caso exemplar – o país que assuma sozinho o risco de ter se comportado como lhe foi exigido. O sistema internacional, cujo sucesso dos seus atuais países ricos foi muitas vezes erguido infringindo sistematicamente essas normas, lava suas mãos. Através de instrumentos como o *investment-grade*, decide-se quem se comportou de acordo ou não com as expectativas. Os primeiros estão incluídos no jogo; os outros serão excluídos e sofrerão as duras sanções do fluxo de investimentos.

Podemos agrupar os atores do novo jogo global em três áreas principais: capital, sociedade civil e Estado. Nos anos mais recentes, os grupos terroristas adquiriram o *status* de novos atores mundiais, disputando com os Estados o monopólio da violência. Os Estados nacionais vêem-se pressionados em duas frentes. Exige-se um Estado minimalista, onde a autonomia se reduz a opções restritas à aplicação das normas

neoliberais. De outro lado, desregula-se os mercados, privatiza-se os serviços e assiste-se a uma progressiva deterioração do quadro social, o que – paradoxalmente – requer um Estado forte e um aparato regulador muito eficiente, até para ter o poder de impor à sociedade civil condições penosas como as indexações das tarifas superiores ao aumento dos salários, consideradas necessárias à remuneração adequada dos capitais. Os Estados, especialmente os grandes países da periferia, são obrigados a baixar cada vez mais os custos dos seus fatores de produção para atrair partes das cadeias produtivas das grandes corporações transnacionais; é a chamada *estratégia de especialização*, fortemente competitiva e predadora, que estimula um rebaixamento geral dos custos gerais da mão-de-obra e uma guerra de isenções tributárias. Dessa maneira a China está tomando do México boa parte dos empregos das *maquiladoras*, conseguidos a duras penas após a adesão ao Nafta. Para tentar competir, o México terá que reduzir ainda mais seus custos, provocando novas quedas em outros países, e assim por diante. Como essas nações acrescentam baixo valor tecnológico à sua produção local, ao se integrarem nas cadeias globais acabam gastando com suas importações mais do que conseguem ao exportar; e não são capazes de obter os benefícios sociais do aumento do fluxo de comércio, como foi o caso do México. Paga-se, pois, por esta estratégia, um alto preço com a redução progressiva de margens de ação, erosão da soberania nacional e das condições de governabilidade.

O conceito tradicional de poder do Estado era ligado ao controle do território, da população e dos seus recursos. Já as grandes corporações e o fluxo de capitais – núcleos da economia global – circulam livremente pelo espaço mundial, o que lhes permite maximizar seu poder diante dos Estados estimulando a competição e jogando-os uns contra os outros simplesmente exercendo a *opção-saída*: “não invisto mais, vou para outro país”. Não importa mais o controle territorial e sim o livre acesso ao mercado e à mão-de-obra barata; todos os fatores de produção transitam livremente - e disso as

corporações tiram seu benefício - exceto a mão-de-obra, eterna prisioneira dos seus contornos territoriais. Nestas condições, resta pouco do fundamento territorial e nacional da autoridade econômica. Os salários reais caem em função do aumento da oferta global; aí está o *efeito China*. Participar das cadeias produtivas não é mais uma opção, passa a ser uma obrigação imposta pela lógica global. Ficar fora delas é ainda pior.

Essa ação dos atores econômicos globais não pode ser classificada nem de ilegal nem de ilegítima. Ela opera nos interstícios de um sistema não regulado, num âmbito *metalegal*, tomando o espaço digital e exercendo crescente influência sobre as decisões e reformas do Estado, fazendo-as coincidir com as prioridades do mercado global, tanto nas normas em relação ao trabalho quanto nos processos de arbitragem internacional. As antigas soberanias agora são partilhadas entre Estados e atores econômicos. Estes últimos usam sempre a *opção-saída* como arma, conduzindo muitos Estados a se aproximarem cada vez mais dos interesses do regime neoliberal. Com isso as empresas transnacionais passam a tomar decisões *quase políticas*. Governos e opinião pública vão se transformando em espectadores e a legitimação democrática se enfraquece. Não há clara definição de responsabilidades nem sistema legal, político ou social que as aprove ou legitime.

Quanto à sociedade civil, de um lado seu poder se limitou pelo enfraquecimento contínuo dos movimentos sindicais, incapazes de viabilizarem-se no suporte ao crescente volume de trabalho informal e de desemprego, acarretados especialmente pelos processos intensos de terceirização e de automação. Apesar disso, com os enormes espaços vazios deixados pelo Estado, essa sociedade civil foi incorporando à vida pública uma infinidade de associações civis autônomas e uma visão midiática para as atividades sociais, econômicas e políticas de grupos particulares que passaram a reivindicar o caráter público de seus interesses, exigindo reconhecimento, regulação e salvaguardas das suas instituições. Nesse novo espaço público estão principalmente o que se convencionou chamar de

organizações não-governamentais (ONGs), mas também um novo associativismo a partir de bairros, moradores, e iniciativas culturais, ambientais e de lazer de caráter local; pequenas associações profissionais e de solidariedade com distintos segmentos sociais; associações de reivindicação ou defesa de direitos enfocando gênero, cor, credo etc. Esses novos atores introduzem mudanças substanciais na cultura política, já que em tese não mais aspiram sua incorporação ao Estado e defendem um novo padrão de ação coletiva ligado a critérios territoriais e temáticos. A ação das ONGs e dos movimentos sociais, embora tenha avançado bastante, no entanto, ainda fica sem saber a quem reivindicar e como influir na alteração mais ampla do processo global e nacional, que conduz a progressivas assimetrias, aumento da pobreza e concentração de renda e poder.

É preciso ressaltar um ator muito especial dentro da nova lógica econômica global, que ainda está fora do jogo e pode assumir um papel fundamental no equilíbrio futuro do poder: o consumidor, o gigante adormecido, que – como bem lembra Beck - poderia transformar seu ato de compra em um voto (ou veto) sobre o papel político dos grandes grupos em escala mundial – em temas tão vitais como automação e desemprego, poluição ambiental e tecnologias perigosas - lutando com suas próprias armas: o dinheiro, a *recusa de comprar*. Mas para que isso não seja mera utopia, muito se há que fazer em escala transnacional. Enquanto vários países estiverem disputando a qualquer preço esses investimentos e jogando desarticuladamente – uns contra os outros - essas ações da sociedade civil meramente levarão as grandes empresas a brandirem sua ameaça fatal: a *opção-saída*.

Na intensa e cambiante geometria variável vigorante no novo jogo, o aliado de hoje pode ser o inimigo de amanhã. É o caso típico das alianças Sul-Sul como o G-20, acordos temporários Brasil-Índia-África do Sul ou suporte de ONGs internacionais a resistências contra sementes transgênicas. Ainda assim, há blocos de interesse que definem conflitos básicos. Um deles dispõe corporações multinacionais contra

movimentos sociais. As grandes corporações – com seu imenso poder - definem a direção dos vetores tecnológicos, a distribuição mundial da produção e os produtos a serem considerados objetos de desejo. Com todo esse poder, elas estão continuamente expostas às críticas quanto às conseqüências que a sociedade lhes possa atribuir: degradação ambiental, riscos da utilização da biogenética, toxidez dos alimentos, desemprego e crescimento da informalidade, propaganda enganosa, etc. A eficácia e a legitimidade dos movimentos sociais repousará sobre sua credibilidade a longo prazo no papel de testemunhas de fatos e reveladores das verdades que as grandes corporações tentarem esconder.

Como parece evidente, é fundamental redefinir o Estado e o campo da política como instrumentos para reequilibrar e domar as forças em jogo.

O caso paradigmático do México no NAFTA

O trabalho foi o maior prejudicado na prevalência das novas dinâmicas globais. A abertura econômica permitiu a circulação livre de todos os fatores de produção, exceto a mão-de-obra, e os processos radicais de automação e das novas tecnologias da informação reduziram empregos e aumentaram a informalidade via intensa terceirização de processos de produção. Nações como Brasil e Argentina estão tendo experiências amargas com a deterioração do seu mercado de trabalho. No entanto, também o México – que alimentou intensamente a idéia de que o Nafta e sua fronteira porosa com o gigante americano o fariam avançar na questão social – desilude-se agora ao ver parte expressiva dos empregos que suas *maquiladoras* geraram começarem a rumar para a China.

O Tratado de Livre Comércio com Estados Unidos e Canadá entrou em vigor em 01 de dezembro de 1994. Muito já foi falado sobre as supostas vantagens do México neste acordo

ao se entregar ao comércio livre com EUA e Canadá. O discurso dominante dos anos 1990 exibia esse aparente caso de sucesso como uma prova irrefutável a favor das vantagens da Alca. Após dez anos de Nafta, é importante fazer balanço preliminar desse período.

Na verdade, embora a abertura comercial tenha propiciado o salto extraordinário no fluxo de comércio do país de 100 bilhões para 350 bilhões de dólares anuais, seu balanço social no pós-Nafta foi decepcionante; até o Banco Mundial, defensor dessas políticas, pôs em dúvida se a integração comercial ajudou o país. Recente estudo de pesquisadores do Carnegie Endowment (EUA) confirma plenamente as análises que temos conduzido no Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI).

Praticamente todos os indicadores sociais no período 1994-2004 pioraram no México. O desemprego aumentou; foram acrescentados cerca de 500.000 postos de trabalho no setor manufatureiro, mas a agropecuária – a maior prejudicada com a abertura do comércio - onde ainda trabalha quase um quinto da população mexicana, perdeu 1,3 milhões de empregos. A imigração ilegal para os EUA seguiu aumentando depois do Nafta: de 700 mil em 1994 para o pico de 1,3 milhão em 2001. O número de mexicanos clandestinos nos EUA cresceu de 2 milhões (1990) para quase 5 milhões (2000); somados aos legais, deve haver em torno de 15 milhões de mexicanos nos EUA. É da remessa de dólares desse enorme estoque de imigrantes de que dependem cada vez mais as famílias mexicanas para sobreviver.

A teoria neoliberal garante que um país com abundância de trabalho não qualificado, e que se abre ao comércio, terá crescimento inevitável desses salários. No entanto, a remuneração real da maioria dos mexicanos é hoje mais baixa do que quando o Nafta iniciou, incluindo os salários nas *maquiladoras* e nas demais indústrias. Já a desigualdade de renda aumentou. Comparado ao período anterior, as famílias do decil superior aumentaram sua proporção na renda nacional. E

os mesmos 31% dos cidadãos continuam na pobreza extrema.

No que se refere aos danos ao meio ambiente, o estudo do Carnegie Endowment afirma que seu custo foi maior que os ganhos econômicos vindos do crescimento do comércio em seu conjunto. A integração acelerou práticas agrícolas comerciais que submeteram o ecossistema mexicano a uma maior contaminação por concentrações de nitrogênio e outros produtos químicos utilizados na agricultura atual. Os agricultores substituíram a renda perdida devido à queda de preços dos seus produtos pelo cultivo de novas fronteiras, desmatando florestas nas regiões biologicamente ricas do sul do México em ritmo de mais de 630.000 hectares anuais desde 1993.

O surpreendente revés nos salários mexicanos costuma ser atribuído principalmente aos choques cambiais entre 1994 e 1995. Ao ter que desvalorizar o peso em decorrência de sucessivas crises, o país provocou um salto nos custos dos produtos importados e na taxa de inflação, enquanto os salários mantinham-se restritos pelas políticas monetárias do governo. Eles acabaram recuperando-se gradualmente, mas não o suficiente para regressar aos níveis anteriores. O fato é que, apesar de o país ter reduzido drasticamente a tarifa de importação para produtos agropecuários e para praticamente todas as manufaturas dos EUA, o aumento da produtividade obtido pós Nafta não se traduziu em aumento salarial. A grande esperança eram as *maquiladoras*, atividades de montagem das grandes corporações dos EUA utilizando a mão-de-obra barata local. Elas tinham gerado cerca de 800.000 postos de trabalho entre 1994 e 2001; mas já perderam cerca de 250.000 deles desde maio de 2003, devido à imbatível contra-ofensiva chinesa oferecendo trabalhadores mais qualificados e a custo muito inferior.

Finalmente, a abertura comercial acarretou um déficit comercial líquido nos produtos agrícolas. O milho subsidiado norte-americano vendido no México teve, entre 1999 a 2001, preços 30% inferiores ao custo local de produção; seu volume aumentou 240% desde 1992, pondo em sério risco as

variedades tradicionais de milho mexicano, essenciais aos hábitos alimentares daquele país.

As recomendações finais do instituto norte-americano – ainda que partindo de um diagnóstico correto - soam curiosamente utópicas. Segundo ele, o caso mexicano ensina aos países em desenvolvimento - que pensam em abrir seu comércio – a negociar redução longa e gradual da importação de produtos agrícolas dos países ricos e salvaguardas especiais para proteger-se contra a prática do *dumping* que inundou o mercado com produtos norte-americanos subsidiados. Os acordos comerciais deveriam permitir: adotar políticas que otimizem o aumento de emprego; negociar considerável assistência econômica para a transição e adaptação ao comércio, com fundos provenientes dos sócios comerciais e doadores internacionais; e distribuir os ganhos procedentes do comércio de forma mais equitativa, mediante melhores políticas tributárias e de salários mínimos, liberdade de associação e direitos de negociação coletiva. Finalmente, para reduzir os impactos ambientais do uso intensivo de produtos químicos, os acordos teriam que garantir espaço para os pobres na crescente demanda mundial de produtos alimentícios orgânicos. São sugestões repletas de bom-senso, mas, infelizmente incompatíveis com a própria lógica da abertura e com a relação de forças que a preside: essa abertura é proposta, e muitas vezes imposta, para ser praticada sem restrições pelos países pobres – e apenas por eles - segundo um receituário padrão, sem pré-condições. Se consultadas a respeito, as instituições internacionais e os países centrais achariam essas exigências exóticas e inviáveis.

Assim, aqueles grandes países da periferia que continuam acreditando ser a integração incondicional aos mercados globais a garantia consistente para crescer e resgatar seu déficit social devem meditar sobre a experiência mexicana e as recomendações do Carnegie Endowment. A situação do México, após 10 anos de Nafta, parece continuar - na melhor das hipóteses - semelhante à anterior.

A imposição das regras hegemônicas

Uma importante razão para a caracterização dos impasses aqui descritos é que as diretrizes recomendadas – e frequentemente exigidas – pelas instituições internacionais aos atuais países pobres que pretendem se desenvolver diferem das políticas e das instituições utilizadas pelos atuais países desenvolvidos (que chamo de países centrais) nos seus estágios iniciais de desenvolvimento.

Desde a Inglaterra do século XIV até os NICs asiáticos do fim do século XX, as economias em *catching-up* utilizaram insistentemente políticas industrial, comercial e tecnológica ativas - muito além da mera proteção tarifária - para promover o desenvolvimento econômico³. Ha-Joon Chang, após fazer uma minuciosa análise das políticas e resultados alcançados nas últimas décadas por países que “deram certo”, lembra que “o problema comum enfrentado por todas as economias em *catch-up* é que a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento, não se dá espontaneamente”. A razão é que há discrepâncias entre o retorno social e individual de investimentos nas atividades de alto valor agregado – ou indústrias nascentes – e nessa fase tornam-se necessários mecanismos para socializar o risco envolvido desses investimentos. Uma grande multiplicidade de instrumentos de política pública foi e pode ser usada. Os países bem-sucedidos são, tipicamente, os que se mostraram capazes de utilizá-los e adaptar o foco de suas políticas às diferentes situações.

3 No caso da América Latina, é oportuno registrar a influência das teorias da CEPAL, através de Raúl Prebisch e Aníbal Pinto, sobre as políticas ativas de desenvolvimento de países do continente levadas a cabo no terceiro quarto do século.

É preciso salientar que os atuais países desenvolvidos recorreram ativamente a políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas a fim de promover as indústrias nascentes, muitos deles com mais vigor do que os atuais países em desenvolvimento. Assim, o pacote de “boas políticas” atualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio e de outras políticas do *laissez-faire*, conflita com a sua experiência histórica. Aquelas medidas que os países centrais querem hoje que os grandes países periféricos não usem são precisamente as que funcionaram com eles. Para Chang, os acordos da OMC que restringem a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas industriais ativas, não passam de uma versão contemporânea e multilateral dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros países centrais costumavam impor aos países dependentes da época. A desigualdade da renda aumentou e a prometida aceleração do crescimento não se verificou, ao contrário do período 1960-1980, no qual predominaram as políticas “ruins” e o crescimento desses países ocorreu. Assim, entre 1960 e 1980, o PIB *per capita* de 116 países de seu universo cresceu num ritmo de 3,1% anuais, ao passo que, entre 1980 e 2000, a taxa de crescimento reduziu-se apenas a 1,4% a.a. Portanto, os países em desenvolvimento cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram políticas chamadas “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. O que a maioria das instituições atualmente recomenda aos países em desenvolvimento como parte do pacote de “boa governança” foi - na verdade - resultado, e não causa, do desenvolvimento econômico dos países centrais. Para ele, as instituições “boas” só produzem crescimento quando associadas a políticas igualmente “boas”, justamente aquelas que a maioria dos países hoje ricos aplicaram quando estavam em processo de desenvolvimento, não as que atualmente recomendam aos países em desenvolvimento. Chang conclui que “ao exigir dos países em desenvolvimento padrões institucionais que eles mesmos não

tinham quando estavam em estágios comparáveis de desenvolvimento, os países ricos estão usando, efetivamente, dois pesos e duas medidas e lesando-os com a imposição de muitas instituições de que eles não precisam e as quais não podem sustentar”.

Seria necessária, pois, uma mudança radical nas condicionantes que vinculam a ajuda financeira do FMI, do Banco Mundial e dos governos dos países centrais; e reescrever as regras da OMC e de outros acordos multilaterais de comércio de modo a permitir um uso mais ativo dos instrumentos de produção da indústria nascente como as hoje amaldiçoadas tarifas e os subsídios. Exigir apenas que se profba uniformemente a todos o uso desses instrumentos pode prejudicar ainda mais os países da periferia, incapazes de competir na maioria dos produtos que agregam valor. A tese básica de Chang é permitir que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições mais apropriadas ao seu estágio de desenvolvimento que cresçam mais rapidamente, como de fato aconteceu nas décadas de 1960 e 1970.

A renovação da política em bases transnacionais

Em função dos impasses aqui configurados, a política transnacional ganha uma nova importância, na medida em que pode se constituir numa resposta à expansão das forças de mercado. Se é exato que os Estados têm reduzidas alternativas de adaptação ou resistência, também é verdade que uma federação de Estados pode recuperar e desenvolver o poder cooperativo da política e conquistar sobre a economia mundial novas funções e novas opções para influenciar os rumos do equilíbrio de poder.

Beck nos lembra que as estratégias autárquicas do capital visam minimizar a independência do mundo dos Estados. Seus

objetivos são atingidos por meio de três movimentos de fusão: do capital com o direito; do capital com o Estado; e da racionalidade econômica com a identidade pessoal. As estratégias de auto-suficiência do capital se confundem com a experiência mundial da neoliberalização do direito. Elas são incompatíveis com todo intervencionismo estatal. A *opção-saida* faz instaurar uma brutal concorrência entre os Estados e confere à economia mundial o poder de excluir. As suas estratégias principais são: controle do espaço transnacional; controle da inovação através da ciência e da tecnologia; incentivo à especialização e à terceirização para minimizar os custos globais; edição do direito transnacional e submissão das coletividades às suas decisões estratégicas.

A legitimação desse processo é tentada pelo “autoritarismo da eficácia”, uma espécie de autolegitimização que repousa na racionalidade dos especialistas e no poder da mídia e dos poderosos. Eficácia e poder, aqui como sinônimos absolutos, tentam impor o poder normativo do “Estado” transnacional privado como força de organização da economia mundial. Na era global, esse é o papel do FMI, do BIRD e da OMC, que tentam consolidar o poder dos agentes econômicos no espaço transnacional. Mas se a autoridade privada substitui ou enfraquece a autoridade pública legitimada, não é apenas porque é mais eficaz, mas por fornecer a esses poderosos atores um meio de legitimar seus interesses particulares sem ter que assumir as conseqüências públicas de seus atos, sem ter que buscar o complexo consentimento democrático e sem os obstáculos que se impõem à autoridade emanada dos Estados constitucionais, sempre obrigados a renovar sua legitimação. A responsabilidade final pelas conseqüências sociais dessas ações globais acaba sendo do governo, que não previu, regulou ou impediu. O que se está assistindo pela primeira vez, lembra Beck, “é o surgimento de um Estado sem território, não político, sem opinião pública, um Estado sem sociedade, localizado num não-lugar, praticando uma não política com a qual ele restringe o poder das sociedades nacionais fraturando-

as a partir de seu interior”. Em suma, identifica-se no cenário global uma soberania em formação perfeitamente simétrica à soberania estatal, uma nova forma de organização não pública, de poder privado, que se impõe aos Estados soberanos, uma rede de governança supranacional da economia, combinação política inédita que origina seu fluxo de legitimação na autoridade privada. Desenvolvem-se, assim, novos tipos de tribunais privados e organismos transnacionais de arbitragem, regidos por leis privadas conhecida por *lex mercatoria*.

No entanto, e paradoxalmente, os interesses da sociedade e o bem público podem ser redinamizados graças aos graves impasses causados pela experiência das crises políticas atuais. A economia mundial e o mercado em geral têm necessidade de uma nova política de Estado que crie um quadro de regulamentação fundamental ao seu funcionamento, sobretudo para lidar com as anomalias e disparidades criadas pelos agentes econômicos privados. Isso poderia ser resolvido com a força legitimante de uma reorganização transnacional – ainda que de caráter regional - democraticamente organizada e reintroduzindo o espaço da mediação política no quadro global, agora envolvendo cidadãos e consumidores ligados por internet.

O que pode fortalecer essa nova concepção de poder é uma curiosa coincidência de interesses. Ao que parece, a economia mundial não pode prescindir do Estado e da sua política. Ela tem necessidade de um suporte transestatal poderoso no plano político mundial, capaz de impor um ordenamento e uma aceitação sem a qual o poder dos atores transnacionais se complica. Mesmo que as estratégias do poder capitalista global gerem a adequada acumulação para mantê-lo em expansão – o que parece ser o caso atual - como lidar com os perdedores da globalização e suas barricadas, com as contínuas crises nos grandes países periféricos e os fundamentalismos que proliferam mundo afora?

Os países da periferia tentam atrair os capitais com custos reduzidos, menores controles e zonas de exceção. A especialização se efetiva por uma regulamentação paradoxal:

abolição das regras. Não se trata de uma escolha livre, mas uma espécie de “escolha de Sofia” – que se dá visando o mal menor – como podemos evidenciar ao tratar o caso da integração do México ao Nafta; em outras palavras, sem ela a situação mexicana poderia estar ainda pior. Caminha-se para uma espécie de proletarização dos Estados. A estratégia de inserção radical competitiva vai ao encontro dos interesses das nações ricas, que mantêm seus valores culturais e abrem espaços para a maior taxa de acumulação de seus capitais. Por esse caminho não parece haver luz para a maioria ao final do túnel.

As estratégias transnacionais de cooperação – que incluem os acordos regionais – podem permitir iniciar um novo jogo de poder. Graças a sua mobilidade as empresas estão em condição de atirar os Estados uns contra os outros e fazê-los fracoss. Essa estratégia, que visa aumentar a concorrência entre atores privados e diminuí-la entre Estados, tem um alto preço: restrição à autonomia nacional e autodesnacionalização. A única maneira de os Estados reagirem a esse sistema de perdas crescentes é entender o jogo das empresas e imitá-las. Isso só pode ser conseguido com uma cooperação interestatal, o que exige uma progressiva dissolução da unidade “natural” entre Estado e nação. A estratégia de transnacionalização exige uma nova política de fronteiras, ligada por acordos complexos e juridicamente limitantes. A economia se transformou e, nesse início de século XXI, passou definitivamente de nacional a global; no entanto a política, que define a legitimidade, mantém-se territorial e prisioneira de suas características nacionais. A soberania política é sempre entendida no seu contorno nacional, determinando a maneira como se vê as relações internacionais de cooperação. A cooperação entre as nações não pode ser mais pensada e desenvolvida como uma cooperação *internacional*, mas sim *transnacional*. Não se pode redinamizar a política no espaço nacional sem abandonar o estreito campo nacional. Na estratégia cosmopolita a idéia é abrir, reavivando mais as tradições nacionais para o cosmopolitismo. O exemplo mais radical de cooperação

transnacional é a União Européia (UE). Abrangendo agora países que somam 32% do PIB mundial, esse projeto histórico deu passos muito ousados ao trazer para dentro de seu sistema os países mais pobres do Leste, incorporando assim a periferia ao centro. A partir de agora, o destino político da nova União Européia (UE) parece estar a depender, dentre outros, dos seguintes fatores: o sucesso da sua ousada expansão para o Leste, a competência para afirmar certa independência em relação ao exercício hegemônico unilateral norte-americano e a superação do impasse referente à nova Constituição.

Os dez novos países incorporados são relativamente pobres – seu poder de compra (PPP)⁴ médio é 4 vezes menor que o dos outros países da UE - e dispõem de mão-de-obra barata e razoavelmente qualificada. Eles trouxeram ao bloco um acréscimo de 27% em população, mas de apenas 6% em PIB. Trata-se de uma ação estratégica complexa. Como a inclusão desses países veio acompanhada de severas restrições iniciais à movimentação livre de trabalhadores, as grandes corporações européias estarão mais estimuladas a estabelecer partes de suas produções nesses países, num ambiente de negócios mais “familiar” do que o da distante opção-China. Com isso, aumentarão as pressões para a revisão da legislação trabalhista nos países da Europa, considerada pelo setor empresarial arcaica e não competitiva. Ainda assim - se bem sucedida a gigantesca tarefa constitucional que falta completar - a assunção do leste significará que, em algum momento do futuro, o problema do desemprego na República Checa – por exemplo – não será mais apenas checo, mas europeu. O mesmo valerá entre os vários países da comunidade para questões que, no mundo global, estão hoje claramente acima das possibilidades dos países isolados: o equilíbrio de forças com o capital, a questão das drogas, o terrorismo, a imigração ilegal e tantas outras.

4 Purchase Power Parity: índice apurado pelo Banco Mundial para tornar mais comparáveis agregados macroeconômicos como PIB e Renda.

Lembremos que a nova Constituição da UE terá que ser ratificada por 25 países, muitos dos quais obrigados a referendos populares, em meio a pressões para um esquema alternativo de ampla geometria variável que possa suavizar os rigores da perda das autonomias nacionais. É provável, pois, que venham a surgir resistências com propostas de um cardápio amplo de políticas de adesões que iriam da moeda comum, política fiscal única e exército europeu, a até apenas ao movimento livre de bens e serviços, a critério de cada país. Ainda assim, há possibilidades de se conseguir avançar em direção a um espaço político europeu que crie, para além do segundo mercado do mundo, um poder político inovador e reequilibrador do atual exercício unipolar norte-americano e das forças negativas do capitalismo global.

No caso da América Latina, uma tentativa séria de estratégia transnacional de cooperação ainda está para ser feita. Os seus blocos regionais nunca passaram de caricaturas limitadas a um ou outro acordo comercial. A integração do México ao Nafta produziu os decepcionantes resultados já relatados neste texto; além do mais, as tensões atuais sobre o fluxo migratório mexicano nos EUA – exacerbadas após o ensaio de Huntington e a polêmica desencadeada com Carlos Fuentes e outros intelectuais latino-americanos – evidenciam a clara radicalização das assimetrias nela contida. No entanto, apesar do Nafta concentrar 91% do PIB do continente, somente metade de sua população nele reside. A América Latina e Caribe (incluindo o México) concentram 63% da população continental e apenas 14% do seu PIB, enquanto a América do Sul tem 8% do PIB e 42% da população total. Finalmente, os países do Mercosul detêm 5% do PIB continental e 26% de todos os habitantes. Esses números mostram que tanto a América Latina/Caribe (545 milhões de habitantes – PIB de US\$ 2.073 bilhões) como a América do Sul (366 milhões – US\$ 1.199 bilhões) concentram uma massa crítica de população significativa como segmento de mercado mundial, seja como consumo seja como mão-de-obra. No entanto, cada um desses

países isoladamente restringe em muito seu poder e pode mais facilmente cair na armadilha da especialização competitiva e da guerra de preços relativos, tão a gosto da lógica das corporações transnacionais. Por outro lado, juntos eles podem ter boas chances de conduzir termos de barganha mais favoráveis e lidar melhor com suas complementaridades e sinergias. Certamente a América do Sul teria condições mais propícias para tanto, envolvida num Mercosul refundado e ampliado, se houvesse um convencimento da sociedade civil e da classe política das vantagens concretas de uma integração efetiva, ao estilo da UE, iniciando por uma verdadeira harmonização de políticas econômicas e sociais. Afinal, o esforço de tantos anos - que havia feito do Mercosul um aparente caso de sucesso mundial de um regionalismo aberto, incrementando seu comércio entre países de 4 para 21 bilhões de dólares anuais de 1990 a 1998 - abalou-se com os sucessivos choques cambiais brasileiro e argentino a partir de 1999. Mais de 60% desse sucesso se devia a trocas dentro da matriz intra-industrial das grandes corporações globais, apostando num crescimento do mercado interno regional e aproveitando-se de sinergias contidas na lógica de especialização e complementaridade do bloco. Isso pressupunha a manutenção de preços relativos estáveis, o que se foi com a turbulência cambial. Hoje o Mercosul perdeu sua vitalidade, demonstrando a imperiosa necessidade de políticas macroeconômicas comuns, ampliação geográfica e decisões estratégicas amplas profundamente comprometidas com a visão transnacional para que os acordos regionais possam ser eficazes.

Nesse novo espaço público transnacional a ser explorado, a sociedade civil e as ONGs devem ter um papel fundamental. Esses novos atores introduzem mudanças substanciais na cultura política, já que em tese não mais aspiram sua incorporação ao Estado e defendem um novo padrão de ação coletiva, ligado a critérios territoriais e temáticos. Alguns desses movimentos oriundos da sociedade civil tornaram-se referências globais de proteção de valores universais e são

referências simbólicas para os jovens, como é o caso do Greenpeace e da Anistia Internacional. No entanto, o papel das ONGs nunca será de substituir o Estado, mas sim de desafιά-lo e ampará-lo na busca de seus novos papéis, essenciais ao equilíbrio de poder global.

A ótica transnacional aqui proposta deve ser entendida como mais um ganho de poder estratégico do que uma questão moral ou de avanço da racionalidade. Submetido às forças globais, quem só pensa em termos nacionais perde. A abertura transnacional permite dividir custos e utilizar novas possibilidades e instrumentos que podem aumentar o poder do espaço público no jogo global. Esse alargamento oferece novos recursos de poder dentro da própria esfera nacional, pois o jogo de muitos níveis da política cosmopolita deixa seus atores em posição de superioridade diante dos lances do jogo nacional. Os maiores desafios, no entanto, estarão ligados à assunção de responsabilidades globais pela pobreza e pela exclusão, e por suas complexas conseqüências referentes à consolidação da legitimidade democrática da nova lógica. É o que poderá ocorrer agora na UE, onde – como já observamos – a população dos países pobres do Leste terá 28% dos habitantes (e, portanto, dos votos no conceito democrático pleno) com apenas 5% do PIB e, ainda assim, haverá de lidar com limitações significativas de trânsito livre no mercado de trabalho. No caso da América do Sul, além do grande desafio da homogeneização de políticas macroeconômicas, seria fundamental avaliar a fundo os resultados de uma abertura geral do mercado de trabalho e avançar para medidas integradoras amplas como o reconhecimento multilateral dos diplomas universitários e projetos econômicos comuns de vários conteúdos.

A mudança de perspectiva que aqui propomos para reflexão pretende ser profunda e abrangente; ela visa explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras porosas, onde um país da região pode se envolver na política interna do outro, garantida a reciprocidade dentro de regras comuns pré-estabelecidas. Essa nova ordenação política

e jurídica precisaria ser entendida como um novo casamento institucional entre o Estado e a sociedade civil e poderia se constituir em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o uso de meios militares para ameaças consideradas comuns (crime organizado, terrorismo, narcotráfico, etc).

Os acordos regionais Latino-Americanos e os EUA

Apesar de que, como vimos, a década de 1990 tenha sido um período relativamente estagnado da economia latino-americana, foram intensas as suas movimentações na área das relações regionais e internacionais, motivadas pelo crescimento geral do comércio e demais lógicas inerentes à globalização dos mercados.

Os EUA foram levados pelas conjunturas nacional e internacional, no governo de George Bush, a propor a criação de uma área de livre-comércio nas Américas. Pesou nessa decisão a percepção equivocada, reforçada por algumas análises de *Think Tanks* locais, de que a América Latina iria entrar em fase de grande crescimento e que seu mercado interno haveria de assemelhar-se ao da Ásia em três a quatro décadas. Planejar transformar essa região em mercado cativo das grandes corporações norte-americanas foi, pois, uma decorrência. Em junho de 1990 o presidente George Bush lançou a *Iniciativa para as Américas* visando a criação de uma área de livre-comércio que abrangesse todo o continente. O objetivo central era a queda das barreiras de comércio e dos fluxos de serviços e investimentos, bem como a proteção à propriedade intelectual. Haveria espaço para acordos comerciais com países isolados ou com grupos de países. O momento inicial de formulação da *Iniciativa* coincidiu com o adensamento das relações entre Argentina, Brasil e Uruguai. Os presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello convergiram para a

necessidade de uma resposta unificada à iniciativa do presidente Bush. O Tratado de Assunção e a constituição do Mercosul em março de 1991 tentavam dar a seus membros a institucionalidade necessária para um diálogo com os Estados Unidos em nível de razoável paridade. Em dezembro de 1994 ocorreu em Miami a Primeira Cúpula das Américas e os governos aceitaram iniciar negociações para a constituição de uma área de livre-comércio hemisférica. A estratégia do governo Fernando Henrique Cardoso foi de acompanhar atentamente os trabalhos evitando compromissos radicais com os resultados, para os quais os negociadores brasileiros tinham uma postura relativamente cética.

Já o processo de negociação que havia conduzido à criação do Mercosul desencadeou-se com base na disposição de aproximação dos governos do Brasil e da Argentina nos planos político, econômico e estratégico, numa momentânea convergência de interesses e objetivos de política externa de ambos os países. A integração almejada era um meio para a consecução de objetivos definidos em suas respectivas políticas externas. O comprometimento com a restauração e a consolidação da democracia condicionava tanto a política externa brasileira de José Sarney (1985-1990) como a argentina de Raúl Alfonsín (1983-1989). No padrão de continuidade de política externa havia um nítido sentido de convergência quanto à propriedade a ser conferida à América Latina como espaço privilegiado de sua atuação político-diplomática e econômica. Para o Brasil, preservava-se o sentido universalista de sua política exterior.

Ficara evidente o esgotamento do modelo de desenvolvimento que o país havia perseguido por décadas, ao qual a política exterior e as alianças internacionais até então entabuladas haviam servido, sem que, contudo, o governo Sarney lograsse imprimir uma nova estratégia global para orientar o desenvolvimento econômico e a inserção externa do país. Para a Argentina, muito mais do que para o Brasil, a reinserção internacional obrigava à promoção de sensíveis

mudanças de orientação da política externa. O chamado “*giro realista de la política exterior*” reconheceu as adversidades externas e a escassez dos recursos de que a Argentina dispunha para ajustar-se a um sistema internacional. O governo Alfonsín definiu, pragmaticamente, a proteção e a consolidação da democracia como o principal eixo articulador de sua política externa. A constatação de que o Pacto Andino não suscitaria nenhum impacto competitivo para a Argentina, por não possuir nem escala e nem complexidade industrial suficientes para produzir vantagens, terminava por colocar o Brasil como alternativa natural para o estabelecimento de parceria estratégica no contexto regional.

Pela primeira vez foi possível construir uma parceria entre os dois países envolvendo temas sensíveis, como cooperação no campo nuclear e no campo da segurança, sem suscitar conflitos com os Estados Unidos. Por resultar em sensível melhora dos níveis de estabilidade política no Cone Sul e por reforçar o sentido da consolidação da democracia na região, essa aproximação não era necessariamente ruim aos EUA, pois – contribuindo para a estabilidade da região permitiria que ele se concentrasse mais em outras áreas do globo.

Para a Argentina, a importância desse novo relacionamento com o Brasil definia-se mais por considerações de ordem econômica do que política. Em 1989 chegava ao poder na Argentina Carlos Menem e, no Brasil, em 1990, Fernando Collor de Mello. A partir de 1990, a política externa argentina sofreu nova alteração: valores liberais, liderança dos Estados Unidos na construção da nova ordem, opção pelo alinhamento e conseqüente esforço de ajustar a agenda global da política argentina às posições norte-americanas. O manejo simultâneo das relações com o Brasil e com os Estados Unidos teve prioridade na política exterior argentina e passaria a representar meio importante para compensar, no campo da política internacional e no âmbito de seus vínculos bilaterais, suas limitações no plano econômico, onde estão definidos os interesses e as necessidades fundamentais do país. O Brasil, apesar da abertura econômica de Collor e a

exposição à competitividade internacional, continuou rejeitando a possibilidade de alinhamento exclusivo ou de relacionamento privilegiado com os Estados Unidos. No governo Itamar Franco empreenderam-se esforços para ampliar os vínculos do país no continente sul-americano e em outras regiões, como a África, a partir de iniciativas de caráter multilateral.

Quanto aos países andinos, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, eles apresentam algumas identidades em comum: formavam parte do sistema colonial espanhol; tiveram em Simon Bolívar a referência quanto à conquista de sua autonomia política em relação à Espanha; e tentaram, nas décadas finais do século XX, encetar um modelo de integração econômica batizado de Pacto Andino e hoje conhecido como Comunidade Andina de Nações (CAN). Atualmente eles se identificam por mais algumas temáticas que lhes são comuns: sofrem as consequências das crises políticas dos anos 1990 e inícios de 2000; são afetados pelo tráfico de drogas; principalmente por isso, têm uma interlocução forte com os EUA. Porém, deve-se lembrar que as importações da região andina provenientes dos EUA diminuíram de 39% em 1999 para 26% em 2003. Enquanto isso, as importações do Mercosul aumentaram de 7% para 11%, mantendo-se as importações intra-bloco no mesmo patamar. A agenda dos Estados Unidos para a região andina está baseada em três eixos: democracia, intercâmbio comercial e segurança. No primeiro aspecto, o desafio mais sério para o governo norte-americano continuará sendo o governo venezuelano de Hugo Chávez. No entanto, favorece bastante à estratégia política dos EUA para a região o fato dos membros da CAN não conseguirem definir uma política externa comum. Esse *gap* ajuda os estrategistas norte-americanos a manter uma agenda propositiva para iniciativas políticas e militares conjuntas. As medidas institucionais andinas de uma política externa de segurança autônoma são bastante tímidas.

Na agenda econômica, a estagnação da Alca incentivou a busca de mecanismos alternativos de liberalização. Está em

marcha a negociação de um Tratado de Livre Comércio incentivado pela Colômbia, envolvendo inicialmente os EUA, o Equador e o Peru. O governo norte-americano vê com ótimos olhos essa iniciativa, até porque ela tende a inibir os esforços brasileiros de consolidar um bloco sul-americano em torno do Mercosul. Além do mais, na condição de membros associados já participam vários países andinos tais como Bolívia, Peru e Venezuela. Isso também se justifica pelo fato de as importações dos países andinos de produtos estadunidenses estarem em queda, ao contrário das do Mercosul, como vimos acima.

Já quanto à América Central e ao Caribe, seus pequenos países têm uma agenda muito ampla e dispersa. Nela o tema da integração tem baixa prioridade. O interesse de negociar tratados de livre comércio com sócios extra-sub-regionais é dominante; e são secundários os efeitos que isto gera sobre a integração sub-regional. A agenda estatal segue marginalizando a participação da sociedade civil, ainda que se notem avanços nas retóricas oficiais. Os grupos dominantes e a maioria dos governos da América Central focam suas atenções em acordos de livre comércio com os EUA, em prejuízo do esquema regional. A questão é se o “regionalismo aberto” que se propõe construir os permitirá usufruir sinergias regionais e participar com melhores condições na economia mundial, inclusive desenvolvendo um mínimo de autonomia em relação aos EUA. Como complicador das relações com a CAN e com o Mercosul, deve-se lembrar que Guiana, Caiena e Suriname estão em território da chamada Amazônia, centro do debate internacional pela riqueza natural e pela reserva de biodiversidade.

Para os países do Caricom é urgente continuar os esforços para diversificar sua capacidade negociadora para além de EUA e UE. Os desafios do Caribe nos próximos anos são comparáveis aos do início do período pós-colonial. São países de pequena escala, com limitados recursos financeiros e humanos, que estabelecerão compromissos de acesso a mercados no contexto da Alca ou diretamente com os EUA, ou seja, com países de grandes dimensões, recursos e alternativas.

As empresas dos países do Caricom se verão submetidas à competição com produtos de maior eficiência, produzidos por sua capacidade de aplicar maiores escalas produtivas. Hoje a política comercial deste grupo de países está vinculada com os fundamentos econômicos dos EUA, como principal destino de suas exportações e principal provedor de suas importações. O Caricom necessita do acesso ao mercado dos EUA, o que o obrigará a fazer concessões alfandegárias, ao mesmo tempo em que necessita dos impostos aduaneiros para sustentar os gastos do Estado e os programas sociais que sustentam o seu precário equilíbrio político e social de seus países. O fracasso da formação de coalizões e promoção de uma integração comercial mais forte entre os pequenos países do hemisfério têm forçado o Caricom a contar fortemente com a aproximação de suas pequenas economias à Alca.

As relações Latino-Americanas com a União Européia

No Acordo Marco Inter-regional (AMI) de dezembro de 1995 a União Européia e o Mercosul formalizaram negociações para promover a cooperação política e econômica e estimular uma maior aproximação em suas relações comerciais, objetivando um futuro Acordo de Associação Inter-regional. Nesses dez anos a UE consolidou uma moeda comum, complementou a incorporação dos países da Europa oriental e central, efetuou acordos importantes com África do Sul e alguns países latino-americanos como Chile e México. Mas, após dezenas de encontros de cúpula, milhares de seminários e *papers* acadêmicos, as relações da UE com o Mercosul pouco progrediram.

Na origem do AMI de 1995 estava a reação a dois movimentos estratégicos importantes que partiram dos EUA: o estabelecimento do Tratado de Livre Comércio da América do

Norte (Nafta) e as negociações para uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A decisão de negociar um acordo hemisférico de livre comércio foi tomada na Reunião de Miami em dezembro de 1994 e criou o imperativo de buscar o equilíbrio nas relações comerciais do Mercosul com a UE. Com o nível de proteção que predominava no Mercosul e a participação relativamente ampla da UE em seu comércio exterior total, um acordo comercial hemisférico pode acarretar um sensível desvio do comércio se não for acompanhado de um pacto similar com a UE. Esta última também tem um significado político e simbólico para o Mercosul, um certo sentimento de identificação com símbolos comunitários que enfocam a integração, em contraste com os modelos mais "orientados ao mercado" predominantes no Nafta e no projeto da Alca. Essa fantasia dos países do Mercosul sustentou-se na idéia de que a UE poderia ser um parceiro útil no enfrentamento do poder dos EUA. Do lado da Comissão Européia e de seus Estados, eles pareciam atribuir um interesse especial a uma relação mais estreita com o Mercosul, não só por ser sua área mais importante para os interesses econômicos europeus na América Latina mas também como depositário de uma herança cultural e política comum. O ingresso da Espanha e de Portugal à CE, por exemplo, aumentou o interesse pela América Latina. Mas predominou até agora a percepção pessimista quanto às possibilidades de êxito, já que não se logrou mecanismo negociador capaz de identificar interesses comuns, corrigir as diferenças e negociar de forma eficaz. Comparadas com as negociações preferenciais entre a UE e outros países latino-americanos, as que sustentam Europa com o Mercosul estão muito lentas. O acordo de livre comércio entre México e a UE foi o primeiro firmado pela Europa com um sócio que não pertence à sua área geoeconômica de influência imediata, motivado pela implantação do Nafta e a discriminação de exportadores da UE. As negociações com o Chile igualmente avançaram muito rápido. As negociações UE-Mercosul têm resultados muito mais complexos. O Mercosul é uma união

aduaneira “virtual” que ainda não desenvolveu mecanismos adequados para negociar com terceiros. Há opiniões dissidentes dentro do bloco sul-americano e contínuas dificuldades para identificar objetivos comuns de negociação e manter compromissos assumidos. É útil lembrar que, quando se firmou o AMI em 1995, o Mercosul era uma experiência bem-sucedida de integração econômica regional entre países da periferia.

As relações entre Europa e América Latina têm uma larga tradição de convergências de aspecto histórico e cultural, afinidades políticas, interesses econômicos e considerações estratégicas. A América Latina é uma região onde a Europa pode se reconhecer nas tradições e em alguns de seus próprios valores políticos e culturais. Realidade esta mais perceptível em países como Espanha e Portugal, mais também aparece com França, Itália e, em muito menor grau, Inglaterra e Alemanha, reivindicando laços com a América Latina ainda que de maneira difusa e parcial. A Europa continua sendo o sócio comercial mais importante e a primeira fonte de inversões estrangeiras da América Latina. Mas a assimetria fica evidente ao se constatar que a UE é muito mais importante para a América Latina que esta para a UE. A América Latina também ocupa um lugar secundário nos interesses estratégicos mais diretos da Europa, ao menos no momento. No entanto, desde os anos 80 o respeito à democracia institucional, ao pluralismo político e aos direitos humanos é consenso no diálogo político entre Europa e América Latina. A América Latina é um sócio relativamente confiável no âmbito da seguridade internacional. Ela não apresenta sérios problemas para a Europa em áreas sensíveis como tecnologias de armamentos, pressões migratórias e terrorismo internacional, oferecendo facilidades de acesso a seus recursos naturais e a seus mercados. Quanto à questão nuclear, os países da região adotaram estreitos regimes de salvaguardas mútuas e se submeteram completamente às inspeções do Organismo Internacional de Energia Atômica. Latino-americanos e europeus têm preferência por temas de abertura dos mercados, preferências comerciais, tratamento da

dívida externa, prevenção das crises financeiras e cooperação para o desenvolvimento. A Comissão Europeia olha a região a partir das perspectivas de sua política comercial e de sua política de cooperação para o desenvolvimento, mais do que de uma perspectiva especificamente política.

O volume de comércio mundial tem aumentado de forma regular desde a década de 1950, acelerando seu crescimento neste início de século com a entrada da China como grande demandador de *commodities*. Mas as relações comerciais entre a União Europeia e o Mercosul se estagnaram, impedidas de crescer significativamente devido ao chamado “nó agrícola”. Além do mais, a fragmentação das cadeias globais de produção mudou a natureza e a escala do fenômeno da globalização. A produção de componentes ou produtos finais nos países da periferia, integrando mão-de-obra barata e uma enorme quantidade de pequenas e médias empresas a essas cadeias produtivas, o deslocamento do eixo central para o comércio de serviços e o forte peso dos capitais de curto prazo, em busca de alternativas de risco para as baixas taxas de juros dos mercados financeiros centrais têm alterado as estruturas econômicas tanto do mundo desenvolvido quanto de suas periferias. Além disso, a competitividade das economias asiáticas, particularmente da China e da Índia, obriga todo o sistema global, inclusive a UE e a América Latina, a modificar a sua atuação e tentar criar novas estratégias.

Algumas recomendações gerais

Como sugerimos durante este ensaio, o fato é que participar das cadeias produtivas e definir estratégias diante delas não é mais uma opção, passa a ser uma obrigação imposta pela lógica global aos países da periferia. Ficar fora delas é ainda pior. No entanto, ao contrário do trabalho, cuja mobilidade legal continua atada geograficamente aos países de origem, as grandes

corporações e o fluxo de capitais circulam livremente pelo espaço mundial, estimulando a competição e jogando os países uns contra os outros com a contínua ameaça de exercer a *opção-saida: não investo*. A competição predatória decorrente induz um alto custo com redução progressiva de margens de ação, erosão da soberania nacional e das condições de governabilidade. A sociedade civil, o terceiro ator desse novo *meta-jogo* global – por sua vez -, fica restrita a resistências isoladas.

São as grandes corporações que definem a direção dos vetores tecnológicos, a distribuição mundial da produção e os produtos a serem considerados objetos de desejo. No entanto, o trabalho fica sendo o maior prejudicado na prevalência das novas dinâmicas globais. Os processos radicais de automação e das novas tecnologias da informação reduzem empregos e aumentam a informalidade via intensa terceirização de processos de produção. No caso da América Latina, até o México – que tinha alimentado intensamente a idéia de que sua fronteira porosa com o gigante americano e a integração ao Nafta o fariam avançar na questão social – desilude-se agora ao ver parte expressiva dos empregos que suas *maquiladoras* geraram começarem a rumar para a China. O próprio BID começa a duvidar se a integração comercial ajudou, já que praticamente todos os indicadores sociais no período 1994-2002 pioraram no México.

Uma das causas relevantes desse difícil quadro é que os países centrais insistem em proibir os grandes países periféricos de usarem precisamente as mesmas políticas que funcionaram com eles no passado, quando elas os ajudaram a transformar-se em países ricos.

Diante desse impasse que impede a diminuição da pobreza mundial e a retomada de crescimento dos grandes países da periferia – avanços importantes até para o reforço da própria dinâmica de acumulação capitalista – que caminhos podem ser propostos? O primeiro deles é a manutenção de uma dura lucidez sobre as lógicas e forças em jogo; e a retomada, dentro dos estreitos limites do que permite essa relação de forças, de

políticas públicas autárquicas que amenizem um pouco os efeitos negativos desse novo jogo global. Isso implica, entre outras medidas, na permanente busca de adição de valor à produção local mediante o desenvolvimento de padrões tecnológicos originais e contínua melhora de eficiência operacional. No entanto, diante do tamanho das assimetrias e das forças negativas geradas pelo jogo de mercado, essas medidas não bastam. Outro caminho, a ser necessariamente trilhado em concomitância com o primeiro, é a assunção de políticas transnacionais. Trata-se, como já dissemos nesse texto, do surgimento de um Estado privado sem território, não político, sem opinião pública, um Estado sem sociedade, praticando uma não política com a qual ele fratura o poder da sociedade civil. No entanto, paradoxalmente, a própria economia mundial e seus atores globais têm necessidade de uma nova política de Estado que crie um quadro de regulamentação democrática legitimadora do seu funcionamento, usando o Estado democrático e sua política como forma de equilíbrio do sistema global. Mesmo que as estratégias do poder capitalista global continuem eficazes em manter a adequada taxa de acumulação, os perdedores da globalização, alimentados pelas crises contínuas, continuarão a questioná-las, dando suporte ao radicalismo fundamentalista.

Como já foi dito, a única maneira de os Estados reagirem a essas perdas crescentes de autonomia é entender o jogo das empresas e imitá-las na agressividade e na escala para poder ter peso de barganha suficiente. É nesse contexto que a cooperação entre as nações tem que ser desenvolvida, não mais num esquema de referência *internacional*, mas sim *transnacional*. Como já mencionamos, o exemplo mais radical de cooperação transnacional para a definição de um bloco de poder sinérgico é a União Européia. Essa ação estratégica complexa, que se afirmou com a incorporação dos países pobres do Leste, caminha com as dificuldades previsíveis para uma Constituição que agora estabelece uma ampla política comum. O mesmo princípio poderá valer para os outros países da comunidade

mundial que quiserem enfrentar os perigosos desafios do mundo global, claramente acima das possibilidades das nações isoladas, como o equilíbrio de forças com o capital e as grandes corporações, a questão das drogas, a AIDS, o terrorismo, a imigração ilegal, o problema das patentes, etc.

No caso da América Latina, uma tentativa séria de estratégia transnacional de cooperação ainda está para ser feita. Como já vimos, o Mercosul - sua experiência mais relevante - deteriorou-se a partir das crises e instabilidades cambiais de Brasil e Argentina, parceiros que detêm 97% do PIB do bloco e cujo comércio retornou atualmente ao pequeno padrão das especialidades assimétricas. No entanto, Mesmo que o Mercosul supere os seus críticos problemas, o formato atual já é pequeno demais para enfrentar os desafios de escala exigidos para um bloco regional que pretenda atuar no jogo global. Já com a América do Sul, poderia ser diferente: seus 13 países geram US\$ 1 trilhão de PIB e abrigam quase 400 milhões de pessoas. A integração sul-americana é viável e pode se sustentar em três eixos sinérgicos principais, tipicamente transnacionais. O primeiro é um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica; aliás, ou nossos países tomam conta desta imensa reserva biológica e hídrica ou outros tentarão fazê-lo. O segundo é a construção de rotas eficientes que liguem o Pacífico ao Atlântico, com grandes ganhos econômicos e pacificação de históricas tensões entre alguns países da região. O último é um acordo energético amplo envolvendo petróleo, gás, eletricidade e biomassa, além da gestão da maior reserva de água doce do planeta. Apoiada nesses eixos, uma União Sul-Americana - aos moldes da União Européia - superaria questiúnculas nacionais e teria massa crítica para negociações concretas com os grandes atores econômicos globais.

A região amazônica representa 44% do território sul-americano, abrangendo áreas de oito países. Seus ecossistemas, alojados no que representa 50% das florestas tropicais do mundo, abrigam 30 mil espécies vegetais; 2 mil espécies de peixes nadam nestes 16% de toda a água doce do mundo; e aí

estão 15% das reservas mundiais de bauxita. O grande desafio é promover o desenvolvimento da região em conjunto com a preservação ambiental e a utilização racional dos seus recursos naturais. As atividades econômicas amazônicas estarão sempre estreitamente vinculadas à utilização do seu patrimônio natural; o que, na ausência de uma estratégia correta, converte o desenvolvimento sustentável em uma meta improvável. Surge, assim, uma oportunidade única de revisar estilos de desenvolvimento inadequados, buscando modelos socialmente mais justos e ecologicamente mais sustentáveis. Thomas Lovejoy, um dos mais importantes especialistas internacionais em florestas tropicais e biodiversidade, lembra que a região é um sistema ecológico que se estende por todos os países que compõem a bacia, e que só articulado num sistema transnacional regional ele poderá ser gerenciado com êxito. A Amazônia produz metade de sua própria chuva; toda sua espetacular biodiversidade e recursos vivos dependem de um clima pelo qual a própria região, em boa medida, é responsável. Esses fatos levantam a perturbadora questão: que grau de desmatamento irá desencadear uma tendência irreversível de maior seca climática, com degradação definitiva do seu equilíbrio? Os índices de desmatamento continuam altos e crescentes. O ressecamento e a maior vulnerabilidade ao fogo sugerem que o ponto limite de devastação não esteja distante. A riqueza biológica e mineral da Amazônia possui um imenso potencial econômico. Mas a motivação atual é apenas o lucro privado; as ações indutoras dos governos para direções favoráveis ao meio ambiente e aos habitantes da região ficaram para trás. O gado vem ocupando grande espaço, bem como a soja, com grande mercado de exportação. A extração de madeira é intensa, há o imenso desafio da defesa contra a produção e circulação das drogas ilícitas e preocupam muito as conseqüências do forte avanço das plantações de soja a partir do Mato Grosso. Todos os temas e recursos só têm sentido sinérgico se enfrentados adequadamente numa ação simultânea dos vários países que constituem a Amazônia. Tratados assim,

eles significariam um importante fator da dinamização da integração sul-americana.

Quanto às oportunidades abertas pelas rotas de integração bio-oceânica, tem crescido muito o volume de cargas a serem movimentadas na região, especialmente a partir das novas fronteiras do Norte e Centro-Oeste do Brasil; e as saídas para o Pacífico passam a ser alternativas importantes para o incremento das exportações, especialmente em direção à Ásia. Para tanto, uma série de projetos devem ser objetos de uma agenda permanente de governos e empresas, gerando economias substanciais de fretes e dinamização da interação econômica intrapais.

Finalmente, quanto à integração da matriz energética sul-americana, o potencial hidráulico, as reservas de óleo e gás e o manejo da biomassa são - em vários casos - complementares e passíveis de uma ampla negociação visando a autonomia e a redução no custo da energia da região. São exemplos o gás boliviano, o petróleo venezuelano, o potencial hídrico brasileiro e a posição estratégica paraguaia na Bacia do Prata, entre outros.

Desde que garantido o controle adequado dos impactos ambientais e sociais, esses eixos principais permitirão maximizar alternativas estratégicas e oportunidades importantes para o setor privado. Até porque, dentro da penúria dos atuais orçamentos públicos, é a iniciativa privada - induzida e regulada pelo Estado - que terá de viabilizar recursos para investir em projetos que tenham lógica sinérgica e adequado retorno. Por induzirem novos elementos de racionalidade supranacional com negociações que geram vantagens às partes, esses eixos externos podem também funcionar como fator de amenização de inúmeras tensões locais e nacionais de difícil manejo político; um bom exemplo é o atual conflito interno boliviano. Esses três eixos têm características transnacionais intrínsecas; podem colaborar bastante tanto para a melhora da competitividade dos países sul-americanos - e de suas empresas - como para fazer do bloco sul-americano um novo interlocutor de peso no cenário global.

É claro que sempre haverá possibilidades de múltiplos acordos bilaterais ou da formação de blocos de interesse ocasionais de geometria e duração variáveis, articulados em nível de G-Rio, G-20 e outros alinhamentos cujos países tenham táticas ou estratégias que se aproximem temporariamente em função das particularidades de suas pautas. É o caso do belo exemplo das articulações bem sucedidas entre Brasil, África do Sul e Índia sobre a questão do combate à AIDS que, sob pressão articulada da sociedade civil e dos Estados, forçou as corporações transnacionais a um acordo que claramente beneficiou a todos. Essas alianças devem ser exploradas ao máximo, mas a duração delas tende a ser temporalmente limitada e ocasional. Do início dos anos 1990 até Cancun, a pragmática diplomacia brasileira na OMC se concentrou sobre a compensação na troca de posições defensivas em bens industriais e serviços por ganhos de concessões no campo agrícola. A atividade de coalizão centrou-se sobre o Grupo de Cairns, no qual o Brasil desempenhou um proeminente papel ao lado da Austrália. Esta mudança com a formação do G-20 tomou lugar central na diplomacia do Brasil na OMC. A liderança brasileira do G-20 desde Cancun, em colaboração com a Índia e, mais recentemente, com a África do Sul e a China, poderia ser o ápice de uma estratégia de duas pontas: revigorar a cooperação Sul-Sul com a mudança de regras do jogo e abertura de novos mercados; e negociar concessões no comércio agrícola com os maiores parceiros comerciais por meio da introdução de uma alavanca adicional. Até aqui o G-20 tem obtido algum sucesso em trazer a agricultura para o primeiro plano da agenda de Doha. A decisão mais dura sobre agricultura ainda deve ser tomada. Muito depende de como o Brasil e alguns parceiros possam conduzir o G-20, e de como este último irá interagir com o Grupo de Cairns, que tem com o G-20 significativa sobreposição de membros. A disposição brasileira de jogar de forma pragmática, para se comprometer e trocar, poderá ser útil para cortar caminho nas negociações

agrícolas, apesar das imensas resistências norte-americanas e européias.

Por fim, algumas curtas considerações sobre o papel da sociedade civil. Tudo indica que a ótica transnacional permite um ganho de poder estratégico na possibilidade de dividir custos e utilizar novos instrumentos que possam aumentar o poder do espaço público no jogo global. Esse ganho de poder permitiria a assunção de responsabilidades comuns pela pobreza e pela exclusão e por suas complexas conseqüências referentes à consolidação da legitimidade democrática da nova lógica; e obrigaria a um novo arranjo institucional entre o Estado e a sociedade civil que pode se constituir em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o capital e para medidas que visem à segurança interna e externa.

No exame das possibilidades de concretização de espaços públicos transnacionais de países da periferia, a partir de articulação profunda e de aliança estratégica estável entre blocos de nações, a sociedade civil é fundamental. No entanto, embora agente potencial muito ativo de poder – aquele que poderá dizer *não voto* ou *não compro* – a sociedade civil não é propriamente a resposta, mas sim o indutor e viabilizador das ações políticas que os governos terão que assumir. Para tanto seria preciso introduzir no âmbito das organizações da sociedade civil o conflito, as grandes divisões da sociedade, os crivos principais que dividem, hierarquizam, estruturam, discriminam e privam. Ainda assim, as ONGs e a sociedade civil nunca poderão pretender substituir o Estado; mas sim constituir-se em terceiro ator vital para desafia-lo e ampará-lo na busca de seus novos papéis, essenciais ao equilíbrio de poder no novo jogo global.

Bibliografia

- AYERBE, Luis Fernando. “Percepções norte-americanas sobre os impasses na América Latina”. em DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.
- BACHA, Edmar Lisboa e BONELLI, Regis. *Accounting for Brazil's Growth Experience – 1940 -2002*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 1018, maio de 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Lessons from Nafta for Latin America and the Caribbean countries: a summary of research findings*. Banco Mundial: Washington D.C., 17 de dezembro de 2003.
- _____. *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/text-18786/>. Acessado em 17/05/2004.
- BECK, Ulrich. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris: Éditions Flammarion, 2003.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BID. *Informe de progreso económico y social*. Washington, 1998.
- BOUZAS, Roberto. “Las negociaciones Unión Europea-Mercosur: entre la lentitud y la indefinición”. *Nueva Sociedad*, nº 190. Caracas: Mar-Abr 2004.

CAMPOS, Rolando Cordeira & VANEGAS, Leonardo Lomeli. "Avaliação das mudanças estruturais no México (1982-2004)" em DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.

CARLINO, Alicia Mónica & STUART, Ana Maria. "Um enfoque multidimensional dos vinte anos de democracia na Argentina". em DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago do Chile, 2001.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

CONSTANZI, Rogério Naganime. *Evolução do Emprego Formal no Brasil (1985-2003) e Implicações para as Políticas Públicas de Geração de Emprego e Renda*. Brasília: IPEA, Texto para discussão nº 1039, setembro de 2004.

DUHALDE, Eduardo. "Perspectivas do Mercosul" em *DEP: Diplomacia Estratégia Política/ Projeto Raúl Prebisch*, vol.1, nº2, jan/05. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2005.

DUPAS, Gilberto. "The logic of globalization, tensions and governability in modern society". *Unesco Roundtable: Democratic Principles and World Governance in the 21st Century*. Paris: November 8th, 1999.

_____. "Assimetrias econômicas, lógica das cadeias produtivas e políticas de bloco no continente americano". Seminário sul-americano preparatório para a Reunião dos Presidentes da América do Sul. Brasília: julho-agosto de 2000.

- _____. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, 3ª ed. revista e ampliada.
- _____. “El discurso hegemónico del libre mercado y la vulnerabilidad de los grandes países de la periferia”. *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, v. 33, n.º 18, enero-marzo, 2002. Ciudad del Mexico: *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*.
- _____. *Ética e poder na sociedade da informação*. São Paulo: UNESP, 2001, 2ª ed. revista e ampliada.
- _____. *Hegemonia, Estado e Governabilidade: Perplexidades e Alternativas no Centro e na Periferia*. São Paulo: Editora Senac, 2002.
- _____. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- _____. *Renda, consumo e crescimento*. São Paulo: Publifolha, 2004.
- _____. *A nova lógica global e o Impasse da América Latina*. Documento base preparado para o Grupo de Reflexão de Alto Nível do G-Rio, Julho de 2004.
- _____. “A América Latina e o novo jogo global” em DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.
- _____. “África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças”. Texto apresentado no Seminário Internacional: *South Africa, Brazil and India: development partners, convergences and alliance perspectives*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, 26 de agosto de 2005.
- DUPAS, Gilberto & VILLARES, Fábio. “Uma visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina” em DUPAS, Gilberto

- (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.
- ESTAY, Jaime (et. al.). *Anuario de integración latinoamericana y caribeña*. Publicaciones Acuario: Habana, 2004.
- GONZALES, Anthony P. & EVANS, Tracy. “El Caricom y su convergencia con la integración hemisférica” in OLIVA, Carlos & SERBIN, Andrés (coords.). *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*. Araraquara: Unesp; Havana: AUNA, 2002.
- IBGE (2004). *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/13042004_sintese2003.pdf
- JÁCOME, Francine; ROMERO, Antonio & SERBIN, Andrés (coords.). *Anuario de la integración Regional en el Gran Caribe 2002*, nº 3. Caracas: Venezuela, 2002.
- KATZMAN, Ruben. “Marginalidad e Integración Social en Uruguay”. *Revista de la CEPAL*, nº 62. CEPAL: Santiago do Chile, agosto de 1997.
- KLAVEREN, Alberto van. “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina”. *Nueva Sociedad*, nº 189. Caracas: Ene-Feb 2004.
- KLIKSBERG, B. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. São Paulo: Cortez Editora/UNESCO, 2001.
- LANÇA, Isabel Salavisa (coord.). *Investimentos, inovação e mutações sociais*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2004.
- LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2001*. Santiago do Chile, 2001.
- LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2002*. Santiago do Chile, 2002.
- LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. & SERVEN, Luis. *Lessons from Nafta for Latin America and the Caribbean*

- countries: a summary of research findings*. The World Bank, Washington D.C., 2003.
- OCAMPO, José Antonio. “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”. *Revista de la CEPAL*, nº 66. CEPAL: Santiago do Chile, dezembro de 1998.
- OCAMPO, José Antonio; BJRAJ, Reynaldo F.; MARTIN, Juan (coord.). *Una década de luces y de sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santafé de Bogotá: CEPAL, 2001.
- PIZARRO, Roberto H. “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, nº 6. Santiago do Chile: CEPAL, fevereiro de 2001.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Ediciones Mundi Prensa. Madrid, 1999.
- PORTES, Alejandro & HOFFMAN, Kelly. *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.
- PUTNAN, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- THE ECONOMIST. “Survey: Business in Latin America”. *The Economist*. December 4th, 1997.
- VACQUANT, Louis. *Las cárceles de la miseria*. Editorial Manantial. Buenos Aires, 2000.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IPRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullo & MARIANO, Marcelo Passini. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Editora Senac, 2003.

_____. “Alca Light”. *Política Externa*, vol. 13, nº 2, set-nov 2004.
São Paulo: Paz e Terra, 2004.

VIGEVAI, Tullo & OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática” em DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.

VILLA, Rafael Duarte. “Os países andinos: tensões entre realidade domésticas e exigências externas” em DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Unesp, 2005.

WHITEHEAD, Dafoe & WHITEHEAD, B. *Don Quayle was right*. The Atlantic Monthly, New York, April, 1993.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Macroeconomics and health*. Genebra, 2002.

PERSPECTIVAS DE CHILE

FRENTE A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

MARÍA CRISTINA SILVA PAREJAS*

Introducción

Chile es el país más austral de América y, al mismo tiempo, el que presenta características más disímiles respecto a la región, dadas no solo por su ubicación geográfica, que le otorgan especiales condiciones de inaccesibilidad, sino también por su historia política y económica, que ha marcado hitos en el continente.

En efecto, en su historia reciente Chile fue el primer país en implementar un modelo socialista en América Latina, en 1970, y fue también el primero en aplicar una ideología de

* Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile; diplomada en Integración Europea, Instituto de Estudios de la Integración Europea del Instituto Tecnológico Autónomo de México, IEIE-ITAM; directora de Comunicaciones del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE

desarrollo neoliberal, en la década siguiente. Luego, con el advenimiento de la democracia, en el año 1990, Chile profundizó su estrategia de inserción internacional, consolidando una imagen de progreso que lo ha llevado a constituirse en un referente en América Latina por su desempeño económico y estabilidad política.

Esta imagen es refrendada igualmente a nivel internacional. El informe del Foro Económico Mundial de octubre de 2004 situaba a Chile como la economía de mejor desempeño en América Latina. No obstante, el mismo informe reconocía que la vulnerabilidad del país estaba relacionada a la inestabilidad de su entorno regional.

En este sentido, si bien Chile ha otorgado una prioridad a las relaciones con América Latina, declarada reiteradamente en sus programas de gobierno, ha participado de manera parcial en el proceso de integración latinoamericana. Así por ejemplo, con sus pares sudamericanos se relaciona de manera básica a través de Acuerdos de Complementación Económica suscritos en el marco de la ALADI en la década de los 90 y, en el ámbito político, a través de su asociación política al Mercosur y de su participación en el Grupo de Río, como mecanismo de concertación política latinoamericana.

Más allá de estos vínculos económicos y políticos con América Latina, la práctica exterior de Chile ha estado marcada por la diversificación de sus relaciones de manera equilibrada con todas las regiones del mundo, de acuerdo a objetivos pragmáticos de crecimiento, a través del incremento de su intercambio comercial, y de una presencia política internacional principalmente a través de los sistemas multilaterales.

No obstante, los nuevos escenarios subregionales han abierto una nueva puerta a la participación de Chile en el esquema sudamericano. En efecto, la apertura del Mercosur a nuevos socios y miembros plenos y el surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones como flamante alternativa de concertación política y económica subregional, así como las necesidades prioritarias que son atendidas por este

nuevo mecanismo en el ámbito de las infraestructuras y del abastecimiento energético, constituyen un marco de interés más amplio del país en el proceso de integración latinoamericano.

La política exterior chilena

Chile ha sido sefiero en su proceso de evolución nacional y también en el ámbito de su relacionamiento externo. En este sentido, la política exterior chilena ha estado marcada e interrelacionada con las distintas etapas políticas que ha atravesado el país. No obstante, para entender el accionar chileno en materia internacional es importante dar cuenta de ciertas constantes que revelan el marco general en el que se ha desenvuelto el país en su vinculación con el mundo.

Tradicionalmente Chile ha mantenido una preocupación por su política vecinal, basada en la premisa de evitar frentes de conflictos simultáneos con sus países fronterizos: Argentina, Bolivia y Perú. La postura de Chile en este sentido ha sido de no agresión y de fomento de los lazos de amistad, pues el país no tiene aspiraciones de expansión ni reivindicaciones en temas limítrofes.

Históricamente ha existido también una fuerte incidencia de la política exterior de Estados Unidos en el desempeño de los países latinoamericanos. Chile no ha sido la excepción a esta generalidad. Sin embargo, en el caso chileno esta influencia se ha visto relativizada con la estrategia de las últimas dos décadas de mantener una relación equilibrada con las distintas regiones del planeta.

Por otra parte, Chile ha mantenido un justo dimensionamiento de su peso relativo en el sistema internacional, dada su condición de país en vías de desarrollo, de escasa población, exportador básicamente de materias primas y dependiente energéticamente. Aún así, ha tendido a desarrollar sus fortalezas de país pequeño, estable y con

condiciones geográficas que lo constituyen en una importante puerta de entrada a la región, con condiciones de seguridad en su producción agropecuaria y con un desarrollo de infraestructuras y servicios que lo distinguen de la media latinoamericana.

Asimismo, el país ha mantenido una tradición legalista en su política exterior, expresada en el respeto por el principio de no intervención, la disposición constitucional del rol presidencial como rector y responsable de las relaciones exteriores, y un énfasis en el sistema multilateral como sistema de participación internacional.

Principios de la política exterior chilena

Además de estas constantes de la tradición exterior chilena, desde el retorno de la democracia, en 1990, los gobiernos de la alianza Concertación de Partidos por la Democracia han implementado una política exterior sustentada en ciertos principios básicos: el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, la promoción y protección de los derechos humanos, el afianzamiento de la paz y la seguridad internacional y el impulso al desarrollo sostenible, sobre la base del pleno respeto del derecho internacional. Además, se asumen los principios consagrados en la carta de Naciones Unidas, en especial, los referentes a la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el respeto a la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias, la proscripción del uso y de la amenaza del uso de la fuerza y la cooperación internacional para el desarrollo.

Y en materia económica, la pauta está dada por la adscripción a la libertad económica, la no discriminación, la libertad para exportar e importar y para comprar y vender divisas, la libertad y estabilidad para la inversión extranjera, la garantía de los derechos de los trabajadores, la protección de la propiedad intelectual y la preservación del medio ambiente.

La estrategia chilena de inserción internacional

A partir de estos principios rectores de la última etapa democrática de Chile, el país ha implementado una política exterior centrada en una estrategia de inserción con la región y con el mundo. De esta forma, tras 17 años de dictadura (1973-1990), que sumieron a Chile en un aislamiento internacional, el país inició una senda de reinsertión, con logros ejemplares en cuanto a su capacidad de relacionamiento exterior durante los quince años de gobiernos democráticos (1990 a la fecha).

Si bien en términos políticos la diferencia en este período ha sido radical respecto a la dictadura militar, en términos económicos esta etapa ha sido más bien una continuación y profundización del modelo neoliberal de economía de mercado instaurado por el gobierno del general Pinochet.

En efecto, Chile fue el primer país en la región en adoptar e implementar este enfoque basado en la Escuela de Chicago, que apuntaba a concebir al mercado como el eje autorregulador de la actividad económica, asignando al Estado un menor poder de intervención.

Así, a finales de los años 70, Chile fue el primer país latinoamericano que emprendió un camino de apertura y liberalización comercial, reduciendo los aranceles a un 11% en 1979 y eliminando las medidas no arancelarias para facilitar el intercambio comercial externo.

Sin embargo, esta política significó altos costos en los niveles de inversión y en la industria nacional, afectando el empleo y el ingreso fiscal, por efectos de la reducción arancelaria. A esto se sumó una fuerte apreciación cambiaria, que derivó en un desequilibrio que agravó el impacto de la crisis de 1982.

Producto de ello, en 1983 se flexibiliza la política comercial, aumentando el arancel promedio al 20% y creándose bandas de precios para ciertos productos agrícolas. Desde allí, se inicia un proceso gradual de apertura, con una reducción del

arancel a un 15% -y que alcanza actualmente a un 6%- y fuertes incentivos al sector exportador.

No obstante, se instala también en esa época la percepción de que Chile era “una buena casa en un mal barrio” -como planteaba el dos veces candidato presidencial por el ala de partidos de derecha, Joaquín Lavín, en su libro *La Revolución Silenciosa* (1987)-. En efecto, la política de modernización y transformación económica en Chile parecía abrir una brecha respecto a las demás naciones latinoamericanas. Se recomendaba entonces que la estrategia de Chile debía ser vincularse principalmente con Estados Unidos, Europa y Asia Pacífico.

Así, los gobiernos democráticos de la década de los 90 en adelante asumieron estas premisas, incorporando ajustes destinados más bien a reducir los daños sociales de la apertura. De esta manera, los objetivos planteados en la política exterior de la etapa democrática revelan una sintonía con el proceso de globalización e interrelación mundial, aprovechando sus oportunidades y velando por minimizar los riesgos a nivel de los grupos más vulnerables de la población.

El primer gobierno de la alianza Concertación de Partidos por la Democracia, liderado por Patricio Aylwin (1990-1994) propone entre sus cinco metas “reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional” y el segundo gobierno, de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) prioriza “fortalecer la apertura comercial reinsertando al país en el comercio internacional”. El tercer gobierno, de Ricardo Lagos (2000-2006), igualmente plantea la consolidación de la estrategia de inserción con los grandes bloques económicos mundiales y con América Latina, logrando importantes acuerdos con la Unión Europea, Estados Unidos y el Asia-Pacífico, pero no así con Latinoamérica. El objetivo aquí era “desarrollar una inserción internacional concertada o pactada bajo los principios del regionalismo abierto, el libre comercio y del multilateralismo”.

El principio del regionalismo se refiere a la posibilidad efectiva de integración con América Latina, aun cuando en la

práctica el objetivo de iniciar esta inserción con el Mercosur se vio dificultada por las condiciones objetivas del bloque, principalmente en cuanto a su arancel externo y a sus condiciones para las negociaciones internacionales, concretándose la participación de Chile, por lo tanto, en el ámbito político y no en el plano económico.

Cabe hacer notar que, a la fecha, los dos principales candidatos presidenciales para el período 2006-2010 igualmente coinciden en profundizar la estrategia chilena de inserción internacional y en el interés especial de estrechar los vínculos con América Latina. El programa de gobierno de la candidata oficialista Michelle Bachelet señala que “el comercio internacional es hoy clave para el desarrollo de Chile”, marcando como objetivo prioritario el fortalecer la relación con América Latina, con los países emergentes de Asia, con países con intereses compartidos y estadios de desarrollo similares y con Estados Unidos. Por su parte, el candidato opositor, Sebastián Piñera, propone en su sexto eje programático avanzar en la integración vecinal y priorizar igualmente la integración regional. En este sentido, existe coherencia en cuanto a las estrategias de futuro, en el sentido de continuar profundizando el camino de apertura iniciado por Chile desde hace más de dos décadas y de atender de manera especial la relación con América Latina.

Chile en el escenario internacional

El objetivo de la inserción internacional planteada desde 1990 ha sido llevado a cabo por Chile a través de una estrategia particular, que ha dado al país garantías de seguridad y estabilidad en su apertura externa. En el plano económico comercial se trata de mantener una diversificación de los mercados de destino y un intercambio equilibrado con las distintas regiones del mundo.

Asimismo, Chile ha utilizado todas las vías posibles de inserción económica internacional: la unilateral, a través de la rebaja arancelaria; la bilateral, mediante la negociación de acuerdos; y la multilateral, participando en las negociaciones comerciales de la OMC.

Desde la óptica de su relación amplia con regiones y países, el país ha suscrito y mantiene vigentes los siguientes acuerdos con las distintas zonas geográficas mundiales:

- **Europa:**
Acuerdo de Asociación con la UE (2002) y Tratado de Libre Comercio con los países EFTA (2003).
- **América del Norte:**
Tratados de Libre Comercio con Canadá (1996), México (1998) y Estados Unidos (2003).
- **América Central:**
Tratados de Libre Comercio con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (1999).
- **América del Sur:**
Acuerdos de Complementación Económica con Bolivia, Colombia, Venezuela (1993), Ecuador (1994), Mercosur (1996) y Perú (1998).
- **Asia-Pacífico:**
Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur (2003).

Además, en 2005 se concluyó un Acuerdo de Asociación Económica con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam; un Tratado de Libre Comercio con China y un Acuerdo de Alcance Parcial con India, que deberán entrar en vigencia en 2006, inaugurando la relación comercial de Chile con los principales megamercados asiáticos. Hay que señalar también que Chile integra el Foro de Cooperación Asia-Pacífico

(APEC) desde el año 1994 y fue sede, en 2004, de la cumbre de líderes de estas economías.

A partir de esta red de acuerdos, la participación comercial de Chile con las distintas regiones muestra una distribución equilibrada. Según cifras de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el año 2004 los principales destinos de las exportaciones de Chile se distribuyeron de manera relativamente equitativa en las siguientes regiones y países:

REGIÓN/PAÍS DESTINO	
EXPORTACIONES EN MILLONES DE DÓLARES	
Unión Europea	7.838,3
Estados Unidos	4.834,5
Japón	3.732,9
China	3.227,5
Mercosur	1.971,7
Comunidad Andina	1.569,2
México	1.314,3
Centroamérica	385,2

En cuanto a América Latina, del total de exportaciones chilenas del año 2004 (31.460,1 millones de dólares), el 16,6% se dirigió a la región (5.240,4 millones de dólares) y el 11,2% (3.540,9 millones de dólares) correspondió a ventas a países sudamericanos.

No obstante, considerando la creciente evolución de las exportaciones chilenas -que el año 2004 se incrementaron en un 52,1% respecto al año anterior-, los mercados con menor dinamismo en el período fueron precisamente la Comunidad Andina y Centroamérica. En el caso de Bolivia, el intercambio incluso disminuyó en un 1,2%.

A nivel político, Chile participa activamente en todas las instancias de Naciones Unidas, integrando en cuatro ocasiones en el Consejo de Seguridad de la Organización, dos de las cuales (1996-1997 y 2003-2004) se han dado en la etapa de reinsertión internacional del país. Asimismo, Chile promovió la Cumbre Social de Copenhague de 1993 y ha participado en diversas operaciones de mantenimiento de la paz en Irak, Kosovo, Timor Oriental, Laos y Chipre. Especial participación ha tenido en Haití donde, además de la participación del ejército de Chile en las misiones de estabilización del año 2004, Naciones Unidas designó como su representante en la nación caribeña al chileno Juan Gabriel Valdés.

Asimismo, otro personero chileno, José Miguel Insulza, asumió el liderazgo de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, cuya postulación al máximo cargo del organismo hemisférico dio cuenta de una clara señal del interés de Chile por aportar al diálogo americano.

Chile y América Latina

En el plano regional, la participación de Chile en los mecanismos de integración latinoamericanos se ha dado principalmente en el ámbito político. De esta forma, ha sido un activo miembro del Mecanismo de Consulta y Concertación Política Grupo de Río, foro que congrega a los países de América Latina y del Caribe. Integra, además, el denominado “Mercosur político”, con lo cual participa en las instancias de diálogo sectorial del bloque.

Esta participación política se enmarca en la senda de democratización en los países latinoamericanos de los años 90, donde se potencia el diálogo de Chile con la región principalmente a través de temas de alcance global, como son la paz y la seguridad, la lucha contra el crimen organizado y otros

que han permitido incrementar los niveles de cooperación política y de seguridad.

En general, la lógica del país ha sido mantener las mejores relaciones políticas con los países latinoamericanos, considerando su estrategia de proyección internacional y de plataforma de entrada a la región, lo cual requiere como condición una fluida vinculación con el entorno.

Aquí, los intereses políticos se vinculan a los económicos en el objetivo del país de presentarse al mundo como puerta de ingreso a América Latina, ya sea de contacto con el Asia Pacífico o de plataforma para la inversión extranjera, lo cual requiere de un escenario latinoamericano estable, capaz de hacer frente a los desafíos de la apertura mundial.

Un segundo ámbito de interés para Chile es la seguridad regional. Y en esto cobra especial relevancia la preocupación por las relaciones vecinales, que se caracterizan por una amplia colaboración en aspectos militares -operaciones conjuntas, acciones de desminado, homologación de gastos, entre otras- que el país impulsa para generar un marco de estabilidad en el Cono Sur.

En el plano del intercambio económico y comercial, hay que señalar que Chile, si bien no participa de la integración institucionalizada en este plano, mantiene un interés efectivo en la región, en tanto América Latina es mercado y proveedor de Chile, así como destino natural para las inversiones chilenas. En términos comerciales, América Latina captura aproximadamente el 40% de las manufacturas exportadas por Chile al mundo, y éste es un dato clave, pues precisamente este sector es el que inyecta mayor dinamismo al país por efectos de la generación de empleo, y considerando además que cerca del 80% de la actividad productiva es generada por las Pequeñas y Medianas Empresas.

Asimismo, a pesar de la participación restringida de Chile en los mecanismos de integración subregionales, es posible señalar que existe, en el nivel comercial, una integración de facto, en tanto que el país mantiene entre un 85 y un 100% de

desgravación con la región. No obstante, los obstáculos para que Chile institucionalice esta relación pasan principalmente por las condiciones de coordinación económica –los aranceles externos de las subregiones son superiores al de Chile– por la determinación de objetivos comunes, así como de competencias y complementariedades productivas.

La integración de Chile a las subregiones latinoamericanas

Chile/Comunidad Andina

Chile fue el primer impulsor y miembro fundador del Pacto Andino de 1969, que incluía además a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El grupo se amplía en 1973 con el ingreso de Venezuela y en 1976 asume una nueva configuración, pues Chile se retira del grupo andino producto de que su política de liberación económica y de inserción mundial resultaba incompatible con el sistema de relacionamiento externo del bloque.

Así, el Pacto Andino se transforma en 1997 en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), congregando a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y mostrando importantes avances en su institucionalización, pero no así en su coordinación económica.

El grupo andino se ve nuevamente afectado con el proceso de incorporación de Venezuela al Mercosur, que quedara definido en diciembre de 2005, planteando claras interrogantes respecto a la compatibilidad de integrar dos mecanismos. Si bien estos son convergentes y constituyen además el eje de la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones, la opción venezolana por el Mercosur puede debilitar, en definitiva, el peso de la Comunidad Andina.

No obstante estas dinámicas, Chile ha abierto nuevamente un canal de participación en la CAN a través de su incorporación en calidad de observador al grupo de países andinos, aprobada en la Cumbre del Cusco de diciembre de 2004.

Chile/Mercosur

Si bien Chile fue invitado en 1991 a constituirse en miembro fundador del Mercosur, el país declinó su ingreso debido a las diferencias en las políticas arancelarias y de negociación exterior.

No obstante, con este bloque Chile mantiene una relación privilegiada a través del ACE N° 35, de octubre de 1996, y de la Resolución del Consejo del Mercado Común 12/97, mediante la cual Chile se incorpora a un conjunto de trabajos sectoriales a través de su condición de asociado político al bloque. Así, Chile integra plenamente el denominado “Mercosur político”, y es parte de la estructura institucional del bloque en el Foro de Consulta y Concertación Política, donde se acuerdan los “temas relacionados con la agenda de interés común”.

En este sentido, el aporte de Chile al Mercosur se da en su participación en las instancias técnicas, que abarcan materias sociales, culturales, de transporte, minería y otros ámbitos de coordinación para la adopción de estrategias conjuntas.

El ACE N° 35 no solo implica preferencias comerciales, sino que también reconoce el objetivo de la integración física “como instrumento imprescindible para la creación de un espacio económico ampliado”. Así, a través de un Protocolo de Integración Física se establece un programa coordinado de inversiones en doce pasos fronterizos que conectan a Chile con el bloque Mercosur.

En términos comerciales, si bien no ha suscrito un Tratado de Libre Comercio con los países del bloque, es posible hablar de un TLC de facto, pues las perspectivas indican que al 1 de enero de 2006 el 98% del universo del intercambio debería quedar exento de aranceles

Chile/Centroamérica y el Caribe

La región centroamericana ha experimentado, desde los años 90, una fuerte transformación económica y política, que ha

favorecido la relación de Chile con los países de América Central, con cinco de los cuales suscribió un Tratado de Libre Comercio en 1999.

El país ha desempeñado también, a través de su Agencia de Cooperación Internacional, un papel activo en el ámbito de la cooperación para la resolución de los principales problemas que afectan a la región centroamericana.

En cuanto al Caribe, el diálogo se ha profundizado en los últimos años a través de diversas instancias de coordinación. Ejemplo de ello es la realización en 2003 de la I Comisión Mixta Científica y Técnica Chile-CARICOM, en el marco de la OEA. Igualmente, Chile desarrolla programas de cooperación regional con el Caribe a través del acuerdo en este ámbito suscrito con el CARICOM.

A nivel bilateral, y en el contexto de las Naciones Unidas, Chile ha tenido también una destacada participación en la estabilización de Haití, aportando presencia militar desde 2004.

Relaciones vecinales

Un aspecto prioritario de la vinculación de Chile con América Latina se refiere a sus relaciones vecinales, que han sido fuente de conflictos en distintas etapas históricas.

Actualmente, Chile mantiene relaciones estables y de cooperación con sus países fronterizos: con Argentina, en el este, y con Bolivia y Perú, en el norte. En el primer gobierno de la Concertación (1990-1994) quedaron resueltos 23 de los 24 diferendos limítrofes y el último quedó sancionado en el siguiente gobierno, con lo cual el país avanzó por la vía del derecho internacional solucionando todos los posibles frentes de divergencia con sus vecinos.

Paralelamente, suscribió Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que incluyen en muchos casos protocolos y convenios en diferentes ámbitos, ampliando el rango de las coordinaciones a otros temas sectoriales.

Con Bolivia, Chile se relaciona través del ACE N° 22, de abril de 1993, y ha suscrito en diciembre de 2005 la liberalización unilateral para el ingreso de productos bolivianos al mercado chileno libre de aranceles, desgravando el 100% del universo comerciable. Sin embargo, a nivel político sus relaciones diplomáticas se mantienen suspendidas desde marzo de 1978, tras el fracaso de las negociaciones de 1975 para atender la demanda de mediterraneidad boliviana. Esta reivindicación ha condicionado las relaciones entre Chile y Bolivia, tensionando en distintos momentos el vínculo bilateral.

Con Perú, Chile firmó en junio de 1998 el ACE N° 38 y numerosos convenios en distintas áreas, siendo los últimos en el ámbito consular. Actualmente se encuentra en proceso de negociación de un posible Tratado de Libre Comercio para la liberalización del intercambio chileno-peruano. No obstante, al igual que en el caso boliviano, Perú ha levantado nuevas demandas por delimitaciones marítimas que generan focos de preocupación con ambas naciones.

Más allá de las tensiones que se han suscitado con mayor fuerza en los últimos años, la profundización de los vínculos con los vecinos del norte continúa por la vía del intercambio comercial, energético y consular.

Sin embargo, la relación más intensa de Chile se da con Argentina, a través del ACE N° 16, de 1991, instrumento de características más comprensivas que el resto de los ACEs que el país mantiene con otras naciones sudamericanas, pues incluye protocolos en ámbitos como el tránsito de productos, la interconexión gasífera, la integración minera y de transporte, así como un Tratado minero con un protocolo complementario que otorga un marco jurídico a la integración energética.

Cabe hacer notar también que con estos tres países Chile mantiene relaciones de colaboración en el ámbito militar, mediante la implementación de medidas de confianza mutua y de homologación de gastos en el área de la seguridad.

El “retorno” de Chile a la integración subregional

Tras casi tres décadas de ausencia de Chile de los sistemas de integración –desde su retirada del Pacto Andino en 1976– el país retomó la senda de la participación en los esquemas sudamericanos, al integrarse como miembro pleno a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Esta nueva comunidad subregional fue lanzada en el Cusco, Perú, en diciembre de 2004, siendo Chile uno de sus doce miembros fundadores. La CSN está basada en el eje Mercosur/CAN e incorpora además a Guyana, Surinam y Chile.

Este mecanismo es una instancia nueva de coordinación macropolítica subregional, que pretende constituirse en el mecanismo principal para la cooperación política, social y cultural, entre otros objetivos. Aquí, Chile participa en el Foro Sudamericano de Consulta y Concertación Política, mecanismo establecido en la CSN sobre la base del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur y del Mecanismo de Coordinadores de Política Exterior de la CAN, con la concurrencia de Guyana y Surinam.

Entre sus propósitos está también la integración económica, comercial y financiera, dentro de la cual se plantea establecer una zona de libre comercio que parte de la convergencia entre el Mercosur y la CAN, meta que estaría relativamente avanzada, pues ya el 85% del comercio intrarregional se encuentra liberalizado. En ese sentido, la tarea principal debería ser la homologación de acuerdos en el marco de la CSN, para lo cual se han encargado estudios a la Secretaría Ejecutiva de la ALADI, al CARICOM, Mercosur y CAN para definir este avance en 2006.

La CSN pretende además un objetivo novedoso y que puede ser clave en la consolidación de este mecanismo, como es la integración física –vial, ferroviaria, fluvial-, energética y de comunicaciones.

A través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA, impulsada por

Brasil en la I Cumbre Sudamericana (Brasilia, 2000) se establece el diseño de una red de integración física de diez ejes de integración y desarrollo que atraviesan el subcontinente, mejorando la interconexión entre países, de manera de facilitar el intercambio comercial y, a la vez, el desarrollo local. La idea de fondo es que Sudamérica solo podrá crecer a través de iniciativas que incrementen sus niveles de competitividad, para lo cual se requiere, como primera medida, superar el déficit en la extensión y calidad de la infraestructura regional.

Por otra parte, la CSN cuenta con las mayores reservas energéticas del continente. En este sentido, las alianzas establecidas entre Venezuela, Brasil y Argentina transforman esta zona en el principal eje energético latinoamericano, con recursos para un abastecimiento regional de hidrocarburos para un mínimo estimado de 100 años.

Este tercer pilar de la integración física, energética y de comunicaciones es el de mayor pragmatismo dentro de la nueva Comunidad, y recuerda el inicio de la integración europea a partir de la puesta en común del carbón y del acero, lo cual, sumado a la voluntad política expresada por los grandes países sudamericanos, principalmente Venezuela y Bolivia, hacen abrigar mejores expectativas respecto a las proyecciones de la CSN.

No obstante, hay que señalar que este nuevo proyecto de integración enfrenta diversos desafíos que generan, al mismo tiempo, ciertas incertidumbres respecto al éxito del proceso. Por una parte, coexisten en Sudamérica -y en América Latina en general-, dos modelos contrapuestos de desarrollo: una visión neokeynesiana, orientada al desarrollo industrial para potenciar sectores productivos y laborales, en la cual se encuentran comprometidos países como Brasil y Venezuela, y otra visión de economía neoliberal, que privilegia la inserción abierta a los mercados internacionales. Esta última estrategia ha sido la que ha caracterizado el desarrollo económico de Chile y la que ha impedido, en último caso, su ingreso como miembro pleno al Mercosur.

Otro factor que puede atentar contra el desenvolvimiento de la CSN es la inestabilidad de los gobiernos latinoamericanos y la carencia de proyectos de Estado a largo plazo. El área andina, por ejemplo, se ha caracterizado en los últimos años por la fragilidad de sus sistemas democráticos, expresada en la alta rotación de gobiernos que no consiguen concluir sus períodos por la presión social ante problemas endémicos como la corrupción y la ineficacia en la implementación de políticas de desarrollo. Como consecuencia de esta inestabilidad política generada en la falta de resolución de problemas básicos, América Latina, a pesar de contar con gobiernos democráticos en todos sus países, tiene el triste record de ser la región con mayor desigualdad social en el mundo, con lo cual se retroalimenta el círculo de la fragilidad democrática.

Por otra parte, en el año 2006 habrá nuevos presidentes en doce países latinoamericanos, que pueden igualmente cambiar el rumbo del proceso. Así, se estima que en América del Sur pueda producirse una convergencia de gobiernos de ideologías de izquierda, que deberían priorizar la estrategia de desarrollo intrarregional. Aquí, el peso de Venezuela es gravitante, por cuanto ha invertido gran parte de su presupuesto –incrementado por los precios del petróleo– en impulsar su “proyecto bolivariano de integración”, lo cual puede crear nuevos ejes y afectar la participación en la integración sudamericana de naciones más neutrales, como Chile.

Intereses estratégicos de Chile en la Comunidad Sudamericana de Naciones

Un primer elemento impulsor de la participación de Chile en la CSN es dar una señal de interés del país en la región, pues el camino propio emprendido en su estrategia de inserción internacional y de desarrollo, diferente del resto de Sudamérica, le ha generado una cierta percepción de aislamiento político por

su condición de *free raider*. No obstante, más allá de las diferencias estratégicas e ideológicas, la alternativa más favorable para Chile es coexistir en el espacio sudamericano, a partir de una meta única de desarrollo.

Para Chile, la integración regional es una condición de su estrategia de relacionamiento externo, pues es el sistema que otorga mayores garantías de estabilidad y de crecimiento en el entorno cercano.

Por otra parte, América Latina es el espacio natural para el intercambio comercial de bienes y servicios y para las inversiones chilenas, ámbitos que se ven favorecidos por la creación y mejoramiento de la infraestructura regional. En términos directos, Chile está considerado además en dos de los ejes viales diseñados en IIRSA: en el Eje Mercosur-Chile y en el Eje Andino del Sur, entre Argentina y Chile.

Es importante señalar que, además de la composición de las exportaciones chilenas a la región, caracterizadas por ser de mayor valor agregado, existen grandes volúmenes de capital de Chile en América Latina y, especialmente, en América del Sur, con inversiones directas y generadoras de empleo. Así por ejemplo, en el caso del Mercosur, la inversión chilena en 2004 ascendió a los 18 mil millones de dólares. Según cifras de la cancillería chilena, tomando el caso de Argentina, 290 empresas tributaron 1.200 millones de dólares y generaron 35.000 empleos directos y 45.000 indirectos en 2004, lo cual demuestra el aporte efectivo de la interacción económica y comercial entre Chile y Sudamérica.

Asimismo, en términos de colaboración energética y de construcción de redes para el abastecimiento de hidrocarburos, la CSN representa para Chile una oportunidad de participación de vital importancia, considerando que uno de las grandes debilidades del país es su dependencia energética.

En este sentido, la apuesta inicial de Chile era articular un gasoducto para abastecer el Cono Sur con recurso peruano, pero la iniciativa no prosperó, priorizándose la alternativa de un ducto energético en el eje Atlántico, con recurso boliviano. Este

proyecto será desarrollado en la CSN con apoyo financiero externo y también de países como Venezuela, Brasil y Argentina. En cualquier caso, Chile mantiene una perspectiva pragmática, donde lo central es garantizar su seguridad energética y para lo cual adherirá a las distintas alternativas que permitan cumplir su objetivo de abastecimiento.

La Asociación de Chile con la Unión Europea

Chile mantiene con la Unión Europea una de las relaciones más avanzadas que ha establecido con región o país alguno. En efecto, el mayor hito en el proceso de apertura chilena a grandes mercados mundiales ha sido la suscripción de un Acuerdo de Asociación con la UE, en noviembre de 2002. Posteriormente, en junio de 2003, Chile completó su relacionamiento con Europa al suscribir un Tratado de Libre Comercio con los cuatro países EFTA -Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza-.

El Acuerdo de Asociación UE/Chile es el más ambicioso e innovador que ha suscrito el país, excediendo los ámbitos comprometidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Tiene como principal característica su carácter multidimensional, es decir, incorpora el diálogo político institucionalizado, la cooperación reforzada y el libre comercio, como tres elementos estratégicos que sitúan al país como socio de la UE mediante este instrumento de "cuarta generación plus".

El Acuerdo de Asociación con la UE es, en efecto, el de mayor alcance que han concluido ambas partes y representa para Chile un hecho inédito en su accionar en el campo de las relaciones exteriores. Se trata de un acuerdo basado en principios y valores compartidos, que abarca todo el espectro de relaciones en cuanto a los temas y a los sectores de la sociedad involucrados.

Así, las relaciones se expresan en tres pilares básicos: lo político, lo económico-comercial y la cooperación y están invitados a participar de estos ámbitos tanto los niveles gubernamentales –a nivel de presidentes o jefes de Estado y de Gobierno, ministros de Relaciones Exteriores y de otras áreas, y altos funcionarios– como a los parlamentos, empresariado, trabajadores y sociedad civil en general.

Este acuerdo se enmarca en una historia de relaciones de afinidad y solidaridad, donde destaca el hecho del papel preponderante que jugó Europa en la recuperación de la democracia en Chile en la década 90, lo cual marcó una vinculación que fue evolucionando desde la cooperación hasta ámbitos de mayor amplitud.

Previo al Acuerdo de Asociación de 2002 se había suscrito ya en 1996 un Acuerdo marco que estaba destinado a “preparar, como objetivo final, una Asociación de carácter político y económico” entre la UE y sus estados miembros con Chile. En este contexto, las negociaciones para la Asociación se lanzaron el año 1999, en el marco de la I Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, realizada en Río de Janeiro. Allí se inicia un proceso que concluye en la II Cumbre UE/ALC, en Madrid, 2002 con la rúbrica del Acuerdo que fue suscrito seis meses después.

El Acuerdo de Asociación entró en vigencia parcial el 1 de febrero de 2003, para aquellos aspectos que requerían solo la ratificación comunitaria y chilena. Así, se comenzó a aplicar en esa fecha el marco institucional, el comercio de bienes (con su programa de liberación y de disciplinas comerciales), las compras públicas, el mecanismo de solución de controversias y la cooperación en estas áreas.

Un conjunto de aspectos que demandaban además la ratificación de los parlamentos nacionales europeos fue puesto en vigor el 1 de marzo de 2005. A saber, el diálogo político, el comercio en servicios y servicios financieros, las inversiones, los pagos internacionales, la propiedad intelectual, la competencia y los aspectos de cooperación referidos a estos temas.

Con ello, el Acuerdo de Asociación quedó en plena vigencia, integrando además a los países que se sumaron a la UE el año 2002, con lo cual el Acuerdo se amplió a los 25 estados miembros del bloque europeo.

En términos de resultados, es posible valorar ya los aspectos que primero entraron en vigencia. Así por ejemplo, en el ámbito comercial los intercambios se incrementaron en un 13% el primer año y en un 38% el segundo, alcanzando niveles históricos. La balanza en esta relación es favorable a Chile, lo que se aprecia en cifras de exportaciones que subieron de 5.018 a 7.889 millones de dólares entre 2003 y 2004. En ese mismo período, las importaciones desde la UE fueron de 3.322 y 3.591 millones de dólares, respectivamente. Las exportaciones chilenas a la UE representaron, el año 2004, el 25,1% de su comercio con el mundo.

En términos de las inversiones europeas en Chile, éstas se han incrementado en un 25%, pasando de 20.260 a 25.233 millones de dólares entre 2003 y 2004. Con ello, la UE refuerza su posición de principal inversionista extranjero en el país, alcanzando el 42% del total de la inversión externa.

La relación de Chile con Estados Unidos

Las relaciones de Chile con Estados Unidos se enmarcan en la política hemisférica que ha mantenido Washington con los países latinoamericanos, y que han atravesado distintas etapas de acercamiento, con un énfasis claro en la década 90, expresado en su propuesta de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas.

En el caso chileno, Estados Unidos igualmente ha mostrado fluctuaciones de acuerdo a las prioridades de los gobiernos imperantes. En ese sentido, Estados Unidos colaboró a la salida del presidente socialista Salvador Allende, considerando la amenaza que representaba en cuanto a la difusión de un modelo ideológico de izquierda en la región. No

obstante, al poco tiempo de instaurada la dictadura militar en Chile, el gobierno republicano de Gerald Ford comienza a tomar una velada distancia del General Augusto Pinochet, que deriva en abierto enfrentamiento durante el gobierno del Presidente Jimmy Carter, producto de las condiciones de represión política en Chile. La llegada en 1980 del conservador Ronald Reagan implica un nuevo vuelco en la política exterior norteamericana, retomando el apoyo a Chile, a partir del fuerte énfasis anticomunista del Estados Unidos de la época. Sin embargo, y a pesar de la afinidad ideológica, hacia el final del primer período de Reagan se aprecia igualmente una postura de disociación con Chile, que tiene su nivel más crítico en el segundo mandato del presidente nortamericano, llegando prácticamente a un punto de quiebre en el año 1985. En efecto, para Estados Unidos la continuidad de regímenes militares en la región empieza a contravenir los intereses nortamericanos, pues el interés geopolítico era mantener una estabilidad en América Latina a bajo costo, situación que no se cumplía en el caso chileno.

De esta forma, Estados Unidos presiona para la restauración de la democracia en Chile e inicia una nueva etapa de relaciones cuando el objetivo se cumple, en 1990, con la llegada de los gobiernos de la Concertación, alianza de partidos de centro-izquierda chilenos. Desde ese momento, Chile mantiene una fluida relación en los más amplios ámbitos con Estados Unidos, expresada en convergencias de la agenda internacional y en la suscripción de un Tratado de Libre Comercio, que ha marcado el punto más alto de la historia bilateral.

El Tratado de Libre Comercio de Chile con Estados Unidos, suscrito en diciembre de 2002, es el primero concluido en la región -sin considerar la vinculación con México a través del NAFTA- lo cual le otorgó a Chile una visibilidad política privilegiada pues, si bien el país no representa un mercado relevante, el interés de Washington demostró un reconocimiento a sus niveles de estabilidad y transparencia.

El Tratado considera, además de las condiciones del libre comercio, aspectos laborales y medioambientales. En efecto, el instrumento contempla un Consejo de Asuntos Laborales bilateral, basado en el respeto de las normas de la OIT. Posteriormente, en junio de 2003, se agregó al TLC un Acuerdo de Cooperación Ambiental.

A un año de vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, los resultados han sido ampliamente beneficiosos para ambas partes. Entre enero y noviembre de 2004, las exportaciones chilenas alcanzaron los 4.299 millones de dólares, incrementándose en un 29,1% respecto al año anterior. Por su parte, Estados Unidos vendió 3.095 millones de dólares, aumentando igualmente un 28,7%. Destaca en este acuerdo la movilidad en cuanto a la composición de las exportaciones chilenas, pues en 1991 el sector industrial representaba solo el 32% de las ventas, mientras que, en 2004, el 57,5% de las exportaciones chilenas correspondieron a productos industrializados.

Conclusiones y recomendaciones políticas

Revisando el nivel de relaciones establecidas por Chile a nivel internacional, claramente el país se encuentra en una nueva etapa de su proceso de apertura, que debe ser profundizado a través del rediseño de una política exterior más activa con su entorno cercano, América Latina.

Esto, pues las relaciones de Chile con Latinoamérica, a pesar de considerarse prioritarias, no han sido desarrolladas con la profundidad que debiera tener el vínculo con su espacio natural geográfico y cultural.

Por ello, la oportunidad que representa la incorporación de Chile a las nuevas dinámicas de integración subregionales, como es la Comunidad Sudamericana de Naciones, debe ser considerada como una prioridad, dado que el desarrollo y

estabilidad que otorga un marco de integración regional es necesario para reducir las vulnerabilidades del país en un entorno adverso. Para Chile la integración sudamericana es, por ejemplo, la única manera de conseguir condiciones para cumplir sus propósitos de vía de enlace entre América Latina y los países del Asia Pacífico. Por otra parte, es también una señal clara de concertación y colaboración con la región.

Memorando para la Acción

En cuanto a su relación vecinal, los esfuerzos deben destinarse a mantener la estabilidad en el relacionamiento con Argentina, considerado socio positivo de Chile. Se recomienda en este caso la profundización de los Acuerdos vigentes (ACE 16, con Argentina y ACE 35, con Mercosur) hacia instrumentos de mayor calidad.

Con Perú y Bolivia, países con los cuales Chile ha visto limitadas sus posibilidades de relación debido a los factores históricos derivados de la Guerra del Pacífico, debe entablarse un diálogo trilateral para la búsqueda de una salida que no pasa solo por la voluntad de una de las naciones, sino por una negociación política de las tres partes involucradas. Esto no implica un desconocimiento de los acuerdos que se han suscrito en el ámbito del derecho internacional, sino por abrir posibilidades de diálogo para alcanzar acuerdos políticos que propicien un clima de paz y amistad.

La Comunidad Sudamericana de Naciones debe ser considerada como una plataforma de concertación del máximo interés para Chile, pues le permitirá una efectiva integración a los temas de interés subregional. Chile puede contribuir así a la integración sudamericana, aprovechando su positiva inserción en el Mercosur y la coyuntura comercial y energética, que dará la pauta para un nuevo tipo de relación de Chile con su entorno geopolítico.

Se trata aquí de potenciar la convergencia entre los mecanismos subregionales existentes y Chile, desde el marco

regulador de ALADI, con el objetivo de apoyar el proyecto de integración que representa la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En el marco de la ALADI, Chile debe sumarse a los esfuerzos por avanzar hacia nuevos acuerdos, que trasciendan la política de los años 90 de dotarse de instrumentos para la desgravación arancelaria recíproca de determinadas lista de productos. La región requiere de instrumentos más abarcadores, que no solo incorporen el libre comercio como condición ya planteada en el proceso de integración CAN-Mercosur y en los objetivos de la CSN, sino que incluyan también elementos de diálogo político y cooperación, similares al acuerdo de cuarta generación que Chile mantiene con la UE.

En específico, se trata de profundizar los acuerdos bilaterales existentes en materias relevantes que requieren ser acordadas a través de instrumentos regulatorios, como es el caso de los servicios, inversiones, infraestructura y energía, entre otros. Aquí, la experiencia chilena puede impulsar la diversificación de las relaciones regionales desde una perspectiva de trascender los aspectos puramente comerciales, de manera de dar cuenta del abanico de relaciones posibles y que se producen en la práctica.

Chile debe servir como puente para promover, a través de su relacionamiento con otras regiones desarrolladas, como es el caso de la Unión Europea, a generar un nuevo tipo de cooperación que contribuya a fortalecer el proceso de integración sudamericano. Se trata, por ejemplo, de impulsar proyectos dirigidos a apoyar una integración en condiciones de competitividad, factor determinante para una inserción equilibrada en el comercio mundial.

La experiencia chilena, pionera en la negociación de acuerdos tan avanzados como el de Asociación suscrito con la Unión Europea, debe estar a disposición y servir de referente para negociaciones similares que se dan en el Mercosur y que deberían iniciarse en la Comunidad Andina y en Centroamérica.

Chile debe continuar profundizando sus acciones de cooperación horizontal, como demostración de solidaridad con los países que requieran cierto tipo de asistencia. Para

ello, debe diseñar e implementar una línea de cooperación sistemática con los países latinoamericanos en aquellos ámbitos que sean prioritarios y donde Chile tenga una mayor evolución. Se trata aquí de pensar en un nuevo concepto de política de cooperación regional.

El interés de Chile en la región no solo debe involucrar la participación del sector gubernamental, sino también privado. En efecto, dados los niveles de inversiones e intercambio comercial, cabe a los empresarios chilenos un papel relevante en la implementación de iniciativas de cooperación.

A nivel interno, es necesario considerar que la estrategia de apertura comercial de Chile presenta oportunidades y desafíos, por lo cual debe considerarse entre las prioridades nacionales un esfuerzo conjunto público y privado tendiente a mejorar el nivel de competitividad de los bienes y servicios exportados y exportables, de manera de aprovechar debidamente los beneficios del intercambio.

Bibliografía

- LEIVA Lavalle, Patricio. "Avances en la Asociación de Chile y la Unión Europea 2003-junio 2005". Departamento Europa, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago, Septiembre 2005.
- SANTA Gadea, Rosario. "La iniciativa IIRSA: El reto de integrar el espacio físico de América del Sur". <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/santagadea.htm>. Lima, Abril 2005.
- SILVA, María Cristina y Moscoso, Jaime. "Los nuevos escenarios en los procesos de integración regional en América del Sur: Iniciativas de ampliación de los asociados al Mercosur, iniciativa CAN y acciones que desarrolla Chile en este contexto". Estudio para la Cámara de Diputados de Chile. Santiago, Septiembre 2004
- VEGA Alarcón, Rodrigo. "Situación y rol de Chile en la región en un mundo globalizado". Documento para el seminario Chile: 12 años después, de la Universidad Miguel de Cervantes. Santiago, Enero 2003.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. "Política del gobierno hacia la región". www.minrel.gov.cl
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección América del Sur. "Chile y la Comunidad Sudamericana de Naciones". Documento de Trabajo. Santiago, Agosto 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de América del Norte, Centroamérica y el Caribe. “Estados Unidos y su Relación con Chile. Antecedentes Generales de la Relación Bilateral”; “México y su relación con Chile”; “Cuba y su relación con Chile”; “Panamá y su relación con Chile”; “Nicaragua y su relación con Chile”; “Honduras y su relación con Chile”; “Guatemala y su relación con Chile”, “El Salvador y su relación con Chile”; “Costa Rica y su Relación con Chile”. *www.direcon.cl*

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de América del Sur. “Bolivia y su relación con Chile”; “Venezuela y su relación con Chile”; “Perú y su relación con Chile”; “Ecuador y su relación con Chile”; “Colombia y su relación con Chile”; “Mercosur y su relación con Chile”; “Uruguay y su relación con Chile”; “Paraguay y su relación con Chile”; “Brasil y su relación con Chile”; “Argentina y su relación con Chile”. *www.direcon.cl*

Programa de gobierno de Michelle Bachelet. Santiago, 2005.
www.bacheletpresidente.cl

Programa de gobierno de Sebastián Piñera. Santiago, 2005.
www.sebastianpresidente.cl

INTEGRACION REGIONAL: EL CASO ECUADOR

CLAUDIA DONOSO

Introducción

Los procesos de integración y cooperación regional son un rasgo distintivo de la economía política internacional a partir del siglo XX. Las estructuras políticas de mencionados procesos en mucho de los casos reemplazan a los Estados, al ser éstos cada vez más incapaces de resolver problemas sociales, económicos y políticos al interior de sus países. Los esquemas de integración regional se han basado casi siempre en el desarrollo económico con el objeto de alcanzar bienestar en la población de los países miembros de los bloques. A medida que la integración ampliaba altos niveles de intercambio comercial intraregional, se avanzaba en la creación de marcos normativos que permitan cumplir con los propósitos de la dinámica integracionista.

Los estados latinoamericanos son parte de esquemas de integración regional, sub-regional o bilateral que coexisten en acuerdos políticos, comerciales y de cooperación sectorial. Mas

vale resaltar que las dinámicas regionales se caracterizan por la asimetría económica, social, política y militar.

Estados Unidos ha convocado a una integración hemisférica a nivel comercial que tiende a agrupar a los países para negociar conjuntamente frente a los tratados de libre comercio. Este fue uno de los motivos que en la Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur en Cuzco-Perú en noviembre del 2004 se discutió, y dio inicio al proceso de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuyo objeto es reunir a dos grandes asociaciones como son la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que representan el 80% de los aranceles de la región. La meta es impulsar acuerdos comerciales entre estos dos bloques para alcanzar una integración política con temas comunes.

Por otra parte, la inestabilidad política de los gobiernos y los problemas de gobernabilidad sobre todo en la región andina, se podrían constituir como una de las primeras barreras a eliminar para alcanzar la integración sudamericana.

Hace algunos años atrás existía un apoyo total a las iniciativas regionales de Estados Unidos, en especial en temas relacionados con el comercio y la seguridad; en la actualidad la influencia estadounidense empieza a reacomodarse ante el surgimiento de proyectos de integración alternativos que no van a eliminar por completo la hegemonía de Estados Unidos en la región. Esta nueva situación se da en un contexto donde se ha dado un viraje hacia la izquierda y una retórica anti-estadounidense por parte de varios gobiernos de la región, en especial Venezuela y el discurso bolivariano de su Presidente Hugo Chávez. Se promueven varias iniciativas de integración que se alejen de los Estados Unidos, sobre todo en el campo energético.

Este tema reviste importancia estratégica dada las previsiones respecto al alza constante de los precios del petróleo para los próximos 15 años y a la importancia también creciente del gas en la economía mundial. De tal forma, el sector energético y la integración energética se han constituido y continuarán sendo los

puntales del proyecto bolivariano de Chávez. Por un lado, su estrategia ha sido la de negociar petróleo a precios favorables con varios países del Caribe, MERCOSUR y la Región Andina y proponer la creación de empresas petroleras regionales, una de las cuales ya fue creada, PETROCARIBE.¹

En cuanto se refiere a la política exterior ecuatoriana, ésta se ha dirigido en los últimos años ha generar espacios que le permitan una inserción en el escenario internacional y que a su vez le permitan alcanzar una estabilidad política y un crecimiento económico duraderos.

En el presente trabajo vamos hacer una descripción de cómo se ha dado el proceso de integración de Ecuador tanto a nivel hemisférico como subregional. Destacándose en el primer caso la Organización de Estados Americanos OEA y el Tratado de Libre Comercio de las Américas; y en el segundo, la Comunidad Andina. Si bien es cierto, este ensayo tiene como finalidad principal revisar las relaciones entre la Comunidad Andina –centrándose en el caso ecuatoriano- y la Unión Europea; no obstante, también se analizará las relaciones de Ecuador y Estados Unidos, considerando que este segundo actor desempeña un rol hegemónico en el hemisferio, lo cual implica una evidente disminución de la capacidad política de los Estados latinoamericanos y también cierta tendencia hacia la descomposición de la región como escenario político con expectativas de alguna manera comunes².

1 Grupo de Trabajo de Seguridad Andina (GTSA). *Transformación de las Agendas de Seguridad Sudamericanas y sus impactos en la región andina*. Propuesta de Policy Paper 1. Pág 4. enero, 2006. Con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS) con sede en Quito-Ecuador.

2 DREJONKA, Gerhard. 2001. *Nuevos retos de la política exterior latinoamericana*, en: Colombia Internacional, N° 51, Universidad de los Andes, Bogotá.

Ecuador desde sus inicios como república independiente ha sido uno de los mayores propulsores de la integración tanto regional como mundial. En la Constitución Política del Ecuador: en el Art. 4, que se refiere a los “*Principios de Derecho Internacional*”, se establece que “el Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: (...)5) propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana”. De igual manera, en el Art. 5, hace referencia al tema al prescribir que “El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más Estados, para lo promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”3. Por tal motivo, nuestro país ha participado y es miembro activo de organizaciones, tales como: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y por supuesto la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Es verdad, que los procesos de integración de los cuales es partícipe Ecuador han sido de carácter más bien subregional; no obstante, el Estado ecuatoriano forma parte a nivel regional de varios espacios de concertación política y de negociaciones económicas, como es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Tratado de Libre Comercio (TLC)4, y otros foros multilaterales como el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana y la Cumbre Sudamericana.

A nivel mundial, para Ecuador es de suma relevancia sus relaciones con la Unión Europea5, con este fin promueve un

3 Corporación de Estudios y Publicaciones. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*.

4 Los temas discutidos en la OEA se caracterizan por poseer un contenido altamente político, en cambio aquellos del TLC enfatizan en aspectos económicos que buscan el acuerdo entre distintas posiciones sobre aspectos de interés común para la agenda de política exterior ecuatoriana.

5 La Unión Europea es visto por el Ecuador como el bloque de integración más grande y más avanzado del mundo.

acercamiento inter-bloques, es decir, entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Sin embargo, el proceso de integración al cual el Ecuador le ha otorgado más importancia es aquel que posee con la Comunidad Andina. Es comprensible que Ecuador ponga mayor atención hacia contexto grupal internacional a través de su bloque natural, los Andes, debido a que se encuentra localizado en el centro de los países andinos, y al mismo tiempo, está separado de los demás bloques y regiones del continente. Sin embargo, las crisis económicas y políticas de los países miembros de la Comunidad Andina generan un escenario andino donde prevalecen más los intereses particulares de cada nación más que aquellos que sean comunes a nivel subregional.

Por su parte, el escenario global que se expresa en la idea de la construcción de espacios económicos planetarios de gestión para la producción de bienes, para el mercado y para el sistema financiero- se encarna en la proliferación de redes de interdependencia⁶

Finalmente, el propósito máximo de este trabajo es generar políticas que recomienden procesos que consoliden la integración entre Ecuador, como miembro de la CAN con la Unión Europea. Esta última ha sido el proceso de integración regional más antiguo y exitoso, que se constituye en un modelo de inspiración para otras iniciativas, en especial la andina y que ha contado de mucha cooperación y apoyo político por parte de la UE.

6 BONILLA, Adrián. 2002. *Alcances de la política exterior ecuatoriana*, en: *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Adrián Bonilla editor. FLACSO-Ecuador. Pág. 448-449.

Análisis Nacional

Integración Hemisférica

Ecuador y la Organización de Estados Americanos

El origen de la relación de Ecuador con la OEA parte de la adopción de la Carta de la Organización de Estados Americanos en 1948.⁷ Desde esta fecha este país ha sobresalido por su actuación dinámica en el seno de dicha organización, la cual se constituye en el organismo regional de mayor antigüedad en el continente, contando siempre con la participación activa del Ecuador para sus propósitos de afianzar la paz y la seguridad del continente, prevenir posibles causas de conflicto y asegurar la solución pacífica de los mismos.⁸

Ecuador, por medio de la OEA busca integrarse en la economía mundial y a las grandes corrientes de intercambio económico, cultural, político y social. Las relaciones de Ecuador con la OEA son coherentes con los procesos de integración y con la inserción que los países latinoamericanos buscan en dichos organismos; sin embargo, no puede desconocerse que el establecimiento de una agenda política exterior ecuatoriana frente a la OEA atraviesa por las relaciones que el país mantiene con los Estados Unidos, relaciones que por cierto son de vital importancia para la seguridad no sólo del Ecuador, sino de la región en su

7 Se institucionaliza de esta manera el Sistema Interamericano de los países del hemisferio, y de igual manera se consolida la posición internacionalista de Ecuador.

8 LECARO, Arturo. 1988. *Política Internacional del Ecuador*, Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador, Quito.

9 NUÑEZ, Marcelo. 2002. Las relaciones multilaterales del Ecuador: ONU, OEA. En: *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador. Pág. 452-477.

conjunto.⁹ Han sido las decisiones y acciones de Estados Unidos las que han definido la agenda de la OEA y la dinámica de temas tales como la seguridad hemisférica, desarrollo o comercio. Esta visión hegemónica, en la década de los años 80, puso en serios aprietos la legitimidad de la OEA como un canal óptimo a través del cual los países de la región podían arreglar sus controversias.¹⁰

Mientras, Estados Unidos debilitó en los años 80 a la Organización de Estados Americanos¹¹, Ecuador continuó apostando a una revitalización de la misma, a través de la promoción en los foros regionales de una posición compartida para fortalecerla. Estados Unidos impulsa el fortalecimiento de este organismo en la década de los años 90 cuando el panorama internacional era distinto, debido a factores como el fin de la Guerra Fría, el auge del multilateralismo, el ingreso de Canadá al seno de la OEA en 1990 y el replanteamiento del tema de la seguridad hemisférica al no existir la amenaza del comunismo. Entonces Estados Unidos vuelca su atención a la integración americana, encargando a la OEA ejecutar los programas planteados en las Cumbres de las Américas.

La Cumbre de Miami de 1994 señaló como puntos relevantes que deben ser atendidos por la OEA al libre comercio y a la democracia; en la Cumbre de Santiago de 1998, se dio mayor atención al tema de la educación; y en la de Québec de 2001 se reafirman temas como el fortalecimiento de la democracia y surgen otros como la lucha contra el narcotráfico, el combate a la corrupción, protección del medio ambiente y reconocimientos de los derechos de los pueblos indígenas

10 Ob. Cit. Pág. 452.

11 El período de letargo de la OEA se dio cuando el pilar básico sobre el cual este organismo se sostiene- la seguridad hemisférica basada en el TIAR (Tratado Internacional de Asistencia Recíproca)- se vio afectada cuando Estados Unidos da su respaldo a Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas en contra de Argentina en el año de 1982.

Ecuador, por su lado, ha vinculado a su política exterior los temas que están presentes en la agenda interamericana como son: fortalecimiento de la democracia, defensa de los derechos humanos, combate al narcotráfico, lucha contra la corrupción, desarrollo social, seguridad hemisférica, preservación de la paz en el continente, lucha contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, protección al medio ambiente, por mencionar algunos. Por tanto podría asegurarse que la relación de Ecuador con la OEA siempre ha tenido resultados positivos a través de la Cancillería ecuatoriana por su labor desarrollada en el Consejo de la OEA y en su Secretaría General cuando Galo Plaza Lasso¹² ocupó esta posición en 1968.

Como ya se ha mencionado, el Estado ecuatoriano ha procurado tener siempre una intervención activa en el seno de la OEA, muestra de ello es cuando en la Cumbre de Santiago se sumó a la confirmación tanto del Grupo de Revisión de Implementación de Cumbres (GRIC) como al de la Comisión Especial de Gestión de Cumbres, ambos mecanismos establecidos en la Cumbre de Miami.

De igual forma, Ecuador está comprometido a nivel hemisférico a luchar contra el terrorismo y el narcotráfico a lo que se añade su permanente trabajo dirigido a implementar las medidas de carácter interno adecuadas para combatir este mal, motivo por el cual el Ecuador depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana contra la corrupción en junio de 1997, durante la realización del vigésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.¹³

12 Galo Plaza Lasso fue Presidente Constitucional del Estado ecuatoriano a partir del 1 de septiembre de 1948 a 31 de agosto de 1952, y posteriormente se desempeñó como Secretario General de la OEA en 1968.

13 Extracto del Discurso del Dr. Patricio Vivanco como Representante del Ecuador ante la OEA, durante el período 1998-2000, en el cual se refleja el impacto de las relaciones Ecuador-OEA.

El Estado ecuatoriano se ha beneficiado de los programas de cooperación establecidos por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI); un importante número de ecuatorianos también se beneficia anualmente de becas, por el hecho de ser ciudadanos de un país miembro de la OEA; a ello se agrega el apoyo que recibió el desminado de la frontera ecuatoriano-peruana por parte de la cooperación técnica del Canadá por un monto de 100.000 dólares, y la ayuda que presta la OEA a sus miembros en el caso de de desastres naturales, un ejemplo de esto fue la ayuda que recibió el Ecuador para los damnificados del volcán Tungurahua a través del Fondo Especial de Emergencia (FONDEM), fondo destinado exclusivamente para los países miembros de la OEA.¹⁴

Finalmente, Ecuador al igual que el resto de los países del hemisferio, reconoce la relevancia de los puntos tratados en las cumbres para consolidar los programas de la OEA y busca obtener una posición que le permitan que sus intereses como Estado quepan en la estructuración de la agenda hemisférica. Por tal motivo Ecuador apoya candidaturas que le ayuden a la consecución de sus intereses a nivel regional, los mismos que se concretan en la elección de autoridades de los órganos, organismos y entidades de la organización.

Ecuador y el Tratado de Libre Comercio

Los Tratados de Libre Comercio en Latinoamérica se dan en un contexto globalizado que a causa de la influencia del sistema capitalista, promueven la internacionalización de las economías. Alberto Acosta¹⁵, al respecto señala que deben ser analizadas las políticas aperturistas y liberalizadoras, con las

14 NUÑEZ, Marcelo. 2002. Ob. Cit. Pág. 496.

15 Economista, Consultor del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS) en Ecuador.

que se pretende acelerar el proceso de inserción de la región en los circuitos productivos, financieros y comerciales globales.¹⁶ Los tratados o acuerdos para facilitar el “libre comercio”, sea una versión multilateral, el ALCA, por ejemplo, o en su versión bilateral, los Tratados de Libre Comercio (TLC), forman parte de este proceso y de la estrategia de los centros de poder.¹⁷

Por otro lado, hay quienes consideran que la negociación del TLC, que llevan adelante los países andinos con los Estados Unidos, busca reforzar la colaboración económica financiera para que los empresarios programen su producción en función de mercados mucho más amplios. La firma de un acuerdo comercial con EE.UU. puede ser un vehículo importante para asegurar uno de los mercados más apetecibles del mundo y el desarrollo económico de nuestros países.¹⁸ No se debe pensar que porque está firmado el TLC es la panacea para los andinos, sino que deben continuar trabajando e invirtiendo esfuerzos y recursos para que los acuerdos internacionales den el fruto que todos esperamos. Los consumidores tendrán más alternativas de productos y servicios, mejor calidad y precios más bajos porque la liberalización económica beneficia a los consumidores.¹⁹

En la región Andina, el TLC estaba siendo negociado en conjunto entre Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos; sin embargo hay temas particulares que atañen a la realidad específica de cada país, por ejemplo en el caso ecuatoriano los temas

16 ACOSTA, Alberto. 2005. *Algunos puntos cruciales del TLC*. Pág. 99. en, SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. TLC en lo agrario evidencias y amenazas. Ponencias y contribuciones de Grupos para el Debate sobre el TLC y lo Agrario. “Foro Choriavi”.

17 *Ibíd.*

18 RODRIGUEZ, Pía Ximena, 2006. *TLC, vehículo de desarrollo*. En: www.multimedios106.com. Consultado el 6 de febrero del 2006.

19 *Ibíd.*

sensibles son los de agricultura y el de propiedad intelectual. Además, el ingreso del Perú a la zona de libre comercio con el TLC negociado con Estados Unidos ya es una realidad que ha provocado evidentemente que Estados Unidos se apegue a un techo de negociación que va a ser durísimo romper.

La decisión de Colombia, Ecuador y Perú de ir por separado al final de la negociación se debe a la falta de una verdadera integración económica regional, porque la Comunidad Andina no logra ponerse de acuerdo.²⁰ Este proceso de negociación del TLC con los estadounidenses no construye verdaderamente un trabajo conjunto, en tanto no hay una agenda andina (no participan ni Venezuela, ni Bolivia) y por supuesto la agenda que se discute es la de Washington²¹, basada en otros acuerdos suscritos por Estados Unidos, por ejemplo con Canadá y México (NAFTA 1994), Chile (2003), América Central y República Dominicana (CAFTA 2004), por mencionar algunos.

Por ello, lo más preocupante y particular en la negociación del TLC entre estos países y Estados Unidos es que la Comunidad Andina no se encuentra presente como institución. Es diferente el tratamiento que la Unión Europea quiere dar a sus negociaciones con los países andinos para la firma de un TLC. La UE ha declarado que quiere negociar con la CAN como bloque.²²

Por su parte, el Secretario General de la Comunidad Andina señala que los TLC con Estados Unidos deben ser compatibles con la profundización de la integración y debe

20

Ibíd.

21

ACOSTA, Ob. Cit. Pág. 102.

22

VENTRE, Nicolás. 2005. *La agricultura andina, entre la integración regional*. Pág. 203. En, SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. TLC en lo agrario evidencias y amenazas. Ponencias y contribuciones de Grupos para el Debate sobre el TLC y lo Agrario. "Foro Chorlavi".

conservar y ampliar el patrimonio acumulado, poniéndolo en función de la adecuación del esquema integrador al contexto internacional actual. Con esto, se busca evitar que una negociación apresurada o excesivamente asimétrica del TLC ponga en riesgo las posibilidades dinámicas que pueden crearse en actividades de servicios, al aprovechar la rica biodiversidad de la región, o la continuidad y expansión de los logros alcanzados en los flujos de intercambio intraregional.²³

Como se mencionó anteriormente, el tema de la propiedad intelectual en la negociación del TLC es un punto de controversia, ya que lo que está en juego es la privatización de los conocimientos en la lógica de las patentes. Así, por ejemplo, el conocimiento comunitario indígena puede ser patentado (pirateado) y transformado en propiedad intelectual privada de una empresa, normalmente de una empresa de los países ricos, que detentan más del 90% de las patentes en el mundo.²⁴

Alberto Acosta explica: que los TLC o el ALCA se inscriben en la lógica exacerbada del ajuste estructural aplicado desde hace rato en la región. El TLC con sus correspondientes implicaciones políticas, consolida una modalidad de acumulación primario exportadora, sustentada en diversas formas de “competitividad espúrea”, particularmente en la sobreexplotación de los recursos naturales y de la mano de obra, antes que en el espíritu emprendedor y creativo.²⁵

Los supuestos beneficios de la apertura externa y de la liberalización de la inversión no son automáticos y no se distribuyen equitativamente dentro de los países beneficiarios. El reparto del crecimiento está determinado por las estructuras de propiedad de los medios de producción, por las

23 ROMERO, Marco. 2004. *ALCA y TLC: Significación histórica, alcances y desafíos para la integración andina*. Pág. 177. En: El futuro de la integración andina, Miguel Eduardo Cárdenas coordinador. Centro de Estudios de la Realidad colombiana (CEREC). Primera edición, Bogotá.

24 ACOSTA, Ob. Cit. Pág. 115.

25 ACOSTA, Ob. Cit. Pág. 103.

imperfecciones de mercados internos concentrados y con información asimétrica, por las prácticas arancelarias y no arancelarias.²⁶

Hay que considerar que los TLC no se aplican entre economías homogéneas, sino más bien entre economías desiguales, con importantes desproporciones y diferencias en cuanto a desarrollo, producción, territorio, pobreza, entre otros. No se pueden obviar las asimetrías al momento de evaluar los impactos que resultan de la implementación de estos tratados.²⁷ Por tal motivo en Ecuador existe una alta preocupación por varios sectores sociales, entre ellos campesinos, pequeños industriales que ven en el TLC con los Estados Unidos una amenaza con la que no podrán competir y temen que tengan que cerrar sus negocios, lo cual generaría más pobreza y desempleo.

Integración Subregional

Comunidad Andina

En el ámbito sub-regional, Ecuador dirige su posición integracionista hacia la CAN.²⁸, cuyo marco normativo es el Acuerdo de Cartagena. El discurso de la política exterior ecuatoriana ha sido el defender el proceso de integración andino, pues lo considera como una oportunidad para el

26 MORENO, Raúl. 2005. Pág. 165. *El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU.* En, SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. TLC en lo agrario evidencias y amenazas. Ponencias y contribuciones de Grupos para el Debate sobre el TLC y lo Agrario. "Foro Chorlavi".

27 *Ibíd.*

28 El Acuerdo de Integración Subregional Andino, llamado también Acuerdo de Cartagena, es el marco normativo principal de la Comunidad Andina. Fue suscrito el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El año de 1973 ingresó Venezuela al proceso y el año 1976 se retiró Chile del mismo.

desarrollo y crecimiento del país. No obstante, últimamente también se ha manifestado a favor de una evaluación de la Comunidad Andina, de tal manera que ésta funcione más acorde al contexto internacional actual, que cada vez es más complejo y competitivo.²⁹

Ecuador ha desarrollado un rol protagónico desde el inicio del proceso de integración andino. Suscribe la Declaración de Bogotá, el 16 de agosto de 1966 con miras a conformar el Grupo Andino; el Acta Constitutiva de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el 7 de febrero de 1968 y el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969.

Luego de 27 años de la firma del Acuerdo de Cartagena, en 1996 se inicia la profundización del proceso de integración andino con la reestructuración de su institucionalidad. Con este objeto se delegaron funciones considerados estatales a una entidad supranacional. Entre los objetivos de dicho Acuerdo están:

“promover el desarrollo armónico y equilibrado de sus Países Miembros en condiciones de equidad mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar el crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir la diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros”³⁰.

29 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. *Diplomacia para el Desarrollo N° 1*, Acción Global, Abril 2001, Pág. 3.

30 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mmrree.gov.ec

En 1996 se introduce una la reforma al Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Trujillo. Este hecho fue un punto de giro al proceso de integración, pues se le dio un enfoque político al mismo que concluyó con la creación de la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. La CAN ha desarrollado una reconocida institucionalidad con un amplio poder de decisión que posee una jerarquía establecida que está constituida por los siguientes organismos:

- Consejo Presidencial Andino y sus órganos legislativos que son: el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, integrada por los Ministros de Comercio Exterior o Integración.
- Secretaría General como órgano ejecutivo de la integración andina.
- Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento Andino.
- Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Universidad Andina Simón Bolívar, en materia educativa.
- Convenio Hipólito Unanue en materia de salud.
- Convenio Simón Rodríguez en materia socio-laboral y los
- Consejos Consultivos Laboral y Empresarial.

El proceso subregional andino en los últimos años se aprecia con el reforzamiento de la institucionalidad con la conversión del Pacto Andino en una comunidad andina y la coordinación de los organismos de integración dentro del Sistema Andino de Integración (SAI); la elección directa por sufragio universal de los integrantes del Parlamento Andino; el establecimiento del año 2005 de un Mercado Común; la puesta en funcionamiento del Consejo Asesor de Ministros de Economía, bancos centrales y organismos de planeación³¹

31 Parlamento Andino. 2004. *El punto de vista Parlamentario Andino para la democratización del proceso*. Pág. 79 En: *El futuro de la integración andina*, Miguel Eduardo Cárdenas, coordinador

De esta forma, el proceso de integración subregional supone un sistema de valores compartidos como son la democracia, los derechos humanos, la presencia de intereses políticos comunes en torno a temas como la seguridad y la lucha contra la pobreza, el nivel de institucionalidad de la CAN y la presencia de una comunidad de ciudadanos portadores de una identidad andina y cultura de la integración.³²

Por mandato legal, le corresponde a la Secretaría General y al Tribunal Andino de Justicia velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Las sentencias del Tribunal son de obligatoria ejecución y en caso de no acatar las decisiones, se contemplan sanciones a los países que las incumplan. Por tal motivo, la CAN es considerada como un ágil y eficiente sistema, este hecho genera confianza entre los países miembros y por supuesto también a nivel hemisférico.

Las decisiones que se toman por parte de los órganos legislativos de la CAN, entre ellos, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión, se incorporan inmediatamente al ordenamiento jurídico de los países miembros, sin necesidad de que sean ratificadas por los Congresos de los respectivos países. Este hecho es una ventaja importante que no ocurre con otros tratados internacionales, lo cual ha posibilitado crear una legislación común en las siguientes áreas: "propiedad intelectual, de política de competencia, de defensa comercial, de Política Exterior Común frente a terceros, de integración física e integración fronteriza, de normas fito y zoonitarias, de interconexión eléctrica, de liberalización de los servicios, de promoción de las inversiones, de desarrollo agrícola, de libre movilización de las personas, de defensa del patrimonio cultural común, de lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible, de una estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino, entre las más importantes"³³.

32 Secretaría General de la Comunidad Andina. *El futuro de la integración política andina*. Lima, 4 de noviembre de 2000. Págs. 2-11

33 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mmrree.gov.ec

Por su parte, el comercio intraregional no sólo ha sido una herramienta significativa para reducir la dependencia de los mercados tradicionales, sino que estos mercados regionales también constituyen plataformas indispensables para desarrollar una estrategia de diversificación de las exportaciones, especialmente para los países más pequeños de la región.³⁴

La participación del Ecuador en el Grupo Andino le ha representado un incremento en sus exportaciones. En el rubro de importaciones es menor, ya que los países de la CAN son compradores de productos provenientes principalmente de Estados Unidos, Europa y Japón. Las exportaciones ecuatorianas a la Comunidad Andina en todo caso, se incrementaron sostenidamente de 9 millones en 1970 a 159 millones en 1982.³⁵ Luego sufrieron un período de estancamiento, como consecuencia de la crisis económica mundial, llegando a 43 millones en 1986 para luego nuevamente incrementarse hasta alcanzar los 562 millones en el año 2000. Por el lado de las importaciones, en cambio, en 1970 se importaba 26 millones de los países del Acuerdo de Cartagena, cifra que se ha ido incrementando sostenidamente hasta alcanzar los 1000 millones, en el año 1998. En el 2000 las importaciones llegaron a 668 millones de dólares.³⁶ De igual forma, hay que tomar en cuenta que los países andinos agrupan aproximadamente a 120 millones de habitantes, y su PIB para el 2002 superaba los 260 mil millones de dólares. El comercio intra-andino, que en sus inicios apenas llegaba a los 100 millones de dólares, hoy día supera los 5 mil millones de dólares.³⁷

34 Corporación Andina de Fomento. Dirección de Estudios Económicos. 2004. *Hacia una mayor y mejor inserción de los países andinos en la economía global*. Pág. 47. En: Futuro de la Integración Andina, Miguel Eduardo Cárdenas, coordinador.

35 SEGOVIA, Alfonso. 2002. Agenda de Política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones, en: Orfeo en el infierno, Adrián Bonilla editor, FLACSO-Ecuador. Pág. 336.

36 *Ibid.* Pág.336.

37 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mmrree.gov.ec

En el ámbito de la cooperación financiera, Ecuador ha recibido importantes desembolsos por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en realidad ha sido el país que más recursos ha obtenido por parte de es organismo en proporción a su aporte de capital ya que a septiembre del 2000 su saldo era de 930 millones de dólares lo que representa 67 veces su participación accionaria.³⁸

Ecuador asumió la Presidencia de la Comunidad Andina el 28 de junio de 2003 por el período de un año y entregó la misma al Perú el 12 de julio de 2004. Mientras duró su función promovió la unión entre sus miembros, con el objeto de que los Jefes de Estado de los países andinos comprometan el apoyo político destinado a potenciar la unión aduanera para avanzar hacia un nuevo reto para la integración andina, el mismo que fue dispuesto por el Consejo Presidencial Andino y que se refiere a la construcción del Mercado Común el año 2005.³⁹ Este desafío en el cual se encuentran trabajando conjuntamente tanto países miembros como instituciones, requiere para poder consolidarse, de la participación activa de los responsables de la formulación y aplicación de políticas económicas, fiscales y monetarias de los países andinos, la participación de ministros y representantes del sector productivo y social. Los beneficios con el cumplimiento de este desafío serán: “la supresión de controles administrativos y fronterizos, la reducción de los costos de producción y distribución, la reducción de la vulnerabilidad frente a choques externos, la diversificación de la estructura productiva, la ampliación de las posibilidades de competir en el mercado mundial, nuevas oportunidades de inversión y empleo, mejora del poder de negociación de la

38 Secretaría General de la Comunidad Andina, Evaluación de la Participación del Ecuador en el Proceso de Integración Andino. Pág. 38-51.

39 Este Mercado Común tiene propósito de permitir la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas por las fronteras de los países miembros de la CAN, consolidando la unión aduanera, el estado del arancel externo común y el mecanismo de estabilización de precios para el sector agrícola.

Comunidad Andina, así como la imagen, presencia internacional de la subregión y credibilidad económica y política de los Países Miembros a nivel internacional".⁴⁰

En su Presidencia, Ecuador dio cuenta de la necesidad de concluir las negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, como en efecto ocurrió, para crear una zona de libre comercio entre ambos bloques y con ello hacer frente conjuntamente a los desafíos que suponía el ALCA, el relacionamiento con la Unión Europea, los Estados Unidos de América, Canadá, China, Rusia y Japón, tanto en lo que tiene que ver con la profundización de los vínculos comerciales y de inversiones como políticos y de cooperación.⁴¹ La Política Exterior Común (PEC)⁴² busca impulsar la integración de la Comunidad Andina con el MERCOSUR y Chile en miras de la creación de una comunidad sudamericana que sostenga la defensa de posiciones conjuntas en las Naciones Unidas y particularmente en la Organización Mundial de Comercio.

Por otro lado, un escenario negativo se presenta con el debilitamiento de la Comunidad Andina, en parte como resultado de la negociación del TLC entre Estados Unidos con Colombia, Ecuador y Perú y del posible ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Estados Unidos es el mayor socio comercial e inversionistas en varios de los países del área. Hay que tomar en cuenta que las discusiones actuales de integración bajo el modelo del TLC entre los países andinos antes mencionados, Estados Unidos los favorece con preferencias arancelarias transitorias como compensación a su lucha contra el narcotráfico, han mostrados numerosos problemas provenientes de las desventajas comárcales que

40 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mmree.gov.ec

41 Véase en: www.mmree.gov.ec

42 Por Decisión 458 del 25 de mayo de 1999, se expiden los lineamientos de la Política Exterior Común Andina.

implica negociar y llegar a un acuerdo con esa potencia.⁴³

La crisis del proceso andino de integración no es una novedad, por tal motivo tampoco es una sorpresa que sus miembros busquen vincularse a otros bloques comerciales. Es evidente que los países que firmaron el Acuerdo de Cartagena en los años sesenta, quizá salvo el Ecuador, han perdido toda esperanza de que la CAN pueda recomponerse en los próximos años.⁴⁴ Los actuales gobiernos de los países andinos⁴⁵ muestran diferentes vocaciones de integración; Uribe y Toledo miran más hacia el norte, Chávez y Morales buscan liderar una opción más sudamericana.

Comunidad Sudamericana de Naciones

En la Declaración Presidencial del Cuzco de diciembre de 2004, los presidentes sudamericanos se propusieron avanzar hacia una integración política en Sudamérica, y dar origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones⁴⁶. “En la Cumbre de los países del MERCOSUR y estados asociados en junio pasado el Presidente Constitucional, Alfredo Palacio presentó su firme compromiso y decidida convicción de que la

-
- 43 LEAL BUITRAGO, Francisco. 2005. *Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica*. Ponencia. En: Memorias del Seminario “Integración Sudamericana y sus retos futuros”, celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador. Pág. 32
- 44 Grupo de Trabajo de Seguridad Andina (G TSA). *Transformación de las Agendas de Seguridad Sudamericanas y sus impactos en la región andina*. Propuesta de Policy Paper 1. Pág. 4, enero, 2006. Con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS) con sede en Quito-Ecuador.
- 45 Álvaro Uribe, Presidente Constitucional de Colombia; Alejandro Toledo, Presidente Constitucional de Perú; Hugo Chávez, Presidente Constitucional de Venezuela y Evo Morales, Presidente electo de Bolivia.
- 46 La Comunidad Sudamericana de Naciones, surge como una idea promulgada por Fernando Enrique Cardoso en su período presidencial en la República de Brasil y que luego fue sostenida en la política exterior brasileña por el actual Presidente Luis Ignacio Lula Da Silva.

integración sudamericana es un camino certero para el bienestar de nuestros pueblos".⁴⁷

Por su parte, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en especial el liderazgo de su presidente ejecutivo, Doctor Enrique García anticiparon el planteamiento de esta dimensión sudamericana de la integración al haber formalizado la membresía de la CAF en todos los países sudamericanos durante los últimos diez años. En esta esfera, la CAF actúa en programas estratégicos como el IIRSA, el programa de apoyo a la gobernabilidad y liderazgo, el programa de biodiversidad en toda el área sudamericana y muchos otros que reafirman nuestra actividad en este nuevo espacio.⁴⁸

A pesar de la voluntad política para crear la Comunidad Sudamericana de Naciones, existe un factor que puede conspirar en contra de la consolidación de la misma, y es la débil integración de infraestructura a nivel sudamericano lo cual impide un desarrollo regional efectivo. Resultado de esta contestación y de esta deficiencia, hacia varios años surge la iniciativa IIRSA como un mecanismo de planificación regional de la infraestructura a fin de incrementar la competitividad y de esa manera promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población.⁴⁹

47 PARRA GIL, Antonio, Ex Canciller de la República del Ecuador. Discurso de inauguración del seminario. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador. Pág. 7.

48 PALAU, Luis, Director de la Corporación Andina de Fomento. Discurso de Inauguración del seminario. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador. Pág. 9.

49 TERRAZAS, Rolando, Director de Análisis y Programa Sectorial de la CAF. Ponencia: *Desarrollo de la infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica*. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador. Pág. 99.

De acuerdo con los lineamientos la Cumbre de los países del MERCOSUR y estados asociados, se propusieron seis etapas para lograr la construcción progresiva de la Comunidad Sudamericana⁵⁰:

1. Concertación en las relaciones externas regionales.
2. Profundización de las relaciones entre MERCOSUR, CAN, Chile, Guyana y Surinam a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio a fases superiores de la integración económica, social e institucional.
3. Integración física, energética y de comunicaciones.
4. Armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y alimentario.
5. Cooperación en ámbitos de tecnología, ciencia, educación y cultura.
6. Interacción entre empresas y la sociedad civil en el espacio sudamericano.

La Declaración del Cuzco y la Comunidad por ella constituida, son hechos políticos que reflejan el compromiso y la voluntad de avanzar en la integración regional. Por otra parte, la Secretaría Pro Tempore de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a cargo del Perú, ha sugerido un plan de acción alrededor de dicho proceso de integración. Se propone que el órgano máximo de la esta comunidad sea la Reunión de Presidentes Sudamericanos, quienes conducirán políticamente el proceso. Luego de esta última estará la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que tendrá a su cargo, entre otras, las decisiones ejecutivas. Se crearán también las Reuniones de Viceministros de Relaciones Exteriores que tendrán a su cargo la coordinación de posiciones de los países de la Comunidad y la preparación de la reunión de Cancilleres. Finalmente se

50 Véase en: Comunidad Sudamericana de Naciones en: www.mmreec.gov.ec.

contempla la figura de La Troika, cuyo rol estará destinado a coordinar iniciativas en el ámbito de la Comunidad y estará constituida por el país sede de la Reunión de Presidentes, por el del año anterior y por el del siguiente.

En caso de prosperar la Comunidad Sudamericana de Naciones, por su tamaño en territorio y población sería el tercer bloque económico en el mundo. Pese a que los objetivos de integración comercial son su razón fundamental, su esencia es de carácter político.

Por su lado, Brasil quiere mantener un liderazgo regional que le permita ejercer con mayor garantía un contrapeso frente a la hegemonía de Estados Unidos. No obstante, las grandes diferencias entre los países del continente suramericano, a todos ellos les conviene hacer parte de una entidad que los respalde frente a eventuales desacuerdos con esa potencia, cuyo ejercicio hegemónico se ha hecho más ostensible al imponer relaciones bilaterales en diversos acuerdos con países de estas latitudes.⁵¹

La consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones implica una tarea de muchas responsabilidades para los gobiernos; no solamente porque existe una expectativa muy alta sobre este nuevo compromiso de ejecutar un proyecto común a los países de América del Sur, sino también porque se requiere voluntad y decisión política a favor de la búsqueda de soluciones, no solo en el área comercial, sino además en la agenda social para que por medio de la integración se vean salidas a los problemas de desigualdad y pobreza que tanto afectan a nuestros países.

51 LEAL BUITRAGO, Francisco. 2005. *Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica*. Ponencia. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador.

Relaciones de cooperación, asociación e integración con la Unión Europea

Desde los años setenta, la Unión Europea⁵² ha mantenido fuertes vínculos con América Latina (AL). La estructura institucional y la cooperación con AL se gestionan mediante el Reglamento PVD-ALA⁵³ (países en vía de desarrollo de Asia y América Latina). La asociación estratégica entre la UE, por una parte, y América Latina y el Caribe, por otra, se inició en 1999 en Río de Janeiro-Brasil con la *Primera Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno* de ambas regiones, y luego se profundizó en la *Cumbre de Madrid* de 2002. Los ejes prioritarios de esta asociación estratégica son: el diálogo político y la cooperación económica, científica y cultural.

La *Cumbre de Guadalajara de mayo de 2004* fortalece la asociación estratégica entre ambas regiones e impulsa el incremento de la riqueza generada por la economía para repartir los frutos obtenidos equitativamente en el marco de la apertura de las economías y de la integración. La Unión Europea es el segundo socio comercial de América Latina. Los intercambios comerciales entre la UE y América Latina han aumentado desde 1980. En 2002, las importaciones de la UE procedentes de América Latina y del Caribe ascendieron a 53 700 millones de euros, y las exportaciones a esta región supusieron 57 500 millones de euros.⁵⁴

-
- 52 Miembros en 2004: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido; República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia). La UE se creó sobre las bases de la CEE (antigua CE), la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) y el Euratom (Comunidad Europea de la Energía Atómica).
- 53 Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo que regula la cooperación de la Comunidad con los países de Asia y América Latina.
- 54 Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. En: www.europa.eu.int

La asociación entre la UE y América Latina y el Caribe muestra la voluntad de ambas partes de fomentar un sistema internacional basado en los principios del multilateralismo. La Unión Europea coopera con los países de América Latina y el Caribe en la protección de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho mediante la financiación de proyectos de cooperación birregional, regional y nacional, o a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).⁵⁵

La Unión Europea busca por medio de la institucionalización de los diálogos políticos sea con el bloque latinoamericano o con grupos regionales de integración, crear un nuevo orden multipolar, orientado a la abolición de las asimetrías en las relaciones internacionales.

La participación y el consenso a nivel interregional y multilateral adquieren una enorme trascendencia al momento de enfrentar amenazas comunes para los países, cuyas soluciones deben provenir de la gestión conjunta y coordinada de las naciones.⁵⁶ En este contexto, la Unión Europea quiere reforzar su presencia en América Latina pues considera que la región sería “un socio estable y de futuro”.⁵⁷

Específicamente, en cuanto se refiere a las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, éstas se fortalecen cada vez más a través de una alianza estratégica bi-regional, la misma que deberá concluir con la suscripción de un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques, incluido un acuerdo de libre comercio. Los pilares sobre los cuales se ha desarrollado esta relación son:

- El diálogo político
- El Acceso al Mercado Único Europeo
- El Acuerdo Marco de Cooperación

55 Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. Ob.Cit. Pág. 31.
56 PROAÑO, José Eduardo, 2002. Las relaciones Ecuador-Unión Europea. Pág. 540. En: Orfeo en el Infierno, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador.

57 Ob. Cit. Pág. 541.

- El Diálogo Especializado en materia de lucha contra las drogas.

Para el caso ecuatoriano, las relaciones con la UE se sitúan en tres niveles: el regional a través del Grupo de Río; el subregional, como país integrante de la Comunidad Andina; y el bilateral.

Grupo de Río

Mediante la Declaración de Roma el 20 de diciembre de 1990, se institucionalizó un diálogo ministerial entre la Unión Europea y 13 países de América Latina, incluido Ecuador, en el seno del Grupo de Río, el mismo que ha dado lugar al logro de objetivos birregionales concretos y a una cooperación, que trascendiendo de los temas birregionales, se ha extendido a asuntos de orden general.⁵⁸ En el campo político, las dos partes han forjado un conjunto de principios comunes que les permite afrontar problemas globales, como democracia y adecuada gestión gubernamental, defensa de los derechos humanos, no proliferación de armamentos, protección de medio ambiente y coordinación de posiciones en los foros internacionales.⁵⁹

Al Ecuador le interesa particularmente el hecho de que mencionada Declaración resalta “la interdependencia internacional y la corresponsabilidad de toda la comunidad internacional en la configuración de sus relaciones recíprocas sobre la base de la cooperación y de la solidaridad”.⁶⁰ La Declaración contempla la aplicación del principio de responsabilidad compartida en la solución del problema del tráfico de sustancias estupefacientes, que considera un problema de carácter internacional.⁶¹

58 VILLAGOMEZ, Mentor. 1996. *La Unión Europea relaciones con Ecuador*. Pág. 119. Primera edición, Quito-Ecuador.

59 VILLAGOMENZ, Ob. Cit. Pág. 119-120.

60 Declaración de Roma, del 20 de diciembre de 1990, numeral 13.

61 *Ibid.*, numeral 21.

La Declaración de Río enfatiza en el compromiso de cumplir con los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas e insiste en los lazos históricos y culturales como base para la asociación estratégica entre Europa y América Latina. En este marco existen tres dimensiones⁶²; la política y su diálogo sobre las normas del derecho internacional; la económico-financiera enfocada en la liberación del comercio y los capitales; y la cooperativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.⁶³

Si bien es cierto, el Grupo de Río ha servido para presentar los temas y las prioridades que sus países miembros han definido en su relación con la UE; no obstante las Reuniones de Alto Nivel Económico y Comercial⁶⁴ han sido mecanismos de intercambio de información, más que verdaderos foros de negociación para alcanzar las soluciones esperadas.

Unión Europea / Comunidad Andina

El 23 de abril de 1993 se firmó en Copenhague el nuevo Acuerdo Marco de Cooperación Unión Europea / Comunidad Andina. Para entonces, la Agencia de Cooperación Externa se creaba en Ecuador como parte del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE. En la actualidad el Instituto Nacional

62 Al analizar estas tres dimensiones surgió el documento "Prioridades para la Acción", cuyo objeto es anticipar acciones dependiendo de las variables de cada región y de la incidencia de las relaciones mutuas.

63 PROAÑO, José Eduardo, 2002. Las relaciones Ecuador-Unión Europea. Pág. 542. En: Orfeo en el Infierno, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador

64 Mentor Villagómez señala que hasta el momento se han realizado tres reuniones de Alto Nivel Económico y Comercial Grupo de Río Unión Europea en Bruselas: en noviembre de 1992; el 28 de octubre de 1993; y el 7 de marzo de 1995. Estas reuniones constituyen un diálogo político institucionalizado y un foro de intercambio de información y examen conjunto de los temas de la agenda económica y comercial, los mismos que se encuentran descritos en los "Documentos de Base" preparados por la Misiones del Grupo de Río en Bruselas para las Reuniones de 1993 y 1995.

Ecuatoriano de Cooperación INECI es el responsable del diseño, mantenimiento y administración del Sistema Nacional de Cooperación Externa del país.

Ratificado en la Unión Europea el 7 de abril de 1998 por Decisión 98/278 del Consejo, el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina recae sobre la base del respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos y precisa que estos principios constituyen un elemento esencial del mismo. Amplía los dominios de cooperación, profundizando especialmente en la cooperación económica y la cooperación al desarrollo y procura dar un impulso a las relaciones en el plano comercial.⁶⁵

La Unión Europea es el segundo socio comercial de la Comunidad Andina. Su mercado, en el año 2004, fue destino del 12% de las exportaciones totales de los países andinos y proveedor del 13% de sus importaciones. ⁶⁶ En las distintas reuniones andino-europeas, la CAN ha propuesto la negociación de acuerdo de asociación⁶⁷ que considere: el desarrollo de los países de ambas regiones, las asimetrías y sobre todo, el interés de los países andinos de conservar el sistema de acceso preferencial al mercado europeo, el Sistema Generalizado de Preferencias (SPG), el cual se creó como una herramienta de cooperación de los países europeos para con los andinos en su lucha contra el cultivo y tráfico de drogas.⁶⁸ La Unión Europea a diferencia de Estados Unidos, comparte con

65 Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Pág. 41.

66 <http://www.comunidadandina.org/externo/ue.htm>. Consultado el 30 de enero del 2006.

67 Este acuerdo se ha dicho que debe ser similar al alcanzado con México y a los que se ha negociado con Chile y el MERCOSUR.

68 MONTAÑO, César. 2000. Relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. En: Revista AFESE N° 35, Quito.

los países andinos la noción del principio de corresponsabilidad en materia de lucha contra el narcotráfico.⁶⁹ El esquema de preferencias arancelarias tiene una naturaleza temporal y está sujeto a una renovación y revisión periódica en caso de que la Comunidad Andina no la cumpla.

A nivel bilateral Unión Europea / Ecuador

Además del interés europeo de relacionarse con los países latinoamericanos a nivel multilateral, existe también la necesidad de hacerlo independientemente entre relaciones bilaterales entre Estados, por ejemplo en el caso ecuatoriano, esta situación se refleja en el tema de la migración. España e Italia son los países miembros de la UE que reciben una mayor cantidad de ecuatorianos emigrantes. Entre Ecuador y España se ha suscrito el 29 de mayo del 2001 un Acuerdo para la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. También la Embajada de Ecuador en Italia está en proceso de conversaciones a fin de iniciar las negociaciones de un acuerdo que cubra los mismos aspectos que el suscrito con España.⁷⁰ En materia migratoria, la política exterior ecuatoriana está orientada a la protección de los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero y de sus familias en el Ecuador.

El aparato estatal interno que se encarga de procesar las relaciones de Ecuador con la UE es la Cancillería ecuatoriana. Ecuador mantiene relaciones con todos los países de la UE; sin

69 Los Países Miembros de la Comunidad Andina se benefician del acceso preferencial de sus productos a la Unión Europea desde 1991, año en que se les concedió un régimen especial de preferencias arancelarias (SGP Drogas), como una forma de contribuir a la lucha contra el problema mundial de las drogas en la región andina bajo el principio de responsabilidad compartida. Productos industriales y bienes agrícolas y pesqueros ingresan al mercado europeo exentos de aranceles mediante dichas preferencias, lo que ha promovido las exportaciones, el crecimiento económico y la generación de empleo en la Comunidad Andina.

70 Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de Prensa N° 269, del 25 de octubre de 2001. Quito.

embargo es la Embajada de Ecuador en Bélgica la que se encarga de la coordinación política en los marcos de relacionamiento CAN-UE y Grupo de Río-UE a fin de definir la posición ecuatoriana frente a la UE. Por tal razón, los temas tratados por esta Embajada son los concernientes al área política, comercial y cooperación.

La misión diplomática ante Bélgica es la encargada de llevar adelante las negociaciones comerciales con la UE; su influencia, conjuntamente con la Representación Permanente del Ecuador ante la OMC en Ginebra, Suiza, ha sido fundamental para la consecución de los objetivos ecuatorianos en las negociaciones realizadas, por ejemplo, en torno al tema del banano.⁷¹

De otro lado se encuentran las cuestiones de cooperación para el desarrollo, que la UE canaliza de distintas formas hacia el Ecuador y que se dirige a la satisfacción de determinadas necesidades de los países con el objeto de superar el subdesarrollo. La UE pretende lograr un desarrollo armonioso del comercio de estos países; fortalecer los mecanismos de integración y cooperación regional como una forma de difundir su proyecto político; impulsar la reactivación del sector rural y apoyar las políticas de carácter macro que se generen al interior de las naciones en vías de desarrollo.⁷²

Las relaciones entre la Unión Europea y Ecuador se han intensificado durante los últimos años en el marco de los llamados acuerdos de tercera generación. Ecuador recibe alrededor del 5% del total de la cooperación destinada por la UE a los países de América Latina. En junio de 2001, se dio la firma de un Convenio Marco de Cooperación relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica de la Comisión Europea hacia Ecuador. El acuerdo regula tanto la cooperación

71 PROAÑO, José Eduardo. 2002. Las relaciones Ecuador-Unión Europea. Pág. 561. En: Orfeo en el Infierno una agenda de política exterior ecuatoriana. FLACSO-CAF. Quito-Ecuador.

72 ARENAS, Gonzalo. 2001. Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE Conferencia dada en septiembre del 2001. Quito.

financiera y técnica como la económica, definiendo el marco jurídico y técnico necesario para el desarrollo de la cooperación. Conjuntamente, las dos partes suscribieron un memorando de entendimiento que define las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la cooperación para el período 2000-2006.

La Delegación de la Comisión Europea en Colombia, se encarga de las relaciones con Ecuador desde 1993, año de su establecimiento en Bogotá. Desde entonces, se trabaja en sectores como el empresarial a través del fomento de contactos entre empresas del Ecuador y de Europa. Al mismo tiempo se ha buscado impulsar las exportaciones ecuatorianas gracias al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que ha facilitado de manera directa o indirecta, la creación de un millón de puestos de trabajo en el país entre 1991 y 1999.⁷³ La presencia del Eurocentro de Cooperación Empresarial, creado en septiembre de 1994 en colaboración con la Cámara de Comercio de Guayaquil, ha servido para apoyar e impulsar las relaciones entre la UE y Ecuador en materia de comercio e industria.⁷⁴

En cuestiones de cooperación, si bien la Comisión es la gestora e intermediaria de los montos que recibe el Ecuador, varios países, miembros de la UE, posee oficinas gubernamentales de cooperación como es el caso del gobierno de Holanda, de España o de Luxemburgo. Por otra parte, en Ecuador se ha establecido una oficina especial del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), para actuar en casos de emergencia a favor de las víctimas de desastres. El tema de la modernización del Estado y el robustecimiento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la lucha contra las drogas, la superación del conflicto fronterizo con Perú y el desarrollo de la región limítrofe entre los dos países, son parte de los temas fundamentales que ha manejado la política exterior ecuatoriana

73 www.delcol.cec.ue.nt/es/ue_al/relaciones_economicas_sgp.htm. Consultado 30 de enero del 2006.

74 www.eurocentro_ecuador.org.ec. Consultado 30 de enero del 2006.

y que han recibido atención por parte de la Unión Europea. También se destacan acciones relacionadas con la protección del medio ambiente y el desarrollo del comercio exterior.

De igual manera, estas temáticas están incluidas en los compromisos firmados en junio de 2001, juntamente con la suscripción del Convenio Marco entre la Unión Europea y Ecuador. En los acuerdos se compromete un apoyo de 92 millones de euros para los próximos años, en torno al fortalecimiento del sector de la salud, la protección del medio ambiente, la integración regional y el fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Ecuador. Las acciones de cooperación de la Unión Europea en Ecuador significaron 963 millones de dólares en el período 1990-1997, de los cuales el 23% correspondió a la comunidad Europea. Los países con mayor aporte fueron Alemania con el 42% y Bélgica con el 26%.

Cooperación proveniente de la UE

La Unión Europea uno de los principales donantes a favor de América Latina y el Caribe y presta ayuda en forma de subvenciones y préstamos (Banco Europeo de Inversiones).

En virtud del mandato actual (ALA III), se utilizan fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) por importe de 2 480 millones de euros durante el período comprendido entre el 1 de febrero de 2000 y el 31 de enero de 2007 para financiar proyectos de inversión de interés mutuo para los países de la UE y de América Latina en 17 países en la región. No hay cantidades por país. Sectores asistidos: el BEI apoya proyectos viables públicos y privados de infraestructura, industria, agroindustria, explotación minera y servicios. Se hace especial hincapié en la mejora o protección del medio ambiente. Importes: entre 2000 y 2003, el BEI financió proyectos en América Latina por importe de 1 104 millones de euros.⁷⁵

75 Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Pág.

La región andina fue la primera región latinoamericana con la que la Unión Europea concluyó un acuerdo de cooperación regional (en 1983). En un segundo acuerdo marco de cooperación concluido en 1993 (para sustituir al de 1983) se amplió su alcance y se definieron mecanismos de seguimiento como, por ejemplo, las instituciones conjuntas. Resultó especialmente innovadora la inclusión de la cláusula sobre derechos humanos. La UE es el principal donante de ayuda oficial al desarrollo a la región andina. En concepto de cooperación financiera, técnica y económica, la Comunidad Europea ayuda a los países de la región con 420 millones de euros a través de sus estrategias nacionales y regionales para el período 2002-2006. Para los países respectivos, las asignaciones orientativas ascienden a 126 millones de euros para Bolivia, 86 millones para Perú, 38,5 millones para Venezuela, 92 millones para Ecuador y 105 millones para Colombia.⁷⁶

En fin, la cooperación internacional hacia Ecuador aporta beneficios para mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales del país. La cooperación no es una obligación, sino más bien es un acto voluntario de las naciones donantes.

Comercio entre la UE y CAN

La Unión Europea es un socio comercial importante para la Comunidad Andina. El comercio entre la UE y los países andinos casi se ha duplicado durante los últimos 10 años y ha aumentado un 12 % durante los últimos cinco años, para alcanzar unos 15 500 millones de euros en 2002. El aumento fue mutuo, con un aumento tanto de las exportaciones de la UE hacia la Comunidad Andina como de las exportaciones de la

76

Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica.*

Comunidad Andina hacia la UE, lo que ilustra una mejora significativa de la competitividad exportadora de los países andinos.⁷⁷

Las exportaciones totales de la Comunidad Andina hacia la UE se componen sobre todo de materias primas (agricultura, agroindustria y explotación minera), mientras que los productos manufacturados (principalmente maquinaria y productos químicos) representan la mayoría de las exportaciones de la UE a la Comunidad Andina. La UE es tradicionalmente el principal inversor en la Comunidad Andina y supone más de una cuarta parte de la inversión extranjera directa total en la región. Las inversiones de la UE en la región andina adoptan sobre todo la forma de participación en el proceso de privatización de ciertos servicios.⁷⁸

La fortaleza de la relación de Ecuador con la UE radica el pasado histórico que lo vinculó a él y al resto de América Latina con el viejo continente y que se expresa en manifestaciones culturales e ideologías compartidas. En materia comercial Ecuador y la UE poseen sistemas productivos y de exportación complementarios. En lo que se refiere a cooperación para el desarrollo, Ecuador recibe importantes cantidades que se enmarcan dentro de los valores promovidos por la UE. Sin embargo, también existen debilidades que tiene la relación entre Ecuador y la UE que se refieren a los subsidios de los productos agrícolas en el mercado europeo y la comercialización del banano⁷⁹, siendo el Ecuador el primer exportador mundial de este producto.

De todas maneras, es necesario tomar en cuenta que cualquier intento por parte de UE de hacer prevalecer sus intereses frente a Ecuador o el resto de países de América

77 Ibid.

78 Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica.*

79 Las diferencias existentes sobre el método de importación europea de la fruta se han resuelto a través de instituciones que regulan los temas comerciales.

Latina debilitaría el proceso de integración construido hasta el momento. Pero en términos generales existen aspectos profundos que sustentan este relacionamiento y que posibilitará un mayor acercamiento en el futuro.

Relaciones con los Estados Unidos

Estados Unidos y América Latina

En el período de la Guerra Fría, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se basaban en los principios teóricos de realismo⁸⁰ y lo más relevante era preservar la seguridad que estaba siendo amenazada por la expansión del comunismo en la región. La OEA representaba en este contexto la presencia hegemónica norteamericana para combatir esta amenaza. En 1948, se crea el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) con el fin de establecer un sistema continental de seguridad frente a la posibilidad de la invasión externa.⁸¹ Una vez finalizada la Guerra Fría, la agenda estadounidense dio un giro a temas económicos, sociales y humanitarios, tales como la democracia, el libre mercado y se incluyen nuevas amenazas para la seguridad nacional como el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia e incluso el medio ambiente.⁸²

Las cumbres presidenciales se transforman en la herramienta para el diseño de una política exterior regional. La OEA redefine su rol e instituciones como el TIAR quedan en el

-
- 80 En la teoría de las relaciones internacionales, el realismo sostiene que los Estados son los únicos actores en el escenario internacional y compiten por tener poder, velar por su seguridad e intereses particulares.
- 81 WESLEY Fyer, 2001. *Defining and Refocusing US Policy toward Latin America*, Texas KANSAN. Disponible en: www.Wtv.com/wes
- 82 El Consenso de Washington y la crisis económica de los años ochenta promueven una política hacia el libre comercio y por supuesto, al fortalecimiento de los procesos de integración regional.

olvido para dar paso a que la democracia se convierta en el ideal que garantiza la seguridad así como el bienestar de las naciones. Pero, es a partir de los atentados terrorista del 11 de septiembre del 2001, el tema de la seguridad vuelve a adquirir relevancia bajo la mira del terrorismo.⁸³

Estados Unidos y la Región Andina

La política exterior estadounidense respecto a la región andina, antes de los atentados del 11 de septiembre, giraba en torno a dos temas claves: la democracia y el narcotráfico. La importancia de estos temas radica- aun en la actualidad- que debido a la ineficiente estabilidad democrática que existe en la región, el proyecto de un área de libre comercio hemisférica podría verse truncado; y también porque la región andina, específicamente Colombia, es la mayor proveedora de coca para el mercado norteamericano. A pesar, de la conocida certificación otorgada a los países por la lucha contra el narcotráfico⁸⁴, el nuevo escenario posibilitó que la agenda para la región andina gire alrededor del tema seguridad y las operaciones antiterroristas. El ejemplo más claro de esta nueva coyuntura, es el apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia para combatir a los grupos guerrilleros colombianos que están vinculados con el narcotráfico⁸⁵.

83 BARREIRO, Catalina. 2002. *La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos*. Pág. 241. Orfeo en el Infierno una agenda de política exterior ecuatoriana, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador.

84 Estados Unidos ha empleado mecanismos de negociación con los países andinos, usando la presión diplomática o lo conocida certificación para garantizar el cumplimiento de temas como el combate al narcotráfico y la democracia, que al no ser cumplidas las relaciones económicas, comerciales, cooperación e inversión bilaterales se verían altamente afectadas.

85 Los efectos del Plan Colombia se viven a diario en el Ecuador sobre todo por tres motivos. El primero va ligado a la pérdida de cultivos legales en la provincia ecuatoriana de Sucumbios a causa de las fumigaciones de los cultivos de coca en el departamento colombiano del Putumayo. Segundo, la expansión de la violencia que genera el conflicto a territorio ecuatoriano. Y tercero, el desplazamiento de migrantes colombianos que viene a Ecuador en calidad de refugiados.

Debido que los países de la región andina, se han caracterizado por su vulnerabilidad frente a Estados Unidos, la política exterior norteamericana ha sido manejada mediante relaciones bilaterales y ha supuesto, de parte de los países de la región, agendas reactivas subordinadas a los intereses estadounidenses.⁸⁶ A pesar de la existencia de un organismo de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las relaciones de política exterior norteamericana con los gobiernos de la región se ha definido a través de instrucciones emitidas por Washington a sus embajadas en los países andinos; de ahí que ellas hayan mantenido un contacto directo tanto a nivel de gobierno como de cancillerías.⁸⁷

Relaciones Ecuador-Estados Unidos

Las relaciones entre el Ecuador y los Estados Unidos de América han estado marcadas desde un inicio por una amplia cooperación y amistad. Desde la perspectiva ecuatoriana, el tema económico ha sido el de mayor relevancia por tratarse de su mayor socio comercial.

Por otra parte, la ubicación geográfica del Ecuador, país en medio del terrorismo y narcotráfico- a causa de su vecino del norte, Colombia-, más su dependencia asimétrica frente a Estados Unidos han determinado que la agenda diplomática que mantiene con Estados Unidos sea una agenda liderada y condicionada por la lucha contra el narcotráfico y desde el 11 de septiembre del 2001, contra el terrorismo.⁸⁸ Por tal motivo, en los tratados firmados entre ambos países prima el tema del narcotráfico antes que otros como el comercio, la cooperación o la integración; esto ocurre sobre todo en los últimos 10 años. Así se puede demostrar que en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Estados Unidos lo que predomina son los intereses de Washington.

86 BARREIRO, Ob. Cit. Pág. 242.

87 Ibid.

88 BARREIRO, Ob. Cit. Pág. 255.

Dentro de la gestión de la Cancillería, la relación bilateral entre estos dos países es manejada por la Subsecretaría Política por medio de la Dirección de América del Norte, los temas de cooperación son tratados por el Instituto Ecuatoriano de Cooperación (INECI), y las relaciones comerciales por la Subsecretaría Económica. Temas multilaterales como medio ambiente, derechos humanos son responsabilidad de la Subsecretaría de Organismos Internacionales y finalmente el tema del Plan Colombia y frontera norte está a cargo de la Subsecretaría de Soberanía por medio de la Dirección de Desarrollo Fronterizo y Soberanía Territorial.

Los temas de la agenda bilateral entre Ecuador y Estados Unidos son varios, pero son manejados en una relación asimétrica. Se pueden mencionar algunos: Plan Colombia (Base de Manta, desarrollo de la frontera norte ecuatoriana, cooperación, narcotráfico), Democracia (Prófugos de la justicia ecuatoriana), Deuda Externa, Dolarización, Banano, Ley de Preferencia Arancelarias Andinas, Cooperación para detener el tráfico ilícito de emigrantes.

Plan Colombia: ayuda al Ecuador dentro del componente regional.

Una vez superado el problema limítrofe con Perú, con la firma del Tratado de Paz en 1998, la prioridad de la seguridad ecuatoriana se dirige a la frontera norte a causa del conflicto colombiano y los efectos que éste implica para el Ecuador. La incursión de grupos armados colombianos o guerrillas ⁸⁹ hacia Ecuador evidencia la debilidad de este país para proteger su frontera nacional. Los recientes acontecimientos en la frontera colombo-ecuatoriana así lo demuestran. En el recinto Bermeja fronterizo con el departamento de Putumayo en Colombia el

89

Los guerrilleros han sido calificados por los Estados Unidos como terroristas, a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva Cork.

pasado 28 de enero del 2006, tropas colombianas incursionaron en territorio ecuatorianos para combatir a la guerrilla de las FARC, violando la soberanía nacional. Al respecto presento algunas síntesis de noticias:

“Al finalizar un consejo de seguridad en la fronteriza población de Puerto Asís, departamento de Putumayo, Uribe aseguró que las tropas oficiales ingresaron para auxiliar a unos soldados en combate con las FARC.⁹⁰ Ecuador “no acepta la afirmación” que la violación del espacio aéreo ecuatoriano se produjo para evitar que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia “continúen desde el Ecuador lanzando atentados para asesinar a soldados, policías y ciudadanos colombianos”, señaló un boletín de prensa de la cancillería ayer en la noche”.⁹¹

La Casa de Representantes del Congreso de los Estados Unidos aprobó, el 30 de marzo del 2000, la suma de US\$ 12.700 millones como fondos suplementarios de emergencia, la mayoría de ellos destinados a operaciones internacionales de seguridad. El mayor rubro dentro de este paquete corresponde al denominado “Plan Colombia”, al que se ha asignado US\$ 1.300 millones. El “Plan Colombia” contempla ayudas a otros países de la región, entre ellos el Ecuador, al cual el Comité de Apropiaciones de la Casa de Representantes de los Estados Unidos asignó una cantidad, en criterio del Ecuador insuficiente para afrontar las necesidades existentes, de manera que actualmente se gestiona la ampliación de dicho monto, especialmente con miras a destinar recursos a proyectos de desarrollo alternativo.⁹²

El Congreso de Estados Unidos aprobó recursos para Colombia por 726,8 millones de dólares en el 2006, de los cuales destinó \$ 20 millones al proceso de paz con los paramilitares, informó ayer el ex presidente Andrés Pastrana,

90 El Comercio *Uribe ofrece disculpas por la incursión militar*. En: www.elcomercio.com. Consultado el martes 7 de febrero del 2006.

91 El Comercio. *Cancillería rechaza algunas afirmaciones de Uribe*. En: www.elcomercio.com. Consultado el martes 7 de febrero del 2006.

92 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mrm.rte.gov.ec. Consultado el 31 de enero del 2006.

embajador de Bogotá en Washington. En esos \$ 726,8 millones para el Plan Colombia –el acuerdo bilateral de apoyo a la lucha contra las drogas y los grupos ilegales - incluye también \$ 469 millones para la Iniciativa Regional Andina, explicó Pastrana. “Colombia había solicitado 463 millones de dólares, el Congreso de Estados Unidos nos ha dado seis millones de dólares adicionales y 20 millones de dólares vienen para el proceso de desmovilización”, afirmó Pastrana.⁹³

Dentro del tema del Plan Colombia se incluye cuatro más que están estrechamente vinculados:

Base de Manta.- En el marco de la lucha antinarcóticos y anti-terrorista desplegada por Estados Unidos en la región y sobre todo a causa de nuestro vecino del norte Colombia, el 12 de noviembre de 1999 se suscribió el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al Acceso y Uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para Actividades Aéreas Antinarcóticos”. El propósito de este acuerdo es intensificar la cooperación internacional para la detección, monitoreo, rastreo y control aéreo de la actividad ilegal del tráfico de narcóticos a que se refieren diversos instrumentos políticos y jurídicos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988; el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 1998; los Acuerdos antinarcóticos bilaterales aplicables y vigentes; y, ciertos postulados de la Estrategia Antidrogas utilizada en el Hemisferio.⁹⁴

A cambio de esta ayuda de Ecuador hacia Estados Unidos, éste último se compromete a realizar obras de infraestructura para mejorar las instalaciones de la Base Aérea de Manta, y con

93 El Universo. *Congreso de los EE.UU. aprobó \$726,8 millones para el Plan Colombia*. En: www.eluniverso.com.ec Consultado el 4 de noviembre del 2005.

94 Ibid.

ello cumplir a cabalidad con los objetivos de dicho Acuerdo. Al finalizar Estados Unidos su tarea de lucha contra el narcotráfico y terrorismo y este país según el convenio suscrito transferirá las instalaciones de la Base de Manta nuevamente al Ecuador.

Desarrollo de la frontera norte.- La situación actual en Colombia afecta a la población de la frontera norte del Ecuador, por lo cual el Ministerio de Relaciones ecuatoriano preparó un Plan de Desarrollo de esa región. El objetivo de este Plan es el impulsar la mejora de las condiciones y calidad de vida de las personas que habitan en la zona de frontera. Incluye un componente de desarrollo alternativo que busca erradicar el narcotráfico, así como las actividades de los grupos subversivos. El Gobierno del Ecuador conformó a mediados del 2000 una Unidad Ejecutora para la aplicación de dicho Plan, cuyo financiamiento requiere de la cooperación internacional, UDENOR. En conversaciones anteriores el Departamento de Estado ha demostrado su predisposición para colaborar en este sentido, para lo cual el Ecuador está dispuesto a la presentación de los proyectos debidamente sustentados que garanticen la canalización de los recursos.⁹⁵ El Plan de Desarrollo de la Frontera Norte con la cooperación de los Estados Unidos, suponía como ya se ha dicho evitar que el problema del narcotráfico se traslade al territorio ecuatoriano. Sin embargo, la realidad es muy distintas, pues operativos militares a cargo de la Base de San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas al norte de Ecuador ha encontrado cultivos ilegales en territorio ecuatoriano, es decir los cultivos no son eliminados, sino que se trasladan.

Cooperación.- El Gobierno de los Estados Unidos ha incrementado la cooperación que brinda al Ecuador por intermedio de la USAID. Dentro de este marco se han verificado significativas donaciones de productos como trigo, aceite de soya y torta de soya.⁹⁶

95 Ibíd.

96 Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mm.rr.ec.goy.ec. Consultado el 31 de enero del 2006.

Narcotráfico.- En las Cumbres Presidenciales se incorporó el tema del narcotráfico como uno que implicaba una amenaza para la seguridad nacional estadounidense. Al ser la región andina uno de los mayores proveedores a nivel mundial de coca, la política de Washington se ha enfocado a reducir la oferta a través de la erradicación y sustitución alternativa de estos cultivos de uso ilícito. Esta política que lleva adelante Estados Unidos se basa en el condicionamiento en los aspectos comerciales⁹⁷, por medio de certificaciones o de beneficios arancelarios a cambio de colaboración en la lucha contra el narcotráfico. En este marco Ecuador se ha comprometido a colaborar en operaciones para el combate del tráfico de drogas por medio del control sobre los cultivos dentro de su territorio, del combate a las organizaciones de narcotraficantes y de la vigilancia sobre las actividades de lavado de dinero.⁹⁸

-Democracia.- Este tema se mantiene en la agenda de política exterior de ambos países. Sin embargo no sólo el interés de Estados Unidos por afianzar la democracia en América Latina será suficiente; se requiere que Ecuador consolide un sistema democrático y fortalezca la legitimidad de las instituciones estatales. Washington ha apoyado con programas de cooperación para mejorar el sistema judicial ecuatoriano, los mismos que se reflejan: capacitación de personal de la policía judicial, el

97 La Ley de preferencias arancelarias andinas fue promulgada como un mecanismo para coadyuvar a los esfuerzos que realizan los países andinos en el marco de la lucha contra la droga y delitos conexos, constituye un instrumento fundamental para las exportaciones de productos ecuatorianos al mercado estadounidense. Actualmente la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas se encuentra a punto de entrar en trámite de renovación en la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos.

98 BARREIRO, Catalina. 2002. *La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos*. Pág. 282. Orfeo en el Infierno una agenda de política exterior ecuatoriana, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador. Véase en: Archivos de la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Ministerio Público, la Fiscalía, la Procuraduría y de los jueces con el fin de combatir la corrupción.⁹⁹ Dentro del tema de la democracia entra el siguiente:

Prófugos de la justicia ecuatoriana.- En cuanto a lo que se refiere a la democracia, Ecuador busca la negociación de un tratado de extradición que garantice que los fugitivos causantes de las crisis bancarias sean sometidos a las sanciones de la legislación ecuatoriana.¹⁰⁰ El Gobierno del Ecuador ha solicitado al Gobierno de los Estados Unidos la cancelación de visas, deportación y extradición de individuos prófugos de la justicia nacional Estados Unidos han expresado su deseo de colaborar en este tema.

- *Cooperación para detener el tráfico ilícito de migrantes.*- El Ecuador desea establecer un mecanismo de cooperación conjunta con los Estados Unidos en esta materia, pero siempre dentro de un marco de observancia de las normas y prácticas internacionales, así como del respeto a la soberanía y jurisdicción ecuatorianas sobre su espacio marítimo de las 200 millas.¹⁰¹
- *Deuda externa.*- El Ecuador es uno de los países más endeudados del mundo (17 mil millones de USD.), por lo tanto, constituye una prioridad reducir esta deuda. El diálogo bilateral con los Estados Unidos es de suma importancia, por su respaldo en el marco de la

99 BARREIRO, Ob. Cit. Pág. 269. Véase en: Archivos de la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

100 A finales de 1999 y a inicios del 2000 durante el período presidencial de Jamil Mahuat se dio una crisis bancaria que obligó a muchos bancos a cerrar sus puertas congelando el dinero de los depositantes. Hasta la fecha en el 2006 no se ha podido recuperar la totalidad de esos depósitos. Sin embargo, se ha logrado la extradición de Luis Peñaranda, quien fue cómplice de actos de corrupción en el gobierno de Abdalá Bucaram, pero aún se está negociando la extradición de Roberto y William Isafas Dassum de Filanbanco.

101 *Ibíd.*

renegociación con el Club de París. Una vez que el Ecuador ha tenido éxito con su propuesta para el canje de los bonos Brady, se requiere de un respaldo expreso de los Estados Unidos, así como de otros países, para la renegociación de la deuda con el Club de París. Este asunto reviste gran importancia para atender las necesidades socioeconómicas del Ecuador.¹⁰²

- *Banano*.- El Ecuador y los Estados Unidos, al igual que otros países latinoamericanos, mantienen un diferendo comercial con la Unión Europea a causa del Régimen de Importación, Venta y Distribución de banano aplicado por la UE. El Ecuador ha obtenido un fallo favorable de la Organización Mundial del Comercio que obliga a la UE a poner su legislación interna en conformidad con las normas de la OMC. Aún más, el Ecuador obtuvo autorización para retirar concesiones comerciales a la UE por un monto equivalente al daño que ha sido determinado mediante un Arbitraje, lo cual es aplicable hasta tanto no se ponga en vigor un nuevo Régimen de Importación, Venta y Distribución de banano comunitario que sea plenamente compatible con dicho fallo y con las normas multilaterales. En este contexto, la Unión Europea estaría dispuesta a aplicar el método “ primer llegado, primer servido ” para la importación de la fruta, el mismo que cuenta con el respaldo del Ecuador en la medida de que se trata de un mecanismo transitorio viable, previo a la instauración de un sistema basado exclusivamente en aranceles. La propuesta no tiene, en cambio, el respaldo de los Estados Unidos. Por lo tanto, el Ecuador y los Estados Unidos –que han trabajado conjuntamente en varios tramos del indicado

102 Ministerio de Relaciones Exteriores. Relaciones Bilaterales Ecuador-Estados Unidos. En: www.mm.rr.ec.gov.ec.

proceso jurídico dentro del denominado “Grupo de los 5”- continúan manteniendo conversaciones con miras de encontrar puntos de convergencia sobre este asunto.¹⁰³

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha venido y está trabajando intensamente por la consecución de este objetivo, cuyo primer paso ha sido ya la aprobación, por parte de la Unión Europea, del régimen transitorio de “primer llegado, primer servido”, que estará vigente hasta el 2006, luego de lo cual aspiramos a que se establezca un régimen transitorio exclusivamente.¹⁰⁴

Finalmente, al igual que la relación que mantiene Estados Unidos con la Comunidad Andina, aquella con Ecuador no escapa de ser una interdependencia asimétrica. En el caso ecuatoriano como ya se ha explicado, el tema comercial está condicionado por los beneficios arancelarios, a cambio del combate al narcotráfico.

Conclusiones y recomendaciones de política

Desde el siglo XX hasta la actualidad se avizoran procesos de integración regional que se desarrollan con el objeto de asegurar el crecimiento económico de sus Estados miembros, y por ende un desarrollo social equitativo, es decir se consideran las vinculaciones de las implicaciones económicas con las restantes esferas de la actividad humana. El presente ensayo ha buscado demostrar esto en el marco de la integración regional en el caso ecuatoriano. Ecuador, no tiene interés de entrar en la comunidad internacional solo, como ya se lo ha dicho busca negociar e integrarse a través de su bloque más cercano que es la Comunidad Andina (CAN).

103 *Ibid.*

104 *Ibid.*

La CAN, no sólo debe ser una organización política que tienen fines políticos, sino que debe tomar decisiones, las mismas que deben estar orientadas al campo operativo y práctico, pues tenemos un reto en un muy corto plazo que se refiere a un tratado de asociación con la Unión Europea, una posibilidad de negociación y un tratado de libre comercio. En definitiva, habíamos quedado en la Cumbre de Guadalajara de que haríamos en dos fases esta negociación. La primera fase era la evaluación conjunta de los procesos de integración para tener un conocimiento más amplio de donde estábamos y lo que había que hacer para entrar a un proceso. Hubo tres reuniones, con la que se cerró este proceso. Y ahora nos vamos a la reunión de Cumbre de Viena que es un diálogo entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea dentro de ese diálogo hay un mecanismo que se llama Troika-Comunidad Andina, dentro de ese mecanismo es que vamos nosotros a conocer si los europeos estarían listos para empezar negociaciones ya de texto para un tratado de asociación.

Existen por el momento varias dificultades detectadas. Primero aún no tenemos un arancel externo común en la región andina. Hay varias debilidades en materia de comercio, la propuesta- que había mencionado la Unión Europea, era aquella que el entonces Secretario General de la Comunidad Andina, Alan Wagner había mencionado como la "prueba ácida"; la misma que considera que los bienes provenientes de la Unión Europea que ingresen por cualquier país de la comunidad andina puedan ser liberados y tener libre circulación a través del territorio, lo único que todavía no hemos homologado es el IVA, porque el IVA es distinto en cada uno de los países. También tenemos graves dificultades en lo fitosanitario, sobretodo en Ecuador estamos muy atrasados; mientras que en Perú están muy adelantados, pues ellos han invertido recursos en esta área.

Por otra parte, la firma del TLC de algunos países andinos con Estados Unidos, va a ser considerada por los europeos como su piso. Habría que reconocer, la importancia que los

Europeos le dan a la negociación comercial, pero también ponen atención a otras dos materias. La primera estaría relacionada con la migración, los derechos humanos, medio ambiente, trabajo infantil, toda una agenda social que está respaldada por grandes convenciones internacionales que deben ser respetadas y aplicadas a través de la legislación nacional. El caso del trabajo infantil principalmente en las bananeras ecuatorianas y otras industrias que reclutan niños y jóvenes que no cumplen con los estándares internacionales. Segundo punto se refiere a la cooperación, ya estamos en negociaciones para el periodo 2007-2013- este es un factor importante. La cooperación hacia Ecuador no es una inversión millonaria, en relación a otros países.

Hay dos elementos fundamentales en esta negociación, la primera es que esta es una negociación entre bloques (CAN-UE), Ecuador es un país que no tendría la posibilidad de negociar solo, lo que le interesa es entrar en esta negociación como bloque. El segundo asunto, es el asunto de las preferencias arancelarias o SGP. Ecuador al igual que con Estados Unidos, tiene preferencias arancelarias en base a una compensación, como una responsabilidad compartida con Europa en torno al problema de las drogas.

El problema que tiene el Ecuador en el sentido de la región Andina que se estaba perdiendo el concepto de responsabilidad compartida y en eso se incluían las drogas. Entonces los países de la Comunidad Andina han hecho un nuevo proyecto que se llama "Desarrollo Alternativo", fundamentalmente en frontera, sobre la base de la sustitución de cultivos tener un gran componente social. Desafortunadamente, la debilidad institucional que tiene Ecuador ha hecho que la posición de éste país sea frágil frente a las posiciones tanto de Colombia como de Perú e inclusive de Bolivia respecto al mismo tema.

En este contexto al Ecuador le corresponde llevar adelante el Programa de Desarrollo Alternativo y lograr que la Unión Europea reconozca este programa como prioritario y desvinculado a la parte comercial, pero vinculadísimo a la

estrategia de drogas que ha tenido ya muchos años de ejecución, y que lamentablemente se ha dedicado a la parte represiva del tráfico de drogas e inclusive últimamente ha sido más bien en el control de precursores, asunto muy delicado para la Unión Europea.

De igual manera, la desinstitucionalización que existe entre la Comunidad Andina es otra debilidad en esta coyuntura. Existe la preocupación sobre todo en los Ministerios de Relaciones Exteriores ecuatoriano y peruano de que el liderazgo que lleva Venezuela en América latina como Presidente de la Comunidad Andina no se lo ve reflejado especialmente en estas negociaciones. Es decir se siente la debilidad de la estructura venezolana para llevar adelante las negociaciones. En años pasados se había confiado en los Embajadores que se encontraban en Bruselas para que lleven adelante esta negociación con la Unión Europea, lo cual lo habían hecho con excelencia sobre todo cuando Ecuador y Perú fueron presidentes de la Comunidad Andina. Sin embargo, tenemos información sobre la debilidad institucional diplomática que existe en Bruselas a causa de Venezuela. Esto ha hecho que la negociación con la Unión Europea tenga muy bajo perfil, no se negocia realmente la agenda que se va a tratar con la Unión Europea, con la OEA a fines de mayo del 2006.

Dicho lo anterior, las recomendaciones para fortalecer la comunidad andina estarían vinculadas a promover una institucionalidad operativa y a arreglar el problema del arancel común con la Unión Europea. La propuesta sería la reducción del arancel conjunto y dirigir mayor atención a las materias de comercio. Tampoco hay que despreocuparse de los bloqueos por parte de Venezuela, tanto para la aceptación del arancel externo común, como en otras materias, inclusive en la agenda social, son problemas compartidos, no son problemas que podríamos decir particulares.

Entonces, el asunto del bloqueo venezolano tiene que ser dilucidado por nuestros presidentes y encontrar una solución inmediata a través del diálogo. Esta situación podría explicarse en

el sentido de que Venezuela está muy sensible por la cercanía de la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos por parte de tres países de la región andina, Colombia, Perú y Ecuador. Sin embargo, estos tres países andinos también estarían sensibles por el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, lo cual produce perforaciones en el arancel.

En la negociación del Ecuador con el MERCOSUR, este país logró un tratamiento especial, obtuvo una lista de apertura de productos que no tenían el resto de países y también plazos más largos. En el momento que Venezuela ingrese al MERCOSUR, porque todavía no lo ha hecho, deberá cumplir varias condiciones que le puso el MERCOSUR. Una de esas condiciones, es el aproximar el arancel que tiene ahora Venezuela con el del MERCOSUR, es decir una apertura de más del 30% del arancel externo común. En este contexto el Ecuador sería el primer afectado, porque perdería su lista de apertura inmediata y sus plazos conseguidos a través de una ardua negociación de dos años. Este es un punto que debe ser resuelto con carácter urgente. Todo esto nos debilita a los andinos para poder negociar como CAN frente a la UE.

Sin embargo, el panorama no debe vérselo tan negativamente. En vía de convertir estas debilidades en fortalezas, la integración andina, no sólo debe poseer un carácter político, sino también una dimensión social y cultural. Dentro del proceso de integración andino debe adoptarse la Política Exterior Común, la cual permitirá a nuestros países desarrollar posturas comunes alrededor de los grandes temas que integran la agenda internacional. Debemos avanzar hacia una coordinación política que definan a la Comunidad Andina como un bloque político. No se debe descuidar, la cooperación política intrasubregional a través de la discusión de problemas comunes en materia de seguridad, medidas de confianza mutua, de defensa, promoción de los derechos humanos, de lucha contra las drogas y sus delitos conexos, desarrollo sostenible y lucha contra la corrupción.

En lo que se refiere a las recomendaciones para fortalecer la integración entre la Can y la UE se orientarían a desarrollar una

estrategia para negociar con la UE. La negociación tiene que ser en bloque, pero lo único que obviamente no se va a poder negociar en bloque será la parte de acceso al mercado por la diferente variedad de productos de los países.

Para ello, es necesario no cometer los mismos errores que se dieron con Estados Unidos, es decir ninguna preparación, un equipo improvisado e inestable, estrategias que se realizan día a día, y que el Estado deje de ser el líder de las negociaciones para cederle la posta a las empresas privadas. No es posible con las negociaciones con la UE repetir esos errores. EL Estado debe volver a retomar el curso de la negociación con el apoyo de la empresa privada. Una alternativa para crear apoyos para el equipo negociador estatal, sería tener metas internas y descubrir cuáles son los intereses inmediatos a mediano y largo plazo. Entonces es todo un trabajo interno que es no es muy largo pero que es necesario hacerlo. Además, de este asunto es necesario poseer un contacto más estrecho con el resto de los países andinos, con la idea de evitar los problemas que tuvimos con el TLC con Estados Unidos. El hecho de que el Perú haya cerrado las negociaciones antes que Ecuador y Colombia, ha provocado que Estados Unidos se apegue a un techo de negociación que va a ser durísimo romper. Entonces, ese tipo de situaciones dentro de la comunidad andina no pueden volver a ocurrir, y para ello hay que tener no solamente una negociación entre equipos técnicos, sino también mantener una negociación a nivel presidencial a manera que los temas políticos y las presiones que se dan en este tipo de ejercicios sean manejadas de manera conjunta

Otra gran desafío será la de crear una cultura de la integración que empiece en la educación básica, y que permita a los ciudadanos andinos identificarse con una historia e identidad común, con valores y con un proyecto político compartidos. Deben prevalecer los intereses comunes antes que los particulares, hay que reconocer que en bloque somos más fuertes y son más los beneficios que se pueden obtener para la Comunidad Andina.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto. 2005. *Algunos puntos cruciales del TLC*. Pág. 99. en, SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. TLC en lo agrario evidencias y amenazas. Ponencias y contribuciones de Grupos para el Debate sobre el TLC y lo Agrario. "Foro Chorlavi".
- ARENAS, Gonzalo. 2001. *Instrumentos de Cooperación Internacional de la UE*. Conferencia dada en septiembre del 2001. Quito.
- BARREIRO, Catalina. 2002. *La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos*. Orfeo en el Infierno una agenda de política exterior ecuatoriana, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador.
- BONILLA, Adrián. 2002. *Alcances de la política exterior ecuatoriana*, en: Orfeo en el infierno. Adrián Bonilla editor. FLACSO-Ecuador.
- Comisión Europea de Relaciones Exteriores. 2004. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*.
- Corporación Andina de Fomento. Dirección de Estudios Económicos. 2004. *Hacia una mayor y mejor inserción de los países andinos en la economía global*. En: Futuro de la Integración Andina, Miguel Eduardo Cárdenas, coordinador.
- Corporación de Estudios y Publicaciones. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Declaración de Roma, del 20 de diciembre de 1990, numeral 13.

DREJONKA, Gerhard. 2001. *Nuevos retos de la política exterior latinoamericana*, en: Colombia Internacional, N° 51, Universidad de los Andes, Bogotá.

Grupo de Trabajo de Seguridad Andina (GTSA). 2006. *Transformación de las Agendas de Seguridad Sudamericanas y sus impactos en la región andina*. Propuesta de Policy Paper 1 enero, 2006. Con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS) con sede en Quito-Ecuador.

LEAL BUITRAGO, Francisco. 2005. *Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica*. Ponencia. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador.

LECARO, Arturo. 1988. *Política Internacional del Ecuador*, Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador, Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de Prensa N° 269, del 25 de octubre de 2001. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. *Diplomacia para el Desarrollo N° 1*, Acción Global, Abril 2001.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mmrree.gov.ec

MONTAÑO, César. 2000. *Relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*. En: Revista AFESE N° 35, Quito.

MORENO, Raúl. 2005. Pág. 165. *El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU.* En, SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. TLC en lo agrario evidencias y amenazas. Ponencias y contribuciones de Grupos para el Debate sobre el TLC y lo Agrario. "Foro Chorlavi".

- NUÑEZ, Marcelo. 2002. Las relaciones multilaterales del Ecuador: ONU, OEA. En: Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador.
- PALAU, Luis, Director de la Corporación Andina de Fomento. Discurso de Inauguración del seminario. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador.
- Parlamento Andino. 2004. *El punto de vista Parlamentario Andino para la democratización del proceso*. En: El futuro de la integración andina, Miguel Eduardo Cárdenas, coordinador.
- PARRA GIL, Antonio, Ex Canciller de la República del Ecuador. Discurso de inauguración del seminario. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador.
- PROAÑO, José Eduardo, 2002. *Las relaciones Ecuador-Unión Europea*. En: Orfeo en el Infierno, Adrián Bonilla, editor. FLACSO-Ecuador.
- RODRIGUEZ, Pía Ximena, 2006. *TLC, vehículo de desarrollo*. En: www.multimedios106.com. Consultado el 6 de febrero del 2006.
- ROMERO, Marco. 2004. *ALCA y TLC: Significación histórica, alcances y desafíos para la integración andina*. Pág. 177. En: El futuro de la integración andina, Miguel Eduardo Cárdenas coordinador. Centro de Estudios de la Realidad colombiana (CEREC). Primera edición, Bogotá.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. *El futuro de la integración política andina*. Lima, 4 de noviembre de 2000.
- Secretaría General de la Comunidad Andina, *Evaluación de la Participación del Ecuador en el Proceso de Integración Andino*.

SEGOVIA, Alfonso. 2002. *Agenda de Política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones*. En: Orfeo en el infierno, Adrián Bonilla editor, FLACSO-Ecuador.

TERRAZAS, Rolando, Director de Análisis y Programa Sectorial de la CAF. Ponencia: *Desarrollo de la infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica*. En: Memorias del Seminario "Integración Sudamericana y sus retos futuros", celebrado el 29 y 30 de junio del 2005 en Quito-Ecuador.

VENTRE, Nicolás. 2005. *La agricultura andina, entre la integración regional*. Pág. 203. En, SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. TLC en lo agrario evidencias y amenazas. Ponencias y contribuciones de Grupos para el Debate sobre el TLC y lo Agrario. "Foro Chorlavi".

VILLAGOMEZ, Mentor. 1996. *La Unión Europea relaciones con Ecuador*. Pág. 119. Primera edición, Quito-Ecuador.

WESLEY Fyer, 2001. *Defining and Refocusing US Policy toward Latin America*, Texas KANSAN. Disponible en: www.Wtv.com/wes

Páginas Web

www.delcol.cec.ue.nt/es/ue_al/relaciones_economicas_sgp.htm. Consultado 30 de enero del 2006.

www.eurocentro_ecuador.org.ec. Consultado 30 de enero del 2006.

El Comercio. *Uribe ofrece disculpas por la incursión militar*. En: www.elcomercio.com. Consultado el martes 7 de febrero del 2006.

El Comercio. *Cancillería rechaza algunas afirmaciones de Uribe*. En: www.elcomercio.com. Consultado el martes 7 de febrero del 2006.

El Universo. *Congreso de los EE.UU. aprobó \$726,8 millones para el Plan Colombia*. En: www.eluniverso.com.ec Consultado el 4 de noviembre del 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Véase en: www.mr.re.gov.ec. Consultado el 31 de enero del 2006.

INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

UNA VISTA DE LOS INTERESES
SALVADOREÑOS SOBRE LA INTEGRACIÓN
REGIONAL Y LA APERTURA EXTERNA

RAFAEL A. SÁNCHEZ¹

Introducción

La integración centroamericana volvió a ponerse en el centro de la agenda regional desde principios de la década de 1990 luego de casi dos décadas de crisis. La integración regional es una de las formas a la cual países con economías y mercados estrechos pueden avenirse con el fin tanto de dar impulso a su desarrollo económico así como para fortalecer su poder de negociación externa, fortaleciendo, de esa forma, su presencia en el ámbito internacional.

En Centroamérica desde la década de 1950, se identificó la integración como instrumento para promover la modernización de las endebles economías mediante la coordinación de las políticas industriales así como el compartimiento de los mercados nacionales para la transacción de bienes, esencialmente,

¹ Por Rafael A. Sánchez Sánchez, Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Regional por la Universidad de Sheffield, Inglaterra. Email: Sanchez1et@AOL.COM.

industriales. Esto llevó a la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en diciembre de 1960 mediante la firma del Tratado General de Integración Económica. El Salvador es el país de la región que ha estado siempre al frente de las propuestas de integración, fundamentalmente porque es el país que más la necesita, siendo además, uno de los países de la región mejor posicionado para extraer ventajas de ella, como se verá durante el desarrollo de este artículo.

El entusiasmo integracionista produjo un impulso extraordinario del comercio intrarregional y del desarrollo industrial en las primeras décadas. El comercio intrarregional se aceleró pasando de \$32,7 millones en 1960 a \$300 millones en 1970, lo cual representó una tasa anual de crecimiento del 25% (SIECA 1982: 4; 1972: 6). El Salvador fue el país que más exportó con un 35.1% del total de las exportaciones intrarregionales en 1967. Honduras y Nicaragua fueron los que exportaron menos, un 11% y 8.7%, respectivamente (Castillo Zeledón 1970: 34).

El desarrollo industrial de la región también fue favorecido con la integración al pasar la participación de la industria en el PIB del 10% en 1950 al 20% en 1970 (Bulmer-Thomas 1997: 7). En El Salvador la tasa anual de crecimiento de la industria con relación al PIB fue del 10.5% en el período 1960-1967 y el grado de industrialización pasó del 14.6% al 19.6% en el mismo período. Así, la integración actuó como propulsora del crecimiento económico de los países, aunque los estudios existentes no concuerdan sobre el tamaño de su contribución. Los porcentajes que se han presentado hablan de 0.6%, 0.7% y 1.6% del PIB regional (McClelland 1972; Nugent 1974; SIECA 1973). Ninguno de estos avances hubiera sido posible sin integración, aunque deben respetarse las opiniones en contrario.² En la década de 1980 la integración regional sufrió una profunda crisis como consecuencia de la inestabilidad

2 Una posición contraria a esta afirmación es presentada, con respecto a El Salvador, por González Orellana (1993: 38-47).

política de la región. Sin embargo, el comercio intra regional y la institucionalidad regional entraron en una etapa de recuperación en los años noventas como resultado del avance de los procesos de paz y la democratización.

El presente estudio se centra en el proceso de relanzamiento de la integración Centroamericana desde principios de la década de 1990, enfatizando la situación reciente. Como es bien sabido, este nuevo dinamismo de la integración ha sido posible gracias a los exitosos esfuerzos de cooperación emprendida por los gobiernos del área bajo el Plan de Paz de Esquipulas de finales de la década de 1980. También han sido importantes los cambios internos experimentados por los Estados con la pacificación y democratización de sus sociedades así como los constantes apoyos económicos y políticos externos, especialmente aquellos otorgados por la Unión Europea. Centrado en las acciones e intereses de El Salvador, el Estado más predominante en materia de integración regional, el estudio busca analizar las preferencias e intereses de dicho Estado, las demandas político-económicas y estructurales que empujan a El Salvador a jugar un papel destacado como actor estratégico en el ardid del proceso de relanzamiento de la integración regional.

El Salvador, al igual que los demás países del área, promueve su internacionalización económica y política en donde la integración regional suple una función estratégica tanto para el desarrollo económico como la proyección externa del país. La hipótesis que aquí se plantea es que la integración centroamericana representa una variable estratégica para la supervivencia de El Salvador como Estado-Nación, así como para asegurar su presencia en el ámbito internacional en la era de la globalización. Esto ha llevado al Estado salvadoreño a ponerse al centro de la reinvención del proceso de integración en el nuevo marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la reforma económica estatuida en el Protocolo de Guatemala. Esto también lo ha llevado a buscar la cooperación, en sus diferentes formas (político,

jurídico, económico y militar), con sus vecinos sub regionales y a urdir regateos estratégicos a fin de asegurar la solidez y estabilidad del proceso de reconstrucción regional.

El estudio, además, analiza las políticas seguidas por El Salvador frente a otros procesos de integración en el hemisferio occidental, particularmente en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos, así como la cooperación estratégica de El Salvador con los Estados Unidos en áreas de interés común. También analiza la cooperación europea hacia Centroamérica y los intereses salvadoreños en ella. Finalmente se hacen recomendaciones sobre áreas donde debe ponerse énfasis a futuro a efecto de consolidar la integración regional y de sacar un mayor provecho de la apertura externa.

Los Intereses de El Salvador en el relanzamiento y reconstrucción de la integración Centroamericana

Con la consolidación de los acuerdos de paz y el apego a los procesos electorales, aunque el país permanece fuertemente polarizado política y económicamente entre las preferencias de la derecha del partido ARENA³ y las de la oposición izquierdista del FMLN⁴, podría argumentarse que el país ha pasado la fase de transición del autoritarismo a la democracia para situarse en una nueva fase de consolidación de la democracia. Con ello el liderazgo de ARENA se ha cargado de optimismo en cuanto al futuro económico y en cuanto al papel que El Salvador debe jugar en la región centroamericana. El Salvador se ha estado reposicionando en la región desde la década de 1990 y ha jugado un papel central en el proceso de reforma y relanzamiento de la integración.

3 Alianza Republicana Nacionalista, en el poder desde 1989.

4 Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, el partido mayoritario en la Asamblea Legislativa.

La Integración como búsqueda del Interés Nacional

La integración regional es, entre otras cosas, un medio mediante el cual los Estados promueven la realización de sus intereses nacionales tal como los perciben sus élites gobernantes. Esto puede tomar la forma de una lucha por el poder, como argumenta Morgenthau⁵, pero, dadas las realidades de la interdependencia regional, es más probable que el interés nacional sea perseguido mediante la cooperación y el regateo asimétrico entre los gobiernos en donde se enfatiza la ganancia mutua. Moravcsik denomina esto como una "*política del poder moderna*", pacíficamente perseguida por gobiernos democráticos por razones predominantemente económicas (Moravcsik 1998:5).

Aunque El Salvador está empeñado en promover su internacionalización económica e influencia política en las Relaciones Internacionales, Centroamérica es el escenario inmediato de su política exterior y constituye el espacio económico a donde se orienta su producción industrial, excluyendo la industria de la maquila y los productos tradicionales como el café. En el ámbito regional el objetivo declarado de la política exterior del El Salvador es "*...tomar a Centroamérica como su más inmediato plano de acción...lo cual, para fortalecer su viabilidad, y lograr su inserción ventajosa en el mundo, debe fijar y perseguir una visión estratégica común como condición imprescindible.*" (Ministerio de Relaciones Exteriores 2000: 9-10).

La pregunta importante que subyace aquí es, ¿qué es lo que determina esta centralidad y visión común de Centroamérica para El Salvador? La respuesta es que hay factores de tipo estructural y políticos en la sociedad salvadoreña, que le dan a Centroamérica un valor vital en la visión estratégica del desarrollo y de la política exterior del país. Ya en 1972, Jorge

5

Véase Morgenthau (1986).

Sol Castellanos, quien fue Ministro de Economía de El Salvador en los años cincuentas, cuando comenzó la euforia integracionista, lanzaba algunas razones que explicaban dicha centralidad de la región para este país.

Según Sol Castellanos "*...Para El Salvador, el Mercado Común Centroamericano no es sólo una integración económica. Para El Salvador no es esto un ideal solamente: para nosotros es parte de nuestras necesidades vitales y económicas: El Salvador tendría grandes dificultades para subsistir con una economía suficientemente sólida, dentro de las limitaciones actuales de sus recursos y de sus mercados propios*" (Sol Castellanos 1972:82-83). Además, argumentaba el ex ministro, que debido a la escasez de recursos, lo gastado e inadecuado del suelo, la deforestación y la excesiva concentración de población, lo que ha sido fuente de fuertes migraciones, "*para el pueblo de El Salvador, la Integración no es solamente un ideal: es sencillamente una cuestión de vital espacio*" (Ibid: 83).

Esto ha hecho que aspectos tales como la migración de salvadoreños hacia países vecinos y a los Estados Unidos, así como la disponibilidad de dichos países para tal propósito, adquiera connotaciones sumamente importantes que trastocan la seguridad nacional. Tal como señala Eguizabal (1994:81), "*Cualquier política tendiente a cerrar esa válvula de escape ha sido considerada por los salvadoreños como una amenaza a la seguridad nacional*". El factor migratorio ha sido un tema recurrente en la agenda salvadoreña desde los inicios de la integración centroamericana. Así, en la visión salvadoreña de la integración regional, ésta debe incluir la libre movilidad de los factores productivos, incluyendo la movilidad de personas.

Aunque se han hecho progresos en materia migratoria dentro del denominado Triángulo Norte y el CA-4, en el que participan El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua -el área más integrada de Centroamérica- la libre movilidad de personas no ha sido admitida al nivel de toda la región debido a la oposición, principalmente, de Costa Rica. Así, mientras El

Salvador ganaría con dicha inclusión, Costa Rica y también Panamá se sentirían perdedores. La visión costarricense sobre este tema es que la libre movilidad de personas en Centroamérica no les acarrearía problemas a los otros países porque predominantemente las corrientes migratorias se dan hacia Costa Rica. Como señala Rodrigo Carreras, *"si con la frontera cerrada tenemos más de medio millón de nicaragüenses indocumentados, imagínate con las frontera abierta, no va a quedar nadie, entonces, esos son los aspectos que hay que superar para poder seguir con el proceso de integración"*⁶.

Entonces, los factores que empujan a El Salvador hacia la integración son: la estrechez de sus mercados, lo cual limita las posibilidades de expansión económica de una de las élites más dinámicas y agresivas de la región, la cual goza de ventajas comparativas en la región debido a la abundante mano de obra local calificada como y no calificada, muy disciplinada y que se oferta a un bajo costo. La ausencia de recursos naturales que le den viabilidad a la actividad económica. La sobre población que es fuente de conflictos distributivos en el plano nacional y causa de conflictos con sus Estados vecinos⁷, especialmente con Honduras. La búsqueda de influencia regional es otro factor importante. En los años noventas se agregaron otros factores que renuevan la importancia de la integración, a saber: el interés por atraer inversión extranjera para lo cual la existencia de un mercado ampliado es el principal incentivo dada la estrechez nacional. En este punto hay la idea de que con el mercado ampliado los inversionistas van a preferir El Salvador debido a su posición competitiva y

6 Rodrigo Carreras, Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica 1994-1998, entrevistado por el autor en San José, Costa Rica el 2 de abril de 1998.

7 Esto ha sido ponderado desde la década de 1990 porque los flujos migratorios salvadoreños se han concentrado en los Estados Unidos, a donde radican unos dos millones de nacionales de este país y sus aportes de remesas mantienen la economía salvadoreña a flote.

estabilidad económica en la región⁸. Este interés, no obstante, se ha visto menguado debido a los altos niveles de violencia social que vive el país⁹, por lo que El Salvador también está promoviendo la integración policial para el combate de la criminalidad. La cooperación regional en esta materia se hace necesaria porque la violencia social también golpea fuertemente a Honduras y Guatemala y ahuyenta la inversión extranjera. El interés de completar el proceso de reforma y apertura económica del país, para lo cual se requiere la integración y estabilidad de las economías de los otros países; el interés de generar crecimiento económico, lo cual también requiere crecimiento económico y estabilidad en los otros países. Finalmente, el interés de usar Centroamérica para impulsar la internacionalización de la economía salvadoreña, como plataforma para adquirir cooperación externa y para proyectar al país en el mundo. Muchos de estos intereses son analizados con más detalle abajo, en donde se organiza la información según las iniciativas de integración en las que El Salvador ha estado fuertemente envuelto en búsqueda del interés nacional.

El Proceso de creación y reforma del SICA

El Salvador ha sido un actor estratégico promoviendo el relanzamiento de la integración centroamericana desde 1991 y ha sido el actor más consistente en los esfuerzos por consolidar el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA). El éxito del proceso de paz de Esquipulas, así como cambios internacionales con el fin de la Guerra Fría y el avance de la

8 Francisco Peña, Subdirector del Dept. de Política Comercial, Ministerio de Economía, El Salvador, entrevistado por el autor el 6 de marzo de 1998.

9 Según datos del periódico costarricense la Nación, desde enero a octubre del 2005 se perpetraron alrededor de 3.100 homicidios, lo cual representa un 12% más que en el 2004 (<http://www.nacion.com/noviembre/02/2005>).

globalización, abrieron nuevos retos y crearon condiciones que llevaron a los gobiernos centroamericanos a replantearse el tema de la integración regional (Sahahuja 1997: 44; Bulmer-Thomas 1997:12).

Alentados por el espíritu de cooperación alcanzado en el proceso de Esquipulas, los gobiernos decidieron enfrentar el relanzamiento de la integración por la vía de la reforma incremental, en vez del borrón y cuenta nueva, el cual inevitablemente hubiera dado lugar a mayores conflictos y atrasos. Esto quedó evidenciado con la adopción del Protocolo de Tegucigalpa en diciembre de 1991, con el que se reformó la Carta de San Salvador que es el instrumento constitutivo de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), dando, en efecto, surgimiento al SICA, y el Protocolo de Guatemala del 29 de octubre de 1993 que reformó el Tratado General de Integración Económica.

En estos instrumentos los gobiernos operacionalizan el Regionalismo Abierto¹⁰, en donde la integración *"se presenta como estrategia para mejorar la inserción internacional en el mundo de la posguerra fría; un mundo en el que, desaparecido el conflicto Este-Oeste, la competencia global se traslada a la arena económica, comercial y tecnológica"* (Sanahuja 1998:14). Este nuevo regionalismo refleja la convergencia de intereses entre los Estados por internacionalizarse y el de sus élites económicas por abrir nuevas oportunidades de negocios en terceros mercados. Por ello, como señala Bulmer-Thomas (1998: 135), la meta de la integración *"ya no es la industrialización sino el crecimiento basado en las exportaciones"*.

Desde el inicio de este relanzamiento de la integración, El Salvador se puso al centro de dicho proceso. Fue en la X Reunión

10 Antes de la adopción de estos protocolos, ya en el Programa de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) adoptado en la cumbre Presidencial de Antigua el 16 de junio de 1990, los gobiernos habían esbozado los primeros guiones de esta nueva forma de integración.

de Presidentes centroamericanos en San Salvador el 18 de julio de 1991 donde se decidió reactivar la ODECA como sistema institucional de la región y como mecanismo de seguimiento y de coordinación de las decisiones presidenciales. Para tal propósito se instruyó a la Comisión Ejecutiva (integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores) que prepararan un protocolo de readecuación de la ODECA (Declaración de San Salvador, en Pensamiento Centroamericano 1991: 63).

Casi un año antes, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 1 de octubre de 1990, el Presidente Alfredo Cristiani había invitado a sus colegas de la región a retomar la integración bajo un nuevo diseño regionalista, señalando algunas de sus premisas. Debía ser pragmática y debía respetar los particularismos. Para Cristiani, no se trataba "*de repetir los discursos unionistas del pasado, sino de configurar, lo más pronto posible, la Centroamérica de las nacionalidades, que nos permita conservar la individualidad que ya nos caracteriza y al mismo tiempo asumir la dimensión de una realidad mundial que no perdona al aislamiento ni reconoce la autosuficiencia*" (Cristiani 1990: 82-83).

Esta visión pragmática salvadoreña, junto al surgimiento de una nueva convergencia regional de tipo neoliberal que privilegia el mercado, dado el arribo al poder de gobiernos neoliberales en la región, hizo posible que los gobiernos avanzaran en la reformulación de la integración regional como un arreglo flexible, en donde, en última instancia, los países pueden perseguir el interés común según sus propias capacidades. Así, tanto el protocolo de Tegucigalpa como el de Guatemala establecen excepciones, las cuales les permite a unos Estados avanzar más rápido que a otros en la integración, dándoles también la libertad de avanzar en la integración externa ya sea en bloque o de forma unilateral.

El SICA es lanzado como un claro intento de perfilar a Centroamérica como bloque regional y está imbuido de la nueva doctrina democrática de la región, la cual adquiere su mayor esplendor en el tratado marco de seguridad democrática adoptado

en Honduras en diciembre de 1995. Así, se acogen como propósitos orientadores de la integración la idea de la paz, la democracia, la primacía del estado de derecho, la seguridad democrática y el desarrollo sostenible. El artículo 1 del protocolo de Tegucigalpa declara que los países de la región son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Los artículos 2 y 8 sitúan al SICA como el marco institucional de la integración de la región y establecen que tanto los órganos como las instituciones de la integración estarán vinculados al SICA, aunque gozarán de autonomía funcional. Finalmente, el artículo 6 establece la obligación de los Estados miembros de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SICA., lo que claramente definiría a Centroamérica como bloque regional.

Todo lo concerniente a la integración económica es tratado en el protocolo de Guatemala, en el cual la integración económica es colocada como un subsistema del SICA. Aquí los Estados se comprometen a alcanzar de manera, voluntaria y gradual, la unión económica Centroamericana (art.1), cuyo objetivo básico es alcanzar el desarrollo económico, social, equitativo y sostenible de los países miembros (art.3). Dicho protocolo fue producto de una ardua negociación, en la cual Costa Rica encontró difícil plegarse a los intereses ambiciosos que los otros países, liderados por El Salvador, le deseaban imprimir a la integración. La amenaza de la exclusión por parte de los países que posteriormente formaron el triángulo Norte/CA-4 (Centroamérica, menos Costa Rica), y la posibilidad real de que Costa Rica no apoyara el acuerdo final dio lugar a un compromiso. Según dicho compromiso los países del Triángulo Norte pueden avanzar más rápido en todos los aspectos de la integración, económica, política, social, etc, mientras que Costa Rica sólo participa en todo aquello que no compromete su interés nacional, a la vez que se auto excluye de otros y se le reconoce el derecho de seguir su integración externa de manera unilateral o bilateral (arts.12 y 52).

Así, Costa Rica no se ató en lo que hace a la unión monetaria, unión aduanera, libre movilidad de la mano de obra y capital, armonización de impuestos y aranceles, etc. Es decir, la integración regional tomó la forma de geometría variable. Se procedió así con el propósito de salvar el proceso como tal, ya que de no establecerse esa flexibilidad, como señala Amparo Pacheco¹¹, *"se habría roto con la integración, debido a que unos querían avanzar más rápido, otros más lento y otros no querían avanzar"*. Así, Costa Rica, el país más renuente, define el ritmo a la integración y su renuencia o incapacidad de apoyar un acuerdo amplio fortaleció su músculo negociador, no sólo para evitar ser excluida sino además, para imprimirle el carácter gradual, predominantemente comercial a la integración, ajustándola más a las normas de la Organización Mundial de Comercio; y guardando distancia de la idea de integración política.

La dificultad de poder avanzar la integración con todos los países forzó a El Salvador, Guatemala y Honduras, a profundizar la integración a un nivel subregional, dándole forma al Triángulo Norte mediante el acuerdo de Nueva Ocotepeque, Honduras, firmado el 12 de mayo de 1992. Este acuerdo es posteriormente extendido a Nicaragua mediante la firma en Managua el 22 de abril de 1993, del denominado CA-4, a través del cual Nicaragua se adhiere al Triángulo Norte. Este constituye el área económica dentro de la región donde se concentra el grueso de las relaciones económica y comerciales de El Salvador como puede verse el cuadro No.1. Allí se coloca el 86% de sus exportaciones a Centroamérica y El Salvador usa dicho arreglo no sólo para su expansión comercial, sino además, como instrumento de poder para forzar a Costa Rica y Panamá a integrarse más decididamente a la integración económica y política de la región.

11 Directora de Tratados Comerciales, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 1998-2002, e entrevistada por el autor en San José, Costa Rica, 9 de diciembre de 1999.

CUADRO No.1
EXPORTACIONES DE EL SALVADOR A CENTROAMERICA

Destino	2000	2001	2002	2003
Centroamérica	737,082	722,711	740,422	746,217
Costa Rica	85,712	94,617	106,628	102,028
Guatemala	318,794	323,378	343,967	361,244
Honduras	225,114	184,456	176,611	184,891
Nicaragua	107,462	120,260	113,21	98,054

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador: Revista Trimestral enero-febrero-marzo 2004, pp.33-33.

En el Triángulo Norte los países buscan acelerar la completa integración de sus economías que incluye *"el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la formalización de la unión aduanera como paso para alcanzar la unión económica"* (Ministerio de Relaciones Exteriores 1992: 63). Así, envuelve la integración de los factores productivos, incluyendo la movilidad de personas, los servicios, la eliminación del pasaporte para viajeros, el reconocimiento mutuo de estándares nacionales de registros para sus mercancías, el trato nacional a las inversiones y al capital, la coordinación política con miras a la unión económica y política de la región, esfuerzos policiales conjuntos. Los avances sobre la unión aduanera, como se señala abajo, refleja ese esfuerzo de cooperación entre estos cuatro países, y su consolidación da lugar a una amenaza de exclusión contra Costa Rica, cuyas exportaciones han sufrido discriminación en la subregión desde mediados de la década de 1990, lo cual la ha forzado, gradualmente, a cooperar en la unión aduanera y a declarar un mayor apoyo a la integración en los años recientes. En el 2004-2005, la agenda integracionista del Triángulo Norte siguió avanzando con la adopción de la visa única, la cual ya se aplica, dándole sustento a la iniciativa salvadoreña de promover la

integración turística de la región, aprovechando el casi-monopolio regional de su línea aérea TACA.¹² También se está adoptando un pasaporte único y se intenta crear una policía común para el combate de la criminalidad. Costa Rica no participa de estas iniciativas.

El hecho de que entre 1995 y 1998 Costa Rica había definido darle énfasis a la integración regional generó un nuevo impulso en la región y ante el liderazgo de El Salvador con el apoyo de Honduras y Nicaragua, la idea de la unión política tomó fuerza, lo que dio base al regateo en el área de la reforma institucional y que se entrara en negociaciones para un tratado único a la Maastricht propuesto por El Salvador (Sanahuja 1997:49). El arribo de José Figueres Olsen a la presidencia en Costa Rica (1994-1998) reactivó la euforia por la integración económica y política en la región. Figueres tomó a la región como eje importante de su política exterior e inclusive nombró al politólogo Luis Guillermo Solís como embajador itinerante para la integración. Esto reforzó los esfuerzos que en materia de unión Centroamericana venían realizando El Salvador y sus socios del Triángulo Norte, lo que llevó a la cumbre de Managua del 2 de septiembre de 1997, dedicada a la unión política.

El interés del gobierno salvadoreño con estas iniciativas era el de convertir a El Salvador en la Bruselas de Centroamérica, donde todas las instituciones de la integración se concentraran en San Salvador bajo la égida del SICA. Pero, con el cambio gobierno en Costa Rica, con Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) del Partido Unidad Social Cristiana, que agrupa a los escépticos de la integración, más el surgimiento de conflictos fronterizos en varios Estados, el interés por esta idea perdió fuerza. El gobierno de Rodríguez no estaba interesado en este modelo de integración y desistió de los gestos positivos que el gobierno de Figueres había hecho sobre el modelo de reforzamiento y de concentración de la institucionalidad de la

12 Transportes Aéreos Centroamericanos, con sede central en San Salvador.

integración en el SICA.¹³ El gobierno de Alvaro Arzú en Guatemala, siguiendo a Rodríguez también dio marcha atrás, por lo que el intento de reforma institucional acordado en Panamá en 1997 quedó truncado. El gobierno de Miguel Ángel Rodríguez consideraba que Centroamérica no estaba preparada para este tipo de integración y que, además, dicho esquema era inconveniente para los intereses del país¹⁴.

Para El Salvador la consolidación del SICA es vital, en el sentido en que lo había señalado Jorge Sol Castellano casi tres décadas atrás. Ello le permitiría profundizar la interdependencia regional en donde los demás países se sentirían forzados a estrechar sus vínculos políticos, económicos y sociales con El Salvador. Dado el dinamismo económico que siempre distingue a este país, así como los altos niveles de apoyo para la integración tanto al nivel de las élites político-económicas como de la población¹⁵, El Salvador surgiría como el líder indiscutible de la integración regional. Partiendo de la hipótesis de que la interdependencia no sólo envuelve vulnerabilidades nacionales sino que también poder (Keohane y Nye 1989), ello también forzaría a una mayor integración política en donde El Salvador podría ejercer influencia para demandar la inclusión gradual de sus intereses, los cuales se mencionaron arriba. El Salvador tiene un fuerte interés de convertir al SICA en un sistema de derecho comunitario, en donde se asiente la seguridad jurídica, ello porque esto le daría certeza a sus intereses, dada la fuerte dependencia del país de los mercados de la región para sus exportaciones, según se observa en el cuadro No.2 sobre el comercio intrarregional.

13 Esto es conforme con una entrevista del autor con Carlos Manuel Echeverría, Director de política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, 17 de diciembre de 1999.

14 Esta acertación es según entrevista del autor con Carlos Manuel Echeverría, Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, San José, Costa Rica, 17 de diciembre de 1999.

15 Véase Seligson (1993); Seligson y Pia Scarfo (1998).

CUADRO No. 2
COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL MCCA 2002.
(millones de dólares)

	Exports	%	Imports	%
Total	2 883 872	100	3 087 527	100
Guatemala	910914	31.6	688 367	22.3
El Salvador	751 945	26.1	816448	26.4
Honduras	285750	9.9	792 767	25.7
Nicaragua	251 724	8.7	454 530	14.7
Costa Rica.	683 539	23.7	335 415	10.9

Fuente: <http://www.sieca.org.gt/> marzo 2003.

Así, la consolidación del SICA como sistema de la integración fortalecería el poder regional de El Salvador, lo cual le permitiría proyectarse internacionalmente, favoreciendo, así, la atracción de recursos externos (ayuda económica e inversiones), al igual que reconocimiento y apoyo internacional para su proceso democrático. Esto, indudablemente traería réditos políticos para el partido gobernante, fortaleciendo su hegemonía en la política nacional frente a su principal rival que es el FMLN. El establecimiento de normas comunes es importante para El Salvador y por eso este país ha expresado un apoyo indiscutible a los órganos e instituciones del SICA, incluyendo el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Ello explica por qué El Salvador estaba renuente a poner el tema de resolución de conflictos comerciales fuera de la competencia de la CCJ. En cuanto al PARLACEN, recientemente, ha habido voces en el parlamento salvadoreño de apoyo a la idea de otorgarle competencias legislativas a dicho foro regional. Al momento PARLACEN no opera como parlamento porque es concebido solamente como una instancia deliberativa y de análisis, según el artículo I de su tratado constitutivo, pero no legislativo.

Aunque el proyecto del tratado único no prosperó debido a desacuerdos así como por el resurgimiento de conflictos territoriales, de facto El Salvador se ha ido convirtiendo en el país sede de la integración regional y los apoyos externos que el país ha recibido del 2001 a la fecha, incluyendo los de dentro de la región, tienden a reforzar su liderazgo regional.

El Arancel Externo Común y la Unión Aduanera

El establecimiento de un arancel externo común (AEC) y la eliminación de barreras no arancelarias regionalmente son centrales para el forjamiento de la unión aduanera que es lo que conduce al mercado único. Si no se establece un AEC y desmontan obstáculos no arancelarios no sólo se imposibilita la integración sino que, además, se reducen las posibilidades de una inserción externa exitosa tal como se lo plantean los países Centroamericanos (ver Bulmer-Thomas 1998: 137-138).

De nuevo, El Salvador es el país que desde 1991 ha venido liderando el proceso de apertura económica y, por ende, demandando y hasta forzando a los otros países a reducir la tarifa externa y eliminar las barreras no arancelarias. Ya en 1991, en la cumbre de San Salvador, los Presidentes habían acordado un nuevo AEC con un techo de 20% para productos finales e intermedio y un piso del 5% con bandas intermedias de 10% y 15% para materias primas y bienes de capital. Se esperaba que este AEC se implementara para 1993. Igualmente se esperaba que para el año 2000 hubiera un AEC para todos los Estados con un techo de 5% a 15% para bienes finales e intermedios y 0 para materias primas y bienes de capital. Sin embargo, sobre la marcha surgieron dificultades y desacuerdos. Por un lado, Costa Rica que había hecho fuertes reducciones de sus aranceles como parte de su programa de ajuste estructural durante la década de los ochentas estaba indispuesta a cooperar con un nuevo AEC (Bulmer-Thomas 1998: 135). Por otro lado, otros gobiernos incumplían sus compromisos y hasta abusaban en sus

incumplimientos. Esto forzó a El Salvador a demandar disciplina, especialmente de Nicaragua, y a plantear el aceleramiento de la reducción arancelaria¹⁶.

En 1995 El Salvador adoptó unilateralmente un programa arancelario bien avanzado y, mediante fuertes regateos, forzó a los otros Estados a adoptarlo como programa regional. El nuevo AEC establecía 1% y 5% para materias primas y bienes de capital y 15% y 20% para bienes finales, con reducciones anuales de 3% hasta llegar a 0. La meta era que para 1999 la tarifa regional debía estar finalmente establecida con un techo de 5% y 15% y un piso de 0. El impacto de las disputas territoriales junto a los costos asociados a la desgravación arancelaria retrasaron el proceso y el AEC fue postergado hasta el año 2005, lo cual no sólo ha afectado la integración sino, además, la proyección externa de la región, especialmente en sus negociaciones con la Unión Europea.

La desgravación arancelaria trae costos para los Estados. El Salvador es el país que ha liderado este proceso porque es el país que pierde menos. Es el país que depende menos de aranceles aduaneros al tener el arancel promedio más bajo de la región de un 7.4%. Tiene igualmente las tasas de interés más bajas de la región; ha dolarizado su economía reduciendo costos de transacción y recibe, además, alrededor \$2000 millones al año, un 15% de su PIB en remesas que envían los salvadoreños que radican en Estados Unidos. Asimismo, es el país que más necesita y que se beneficia más con el acceso a los mercados de sus vecinos pues, a parte de tener una clase empresaria competitiva, emprendedora y dependiente del mercado centroamericano, casi un 60% de sus exportaciones industriales y productos no tradicionales, excluyendo maquila, café, y otros, van al MCCA.

16 Esto es según entrevista del autor con Francisco Peña, Subdirector de Política Comercial del Ministerio de Economía, San Salvador 6 de marzo de 1998.

17 Eduardo Ayala Agrimaldi, Vice-Ministro de Economía de El Salvador entrevistado en San Salvador por el autor el 10 de marzo de 1998.

Otros países con mayor dependencia arancelaria encuentran difícil seguir la velocidad Salvadoreña. En Costa Rica, por ejemplo, según Luis Guillermo Solís, casi que un 50% de sus ingresos provienen de impuestos, incluyendo los aduaneros¹⁸.

En cuanto a la unión aduanera, la falta de progreso en el avance de la integración desde 1999, debido, especialmente, a conflictos fronterizos entre Estados, y la consecuente reducción de la cooperación política, forzó a El Salvador durante el gobierno de Francisco Flores (1999-2004) a cambiar de estrategia. Se dejó de lado la discusión de la integración política y se le dio énfasis a la integración económica mediante el avance de la unión aduanera. En vista de la imposibilidad de avanzar a la velocidad que El Salvador le había venido imprimiendo a la integración durante el gobierno del presidente Armando Calderón Sol (1994-1999), y dado el afloramiento de conflictos políticos entre los estados, el gobierno del Presidente Flores optó por impulsar la integración mediante proyectos concretos en áreas tales como infraestructura, energía y fronteras. Igualmente se le dio énfasis a los acuerdos bilaterales con Guatemala, Nicaragua y después con Honduras¹⁹. Esos esfuerzos se concentraron en el establecimiento de un Corredor Interoceánico vinculando los puertos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala a través del Golfo de Fonseca (Ministerio de Relaciones Exteriores 2000:10). Estos esfuerzos también incluyen la cooperación en el Plan Puebla-Panamá con México que busca integrar a Centroamérica con la parte sur de México. Este Plan fue lanzado en San Salvador el 15 de junio del 2001 en el contexto de la cumbre de Presidentes Centroamérica-México. En este proyecto participa toda la región y El Salvador ha jugado un rol muy activo en su formulación y promoción internacional.

18 <http://www.laprensa.com.sv/> 2000.

19 Director de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica 1994-1998, entrevistado por el autor en San José, el 24 de abril de 1998.

El Presidente Flores creía que esta forma de impulsar la integración atraería el interés de Costa Rica y Panamá, los cuales eran renuentes a la unión institucional y política. El pragmatismo de Flores encontró eco en Costa Rica, especialmente con el Gobierno del presidente Abel Pacheco que, desde el inicio de su administración, expresó a poyo a la integración y a la unión aduanera²⁰.

El Salvador y Guatemala venían trabajando la unión aduanera con el paso fácil de mercancías y personas desde 1996. La cooperación bilateral se interrumpió por un tiempo por diferencias en la aplicación del acuerdo migratorio CA-4, en el que también participan Honduras y Nicaragua, pero los Presidentes Flores y Arzú, y quienes los sucedieron, Portillo y Berger por Guatemala y Antonio Saca por El Salvador han dado continuidad a dicha política. La proyección era que estos dos países integrarían sus aduanas en el 2002. Luego de retrasos, seguido por la incorporación de Honduras y Nicaragua al proyecto de unión aduanera, la proyección era que las aduanas de estos cuatro países quedarían integradas para el 1 de enero del 2004²¹. A pesar de los retrasos, la integración aduanera ha avanzado en la región y ahora hasta Costa Rica ha expresado su disposición de entrar a ella.

Las Relaciones Comerciales al nivel del ALCA y con los EE.UU

La integración hemisférica en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EE.UU (TLC) ha ocupado también una posición central en los intereses salvadoreños y se les ha dedicado debido prioridad. A nivel hemisférico El Salvador ha participado en diferentes tipos de negociaciones. En bloque con

20

ver <http://www.nacion.co.cr/> 20de junio/2002.

21

Ver <http://www.laprensa.com.sv/9/24/02>

Centroamérica ha negociado tratados de libre comercio (TLC) con Chile con República Dominicana, con los Estados Unidos de América. Persigue la negociación de un TLC con la Unión Europea y ha estado muy involucrado en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas desde el inicio. En bloque con el Triángulo Norte ha firmado TLC con México, Canadá y Panamá. Participa activamente en las reuniones de la Asociación de Estados del Caribe donde ha ocupado posiciones importantes²². El activismo del país es consistente con los esfuerzos de internacionalización y universalización de sus actividades económicas y diplomáticas, las cuales tomaron mayor fuerza durante la administración del Presidente Flores. Esto lo ha llevado a hacer una presencia dinámica en los diversos foros de la región, que aparte de los señalados deben mencionarse, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mecanismo Permanente de Consulta y concertación Política (Grupo de Río), la Cumbre Iberoamericana, el Diálogo San José entre la Unión Europea-Central América, etc.

La Participación en las negociaciones del ALCA

El Salvador ha sido un participante entusiasta en el proceso de apertura económica del ALCA, que busca liberalizar el comercio en el hemisferio occidental. Este entusiasmo encuentra su basamento en el alto nivel de convergencia entre los intereses comerciales salvadoreños y la política comercial hemisférica de los Estados Unidos, donde El Salvador aparece como un aliado comercial y político incondicional. Esto explica las alabanzas de las autoridades estadounidenses, incluyendo el Presidente Bush,

22 En 1997 ocupó la vicepresidencia del Comité de Desarrollo del Comercio y de las Relaciones Económicas Externas. Desde julio del 2000 ocupó por dos años consecutivos la presidencia del Comité de Desastres Naturales.

hacia este país²³. Siendo uno de los países más abiertos de América Latina con un arancel promedio de 7.4%, donde más del 90% de sus importaciones entran libres de aranceles, donde el dólar circula como moneda oficial, eliminando efectos cambiarios, el país tiene poco que perder con la apertura económica y, si, mucho que ganar. Es improbable, sin embargo, que la apertura comercial del ALCA le de un repunte substancial a las exportaciones salvadoreñas. Su comercio con América Latina, excluyendo al MCCA, es realmente exiguo y la razón para ello es la poca capacidad del país de generar oferta exportable. En realidad, este es un país que se caracteriza por arrastrar fuertes déficits comerciales con sus socios bilaterales y regionales.

Los intereses de El Salvador en el ALCA pueden agruparse en tres niveles:

Acceso a mercados. Como bien lo señalara el Ministro de Economía Miguel Lacayo en noviembre del 2003, el objetivo es *"tener acceso a todos los mercados del hemisferio tanto para bienes como para servicios"*. Este acceso es sobre todo en los mercados del Caribe y Sur América, ya que en el área Mesoamericana y Norteamérica, donde se concentra el 90% del comercio salvadoreño, el acceso a los mercados está más o menos garantizado debido a acuerdos de libre comercio (<http://www.minec.gob.sv/>). El Salvador ha jugado un rol central en cuanto a acceso a mercados, habiéndosele asignado el Grupo de Trabajo de acceso al mercado del ALCA..

Trato Preferencial. El Salvador, en coordinación con el resto de Centroamérica y los países del Caribe, ha luchado para que se le otorgue un trato diferenciado en el ALCA, considerando su situación de país menos desarrollado. Los

23

Véase el discurso de Robert B. Zoellick en Miami 11 14 de octubre, en la Sexta Conferencia anual de las Américas, <http://cembajadausa.org.ve/>.

países miembros del Mercosur y los andinos han estado oponiendo esta demanda, pero el gobierno de los Estados Unidos, con el objeto de ganarse el apoyo de los países pequeños, ha hecho gestos de apoyo en este sentido.

El ALCA como forma de consolidar la integración centroamericana. Aquí El Salvador ha sido uno de los actores centrales promoviendo la idea de una Centroamérica unida ante el ALCA. En buena medida, debido a la iniciativa salvadoreña, en octubre de 1997, en la reunión de Viceministros de Economía de Centroamérica, que tuvo lugar en Conchal, Costa Rica, por primera vez Centroamérica define presentase como bloque regional, con una sola voz ante el ALCA, en donde el Estado con la Secretaría Pro-tempore del SICA lleva la voz cantante de la región²⁴.

Los países centroamericanos han actuado como aliados de los Estados Unidos en las negociaciones del ALCA, y como lo demostró la reciente cumbre presidencial de las Américas, en Mar del Plata, Argentina, Centroamérica, Panamá y México actuaron como un bloque defensor del libre comercio contra el Mercosur y Venezuela, los cuales se oponen a la hegemonía comercial estadounidense. La falta de convergencia tanto política como comercial entre el bloque estadounidense y Sur América hace que la idea del ALCA pierda fuerza y posiblemente su realización, si del todo llega a concretarse, tome más tiempo de lo que se pensaba originalmente. Para que haya integración, sea ésta regional o hemisférica, se requiere que las políticas de los Estados sean convergentes.

24

Esto es según entrevista del autor con Eduardo Ayala Agrimaldi, Viceministro de Economía de El Salvador, San Salvador, 10 de marzo de 1998.

La participación en el TLC con EE.UU

El TLC con Estados Unidos es el principal instrumento de internacionalización de los países Centroamericanos. Más del 50% de las exportaciones de la región van a ese mercado. Estados Unidos es también la principal fuente de inversión extranjera y de tecnología de la región. Su principal característica es que sustituye las concesiones de acceso unilateral al mercado estadounidense, otorgadas con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), por el acceso recíproco a los mercados, bien en línea con lo que ha sido la política comercial de este país desde finales de la década de 1980, de demandar comercio justo (justo para EE.UU.) y reciprocidad de sus socios comerciales (Nester 1995:317).

El Salvador ha sido el Estado de la región que más dinámicamente se ha venido preparando para el TLC con Estados Unidos. Se convirtió, así, en el líder regional indiscutible del TLC. Para el 2001, EE.UU. no sólo consideraba a El Salvador como el país más preparado para liderar la negociación²⁵, sino que además, un aliado en la guerra antiterrorista, al cual buscaba recompensar, dándole apoyo en su proyección internacional²⁶ y en la solución de problemas económicos internos²⁷. Por ello el Presidente Bush el 24 de marzo del 2002 rompió con la tradición de los presidentes estadounidenses de reunirse con sus homólogos de la región en Costa Rica. Así, escogió El Salvador donde no sólo alabó el liderazgo del Presidente Flores y los avances de la economía

25 Estados Unidos ha venido considerando a El Salvador como el país más preparado para firmar un TLC desde 1995, debido a su apertura y estabilidad económica (ver La Nación, 2 de septiembre 1995: 21A).

26 Debe recordarse el hecho de que el presidente Francisco Flores fue el único líder latinoamericano invitado a participar en la cumbre del Grupo de los 8, en Génova, Italia, el 20 de julio del 2001, así como el apoyo de la administración Bush a la candidatura de Flores para la Secretaría General de la OEA.

27 El gobierno de los Estados Unidos da ayuda económica al país y apoyo en la situación de los emigrantes salvadoreños en EE.UU.

salvadoreña, sino que, además, dijo que EE.UU. estaría dispuesto a negociar el TLC sólo con El Salvador, si los otros países no estaban listos (<http://www.laprensa.com.sv/20003>).

La fuerte convergencia de intereses políticos, económicos y comerciales entre los dos gobiernos, así como la creciente dependencia salvadoreña con respecto a los Estados Unidos, es lo que subraya esta estrecha colaboración, lo que le permitió a El Salvador ponerse al frente de la región en el proceso de negociación, algo que, además, fue propiciado por la parte estadounidense²⁸.

Para la política exterior de los EE.UU. en América Latina El Salvador es importante. El Salvador es un eslabón fundamental de la política estadounidense en la lucha contra la narcoactividad en la Cuenca del Caribe, desde donde se monitorean y combaten actividades narcóticas. Además de usar el aeropuerto internacional del país, el FBI (Buró Federal de Investigaciones) ha establecido oficinas en El Salvador para combatir la criminalidad y la delincuencia juvenil, área en donde tanto El Salvador²⁹ como EE.UU. están entrelazados debido a la actividad de las maras, grupos de jóvenes involucrados en violencia y actividades criminales en ambos países. Adicionalmente, El Salvador coopera decididamente con EE.UU. en la guerra contra el terrorismo, adoptando medidas nacionales, promoviendo otras de tipo subregional, llamando a la solidaridad continental, invocando el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) para dicho propósito³⁰, así como el envío de tropas a Irak³¹.

28 Véase entrevista de la Prensa Gráfica con Mary Rychman, principal negociadora del TLC por parte de los Estados Unidos en (<http://www.laprensa.com.sv/> 6 de febrero 2003).

29 La violencia juvenil golpea fuertemente a El Salvador, Honduras y Guatemala, aportando problemas adicionales a la vulnerabilidad de la región. En El Salvador se cometen como 11 homicidios diarios, causados mayoritariamente por guerras de pandillas.

30 Ver el discurso de la Canciller María Eugenia Brizuela de Ávila ante la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Washington, DC., 21 de septiembre de 2001, http://www.oas.org/OASpage/crisis/Elsalvador_es.

31 El Salvador coopera con EE.UU. en Irak con cerca de 400 soldados, además de casi 600 salvadoreños enrolados en el ejército de EE.UU. y que están desplegados en Irak.

En el área económica El Salvador es fuertemente dependiente del mercado estadounidense a donde van un 54% de sus exportaciones y de donde vienen cerca del 60% de sus importaciones. La adopción del dólar en el 2000 por El Salvador profundizó aún más dicha dependencia ya que las tasas de interés del país las define el Banco Central de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Es igualmente importante el papel de EE.UU. como fuente de remesas ya que los envíos de dinero de salvadoreños radicados en ese país han sobrepasado los \$2000 millones anuales, los cuales son vitales para la estabilidad económica del país. Debido al impacto que esto tiene para la estabilidad política y económica del país, y en verdad, para la región, el gobierno estadounidense ha cooperado con El Salvador mediante la extensión de permisos de estadía a miles de salvadoreños bajo el sistema conocido como Estatuto de Protección Temporal (TPS en inglés) y da asistencia económica al país para enfrentar problemas sociales y efectos de desastres naturales.

El Salvador fue el primero en ratificar el TLC con la aprobación parlamentaria el 17 de diciembre del 2004. Desde entonces, todos los países, salvo Costa Rica, lo han aprobado. La importancia estratégica del TLC para El Salvador y los otros países de la región es que actúa como garantía de acceso permanente al mercado estadounidense, el cual representa la principal vía de internacionalización económica. Pero el impacto comercial será limitado porque los países de la región tienen problemas de generación de oferta exportable. Además, la mayoría de sus exportaciones ya eran cubiertas por la ICC. En el caso salvadoreño, sus exportaciones aumentarán, pero no dramáticamente. El mayor beneficiado será Estados Unidos ya que con el TLC se asegura la apertura de los mercados de la subregión y el uso de materiales estadounidenses en sus procesos productivos.

Por otro lado, para EE.UU. la región no constituye una zona estratégica desde el punto de vista económico, y quizás tan poco

desde el lado de la seguridad³², pero si desde el punto de vista de la negociación comercial internacional. El TLC representa para EE.UU. una pieza estratégica para forzar la apertura de los mercados en el contexto del ALCA, dada la oposición de los países del Mercosur. Similarmente, el TLC se usa como poder de negociación en las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio, en donde también hay fuerte resistencia a la apertura comercial en áreas de interés estadounidense.

Relaciones con la Unión Europea (UE)

La relación de El Salvador con la Unión Europea es importante desde varios puntos de vista. Habiéndose convertido en sede del SICA, y dado el interés de la UE en promover la integración del Istmo, buena parte de la actividad comunitaria tiende a concentrarse en El Salvador. El Salvador tiene, por lo menos tres tipos de intereses concretos con la UE, lo cual determine su activismo con respecto a ella, así como con sus Estados miembros.

Interés comercial. Aunque las corrientes de comercio de El Salvador, y en general, de la región con la UE son limitadas, ésta constituye un mercado potencialmente importante para El Salvador y Centroamérica. El Cuadro No.3 muestra las exportaciones regionales a la UE. Cerca de un 75% de esas exportaciones son contribuidas por Costa Rica, la economía más exportadora de la región.

El Salvador muestra una tendencia declinante de sus exportaciones a la UE durante la presente década, las cuales bajaron de \$152, 084 millones en el año 2000 a \$76, 859 millones en el 2003. Por el contrario, las importaciones han seguido

32

Véase entrevista de Jeanne Kirkpatrick con la Prensa Gráfica de El Salvador en (<http://www.laprensa.com.sv/> 23 de julio 2003).

Cuadro No.3.
INTERCAMBIO COMERCIAL CENTROAMERICA
UNION EUROPEA, 1996-2002.
 (En millones de dólares)

Año	Exports.	Imports.
1996	1967	1235
1997	2006	1322
1998	2090	1580
1999	2104	1500
2001	1928	1556
2002	1347	1769

Fuente: Elaborado con base a datos de la SIECA, 2002, <http://www.terra.com.gt/> 14 julio 2003.

creciendo, de \$356.6 a \$374.2 en el mismo período³³, por lo que el país arrastra un fuerte déficit comercial con la UE. Dada la incapacidad del país para aumentar su oferta exportable al mercado europeo (lo cual refleja el estancamiento de la economía en los últimos cinco años; y la falta de diversificación productiva), la UE tiene, sobre todo, una importancia potencial para El Salvador. La política del país ha consistido en obtener concesiones comerciales de parte de la UE. En 1991 la UE extendió a Centroamérica el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aplicable a las exportaciones agrícolas de la región. El SGP para Centroamérica no cubría las exportaciones industriales, por lo que El Salvador y sus socios regionales presionaron a la UE para que les extendiera la llamada "*paridad andina*", es decir, que se les otorgaran las mismas ventajas que la UE da a los países andinos como parte del denominado Régimen Droga, el cual cubre las exportaciones industriales.

Recientemente, la UE ha presentado un SGP mas avanzado denominado SGP PLUS con lo que se amplían las oportunidades de expandir las exportaciones salvadoreñas. Sin embargo, ésta ha demandado que el Estado salvadoreño le otorgue ciertas garantías

33

Según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, Enero-marzo 2004.

socio-laborales a los trabajadores, las cuales tienen prohibición constitucional. De no hacerlo el país quedaría excluido de dichos beneficios. El presidente Antono Saca se ha comprometido a proponer la reforma constitucional para salvar ese problema.

Aparte del SGP, El Salvador ha desplegado esfuerzos tendientes a persuadir a la UE para que firme un TLC con Centroamérica. El Presidente Flores concentró gran parte de su actividad a la búsqueda de esa meta, tanto como Presidente Pro-tempore del SICA como individualmente, aprovechando su buena relación con el presidente del Gobierno español José María Aznar. Este apoyo español llevó a que la UE y Centroamérica firmaran el 15 de diciembre del 2003, en Roma, un nuevo acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, a partir del cual se daría lugar a un acuerdo de asociación que culminará con el TLC. En la práctica llegar al TLC va a ser un proceso espinoso ya que la UE considera que Centroamérica no está preparada para negociar como bloque debido a que la integración regional está incompleta y la UE pone como condición que la región complete su integración primero.

Ayuda Económica. La búsqueda de cooperación internacional es un eje central de la política exterior del país. La UE constituye la principal fuente de ayuda al desarrollo para Centroamérica, y El Salvador ha recibido su justa parte. Según el Embajador Walter Eikoff³⁴ la región ha recibido un promedio anual de 145 millones de Euros en los últimos siete años. En el caso de El Salvador la UE ha establecido un importe indicativo de 60 millones de Euros como ayuda financiera y técnica para el período 2002-2006. Esta ayuda se destina a áreas como la modernización del Estado, seguridad ciudadana, desarrollo económico, especialmente en el área rural, medio ambiente, etc³⁵. Aparte de eso, el país también recibe ayuda dada con carácter regional como parte del Programa Regional de Reconstrucción de Centroamérica (PRRAC)³⁶ aprobado por la UE en Portugal el 22

34 Embajador de Alemania en Guatemala.

35 UE: Informe Estratégico 2002-2006, p.7, <http://www.delnic.cec.eu.int/es/3> de noviembre 2005).

36 Como parte del PRRAC se le han asignado 28.5 millones de Euros.

de febrero del 2000. En el 2003 el país tenía \$120.4 millones distribuidos en 8 proyectos apoyados por la UE y Estados miembros (Ministerio de Relaciones Exteriores 2003: 65).

Apoyo a la Integración y como plataforma diplomática. En este punto debe resaltarse que la UE ha sido promotora de la integración regional y que el Gobierno salvadoreño ha utilizado su apoyo para convertir al país en la Bruselas de Centroamérica. Con el ánimo de promover la integración, la UE no sólo otorga ayuda al país y a sus vecinos bajo ese concepto sino que, además, busca persuadir a los países a que adopten posiciones regionales en sus relaciones con ella. Por otro lado, El Salvador ha utilizado sus relaciones con la UE como plataforma para proyectar sus relaciones diplomáticas en el mundo, especialmente con los nuevos países miembros de la UE, tales como Lituania, Chipre, etc., así como para fortalecer su posición en la región tanto con el SICA como con respecto a la unión aduanera.

Conclusiones

El Salvador es el país de Centroamérica que más asidua y consistentemente ha buscado la integración regional. Con ello ha buscado realizar intereses nacionales considerados como vitales, tales como la apertura de los mercados, el movimiento libre de personas, la creación de reglas comunes con carácter vinculante para los Estados, inversiones y ayuda externa. La integración regional ha sido, entonces, vista como una solución política a estos intereses y problemas.

El Gobierno salvadoreño salió fortalecido con la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin a la Guerra Civil. Habiendo sido exitoso también en lo que respecta al manejo y transformación de la economía al libre mercado, los gobiernos de ARENA han buscado reestructurar la integración regional conforme sus intereses. Esto ha incluido la consolidación del

SICA, el establecimiento del arancel externo común y la unificación de las aduanas. La incapacidad de Costa Rica para sumarse a la integración con la presteza y velocidad que El Salvador le ha querido imprimir, ha hecho que el Gobierno salvadoreño concentre sus esfuerzos en el Triángulo Norte con sus vecinos más inmediatos. En el Triángulo Norte, los gobiernos han alcanzado altos niveles de integración económica y mayor cooperación política.

Similarmente, El Salvador ha jugado un papel muy activo en las negociaciones del ALCA, en donde ha promovido presentar propuestas regionales en procura de acceso a los mercados. Con el mismo empuje, El Salvador ha sido el país de la región más comprometido con las negociaciones del TLC con los EE.UU. La convergencia de intereses entre los gobiernos de El Salvador y el de los EE.UU. ha actuado como factor catalítico para esta presteza salvadoreña en el forjamiento de mercados abiertos en el continente americano. Dada la dependencia del país con respecto a los EE.UU., su Gobierno ha cooperado incondicionalmente con la administración del presidente George W. Bush en varias áreas de interés, lo cual va desde el libre comercio, narcotráfico, terrorismo, migración, etc.

Siendo El Salvador uno de los países de la región que más necesita la integración del área, su Gobierno ha jugado un papel dinámico en la búsqueda de un mayor acercamiento y cooperación con la Unión Europea. Fue la diplomacia activa desplegada por el Presidente Francisco Flores, en estrecha cooperación con el Presidente del Gobierno español, José María Aznar, lo que últimamente movió la cooperación UE-Centroamérica hacia la firma de un nuevo acuerdo de Diálogo Política y Cooperación, el cual abre las puertas a un posible TLC entre las dos regiones. Con la Unión Europea El Salvador ha buscado promover el acceso a los mercados, la atracción de ayuda e inversiones, así como apoyo adicional a la integración regional. Aunque El Salvador enfrenta problemas para sacar el máximo provecho de la relación comercial con Europa, la UE representa un mercado potencial para el país. Eso, junto a otros beneficios

asociados a la estrecha relación, tales como la captación de ayuda y apoyo político para la inserción internacional del país, constituyen el aliciente que mueve a este país a estrechar vínculos a los diferentes niveles, el subregional, el hemisférico, el bilateral con los Estados Unidos y el interregional con la UE.

A futuro el Gobierno salvadoreño junto con sus socios regionales deberá seguir esforzándose para perfeccionar algunos de los logros que ya se han obtenido y abrir otros que mejoren el perfil externo del país y de la región. El enfoque debe centrarse en los siguientes aspectos.

Primero, debe impulsar la integración regional más allá del libre comercio. Al momento, el MCCA no pasa de ser una área de libre comercio con muchas imperfecciones. El SICA no pasa de ser más que un facilitador de encuentros presidenciales y ministeriales. Por ello algunos autores señalan que Centroamérica no constituye una región, más allá de lo geográfico y que los inversionistas extranjeros no la toman como una entidad regional (Bulmer Thomas y Douglas Kincaid 2001: 24). El reto, entonces, es convertir a Centroamérica en una comunidad económica y política, en donde se establezcan reglas comunes con aplicación supranacional. Esto es lo que definirá a Centroamérica como región, como un bloque con una sola voz ante el mundo. Debe completarse la unión aduanera y el arancel externo común. Debe igualmente profundizarse la cooperación en otras áreas tales como migración, control de la violencia juvenil y de la criminalidad, ello porque debido a la interdependencia de los países de la región y al carácter transfronterizo de estos fenómenos, lo que sucede en un país inevitablemente tiene repercusiones en los otros países, incrementando la vulnerabilidad de la región. Los logros que se han obtenido dentro del Triángulo Norte deben expandirse a los otros Estados, de lo contrario será difícil de aprovechar ventajas económicas asociadas a la integración, tales como economías de escala, incremento de la oferta exportable, poder de negociación, etc.

Segundo, debe promoverse una apertura externa que sea compatible con la integración regional y que tome en cuenta las

asimetrías de la región y de los países que la forman. De lo contrario, la apertura externa, como el ALCA o el TLC con los EE.UU., no va a generar mayor desarrollo, sólo más aperturismo. Seguir taxativamente el discurso neoliberal, como se hace en El Salvador, en una forma que lo hace indistinguible de los EE.UU., traerá consecuencias adversas. El país debe atacar los problemas internos, como la pobreza, el desempleo, la salud, la corrupción, etc., con políticas públicas designadas para tal efecto. El no hacerlo afectará su capacidad de liderazgo regional y traerá efectos negativos para la integración regional. El libre comercio por si solo no va resolver esto, y esto incide en la integración. La evidencia internacional demuestra que los países que han realizado esfuerzos públicos a atacar los problemas del subdesarrollo son los que sacan mayor provecho de la globalización. El libre comercio, como señala Donelan (1990:34-35) "*es simplemente el mercantilismo de los más fuertes*", sean éstos grupos domésticos o Estados. Así, seguir la retórica sin los recursos para apoyarla puede convertirse en un bumerang. Por lo tanto, la apertura o integración global no debe verse como un sustituto de la integración regional, ni de los esfuerzos nacionales por el desarrollo, por el contrario, deben promoverlo.

Tercero, debe promoverse una participación efectiva de la sociedad civil en la construcción del regionalismo. Si entre los objetivos de la integración está el convertir a la región en una comunidad económica y política, basada en la democracia, eso no se va lograr sólo con la inter-acción de los Gobiernos y el activismo de los grupos empresariales de la región. La región debe darle forma a una verdadera integración social que incluya no sólo la libre movilidad de personas sino también los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, seguridad social. Sólo así los ciudadanos centroamericanos podrán ver a Centroamérica como la casa común, la casa donde desean vivir y prosperar.

Finalmente, debe promoverse un crecimiento económico y apertura externa basados en productividad, salarios justos y derechos laborales. El crecimiento y estabilidad basados en remesas de emigrantes ilegales en los EE.UU. es contraria al

interés nacional de los Estados en el largo plazo. Algunas de sus consecuencias negativas ya se sienten en la forma de violencia juvenil, ruptura de familias, injerencia externa en los asuntos internos de los países, cambio en conductas sobre el trabajo. En El Salvador, por ejemplo, se está experimentando una escasez de mano de obra en actividades productivas como la recolecta del café y la zafra de la caña, por las migraciones y por las remesas, ya que quienes las reciben ya no quieren trabajar. El Salvador comienza hacer lo impensable años atrás: importar mano de obra de otros países centroamericanos (ver <http://www.laprensagrafica.com/> 6 de noviembre/2005). Estos son los retos que la región debe afrontar si realmente se plantea una inserción externa exitosa.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva de El Salvador (2004) *Revista Trimestral enero-febrero marzo*, San Salvador: BCR.
- BULMER-THOMAS, Victor (1997), *Open Regionalism in Central America: Theory and Practice*. Ponencia presentada en la Annual Conference of Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México, 17-19 de abril de 1997.
- BULMER-THOMAS, Victor (1998) “La Unión Aduanera: un Imperativo para la Integración Regional en América Central”, en José A. Sanahuja y José A. Sotillo (eds) *Integración y desarrollo en Centroamérica: Más allá del libre comercio*, Madrid: IUDC/UCM, pp.113-139.
- BULMER-THOMAS, Victor y DOUGLAS KINCAID, A (2001) *Centroamérica 2020: hacia un modelo de desarrollo regional*. Cuaderno de Ciencias Sociales No.121, San José, Costa Rica: Flacso.
- CASTILLO ZELEDON, Mario (1970) *El Régimen de Libre Comercio en Centroamérica*, San José, Costa Rica: Educa.
- CORDOVA MACIAS, Ricardo (1996) “El Salvador: Transition from Civil War”, en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds) *Constructing Democratic Governance: Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp.26-49.
- CRISTIANI, Alfredo (1990) “Intervención del Presidente de El Salvador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Pensamiento Centroamericano*, Vol.45 (208), pp.81-87.

Declaración de San Salvador, en *Pensamiento Centroamericano*, Vol.46 (212), julio-septiembre 1991, pp.62-68.

DONELAN, Michael (1990) *Elements of International Political Theory*, Oxford: Caledonia Press.

EGUIZABAL, Cristina (1994) "El Problema de la Seguridad en Centroamérica: el caso de El Salvador", en Luis G Solis Rivera y Francisco Rojas Aravena (eds) *De la Guerra a la Integración: La Transición y la Seguridad en Centroamérica*, San José, Costa Rica/Chile: Fundación Arias Para la Paz y el Progreso Humano-FLACSO, pp. 75-96.

EICKHOFF, Walter (2004) *Union Europea Ampliada y sus Relaciones con Centroamérica*, Guatemala: <http://www.incep.org/>.

GONZALEZ ORELLANA, Mauricio (1993) *Centroamérica: La Dimensión Institucional de la Integración Económica*. Documento de Trabajo No.35, San Salvador: FUSADES.

KEOHANE, Robert O y NYE, Joseph S (1989) *Power and Interdependence*, New York: HarperCollins.

La Nación, Costa Rica, 02 de septiembre de 1995.

McCLELLAN, D.H (1972) *The Central American Common Market: Economic Policies, Economic Growth, and Choices for the Future*, USA; Praeger Publishers.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1992) *Memoria de Labores*, San Salvador: RREE.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2000) *Memoria de Labores junio 1999-mayo 2000: Hacia una Nueva Alianza Internacional*, San Salvador: RREE.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2003) *Memoria de Labores junio 2002-mayo 2003*, San Salvador: RREE.
- MORAVCSIK, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- MORGENTHAU, Hans J (1986) *Política entre las Naciones: la Lucha por el poder y la paz*, Argentina: Gcl.
- NESTER, William (1995) *International Relations. GeoPolitical and GeoEconomic Conflict and Co-operation*, New York: HarperCollins.
- NUGENT, J.B (1974) *Economic Integration in Central America: Empirical Investigation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SANAHUJA, José A (1997) "Integración Regional en América Central, 1990-1997: Los Límites del Gradualismo", en *AMERICA LATINA HOY*, No.17, pp. 43-58.
- SANAHUJA, José A (1998) "Nuevo Regionalismo e Integración en Centroamérica, 1990-1997", en José A Sanahuja y José A Sotillo (eds) *Integración y Desarrollo en Centroamérica: Más Allá del libre comercio*, Madrid: IUDC/UCM, pp. 13-58.
- SELIGSON, Mitchell A (1993) "Actitudes de la población centroamericana frente a la Integración Política y Económica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol.19 (2), pp.7-24.
- SELIGSON, Mitchell A y PIA SCARFO, María (1998) "El Público y los Legisladores: Apoyo para la Integración Regional Centroamericana", en Victor Bulmer-Thomas (ed) *Centroamérica en Reestructuración: Integración Regional en Centroamérica*, San José, Costa Rica: Flacso, pp.309-345.

SIECA (1972), *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Estudio No.5, Programa de Integración Física, Guatemala.*

SIECA (1973) *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década.* Tomo 1., BID/INTAL, Buenos Aires, Argentina.

SIECA (1982) “El Proceso de Integración Económica Centroamericana: Evaluación Crítica de Algunas Experiencias, en *Integración Latinoamericana* Año.7, No.65, pp.4-13.

SOL CASTELLANO, Jorge (1972) “Proceso de la Integración Económica Centroamericana”, en *Revista de la Integración Centroamericana*, No.4, pp.45-100.

UNION EUROPEA (2005) *El Salvador: Informe estratégico 20002-2006*, [http://www.delnic.cec.eu.int/ es/3 de Nov.2005](http://www.delnic.cec.eu.int/es/3 de Nov.2005).

ZOELLICK, Robert B (¿) *Comerciar en Libertad, la nueva Empresa de las Américas*, <http://www.embajada usa.org.ve/>.

Páginas de Internet:

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 2000.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 02 de marzo/2001.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/>24 de septiembre/2002.

<http://www.laprensahn.com/> 6 de febrero/2001.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 6 de febrero/2003.

<http://www.sieca.org.gt/>marzo 2003.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 2003.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 23 de julio/2003.

<http://www.laprensagrafica.com.sv/> 6 de octubre/2003.

<http://www.laprensagrafica.com/> 6 de noviembre/2005.

<http://www.minec.gob.sv/> 13 noviembre del 2003.

<http://www.nacion.co.cr/> 20 junio/2002.

<http://www.oas.org/OASpage/crisis/Elsalvador>.

<http://www.sieca.org.gt/marzo/2003>.

[http://www.terra.com.gt/14 de julio/2003](http://www.terra.com.gt/14-de-julio/2003).

[http://www.nacion.co/2 de noviembre del 2005](http://www.nacion.co/2-de-noviembre-del-2005).

LA INTEGRACION CENTROAMERICAN: UNA MIRADA DESDE COSTA RICA

DANIEL MATUL

Introducción

El presente trabajo busca realizar un análisis sobre las perspectivas nacionales e implicaciones de política exterior en torno a los procesos de integración regionales y subregionales en América Latina y el Caribe. Intenta explicar cuales son los principales factores que contribuyen a definir la relación del sistema político costarricense con los mecanismos regionales de integración.

Para lograr ello, se ha dado preeminencia al conjunto de regulaciones, normas acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y declaraciones emanados, tanto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como de otros procesos regionales como el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla o el Plan Puebla Panamá, entre otros, haciendo particular énfasis en las actuaciones hechas a lo largo de los últimos años. El Estudio ha sido elaborado de manera integral con el fin de

ofrecer una visión más completa de la posición nacional, al tiempo que ha hecho el esfuerzo por guardar estrecha relación con la agenda oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

En el ámbito nacional, hacer referencia a Centroamérica, en términos de integración, genera tantas oportunidades de unión como de desunión, de encuentro como de desencuentro, de optimismo como de escepticismo. Es indudable que el país con frecuencia ha mostrado su escepticismo, aislamiento o distancia frente a los procesos que buscan integrar a la región. Tal actitud ha sido perceptible casi desde el mismo momento en que ocurre la independencia centroamericana y que, adquiere mayor significado y profundidad a medida que se asienta el Estado nacional. No obstante lo anterior, este trabajo también postula que la relación entre Costa Rica y Centroamérica lejos de caracterizarse por la abulia y el desentendimiento, ha sido dinámica y propositiva. Este hecho, es observable de manera sobresaliente después del relanzamiento del proceso de integración regional, con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

De esta forma, el artículo aborda en su primer acápite el tema de la integración desde los dos procesos generacionales de la integración (ODECA y SICA); así como las principales críticas al proceso actual. El segundo apartado parte de los discursos nacionales que han condicionado la política exterior costarricense frente a los procesos de integración regional, para contrastarlos, de seguido, con las actuaciones nacionales en el ámbito centroamericano.

En los apartados tres y cuatro se aborda las relaciones del país (acápites tres) con la Unión Europea (en el marco del Diálogo de San José) comprendiendo al menos dos períodos importantes 1984-1994 y 1995-2005. Asimismo, se analiza (acápites cuatro) la relación del país con los Estados Unidos a partir de dos premisas básicas. La primera de ellas afirma que, no se puede analizar la relación bilateral de los últimos diez años sin, necesariamente, tener que observar a Centroamérica.

La segunda premisa, parte del hecho que esta relación se ha desarrollado históricamente en ciclos bien definidos de intervención y olvido, los cuales se suceden en fases de diversa duración desde 1898 hasta la fecha, y que prevalecen por encima y a pesar de, coyunturas específicas como la del 9/11.

Antecedentes

El desarrollo de la integración económica centroamericana es el primero de todos los procesos que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. El 16 de junio de 1951, se constituye, pues, la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA), conocida también como la Carta de San Salvador, en donde se establecen los cimientos para la constitución de un Mercado Común en la región centroamericana. La ODECA contemplaba la creación de un Consejo Económico, que entre sus funciones estaban el estudio de los problemas económicos de la región y la elaboración de estudios directos ante los gobiernos, en busca de una mayor cooperación y articulación de procesos que faciliten la integración. Se contemplaba, además, que este Consejo pudiera eliminar las barreras económicas que truncaran la integración económica.

En un inicio se concretó de forma bilateral. Entre 1951 y 1957 los Estados de la región abrieron sus fronteras al comercio recíproco mediante la suscripción de tratados bilaterales de libre comercio, a través de los cuales se intercambiaban, sin impuestos de aduana, una lista de productos negociada entre los países signatarios de dichos convenios.¹ Cada uno de estos tratados tuvo una corta duración (entre 1 y 4 años) y el régimen

1 BOLAÑOS SANTOS, Eduardo. El Mercado Común Centroamericano. Serviprensa Centroamericana, sin lugar, enero de 1981. Firmaron, pues, tratados bilaterales de libre comercio en 1951 El Salvador-Nicaragua y El Salvador-Guatemala. En 1953 firmaron El Salvador-Costa Rica. Durante 1955 firmaron Guatemala-Costa Rica; un año después, en 1956 lo hacen Guatemala-Honduras. Finalmente, en 1957 firmaron El Salvador-Honduras.

de libre comercio se establecía con base en listas específicas. Además, las partes se reservaban la facultad de retirar de las listas algunos productos si ello convenía a sus intereses.²

Debido al éxito alcanzado por las iniciativas bilaterales desarrolladas entre 1958 y 1960, los países de Centroamérica inician la negociación de tratados de carácter más amplio. De esta forma, el 10 de junio de 1958, en Honduras, se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con lo cual se abre el período de tratados multilaterales, por medio de los que se establecería una zona de libre comercio regional.

Hacia 1960 el intercambio comercial entre los cinco países del área sobrepasó los 35 millones de pesos centroamericanos. En febrero de 1960, Miguel Idígoras Fuentes, Presidente de Guatemala; Ramón Villena Morales, Presidente de Honduras y José María Lemus, Presidente de El Salvador, firmaron el Convenio de Asociación Económica entre estos tres países, con el objetivo de aumentar el consumo de artículos producidos en la región, facilitar su intercambio por la vía del libre comercio, así como acelerar el Programa de Integración Económica de Centroamérica. Este sería el fundamento del Mercado Común Centroamericano. A partir de entonces, el libre comercio no se realizó más con base en listas, sino que se extendió y generalizó a todos los productos originarios o manufacturados de los cinco países de la región. Únicamente se consignaron en lista aquellos productos sujetos a regímenes especiales de excepción o a restricciones que los separan del libre comercio total.

El 13 de diciembre de 1960, en la ciudad de Managua, los países de Centroamérica, tomando en cuenta, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio Centroamericano sobre equiparación de Gravámenes

2 FUENTES MOHR, Alberto. La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica. Instituto para la Integración de América Latina-BID, Buenos Aires, 1973.

a la Importación (y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria), los Tratados bilaterales de libre comercio e integración económica y el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, celebraron el Tratado de Integración Económica Centroamericano.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1962, los gobiernos de los países de Centroamérica deciden sustituir la Carta de San Salvador, suscrita el 14 de octubre de 1951, con el fin de dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, que establezca los órganos que aseguren el progreso económico y social, así como que eliminen las barreras que los dividen.

Sin embargo, este proceso se vio truncado con el surgimiento de la guerra entre Honduras y El Salvador (1969), pues ambas naciones rompieron relaciones comerciales y diplomáticas. Durante la década de 1970, se realizaron esfuerzos tendientes a normalizar la situación por medio de un mecanismo que se denominó *Modus Operandi*. En este contexto, al iniciar la década de 1980, el Mercado Común Centroamericano llegó al colapso. A pesar de los logros alcanzados durante el período de auge del Mercado (que llegó a absorber entre el 30 y el 40% de la producción regional), se debilitó fuertemente debido a la influencia de variables derivadas de un cambio en el entorno económico mundial y elementos extraeconómicos, entre los cuales destaca la exacerbación de los conflictos político-militares, especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.³

Hacia finales de la década de 1980, luego de los logros alcanzados en el ámbito político por el Plan de Paz Esquipulas II, los esfuerzos regionales retoman el proceso de integración económica que culminaría con la firma del Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala, luego de un proceso que tomó alrededor de seis años consolidar.

3 FERNÁNDEZ y ABARCA. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?

Del Mercado Común al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

La década de 1990 auguró buenos resultados para el conjunto de los países centroamericanos. Se consolidó la era de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas tanto intra como extra-regionalmente. Fueron cerca de 10 años (1987-1997) para alcanzar la paz (Nicaragua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996). Luego de un historial político, caracterizado por el autoritarismo y la represión, en todos los países del área se constituyen gobiernos civiles electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.

En el ámbito de la integración regional, se experimentó un renovado esfuerzo para revitalizar su institucionalidad. Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES⁴, (Volcán Masaya, octubre 1994), se instituye el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, que se convertiría en el nuevo marco de referencia para la integración del Istmo. Este nuevo marco conceptual y programático fue complementado con la firma del Protocolo de Guatemala (Antigua, 1993); el Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995).

4 La ALIDES representó por primera vez la adopción de una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región, concebida como una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo para promover la sostenibilidad política, social, cultural y ambiental de las sociedades centroamericanas. Con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible ALIDES, durante la Cumbre de Masaya, Nicaragua de octubre de 1994, el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, adquiere un nuevo marco de referencia que se complementa con el Tratado Marco de Integración Social (San Salvador 1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (San Pedro Sula 1995), el Protocolo de Guatemala (Guatemala, 1993) y el Protocolo de Tegucigalpa (1991).

Sin embargo, a pocos años de su inicio, el Sistema mostraba serias dificultades para ejecutar y administrar adecuadamente la agenda regional a través de un complejo y disperso entramado institucional, que impedía un efectivo cumplimiento de los compromisos comunitarios adquiridos. En 1997 los Presidentes centroamericanos solicitaron a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) un diagnóstico que permitiera replantear la organización institucional del Sistema. Como resultado de ello, se configuró el *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*.

Tal reforma al SICA buscó reducir sustantivamente la dispersión del esquema de funcionamiento institucional de la integración, el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de la Secretaría General; establecer un equilibrio de la agenda en sus diferentes variables: políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales. Así como la creación de mecanismos para el financiamiento del Sistema. Desafortunadamente, los deficientes esfuerzos para construir consenso sobre estos cambios y la falta de voluntad política de los gobiernos, contribuyeron al estancamiento primero e inhibieron después, la implementación de tales reformas. Finalmente, el Huracán Mitch afectó el reordenamiento de las prioridades de Centroamérica y el ajuste de la agenda.

Entre 1998 y el 2002, los esfuerzos por rescatar la reforma fueron retomados en tres momentos diferentes. En el año 2001, el ex Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, lanzó a sus homólogos de Centroamérica el *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*. En febrero del 2002, con la *Declaración de Managua*, los Presidentes de Centroamérica retoman, únicamente, el tema de las reformas al Protocolo de Tegucigalpa (marco legal de la integración) y al Protocolo de Guatemala (marco legal de la integración económica) para crear un mecanismo de solución de controversias comerciales. Ese mismo año, el 22 de setiembre, el Presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, con base

en la *Declaración de Panamá II* y en el *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*, plantea de nuevo la reforma al PARLACEN.

A inicios del 2004 las instituciones de la integración centroamericana fueron objeto de serios cuestionamientos, tanto de la sociedad civil como de los propios gobiernos de la región, cuyos presidentes coincidieron en la necesidad de someter a una revisión a todo el sistema, en particular al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia. En este contexto se llevó a cabo el Foro Regional “*Repensando la Integración Centroamericana: Recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*”.⁵

Este Foro permitió dos procesos importantes alrededor de esta segunda generación de reformas al Sistema de la Integración. En primer lugar, aceleró la instalación de una Comisión Ad Hoc, nombrada por los Presidentes de la región con el fin de estudiar la reforma del Sistema.⁶ En segundo lugar, se propició la articulación de una posición conjunta, por parte del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) sobre este proceso. A raíz de ello, en la XXV Cumbre Ordinaria del SICA, celebrada en San Salvador, 15 de diciembre de 2004, se acordó llevar adelante el Replanteamiento Integral del Sistema de la Integración Centroamericana.

5 Este Foro fue organizado por la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Vid. FUNPADEM. Memoria del Foro Regional Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad. San Salvador, mayo de 2004.

6 Esta dinámica brindó la oportunidad para que dicha Comisión conociera, no solamente los resultados del Foro, sino también, las opiniones de las distintas autoridades del SICA, PARLACEN, directores del Comité Consultivo del SICA, entre otros.

La Política Exterior de Costa Rica: visiones para Centroamérica

Hacer referencia a Centroamérica, en términos de integración, genera tantas oportunidades de unión como de desunión, de encuentro como de desencuentro, de optimismo como de escepticismo. De esta manera, las diferentes visiones sobre la región varían de manera pendular desde aquellas que apuestan por la unidad, la unión regional, la patria grande como destino único (visión morazánica); hasta aquellas que ven en Centroamérica un proceso histórico excluyente (visión desde el Caribe o desde aquellos actores que no han estado presentes en un proceso que ha sido eminentemente estatal). Las posiciones intermedias (visión cartaga) ven a Centroamérica tanto como una oportunidad (donde es conveniente participar), como una amenaza (donde es conveniente apartarse de la región). Finalmente, las visiones externas (CEPAL, BID, PPP, entre otras) apuestan por una alternativa pragmática en función de las oportunidades que ofrece la región en términos de mercado frente a procesos similares MERCOSUR, NAFTA y otros.⁷

La visión cartaga del proceso regional integracionista ha tenido en Costa Rica enfoques coincidentes o puntos de vista alternativos. Por ejemplo, Rojas Aravena explica que desde la independencia la política exterior costarricense hacia Centroamérica se ha debatido entre el aislamiento y la intervención.⁸ De otro lado, se explica que la Centroamérica histórica, producto de las fracturas del período colonial y poscolonial, adolece de una identidad regional, lo que ha generado una relación *sui generis* entre sus Estados. Como resultado de ello, lejos de acercarse, los países se separaron.

7 PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Región, San José, Costa Rica, 1999.

8 ROJAS ARAVENA, Francisco (Coordinador). Costa Rica y el Sistema Internacional. Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1990, pp. 11-19.

VISIONES DE CENTROAMÉRICA E
 IMPLICACIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Visiones	Actores	Implicaciones de Política Exterior
Morazánica	Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua.	Política exterior en función de una Centroamérica unida; pero con enormes dificultades para superar diferendos o conflictos de tipo fronterizo y en ocasiones de tipo comercial.
Cartaga	Estados: Costa Rica. Recientemente, Panamá, Belice y República Dominicana.	Permanente actividad de política exterior regional en aquellas áreas que representen una ventaja nacional y escepticismo frente aquellas que signifiquen desventajas o riesgos para la política doméstica.
Caribe/ Excluyente	Entidades o grupos intraestatales o local-regionales: Regiones autónomas; grupos étnicos nacionales; organizaciones de grupos afrocaribeños o indígenas; regiones excluidas u olvidadas históricamente, entre otros.	Como hasta ahora la integración ha sido un proceso estatal (desde arriba); las voces o discursos alternativos "desde abajo" han tenido poco o bajo impacto en la toma de decisiones, particularmente en materia de política exterior.
Externas	Estados y Organismos internacionales: Organismos financieros internacionales (BID, CEPAL); iniciativas estatales (Plan Puebla Panamá, Proyecto Harvard-INCAE, Proyecto Centroamérica 2020). Hay, también, una participación de grupos empresariales (regionales e internacionales) y otros grupos de presión.	Convergencia del apoyo estatal hacia las propuestas y agendas de los organismos internacionales en función del proceso de integración centroamericana a la economía mundial.

Fuente: Elaboración propia con base en Estado de la Región, 1999.

Los intereses impuestos desde las capitales, liderados por los gobiernos y los grupos económicos poderosos nacionales inspiraron, por tanto, una política exterior hacia la región en donde cada Estado persigue la obtención de metas nacionales; de manera tal que, la integración es desintegrada. Esta condición, es la que define la política exterior de Costa Rica frente a los diferentes procesos o reintentos de articular la integración centroamericana.⁹

Desde otro punto de vista, es justamente el desarrollo de las relaciones comerciales costarricenses lo que define los vínculos nacionales con Centroamérica. El inicio de las exportaciones de los cultivos del café, banano, azúcar, carne y cacao colocaron a Costa Rica en los mercados de Europa, Sudamérica y Estados Unidos, durante el proceso de desarrollo "hacia afuera" a partir de 1870. De su lado, el período de industrialización por sustitución de importaciones puso a Centroamérica como el mercado natural del país en 1951. No obstante, el fracaso del Mercado Común Centroamericano (MCC) y el tránsito hacia un esquema de promoción de exportaciones obligó al país a diversificar sus productos y sus mercados. En este contexto, Centroamérica es un mercado más, no será el único, ni el más prioritario.¹⁰

En otra dirección, se ha señalado que la ambivalente relación de Costa Rica con Centroamérica obedece a una respuesta histórica y recurrente en torno a la seguridad del país. Desde 1848 con la constitución de la República y los primeros intentos para entablar relaciones diplomáticas con otros Estados se generó una fuerte tensión entre los países de la región que pretendía mantener la Unión (Nicaragua, Honduras y El

9 ALFARO, José Miguel. La integración como instrumento de desarrollo. En, ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor). Centroamérica: condiciones para su integración. FLACSO, San José, Costa Rica, 1982, pp. 111-123. Ver, también, ALFARO, José Miguel. Costa Rica y la integración centroamericana. En, ROJAS ARAVENA, Op. Cit. 1990.

10 OSTERLOF, Doris. Costa Rica y su comercio exterior. En, ROJAS ARAVENA, Op. Cit. 1990. Pp. 211-243.

Salvador) y Costa Rica.¹¹ El país por tanto, siempre actuó con cautela para no generar situaciones que pusieran bajo amenaza la estabilidad del país. Incluso la recurrencia del tema continuará tanto el siglo XX, cuando se crea el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), en 1962, pero Costa Rica participa en calidad de observador con el fin de "mantener una relación de buena vecindad con los gobiernos de los Estados miembros y guardar de esa manera un delicado equilibrio en el área que salvaguardara la seguridad nacional."¹² De igual manera, el mismo patrón se observa durante el proceso de negociación y firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, en 1995.

Hay quienes analizan la relación política de Costa Rica con Centroamérica, haciendo la distinción entre la política multilateral del país en el marco de la integración y la política bilateral costarricense para sus vecinos regionales. De esta manera, la política multilateral en el marco de la integración surge como una respuesta a problemas concretos. Ello, por supuesto, implica que habrá temas que se resuelven en el marco de la integración y, en consecuencia, habrá otros temas de la agenda internacional de la región que se resolverán en el plano de la política bilateral. Por tal motivo, Costa Rica mantendrá distancia de la integración, en tanto, la vía diplomática bilateral sea el mecanismo adecuado para resolver su agenda internacional.¹³ Habrá temas como la acción conjunta contra el

-
- 11 OBREGÓN, Clotilde. *Costa Rica: Relaciones exteriores de una república en formación, 1847-1849*. Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1984, pp. 85-114.
- 12 VOLIO, Fernando. *El militarismo en Costa Rica*. Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1985. Ver, también, en: ZAMORA, Fernando. *Militarismo y Estado constitucional en Costa Rica*, Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica, 1997.
- 13 CARRERAS, Rodrigo. *El multilateralismo en la política exterior*. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, Nos. 48 y 49, tercer y cuarto trimestre, segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994, pp. 9-13. También en: RHENÁN-SEGURA, Jorge. *Costa Rica y las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad nacional, Heredia, Costa Rica, 1997.

narcotráfico, el tráfico internacional de vehículos; las votaciones conjuntas para puestos en órganos mundiales y hemisféricos o la sostenibilidad del ambiente, que se pueden realizar con esfuerzos multilaterales. De igual manera, habrá temas de la agenda estratégica nacional que deberán resolverse de forma bilateral dadas las características del sistema político costarricense.

Contrario al tradicional discurso aislacionista y reservado (o visión cartaga) de Costa Rica hacia Centroamérica, hay enfoques que señalan que dicha visión es producto de una creencia mitológica nacional que ha sentado las bases de su discurso en función de las diferencias y las asimetrías. Por tanto, es indispensable hacer una revisión más reposada para observar que la política exterior costarricense ha sido sumamente activa en la región.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar, entonces, que la posición oficial frente a los procesos políticos de integración ha mostrado un marcado escepticismo en temas estratégicos. Es decir, en materia de integración centroamericana, pareciera que Costa Rica mediatiza lo regional en función de una lectura nacional de sus intereses y ventajas en este contexto. Sin embargo, durante la última década es posible observar que la política exterior ha transitado de una participación restringida y escéptica a una participación amplia (en materia comercial, medio ambiente, turismo, sistema financiero, seguridad, entre otros), pero restringida en lo político.

14 SOLIS, Luis Guillermo. La política exterior de Costa Rica en Centroamérica (1994-1998): de la hermandad renuente al activismo fraterno. En, NARANJO, Fernando y SOLÍS, Luis Guillermo (editores). Paz, integración y desarrollo: política exterior de Costa Rica, 1994-1998. AFOCOI, CEI, Escuela de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1999, pp. 95-134.

La estructura y la tradición en el Ministerio de Relaciones Exteriores

En el documento Guía de la Política Exterior de Costa Rica¹⁵ se afirma que la región centroamericana es una prioridad a fin de mantener relaciones armoniosas y prósperas, tanto con sus vecinos inmediatos (Panamá y Nicaragua) como con los del resto de Centroamérica, con los cuales comparte y favorece el proceso de integración centroamericana, en el marco de la ALIDES. En este contexto, el país ha ocupado la Presidencia Pro-témpore del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y mantiene de manera activa su diplomacia en las instituciones de la integración.¹⁶

La Dirección de Política Exterior es la dependencia encargada de establecer los procedimientos a seguir con el objetivo de promover las relaciones con otros Estados u Organismos. Las funciones de esta Dirección se encuentran distribuidas por áreas de trabajo. Para Centroamérica, existen dos maneras de establecer los vínculos y las relaciones diplomáticas: el Departamento de Política Bilateral (diálogo entre Estados) y el Departamento de Política Multilateral (diálogo en organismos mundiales, regionales, hemisféricos).

El Departamento de Política Multilateral organiza sus funciones en virtud de ejes temáticos o por su vinculación a los distintos organismos internacionales. Para el caso de Centroamérica existe la denominada División de Integración. Es la encargada de dar seguimiento, organizar, apoyar y participar activamente en las actividades que se realizan en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), particularmente en los siguientes temas: a) la Reunión de Presidentes; b) el Consejo de Ministros; c) la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Además, existen diferentes instituciones gubernamentales costarricenses que participan en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o en órganos regionales:

15 <http://www.rree.go.cr/politica-externior/>
16 Idem.

INSTITUCIÓN ÓRGANO REGIONAL

Asamblea Legislativa de Costa Rica	Foro de Presidentes Legislativos Centroamericanos (FOPREL)
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
Ministerio de Salud	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
Ministerio de Educación (MEP)	Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura (ICECU)
Ministerio de Ciencia y Tecnología	No aparece especificado
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD (Programa Frontera Agrícola y Corredor Biológico Mesoamericano) Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD
Ministerio de Comercio Exterior	Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Consejo de la Integración Social (CIS) Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (Secretaría General)
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	No aparece especificado

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto Nacional de la República.

Costa Rica y la Institucionalidad Centroamericana

A. La Reunión de Presidentes

Costa Rica es miembro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y en este contexto ha ratificado casi todos los instrumentos que han dado vida a la integración regional. El país únicamente no se ha adherido a órganos importantes del SICA como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Desde la creación del SICA Costa Rica ha tenido importantes aportes en materia de política regional e integración.

La propuesta del Presidente Rodríguez. El *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*, presentado por el ex-Presidente Miguel Ángel Rodríguez, en momentos de parálisis de la institucionalidad regional, constaba de tres partes. La primera parte se dedica a sugerir medios para lograr un mejoramiento en materias como el desarrollo humano y lucha contra la pobreza. La segunda parte se concentra en aspectos claves para la revitalización del programa de integración económica. Finalmente, se hicieron recomendaciones para lograr una reforma a la institucionalidad de la integración. En materia de desarrollo humano y lucha contra la pobreza, se hizo un llamado a reconsiderar objetivos fundamentales de la integración como el fortalecimiento de variables como la educación, la salud, la paz y la democracia.

Se propuso, también, la puesta en marcha de un Plan de Lucha contra la Pobreza y la implementación de un Programa más amplio de Desarrollo Humano, que se enfoque en mejorar la inversión de los Estados centroamericanos en aquellas variables que inciden directamente en la capacidad de los individuos para generar ingreso, tales como: los sistemas de salud; y el acceso a la educación. Por tanto, se consideró

imperativo el establecimiento de compromisos por parte de los gobiernos para elevar los niveles de inversión pública en salud, educación y vivienda. Como resultado de ello, se establecieron las siguientes metas en el corto plazo en materia de inversión en educación y salud:

- Adoptar el compromiso de destinar mayores recursos a inversión social (salud y educación), el cual puede darse de forma gradual hasta alcanzar el límite óptimo.
- Establecer una meta de gasto público en Educación del orden del 6% del PIB para el año 2006, el cual puede alcanzarse mediante el compromiso de incrementar anualmente dicho rubro de gasto, de manera escalonada y proporcional, según lo que cada país necesite para alcanzar ese nivel.
- Establecer una meta de gasto público en Salud del orden del 5% del PIB para el año 2006, el cual puede alcanzarse mediante el compromiso de incrementar anualmente dicho rubro de gasto, de manera escalonada y proporcional, según lo que cada país necesite para alcanzar ese nivel.
- Establecer programas específicos a nivel regional para combatir el analfabetismo, que asciende a casi 6.5 millones de personas en la región.
- Establecer programas especiales para ayudar a que los jóvenes y adultos que no hayan podido completar su escolaridad básica, lo puedan lograr.
- Desarrollar programas regionales para fomentar la educación en materia científica y tecnológica.

En cuanto a la revitalización del programa de integración económica se recomendaban líneas de acción en materia de comercio, sistemas financieros y sobre el Plan Puebla-Panamá. En relación con el comercio se hizo especial énfasis en el comercio intraregional, el mejoramiento de la competitividad, el corredor logístico, la red de comunicación terrestre, las adunas, las telecomunicaciones, los puertos y otros temas

logísticos. Teniendo en consideración estos aspectos se recomendaba lo siguiente:

- Aprobación del Tratado Centroamericano de Soluciones de Controversias Comerciales.
- Aprobación del Tratado Centroamericano sobre el Comercio de Servicios e Inversión.

Por otra parte, los temas prioritarios de la agenda sobre sistemas financieros se concentraron en: a) la aprobación del Acuerdo Centroamericano para la supervisión financiera recíproca con el fin de facilitar la supervisión consolidada de los grupos financieros regionales; b) la homologación de los mercados centroamericanos de deuda pública, con el objetivo de establecer reglas comunes para la negociación y liquidación de la deuda pública. La propuesta en este sentido procuraría que las agencias públicas que emiten deuda (Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales) adopten políticas uniformes que cumplan con estándares internacionales para la negociación y liquidación de sus operaciones de financiamiento y control monetario.

En lo relacionado con el Plan Puebla-Panamá se recomendaba las siguientes acciones:

- Acelerar los trabajos planteados para el Plan Puebla-Panamá, particularmente con el nombramiento de algunas subcomisiones de las ocho iniciativas del Plan.
- Encargar a las Subcomisiones que, a más tardar el 15 de diciembre del 2001, presenten las propuestas respectivas para que se concreten los proyectos enmarcados en estas ocho iniciativas.

Asimismo, el Plan del Presidente Rodríguez propuso varias líneas de acción para lograr una reforma a la institucionalidad de la integración, con el fin de que dotarlas de mayor eficiencia

y eficacia, así como para que se de un uso racionalizando de los recursos. En primer lugar, se sugirió la integración del Comité Ejecutivo, hasta ahora sin resultado alguno, como una instancia que fortalezca, tanto la preparación adecuada de las decisiones de la Reunión de Presidentes, como su seguimiento. Como líneas de acción inmediata se establecieron las siguientes:

- Integrar el Comité Ejecutivo, a más tardar el 30 de noviembre de 2001. Los integrantes del Comité Ejecutivo serán nombrados por los señores Presidentes, y tendrán un perfil como el requerido para los Comisionados Plan Puebla-Panamá.
- Que el Comité Ejecutivo del SICA evalúe los presupuestos y programas de las distintas secretarías e instituciones del SICA, con miras a alcanzar una ejecución e implementación eficiente de los mandatos y acuerdos de la Reunión de Presidentes, y que presente un informe a los Ministros de Relaciones Exteriores en los primeros 30 días de funcionamiento. Deberán a su vez informar a sus respectivos gobiernos sobre las evaluaciones realizadas.
- Que el Comité Ejecutivo vele porque se cumplan los mandatos del Presente Plan de Acción.
- Presentar su programa de trabajo para cumplir a cabalidad con los mandatos del artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa.

De igual manera, planteó una reforma al Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano. De Manera tal que, se consideró fundamental, para el adecuado funcionamiento del PARLACEN, realizar una reforma del Tratado Constitutivo en los siguientes aspectos:

- Conformar el PARLACEN por legisladores en ejercicio de cada país;
- Establecer dos periodos ordinarios de sesiones por año de un mes cada uno;

- Eliminar la potestad de nombrar a los ejecutivos de más alto nivel de los organismos regionales.
- Que el PARLACEN pueda proponer leyes uniformes.

Por atraparte, también se planteó una reforma al Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, con la intención de contar con una instancia más efectiva que a su vez permita un uso más austero de los escasos recursos. Las reformas consistieron en lo siguiente:

- Reconocimiento del derecho de los centroamericanos a mecanismos alternativos de solución de conflictos y al arbitraje fuera de la Corte;
- Derogación el inciso f) del artículo 22 que da competencia a la Corte para intervenir en conflictos entre poderes dentro de cada Estado;
- Modificación del sistema de nombramiento de los magistrados de manera que la Corte esté conformada por magistrados en ejercicio de cada país, escogidos por los Presidentes de los Poderes Judiciales;
- Otorgar un carácter AD-HOC a la Corte, de manera que esta se reúna solo cuando es convocada.
- Conocimiento de los casos con remuneración por el sistema de dietas, que no sean de dedicación exclusiva, ni tengan obligación de residencia en la sede.
- Las reformas deben entrar en vigencia para cada país al momento de realizar la ratificación.

La propuesta del Presidente Pacheco. En esa misma dirección, el 24 de setiembre del 2002, durante su discurso ante el Pleno del Parlamento Centroamericano, el Presidente de Costa Rica, Dr. Abel Pacheco de la Espriella presentó una propuesta para la reforma de este organismo. Tal propuesta contenía los siguientes aspectos:

- Reducir el número de parlamentarios de cada país ante el PARLACEN a un número no mayor de cinco por cada país. Personalmente, abogo por un máximo de tres diputados por país.
- Eliminar la elección específica de diputados ante el PARLACEN e integrar este órgano con diputados miembros de los Parlamentos Nacionales. Así funcionó el Parlamento Europeo en sus inicios y así funciona actualmente el PARLATINO.
- Eliminar la retribución especial a los diputados ante el PARLACEN de forma que cada diputado, reciba, únicamente, la dieta que le corresponde como Miembro de un Parlamento Nacional.
- Eliminar el doble fuero de inmunidad y privilegio que actualmente protege a cada diputado ante este Parlamento, de manera que esos fueros se limiten al que cada diputado tiene en su país como miembro del Parlamento Nacional y a la protección que reconoce el Acuerdo Sede.
- Eliminar la cláusula que convierte automáticamente a cada ex Presidente de la República y a cada ex Vice-Presidente de los países de la región en un diputado ante el PARLACEN.
- Dejar claramente expresado, mediante las reformas que sean pertinentes, la naturaleza jurídica del PARLACEN como órgano del SICA.
- Someter el Presupuesto del PARLACEN al sistema de auditoría y fiscalización del SICA, cuya responsabilidad, el Protocolo de Tegucigalpa, asigna al Consejo Regional de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Circunscribir la función del PARLACEN a dos periodos anuales, de un máximo de treinta días cada uno, para conocer materias propias de la integración en campos en donde, el SICA le reconozca competencias.

La propuesta de reforma de Costa Rica frente al Tratado Marco de Seguridad Democrática¹⁷ Durante el año 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica preparó una serie de propuestas y recomendaciones, que se presentaron en la XXIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, celebrada en El Salvador, el 4 de abril de ese año. Tales propuestas se concretaron en el 2002, como la posición oficial de Costa Rica frente a la reforma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y frente a la agenda de seguridad regional de la Comisión de Seguridad. Los resultados fueron los siguientes:

Sobre la naturaleza del concepto de seguridad en el Tratado. Para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, una de las principales debilidades que presenta el Tratado estriba en la poca claridad conceptual con que se aborda el término de seguridad. Por este motivo, una revisión del texto del Tratado debe ser iniciada desde conceptualizaciones como la de la Seguridad Humana. Con ello, se busca redirigir los esfuerzos de seguridad hacia una agenda donde el desarrollo, y no los temas estrictamente militares, sea el tópico dominante de la agenda. Así, pues, en este sentido el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, considera pertinente plantear sobre este particular las siguientes observaciones:

No existe en el Tratado una clara diferencia entre los ámbitos de la seguridad y de la defensa. Por tal circunstancia es necesario elaborar una definición más precisa de cada uno de ellos, donde se establezca de forma más adecuada la temática que deben comprender y el tipo de respuesta que cada una de ellas requiere. Además, se debe incluir la segregación de los aparatos de seguridad en donde se distingan las responsabilidades propias de defensa nacional y aquellas

17

Tomado de MATUL, Daniel y TORRES, Carlos. *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad*. FUNPADEM-CRIES, San José, Costa Rica, 2004.

propias de la seguridad pública.

Se debe entender la seguridad como concepto amplio y positivo que da prioridad a la necesidad de las personas de vivir en paz y de contar con los medios políticos, económicos y sociales para una vida digna. Implica la ausencia de riesgos y amenazas provenientes de un ataque militar, presión política o coacción económica. No obstante, el concepto de defensa debe estar limitado a las funciones propias que realizan las Fuerzas Armadas. En este sentido, Costa Rica considera que la defensa no engloba a la seguridad, como creen algunos países, si no que sucede todo lo contrario. Por tanto, no se puede aplicar el instrumento militar a la totalidad de los casos de seguridad, pues ello significa aplicar a la sociedad las leyes y las reglas de guerra, lo que, como resultado de ello, sería la militarización del poder político. Asimismo, es preciso distinguir el texto del Tratado aquellos países que poseen el Fuerzas Armadas y aquellos no las tienen.

Sobre el Título I: Estado de Derecho. En relación con el tema de los esfuerzos por erradicar la impunidad (artículo 6), Costa Rica considera que se debe reforzar los aspectos referidos a lo que es la persecución y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, pues no se contemplan en el Tratado Marco.

Por otra parte, es necesario incorporar dentro del texto del Tratado la ratificación, por parte de los Estados centroamericanos, de instrumentos internacionales que no están considerados en el texto actual, como: El Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; La Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes; La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y el Estatuto del Tribuna Penal Internacional. Con ello se pretende que estos instrumentos, luego de ser asimilados internamente, refuercen los límites civiles que existen sobre las Fuerzas Armadas.

Sobre el Título II: Seguridad de las Personas y sus Bienes. En este particular, es la posición de Costa Rica reafirmar que los aspectos a los que se refiere el artículo 11, son exclusiva competencia de las instancias judiciales y policiales, por lo que se debe proscribir la participación de las Fuerzas Armadas de los mecanismos que en este artículo se consideran. Por tanto, Costa Rica considera que dicho artículo debe ser derogado o reformado.

Por otra parte, es conveniente continuar con los esfuerzos que están encaminados a profundizar las reformas judicial y policial. En el campo judicial, es necesario: a) fortalecer la carrera judicial; b) lograr la garantía constitucional de financiamiento que permita una aplicación eficiente de la administración de la justicia y; c) fomentar el crecimiento de la resolución alternativa de los conflictos.

En relación con el ámbito policial es necesario: a) incorporar mejores controles internos y externos sobre la acción policial; b) es importante incorporar estrategias coactivas y promoción de esquemas de policía y; c) fortalecimiento de la capacidad de investigación y de proyectos de capacitación y profesionalización del aparato policial.

En el nivel de la cooperación, es necesario incorporación de actores muy activos como lo son, los Jefes de Policía de la región y los representantes de los órganos judiciales para que se logren dinamizar los niveles de colaboración existentes. Es importante, además, detener la carrera armamentista en las sociedades centroamericanas, mediante políticas que restrinjan la adquisición y uso de armas ilegales por parte de los Estados y la población. En este Título, resulta importante incorporar un artículo donde las partes se comprometan a realizar una reasignación de recursos del presupuesto propiamente militar hacia áreas de desarrollo humano, económico y social que en cada sociedad se considere prioritario. La ganancia de ello, se podría denominar "dividendos para la paz".

Sobre el Título IV: Seguridad Regional. En el ámbito de la seguridad regional, para Costa Rica es imprescindible continuar tomando distancia en relación con los asuntos militares. No es

procedente que Costa Rica asuma como suyos compromisos de defensa regional y conjunta, que no sean aquellos que ya están previstos en el Sistema Interamericano (Tratado de Asistencia Recíproca).

Es importante, también, incorporar un nuevo Título en relación con la solución pacífica de controversias, pues no están claramente definidas en el Tratado Marco. De este modo, se lograría contar con una serie de mecanismos de prevención de conflictos y donde se definan las instancias para su sometimiento, procedimientos, así como de acciones de diplomacia preventiva para aquellas áreas que por su potencial de conflictividad lo ameriten.

Para Costa Rica, resulta relevante la creación de un acuerdo de cooperación policial y judicial, que resultaría importante para profundizar la reforma en éstas áreas a través de: a) mecanismos de cooperación donde se fortalezcan los programas de capacitación y profesionalización de la policía; b) auditorías policiales en materia de Derechos Humanos; c) coordinación policial en la lucha contra el narcotráfico, desminado, el control de armas pequeñas y cooperación fronteriza. Además de incorporar mecanismos de cooperación que fortalezcan la independencia de la administración de la justicia e incorporar un enlace de los representantes de los órganos judiciales.

B. El Consejo de Ministros

Como es sabido, el Consejo está integrado por los ministros de cada ramo vinculados a la integración. La tarea fundamental del Consejo es dar seguimiento a la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes. El órgano principal de coordinación es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Alrededor de este último Consejo se celebran las diferentes reuniones intersectoriales. Los principales temas de la agenda del Consejo de Ministros en el período 1998-2002 fueron los siguientes:

**AGENDA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SEGÚN CUMBRES PRESIDENCIALES (1998-2002)**

Temas tratados	CUMBRE (Ciudad y fecha)	Número de Acuerdos¹⁸
Migración, Unión Aduanera Centroamericana	Granada, Nicaragua (20 junio 2002)	2
Gobernabilidad Democrática, Libre Comercio con EUA, crisis Argentina, atentados terroristas Perú, Colombia	San Salvador, El Salvador (24 marzo 2002)	4
Enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa, enmienda al Protocolo de Guatemala	Managua, Nicaragua (27 febrero 2002)	3
Relanzamiento de la Integración, TLC con EUA, desarrollo económico ligado al Plan Puebla Panamá	Copán, Honduras (27 de enero 2002)	1
Terrorismo, seguridad, apoyo EUA por ataques 11 septiembre	Zamorano, Honduras (19 septiembre 2001)	1
Alza precios petróleo, Plan Puebla Panamá, procesos de paz	Ciudad de Guatemala (27 agosto 2001)	1 (Comunicado de prensa) Seguridad,
paz, situación Golfo de Fonseca	Pochomil, Nicaragua (30 marzo 2001)	1
Desastres Naturales, Educación y cultura, Mecanismos de Consulta	Ciudad de Guatemala, Guatemala (19 octubre 1999)	4

18 Por acuerdos se incluyen las siguientes: Declaraciones, comunicados conjuntos, memorias, enmiendas y protocolos.

Estrategia con EUA para reconstrucción pos Mitch	Tegucigalpa, Honduras (4 febrero 1999)	I (Ayuda memoria)
Huracán Mitch y reconstrucción	Comalapa, El Salvador (9 noviembre 1998)	I
Asuntos de la Integración Centroamericana y su reforma	San Salvador (4 febrero 1998)	I

Fuente: TORRES, Carlos. Inventario del estado actual de las instituciones de integración regional: un examen del conjunto de regulaciones, normas, acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y declaraciones emanadas de los órganos del sistema durante los últimos 10 años. Ponencia presentada para el Estado de la Región. San José, Costa Rica, 2002.
<http://www.estadonacion.or.cr/Region2003/Paginas/ponencias.html>

De igual manera, ha sido prioridad regional la reactivación y profundización del proceso de integración económica, con el lanzamiento del Plan de Acción Económico en el año 2002. En este contexto, se han dado pasos importantes hacia la conformación de la Unión Aduanera, particularmente en la homologación de las condiciones arancelarias y aduanales.¹⁹ El 20 de junio del 2002 Costa Rica decidió adherirse al proceso de Unión Aduanera.

Ha participado, también, en el inicio de las Negociaciones del ALCA; en la Estrategia Regional Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI (en el marco

19 La estrategia de liberación de los obstáculos que afectaban el comercio intrarregional, como también la iniciativa que concretó con la firma del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos; fueron logros a los que se sumaron avances en materia de homologación de procedimientos aduaneros, creación de aduanas integradas, periféricas y yuxtapuestas, la convergencia de nuevas políticas macroeconómicas para la región, la armonización de más del 85% de los rubros del arancel externo, la adopción del Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, el Código Aduanero y su reglamento y la suscripción del Convenio de Servicio e Inversiones, entre otros. En, SICA, Memoria de Labores, 2003. www.sgsica.org

de ALIDES); así como en el lanzamiento del Plan Puebla-Panamá y en la negociación de un acuerdo de asociación comercial en el marco del nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, firmado en el año 2003.

A los anteriores hechos, vale la pena agregar la participación la armonización de legislación pesquera, las vedas coordinadas entre los países para la protección de la fauna marina y el inicio de un proyecto de fomento y promoción de los recursos pesqueros en los lagos, ríos y lagunas de Centroamérica coordinado por la Secretaría General del SICA, a través del ente encargado, la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA). En el mismo sentido, hay que señalar lo realizado en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible, el cual ha llevado a consolidar la marca "Centroamérica tan pequeña...tan grande" dentro de las iniciativas llevadas cabo por la Agencia de Promoción Turística Centroamericana (CATA).

C. La Comisión de Seguridad de Centroamérica

El ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del Sistema de Integración, por parte de Costa Rica, indica la activa participación del país en el Consejo de Ministros. Durante la celebración de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, llevada a cabo en San José, Costa Rica, el 23 de agosto del año 2002, Costa Rica propuso los objetivos del país durante el ejercicio de la Presidencia. Entre los principales temas y prioridades se encuentran el tema de los emigrantes, el medio ambiente, el turismo, la integración económica, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, la integración cultural, el desarrollo transfronterizo, reformas al acuerdo centroamericano de candidaturas, entre los más importantes.

En el marco de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, acordaron adoptar el *Proyecto Centroamericano contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas*; así como adoptar un Convenio Regional que facilite la coordinación y la cooperación entre las respectivas policías nacionales para la prevención y el combate de los delitos de carácter cultural y ecológico.

Además de estos temas, la agenda que analizaron los jefes de la diplomacia centroamericana comprendió, entre otros asuntos, la convocatoria del Comité Ejecutivo del SICA, el plan de acción SICA-CARICOM, que comprendía temas comerciales, políticos y de cooperación; y el seguimiento a los acuerdos de la Cumbre Presidencial celebrada en Montelimar, Nicaragua.

La Comisión de Seguridad. La participación de Costa Rica en la Comisión de Seguridad ha sido muy activa. A raíz de los resultados de la Conferencia Centroamericana sobre armas pequeñas y livianas, celebrada en San José, en diciembre del año 2001, la Viceministra de Relaciones Exteriores, Elayne Whyte, planteó una propuesta con el fin de lograr mayor control y transparencia en las transferencias de armas en el istmo centroamericano. El planteamiento de Costa Rica incluye propuestas y acciones (matriz de actividades) que deben atender los gobiernos, las policías, organismos regionales y la sociedad civil para cumplir con los compromisos sobre transparencia en las transferencias de armas.

Por otra parte, dentro de la CSC, Costa Rica ha planteado, entre otras cosas, la propuesta de reforma al artículo X del Tratado Centroamericano sobre Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropriados o Retenidos Ilícita o Indebidamente. (IX Reunión de la Autoridades Centrales, 23 y 24 de abril de 2001, El Salvador). Además, en relación con el control de armas (recolección de armas ilícitas en manos de civiles, tenencia de armas y tráfico ilegal de armas) Costa Rica propuso ante la CSC lo siguiente: a) que la instancia regional de

coordinación y ejecución sea la CSC y la SG-SICA; b) que la recolecta de armas se realice por la vía de conocimiento público, campañas y a través de ONGs y gobiernos; c) el combate de flujo de armas por medio de intercambio de información, cooperación policial.

En cuanto al tema de la Seguridad Regional, particularmente lo relativo al capítulo de Balance Razonable de Fuerzas Militares y de Seguridad Pública, la CSC ha llamado la atención de los Estados Parte del TMSDCA para que cumplan con este compromiso, salvo aquellos en los que Costa Rica y Panamá mantienen reservas. En virtud de ello, se sugirió, en el seno de la CSC, que en lo que respecta al análisis del Plan Anual de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad se aborde en las agendas de la Subcomisión de Seguridad en vista de que éste incluye medidas de Seguridad Pública y, de esta forma, permitiría una mejor integración de Costa Rica y Panamá, pues en temas de Seguridad Pública no tienen reservas.

Por otra parte, en cuanto al Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua en donde se involucre la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región en conjunto con la sociedad civil, Costa Rica expresó su interés por considerar lo que a seguridad pública corresponda. Finalmente, el pasado 15 de junio Costa Rica estuvo cerca de participar en la creación de una Fuerza de respuesta Rápida frente a las llamadas amenazas emergentes a la seguridad de Centroamérica. Luego, el Gobierno de Costa Rica manifestaría que por la tradición civilista y los mandatos constitucionales, Costa Rica no puede ser parte de una estructura de esa naturaleza.

La Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica. En este marco, Costa Rica participa en conjunto con los jefes de policía de Centroamérica y República Dominicana con el fin de coordinar medidas para combatir el crimen organizado, principalmente el narcotráfico, los secuestros, el tráfico de

armas, el contrabando y el robo de autos; así como fortalecer los mecanismos de intercambio de información y de experiencia acumulada. Luego de los ataques terroristas del 11 de setiembre la agenda de la Asociación, con la activa participación de Costa Rica, se ha ampliado hacia las acciones contra el terrorismo, tal y como quedó reflejado durante la reunión sostenida por los jefes de policía en San Salvador, el 20 de abril de 2002.

Durante la Décima Reunión de Jefes de Policía, realizada en Nicaragua en junio del 2002 se acordó realizar una operación conjunta total, denominado Plan Sin Fronteras, que se aplicaría desde la fronteras sur de México hasta Panamá, contra la delincuencia, especialmente al crimen organizado internacional que realiza el robo de vehículos, tráfico de drogas, de armas de guerra y los inmigrantes ilegales. La decisión de los jefes de Policía del Istmo que se reunieron entre el 6 y 7 de junio del 2003, en Montelimar, Nicaragua, fue impulsada como un "plan piloto" previo a la desaparición de las aduanas y oficinas migratorias en cada país de la región. Con la Unión Aduanera, se espera que en diciembre de 2003, en Centroamérica sólo haya aduanas en las fronteras con México en el Norte y con Costa Rica en el Sur.

El Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, ICESPO. El Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, ICESPO, lo firmó el entonces Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, Fernando Naranjo, el 8 de julio de 1996. No obstante, fue durante la XV Cumbre de Presidentes de Centroamérica (agosto de 1994), realizada en Costa Rica, que los Presidentes acordaron dar inicio a un proceso de coordinación de acciones y establecimiento de mecanismos para compartir información en el combate de la delincuencia; así como estructurar un cuerpo regional antidrogas a fin de coordinar acciones que permitan fortalecer la lucha contra el narcotráfico y, de igual manera, diseñar un plan de entrenamiento policial común, el cual debería incluir la

instalación de un instituto de capacitación regional para cuerpos de policía civil.

Desde entonces Costa Rica ha participado en las actividades del ICESPO tanto en el Marco del Taller de Trabajo Regional: Seguridad Ciudadana y Capacitación Policial en Centroamérica (febrero de 1996); como en los seminarios organizados por el ICESPO, como el Seminario sobre Técnicas de Prevención y Control de Drogas y el Primer Post Grado Formador(a) de Formadores (as) de Género en las Instituciones Policiales (noviembre del 2002).

Costa Rica y la Unión Europea (UE)

El primero de Mayo del 2005, la Europa de los quince incorporó a diez nuevos miembros con lo que se generó un espacio geográfico, en el cual concurren 25 países miembros; con una población cercana a los 455 millones de personas y un PIB que en su total alcanza el 25% del PIB mundial.

Este espacio territorial constituye actualmente el principal socio, en términos de cooperación, de América Latina y el Caribe. La Unión Europea aporta alrededor del 60% de toda la ayuda al desarrollo. En el período 1997-2004 la Unión Europea concedió de forma anual a Centroamérica un promedio de 145 millones de euros. La UE ha tenido especial cuidado en apoyar temas importantes como los derechos humanos, la construcción fortalecimiento de la democracia, el desarrollo rural integrado, la prevención o reconstrucción ante catástrofes, el desarrollo social y la integración regional.

La puerta de entrada por Centroamérica:

Diálogo de San José

Durante la década de 1980, la turbulencia política que caracterizó a la región, así como el proceso para la firma y

consolidación de la paz, proporcionaron el contexto dentro del cual se originó un proceso de diálogo político continuo entre la Comunidad Europea (Unión Europea actualmente) y Centroamérica denominado “Diálogo de San José”. La primera reunión se realizó en 1984 y se denominó San José I. Luego siguieron varias reuniones (II, III, IV, V) hasta 1989. Por medio de las Reuniones Ministeriales, el Diálogo de San José se institucionalizó mediante la celebración con regularidad de estas reuniones oficiales a fin de dar seguimiento a la evolución de los procesos iniciados en 1984.²⁰

Ello significó la apertura a un mecanismo oficial de negociación permanente alrededor de una agenda común para Centroamérica. De igual manera, permitió armonizar los diversos enfoques políticos entorno a la Cooperación Política Europea (CPE). Asimismo, el diálogo de San José logró tener un efecto a dos niveles importantes. Por un lado, alcanzó altos grados de compromiso por parte de los Estados para continuar y profundizar el diálogo y la negociación entre ellos. Por otra parte, el diálogo facilitó, en un inicio, la visibilización de actores sociales civiles, anteriormente opacados. Posteriormente, ello se ha traducido en un apoyo para la apertura de espacios reales de participación de la sociedad civil.

A pesar de ello, en los primeros años de la década de 1990, el Diálogo de San José mostraba señales de agotamiento. El proceso fue retomado tanto en Florencia (1996) y en Madrid (2002). Actualmente, la Unión Europea orienta los flujos de la cooperación regional hacia la ampliación y profundización de la integración. Tal orientación posee tres ejes básicos: a) apoyo a la integración regional, a la implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad; b)

20 UGALDE, Edgar. Costa Rica y la Comunidad Europea. En, ROJAS ARAVENA, Op. Cit. 1990, pp- 71-97.

fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y; c) reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.²¹

Este mecanismo de diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica se ha caracterizado por poseer tres ejes importantes. En primer lugar, la resolución de conflictos y surgimiento de nuevos modelos de desarrollo económico y social. En segundo lugar, la estabilización política de la región a través de la democracia. Finalmente, la protección de los derechos humanos y el mejoramiento del aparato institucional.²² Costa Rica no ha podido escapar a esta tendencia que la obliga a vincularse de manera activa y regional en Centroamérica, dadas las condiciones que plantea este mecanismo de relación entre la Unión Europea y los países del área. Esta situación hace que el país se incorpore activamente a procesos de integración económica centroamericana, como por ejemplo, la Unión Aduanera Centroamericana, el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios, así como la necesidad de profundizar el proceso de integración regional, liberalización del comercio regional y reforma económica en la región centroamericana.

La puerta de entrada bilateral: el comercio

La relación comercial de Costa Rica con la Unión Europea no puede ser dejada de lado. Europa representa el segundo mercado de destino, después de los Estados Unidos, y es el tercer proveedor después de Estados Unidos y Centroamérica.

-
- 21 UNIÓN EUROPEA. Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José. Oficina de la Delegación de la Comisión Europea e Costa Rica, San José, Costa Rica, 2003.
- 22 FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ. Estudio sobre participación e incidencia de la sociedad civil en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea en Costa Rica. Fundación Arias- ALOP-CID. San José, Costa Rica, 2003.

En el año 2002 Costa Rica exportó \$864 millones e importó \$773 millones, lo que se tradujo en un saldo comercial favorable de \$90 millones. En otras palabras, el país envía un 16% de sus exportaciones totales a la Unión Europea.²³

Costa Rica regula su régimen de comercio con la UE por medio de los siguientes mecanismos: a) la Organización Mundial del Comercio (OMC); b) el Régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga y c) el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre Centroamérica y la UE.

No obstante, aunque las relaciones políticas han sido cordiales y los flujos comerciales confirmen una balanza comercial superavitaria, han existido roces fundamentales debido al impacto negativo, tanto al incremento en las restricciones a las exportaciones del país al régimen de banano; como por la crisis de precios en el café y el banano; como por la desaceleración de las exportaciones de componentes de alta tecnología específicamente de INTEL.

Asimismo, en el año 2001 y en cumplimiento por lo establecido en el reglamento 2501/2001 de la UE²⁴ las autoridades europeas acordaron la eliminación de preferencias arancelarias a productos como plantas, follajes, flores, hortalizas y frutas. Las gestiones del Gobierno de Costa Rica, en conjunto con sectores productivos, lograron que la entrada en vigencia de esa medida, originalmente prevista para aplicarse a partir de enero del 2003, se pospusiera al 1 de

23 Datos obtenidos de www.comex.go.cr

24 Dicho Reglamento prevé que los países que se benefician de los regímenes arancelarios eventualmente pueden “graduarse” cuando se cumplen una serie de índices que los europeos han elaborado para determinar supuestamente que esos productos ya no necesitan el apoyo de esas preferencias arancelarias. Se calcula que el arancel promedio de los productos costarricenses que se encuentran afectados por la graduación tendrían que pagar cuando entre en vigencia plenamente esta medida es alrededor de un 8%, lo que en términos comerciales puede hacer la diferencia entre ser competitivo o no en un determinado bien.

noviembre de ese año y se dosificara, de tal forma que en esa fecha se restituyera el 50% del arancel y en marzo del 2004 el 50% restante.

La segunda puerta de entrada: la cooperación

La cooperación con América Central actualmente se realiza en concordancia al Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas regiones (1993); y en el contexto de mecanismos tales como el Diálogo de San José y los procedimientos para su renovación acordados en Florencia (1996) y Madrid (2002). Este mecanismo de diálogo político ha sido actualizado con la suscripción de un nuevo Acuerdo de diálogo político y de cooperación, firmado en diciembre del 2003, conocido como "Diálogo de San José".²⁵

Los principales acuerdos multilaterales entre la Unión Europea y Centroamérica son: a) el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación Entre la Comunidad y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; b) el segundo Acuerdo Marco de Cooperación, firmado entre la CEE y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en San Salvador el 22 de febrero de 1993; c) el primer Acuerdo Marco de Cooperación para América Central (Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985 y; d) Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración

25 COMISIÓN EUROPEA. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica. Comisión Europea, Dirección general de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Bruselas, 2004.

Centroamericana sobre las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Marcha de la Cooperación Comunitaria.

En el nuevo esquema planteado en el Acuerdo de diálogo político y de cooperación (2003), se transita hacia el fortalecimiento de la integración centroamericana, como medio a través del cual se puede fortalecer la estabilidad democrática en la región. Durante el período 2002-2006, establecido en el programa regional de cooperación, la Unión Europea destino en total €31 millones para Costa Rica; €60 millones para El Salvador; €77 millones para Guatemala; €138 millones para Honduras; €176 millones para Nicaragua; €24 millones para Panamá y €75 millones para el Programa Regional.

En el ámbito de la cooperación bilateral UE-Costa Rica, a lo largo de últimos quince años la ayuda ha tenido como promedio anual un total de €4. La agenda de cooperación ha tenido como principales temas la gestión sostenible de los recursos naturales; la protección del medio ambiente; la modernización y reforma de la administración pública. Es importante señalar que las universidades e instituciones científicas costarricenses han tenido una significativa participación en el programa INCO de la cooperación científica financiado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea.

El fundamento sobre el cual se establece la agenda de cooperación bilateral es el Programa de desarrollo de Costa Rica, así como en los principios de cooperación de la Comisión Europea establecidos en el Memorando de Entendimiento suscrito en marzo de 2001. Se considera, también, el informe estratégico del período comprendido entre 1998 y 2000. Para el período 2002-2006 los programas de cooperación de la Comisión Europea con Costa Rica responderán a tres ejes prioritarios, y su aporte económico a cada una de ellas se debe circunscribir dentro del monto, de 31,5 millones de euros, establecido en el Memorando de Entendimiento suscrito en marzo de 2001: a) modernización y descentralización de la administración pública (35-40% del presupuesto indicativo); b)

cooperación económica (25-30% del presupuesto indicativo); cooperación científica y tecnológica (25-30% del presupuesto indicativo).²⁶

Hasta el año de 1996, fecha en que se abrió la Delegación en Nicaragua, San José era la sede de la única Delegación de la Comisión Europea en Centro América. Así, durante muchos años, el país fue el centro de un programa de amplio alcance sobre derechos humanos y de proyectos de democratización en toda la región centroamericana. Este protagonismo terminaría con la decisión de cerrar la Delegación de la Comisión de la Unión Europea en Costa Rica y, en su lugar, dejar únicamente una Oficina de Asuntos de Negocios para Costa Rica y Panamá.

Costa Rica y los Estados Unidos

El presente acápite analiza la relación de Costa Rica con Estados Unidos a partir de dos premisas básicas. La primera de ellas afirma que, no se puede analizar la relación bilateral de los últimos diez años sin, necesariamente, tener que observar a Centroamérica. La segunda premisa, parte del hecho que esta relación se ha desarrollado históricamente en ciclos bien definidos de intervención y olvido, los cuales se suceden en fases de diversa duración desde 1898 hasta la fecha, y que prevalecen por encima y a pesar de, coyunturas específicas como la del 9/11.²⁷

26
27

En http://www.delcri.cec.eu.int/es/eu_and_costa_rica/cooperation.htm
Ver, por ejemplo, ROJAS ARAVENA y SOLÍS, Luis. *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EEUU en Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988. También, ver: BOOTH, John Allan. Central America and the United States Cycles of containment and response. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, 3er y 4to Trimestre, Segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994, pp. 25-39.

En el período posterior al fin de la Guerra Fría, se han producido dos ciclos bien definidos. El primero (de olvido) puso fin al período de intervencionismo más largo de la historia (1954-1991). Tuvo su inicio hacia el final de la administración del Presidente George Bush y se prolongó a lo largo de las dos administraciones de Bill Clinton. El segundo (de intervención) se inició con el establecimiento de acuerdos para el patrullaje conjunto de aguas y espacio aéreo centroamericano en 1995, se profundizó con la proclamación del Plan Colombia en 1997 y se ha prolongado hasta nuestros días. Es en este segundo momento que se presentan los acontecimientos del 9/11 y el reforzamiento de la línea de Washington hacia los gobiernos del área por primera vez en más de una década.

Sin embargo, el interés de la Administración Clinton por Centroamérica fue tardío. No fue sino hasta finales de 1994, en el marco de la primera Cumbre de las Américas en Miami, que Centroamérica y los EEUU lograron concretar un esbozo de plan de acción para sus relaciones en democracia, la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCA-USA).²⁸

Justamente, es en este contexto en que se produce el advenimiento de la Administración Bush y con ella la visión de Centroamérica como ámbito sensible para la seguridad nacional de los EEUU, particularmente, luego de los acontecimientos del 9/11. Así, ello facilitó la adopción de una estrategia para

28 Este documento, que en un primer momento se circunscribió al ámbito ambiental pero que fue ampliado y renovado en el año 2002 por la Administración Bush, es la mejor prueba de la baja prioridad de Centroamérica en la política exterior norteamericana. Si bien CONCA-USA es importante como símbolo de una nueva etapa histórica (fue el primer acuerdo suscrito entre los EEUU y siete gobiernos democráticos de Centroamérica), también es necesario decir que no conllevó el otorgamiento de recursos frescos para acelerar los procesos de transición democrática y reconversión productiva de los cuales la región estaba tan urgida. Tampoco vino acompañado, al menos durante la Administración Clinton, de la reiterada pero nunca cumplida promesa de negociar un acuerdo de libre comercio que mejorara los términos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe otorgada unilateralmente por los EEUU desde 1984.

Centroamérica compuesta por dos elementos: la lucha contra el terrorismo (que definida en términos amplios y ambiguos permite la restitución de mecanismos de control político y militar de ingrata memoria en el Istmo); y la negociación de un TLC cuya consecuencia más evidente será la virtual anexión comercial de Centroamérica al enorme mercado de la América del Norte.²⁹

No cabe duda que los atentados terroristas efectuados el 11 de setiembre del 2001, causaron un impacto en la política internacional y, obviamente, Centroamérica no escapó a esos efectos. Las acciones de Centroamérica, en esta dirección, pueden ubicarse en cuatro dimensiones inmediatas: a) La Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo (setiembre del 2001); b) los acuerdos tomados en el seno de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe (setiembre de 2001); c) los acuerdos de la reunión de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre del 2001) y d) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica (octubre del 2001).

Ello, pos supuesto, ha tenido implicaciones para la agenda bilateral y multilateral, como por ejemplo, las reuniones bilaterales entre El Salvador y Costa Rica (noviembre de 2001) y El Salvador y Belice (diciembre del 2001); la Cumbre CARICOM-SICA (febrero del 2002), la reunión trinacional de El Salvador, Honduras y Nicaragua (febrero del 2002); la Cumbre Comunidad Europea, América Latina y el Caribe (mayo del 2002) y la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (junio del 2002).

29 SOLIS, Luis y MATUL, Daniel. La región centroamericana. En, FUENTES, Claudio (editor) Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001. FLACSO-Chile, Santiago, 2004, pp.135-167.

En este contexto, especial relevancia cobró la Reunión de Presidentes realizada en Honduras, en donde los Presidentes de Centroamérica enviaron una carta la Presidente de Estados Unidos, Geroge W. Bush, en la cual expresan la visión compartida sobre la manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y la democracia, mediante la existencia de mercados libre y comercio abierto. Asimismo, expresaron su satisfacción ante la decisión del Presidente Bush, de avanzar en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica. Vale la pena destacar, también, que todos los países de Centroamérica formaron parte de la lista de naciones que apoyaron los ataques de la Coalición en Irak, a pesar de la fuerte oposición interna que hubo en cada uno de estos países.

Este nuevo período de acercamiento o intervención hacia la región no ha estado exento de desavenencias. Para el caso de Costa Rica, hay al menos dos episodios que merecen ser resaltados. En junio del 2002, el Presidente Abel Pacheco y el embajador de Estados Unidos, John Danilovich, firmaron un acuerdo para establecer lo que sería el Centro Latinoamericano para capacitar cuerpos policiales en el subcontinente. Los responsables de operar el Centro serían el Departamento de Estado y el Ministerio de Seguridad Pública. Este organismo pretendía apoyar el fortalecimiento de la justicia criminal en América Latina; la cooperación para abordar los problemas de narcóticos y crimen; así como brindar información de calidad y asistencia en fortalecimiento institucional para combatir el terrorismo, tráfico de estupefacientes, delitos financieros, tráfico de armas y de personas. Sin embargo, debido a presiones internas la ley para aprobar la creación del Centro no fue aprobada en la Asamblea Legislativa costarricense.

Por otra parte, Estados Unidos anunció que suspenderá la ayuda militar a países, entre ellos Costa Rica, porque no firmaría un tratado que concede inmunidad a los estadounidenses ante la Corte Penal Internacional (CPI). A pesar de que el Gobierno de los Estados Unidos aprobó una ley,

en agosto de 2002, donde prohíbe la asistencia militar a países, salvo algunas excepciones, que sean miembros de la Corte Penal Internacional; así como aprobó una enmienda en que prohibió el acceso a fondos bajo denominación *Economic Support Fund* (ESF), a finales de 2004, el país reitero su compromiso con la Corte.³⁰

Finalmente, la relación más importante para el país con Estados Unidos es la que se define a partir de la negociación de un Tratado de Libre Comercio. Durante los últimos diez años Costa Rica ha venido negociando tratados de libre comercio con distintos socios comerciales (México, República Dominicana, Chile, Canadá, Trinidad y Tobago, ente otros); además ha tenido también una participación activa en las negociaciones para el fortalecimiento de la integración centroamericana, la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la negociación multilateral en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). A pesar de ello, la relación con Estados Unidos sigue siendo la más importante de todas.

Actualmente, Estados Unidos es el principal socio comercial de Costa Rica. En el 2002, el 53.2% de las exportaciones estuvieron dirigidas a este mercado, mientras que el 53% de los productos que se importaron provinieron de este país. De igual manera, Estados Unidos ha sido el principal inversionista extranjero en Costa Rica. Durante el período 1998-2002 el promedio de la inversión extranjera establecida en el país de origen estadounidense fue del 58.3%.³¹

30 En su oportunidad, la vocera de la Embajada estadounidense en Costa Rica, Marcia Bosshart, aseguró que el programa conjunto de lucha contra las drogas y la posible instalación de una academia de justicia hemisférica no se verían afectados con el anuncio de suspensión de ayuda.

31 MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: la posición nacional. Ministerio de Comercio Exterior, San José, Costa Rica, 2003.

Quizá por ello, es que se afirma que, tanto Costa Rica, como Centroamérica, no pueden hacer caso omiso de su geopolítica. No obstante, esta realidad está definida no sólo por una gran asimetría en términos de poder y escala, sino también por el hecho de que más del 50% de las exportaciones y de las importaciones del Istmo se dirigen o provienen del mercado norteamericano. Semejante dependencia, que tiene un correlato en términos culturales, constituye un factor que no puede alterarse en el corto plazo. Especialmente en un momento en que los EEUU se han vuelto dominantes no sólo en el espacio hemisférico, sino también en Europa.³²

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Aunque la integración centroamericana es una de las iniciativas más añejas de América Latina, su instauración real no ha sido posible en los últimos 50 años. Factores de tipo político, económico, geopolítico, naturales, entre otros, han contribuido a que su desarrollo permanentemente este sujeto a la voluntad de los gobernantes o a las coyunturas políticas y económicas del momento.

La etapa más reciente de la integración centroamericana se inauguró en 1990 en un marco democrático, en paz, con regímenes políticos electos por la vía constitucional y con una fuerte aspiración a que la sociedad civil participe activamente, que se tradujo en el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala. A pesar de ello, el proceso ha sido objeto de una serie de críticas a cerca de su desempeño y del impacto de la integración en el desarrollo social y económico de todas las personas.

32 SOLIS y MATUL, Op. Cit. Pp. 165.

La política exterior costarricense frente a los procesos políticos de integración ha mostrado un marcado escepticismo en temas estratégicos. En materia de integración centroamericana, pareciera que Costa Rica mediatiza lo regional en función de una lectura nacional de sus intereses y ventajas en este contexto.

En los últimos diez años es posible observar un tránsito de la política exterior desde una participación restringida y escéptica a una participación amplia (en materia comercial, medio ambiente, turismo, sistema financiero, seguridad, entre otros), pero restringida en lo político.

Este re-acercamiento con Centroamérica tiene como factor importante la relación del país con la Unión Europea. La evolución y renovación del Diálogo de San José hacia un nuevo esquema de relación planteado en el Acuerdo de diálogo político y de cooperación (1993) ha colocado como temas importantes para la región: a) el apoyo a la integración regional, a la implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad; b) el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y; c) la reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.

A pesar de que la relación UE-Costa Rica ha sido cordial y los flujos comerciales confirmen una balanza comercial superavitaria para el país, esto hecho no ha evitado que existan roces fundamentales debido al impacto negativo, tanto al incremento en las restricciones a las exportaciones del país al régimen de banano; como por la crisis de precios en el café y el banano; como por la desaceleración de las exportaciones de componentes de alta tecnología específicamente de INTEL.

La situación anterior genera algunas dudas sobre el futuro de las relaciones en el contexto de la firma de un acuerdo de asociación bi-regional; particularmente si se considera el renovado interés, desde la firma de la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCA-USA), que ha mostrado el principal socio comercial y político de Centroamérica y Costa Rica, Estados Unidos.

Este nuevo acercamiento de Estados Unidos hacia la región está matizado fuertemente por la presencia de dos factores fundamentales: la firma y ratificación (solo Nicaragua y Costa Rica no la han ratificado) del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana y la política exterior norteamericana en materia de seguridad luego de los atentados del 11 de setiembre del 2001.

Recomendaciones

Mayor relevancia en la región: La ambivalente relación de Costa Rica en relación con Centroamérica le ha privado de jugar un rol en el fortalecimiento de la integración centroamericana, especialmente, en materia de seguridad o en función del proceso de reforma integral del Sistema de la Integración Centroamericana. Ello es fundamental si se considera que el contexto actual ofrece nuevos temas que tienen simultáneamente un impacto en diferentes niveles, como por ejemplo la seguridad, el desarrollo social o ambiental de la región. La agenda estratégica de Costa Rica podría ser mucho más innovadora y multifacética en estos temas.

Pro-actividad y confianza mutua: Las relaciones estratégicas, tanto con los Estados Unidos, como con la Unión Europea, requieren obligatoriamente la preponderancia de un rol pro-activo independiente y autónomo. De manera tal que dicha autonomía no genere preocupación o desconfianza. Antes bien, permita tomar distancia de aquellos procesos que, en virtud de una relación subordinada, perjudiquen la construcción de un proceso de integración propio. Ello, implica, una activa negociación entre los Estados centroamericanos de manera que se logren consensos alrededor de opciones multilaterales viables que sean receptivos para los intereses de los Estados Unidos.

Usar conexiones sub-regionales para crear una comunidad: El aumento de los lazos económicos y políticos dentro de la región, institucionalizados en el Sistema de Integración Centroamericana, no se han traducido en una mayor influencia con los países del Istmo. Por tal motivo, cada paso o propuesta en materia de integración es vista, por le resto de los Estados, con escepticismo.

La seguridad como puerto de entrada: Es cierto que el tema de la seguridad (micro o macro) es uno de los temas que en el último quinquenio ha cobrado mayor relevancia. No obstante, hasta ahora las políticas regionales han privilegiado aquellas respuestas tipo “mano dura” o las que tienden a prestar relevancia a la participación de las Fuerzas Armadas. Costa Rica puede jugar un papel fundamental, en tanto, abanderada de aquellas políticas que atiendan el problema de la seguridad regional dentro de las instituciones democráticas.

Bibliografía

- BOLAÑOS SANTOS, Eduardo. *El Mercado Común Centroamericano*, Serviprensa Centroamericana, sin lugar, enero de 1981.
- BOOTH, John Allan. Central America and the United States Cycles of containment and response. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, 3er y 4to Trimestre, Segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994, pp. 25-39.
- CARRERAS, Rodrigo. El multilateralismo en la política exterior. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, Nos. 48 y 49, tercer y cuarto trimestre, segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994.
- COMISIÓN EUROPEA. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Comisión Europea, Dirección general de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Bruselas, 2004.
- COMISIÓN EUROPEA. *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José*. Oficina de la Delegación de la Comisión Europea a Costa Rica, san José, Costa Rica, 2003.
- FERNÁNDEZ, Mario y ABARCA, Ethel. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista? En, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Nos. 1-2, Vol. 21, Instituto de

Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, san José, Costa Rica, 1995.

FUENTES MOHR, Alberto. *La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica*. Instituto para la Integración de América Latina-BID, Buenos Aires, 1973.

FUENTES, Claudio (editor) *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*. FLACSO-Chile, Santiago, 2004.

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ. Estudio sobre participación e incidencia de la sociedad civil en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea en Costa Rica. Fundación Arias- ALOP-CID. San José, Costa Rica, 2003.

FUNPADEM. *Memoria del Foro Regional Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. FUNPADEM-IDCR, San Salvador, mayo de 2004.

MATUL, Daniel y TORRES, Carlos. *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad*. FUNPADEM-CRIES, San José, Costa Rica, 2004.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: la posición nacional. Ministerio de Comercio Exterior, San José, Costa Rica, 2003.

NARANJO, Fernando y SOLÍS, Luis Guillermo (editores). *Paz, integración y desarrollo: política exterior de Costa Rica, 1994-1998*. AFOCOI, CEI, Escuela de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1999.

OBREGÓN, Clotilde. *Costa Rica: Relaciones exteriores de una república en formación, 1847-1849*. Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1984.

PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible Proyecto Estado de la Región*, San José, Costa Rica, 1999.

RHENÁN-SEGURA, Jorge. *Costa Rica y las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad nacional, Heredia, Costa Rica, 1997.

ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLÍS, Luis. *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EEUU en Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988.

ROJAS ARAVENA, Francisco (Coordinador). *Costa Rica y el Sistema Internacional*. Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1990.

ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor). *Centroamérica: condiciones para su integración*. FLACSO, San José, Costa Rica, 1982.

SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo. *Centroamérica 2020: la Integración regional y los desafíos de sus relaciones externas*. Documento de trabajo No. 3. Institut für Iberoamerika. Hamburg. 2000.

VOLIO, Fernando. *El militarismo en Costa Rica*. Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1985.

ZAMORA, Fernando. *Militarismo y Estado constitucional en Costa Rica*, Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica, 1997.

INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: CRISIS DE LOS MODELOS REGIONALES Y AUSENCIA DE CERTIDUMBRES

JOSETTE ALTMANN BORBÓN*

Las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han marcado a la región de América Latina en las últimas dos décadas, desde el final de la Guerra Fría, han impactado de manera determinante los procesos de integración regional y subregional. La región latinoamericana es hoy día muy diferente a la de hace 20 años, donde la mayoría de los gobiernos son electos por la vía democrática y no hay ya, con una excepción, regímenes militares en el poder. Sin embargo, existe un creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías, lo que explica el surgimiento de una serie de “nuevos” liderazgos y movimientos político-sociales que están cambiando el mapa político de la región. Ello hace necesario un análisis de estos procesos y su impacto sobre el proceso de

* *MSc. Josette Altmann Borbón. Profesora de la Universidad de Costa Rica; Investigadora Asociada FLACSO - Secretaría General. Este es uno de los resultados del Proyecto “Crisis del multilateralismo y las paradojas de la integración latinoamericana y caribeña”, desarrollado sobre la base del Convenio de Colaboración entre el CeAl.CI de la Fundación Carolina y la Secretaría General de la FLACSO.*

integración pues su retórica, profundamente nacionalista y reivindicativa del “ser” nacional, pareciera en ocasiones superponerse a los objetivos integracionistas que esos mismos líderes proclaman.

Las falencias y debilidades de los procesos integracionistas están radicadas, de acuerdo con CEPAL, en cinco áreas fundamentales: i) ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; ii) las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; iii) carencias de efectiva institucionalidad comunitaria; iv) ausencia de coordinación macroeconómica; y v) trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración.¹

En la actualidad los procesos de integración sufren de un déficit de certidumbre que ponen en evidencia la fragmentación que caracteriza a América Latina en temas como liderazgos regionales, las realidades económicas de cada país, las asimetrías económicas y comerciales, los intereses encontrados por las potencias intermedias, el comercio, las visiones conflictivas sobre propuestas de desarrollo y un mapa geopolítico agitado debido a la confrontación ideológica entre Venezuela y Bolivia con EE.UU.

Por otro lado, podría decirse que en la región la diplomacia de cumbres o diplomacia de conferencias, se encuentra en un momento que parecería indicar de agotamiento. Si bien el diálogo y la articulación internacional han involucrado plenamente a países latinoamericanos y se han convertido en una de las principales fuentes de construcción de espacios para la concertación de políticas en términos subregional y regional, la falta de concreción de las iniciativas más relevantes genera pérdida de energía y voluntad en el proceso de carácter más general, que termina por perder credibilidad y se erosiona su legitimidad.² Adicional a todo ello, se debe tener en cuenta que

1 CEPAL, *Panorama de la inserción de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005*. Pp. 81

2 Rojas Aravena, Francisco (ed.). *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 2000. Pps. 133-147.

las realidades, los líderes y las agendas tanto de la UE como de América Latina, han cambiado bastante.

La IV Cumbre entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe en Viena, los días 12 y 13 de mayo del 2006, tuvo magros resultados. Fue un escenario donde se manifestaron más diferencias intra-latinoamericanas, y de esta región con la UE, que un espacio para la concertación de grandes temas mundiales y biregionales. El gran logro fue la naturaleza y contenido del Acuerdo de Asociación con Centroamérica que la UE propuso.

Dicho acuerdo es una propuesta integral construida en tres pilares: el comercial, la cooperación al desarrollo y el diálogo político. Este último, debido a las circunstancias por las que atraviesa la región sudamericana y su acuerdo “estrella” el MERCOSUR, lo convierte en el punto nodal del acuerdo birregional, además de ser el elemento diferenciador frente a otros vínculos o relaciones que tiene la UE con otra regiones, donde predominan las relaciones de cooperación o los lazos comerciales.³

Sin embargo, para Susanne Gratius América Latina al dejar de ser una región conflictiva perdió relevancia para la Unión Europea; y si se pretende, efectivamente, rescatar el diálogo político entre ambas regiones, el objetivo principal de las Cumbres eurolatinoamericanas debe ser la asociación estratégica birregional, puesto que en el contexto internacional éste abre nuevas oportunidades para acceder a una cooperación entre la UE y Latinoamérica o entre determinados países de ambas regiones.⁴

3 *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Casa América, FRIDE, Fundación Carolina, ICEI, Madrid, mayo, 2006.

4 Malamud, Carlos e Isbell Paul (eds.) *Anuario Elcano, América Latina 2004-05*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2005. Pps. 45-62.

Fragmentación en la integración regional

El panorama de la integración parece revuelto, aún y cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela han querido dar muestras de una voluntad unitaria reuniéndose de emergencia el 4 de mayo en Puerto Iguazú. Sin embargo, no se avanzó en el intento de disminuir el conflicto y las crisis por las que atraviesan la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), dos de los tres bloques sudamericanos, y que necesariamente afectan al tercero: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

La salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que envió a este organismo a una profunda crisis, así como del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela), enfrió aún más la integración. Esto, más la decisión de Bolivia anunciada por medio del Decreto Supremo 28.701 de la nacionalización de los hidrocarburos y del gas, suscrito por el presidente Morales, el 1 de mayo, ha puesto en el tapete importantes diferencias y distanciamientos entre los discursos integracionistas y las realidades del proceso, y han creado un clima de tensión entre Bolivia y Brasil, principal comprador del gas boliviano, además de afectar las relaciones con España, uno de los principales inversionistas de ese país.

El conflicto argentino-uruguayo por la construcción de dos plantas papeleras en territorio uruguayo sobre el Río Uruguay, y que Buenos Aires considera contaminantes, pone de manifiesto otras diferencias tan profundas como las referidas a las asimetrías existentes en las relaciones de los países que integran el MERCOSUR, más allá de los aspectos comerciales. Un conflicto que pudo encausarse con sensatez, sólo consiguió distanciar más a los dos países y anticipar una crisis mayor en el ya frágil bloque. El presidente Tabaré Vázquez retoma así un camino bilateral, iniciado por su predecesor Jorge Batlle, abriendo conversaciones con Estados Unidos sobre la proposición de este país de firmar de un Tratado de Libre

Comercio. Ello le otorga un mayor margen de maniobra a este pequeño estado vecino de los mayores poderes del MERCOSUR.

El tema de la resolución de conflictos no es sólo lo que está marcando la crisis de los bloques; también está el tema de las relaciones comerciales que pareciera haberse sobrepuesto a los mismos bloques regionales. Los países con un mayor volumen de intercambio comercial con los Estados Unidos son los mayores beneficiarios de un acuerdo de libre comercio hemisférico y los más interesados en negociar. Tal es la posición de México y Chile, de los países de América Central, el Caribe y de Colombia, Ecuador y Perú.

El surgimiento del ALBA.

Con la suscripción en La Habana el 30 de abril de 2006, del Tratado Comercial de los Pueblos entre Venezuela y Bolivia - los dos países con mayores reservas energéticas de la región- con Cuba, surge un elemento que podría ideologizar más de la cuenta las relaciones políticas y económicas de la región. Esta es la base del ALBA; una propuesta de integración planteada por el gobierno venezolano en respuesta al ALCA, en diciembre de 2001, en Isla Margarita, donde se expone una visión alternativa a los acuerdos de libre comercio lo que se fundamenta en tres principios básicos: 1. Oposición a las Reformas de Libre Mercado. 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-Mercado.⁵

La visión del presidente Hugo Chávez, que sostiene que si bien los países de América Latina conocen los fundamentos de la integración regional, carecen de una estrategia adecuada para implementarla⁶; y que los proyectos de integración “deben dejar

5

Chávez, H. Venezuela frente al ALCA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. 2003

de servir al imperialismo y a las oligarquías nacionales”⁷, para pasar a ser un instrumento del desarrollo económico de los sectores sociales de los pueblos.

El ALBA, a pesar de su carga ideológica, merece ser analizada. Desde su anuncio en diciembre de 2001, ha adquirido forma en los programas de gobierno de Venezuela, especialmente por su vinculación con las estrategias para el desarrollo definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, que especifican 5 equilibrios: en lo social, lo económico, lo político, lo territorial y lo internacional. Es así como el gobierno de Hugo Chávez persigue llevar a cabo el desarrollo endógeno tanto a nivel nacional, como a nivel regional.⁸

Otro aspecto que caracteriza el ALBA es el enfoque y manejo de los asuntos sociales, culturales, históricos, económicos y ambientales. Siendo que estos son los temas de mayor disenso con el ALCA, el ALBA plantea una propuesta a los nueve temas en discusión con base en criterios más sensibles y socializantes en relación a Estado-Sociedad-Ambiente, enmarcada en el respeto a los derechos humanos, a los trabajadores, de género y biodiversidad, poniendo especial énfasis en el trato diferencial a los países más pobres y creando un Fondo de Convergencia Estructural como mecanismo para reducir las asimetrías regionales.

Estos esfuerzos en torno al ALBA se ven materializados a través de dos estrategias: una primera estrategia dirigida a la conformación de una estación continental TV SUR, cuyo objetivo es constituirse en empresa multiestatal entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba, con la posibilidad de ir incorporando nuevos países a la misma.

Una segunda estrategia se orienta a utilizar el recurso petrolero como instrumento de política exterior asociándolo al

6 *Malamud, Carlos. La salida venezolana de la Comunidad Andina y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte) (ARI). Análisis del Real Instituto Elcano. 10/5/06.*

7 En: Editorial del Diario La Razón, La Paz, Bolivia, 14 de abril 2006.

8 Geenseñanza. Vol. 9-2004 (1). Pp. 40-41

proceso de consolidación del ALBA. En efecto, con la firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, y más recientemente con la creación de Petrocaribe en 2005 y la iniciativa de crear un Cono Energético Sudamericano, presentada en la reunión cumbre del MERCOSUR en junio de 2005, se sientan las bases para crear nuevos escenarios para la cooperación e integración regional.

Sin embargo, se pueden mencionar una serie de debilidades que pueden afectar esta propuesta. Una de las más importantes es que, la misma crítica que se le hace al ALCA sobre la falta de consulta y consenso entre los distintos actores sociales involucrados en la región, se debe aplicar también al ALBA puesto que no ha convocado a los actores involucrados en este tipo de iniciativa para discutir esta propuesta. Además, la naturaleza con fuerte peso unilateral de la iniciativa puede ser otra debilidad, por ser convocada por el gobierno de Venezuela sin consultar de forma amplia a ninguno de sus socios comerciales en la región. Más bien parecería tener una impronta ideológica que comercial.

Otra crítica está en que refleja un fuerte enfrentamiento entre Venezuela y los EE.UU., creando un clima de tensión y confrontación donde los países de la región necesariamente “deberían” decidir si están a favor suyo o en su contra. Esto ha llevado al presidente Lula a sostener que no se debe hacer ideología con las relaciones comerciales, y que Hugo Chávez debería recordar que su país le vende el 85% de su petróleo a los Estados Unidos.⁹

También se puede señalar que el ALBA es una propuesta que puede ser percibida como contradictoria, más que complementaria a otras iniciativas, en especial, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)¹⁰, principal iniciativa de la diplomacia brasileña, gestada desde la época de Fernando H. Cardoso, e institucionalizada, por el presidente Lula en el marco

9 Entrevista al Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva en: *Diario El País*, España, 25/05/06.

10 Correa Flores, Rafael. *Construyendo El ALBA. “Nuestro Norte es el Sur”*. Pp. 115-121

de la III Reunión de Presidentes de América del Sur en Cuzco, diciembre de 2004. Todo parece indicar que el ALBA y la CSN expresan las disputas por el liderazgo efectivo en la región.

En breve, la propuesta del ALBA se orienta en replantear el modelo de integración mediante mecanismos que promuevan el desarrollo económico y social, el combate a la pobreza y la exclusión social, y que eleven la calidad de vida de la ciudadanía. Sus principios rectores encajan dentro del concepto de desarrollo endógeno cuyos pilares están en lo cultural, lo social, los capitales cognitivo y lo humano¹¹, y también posee un fuerte sello nacionalista, antiestadounidense. Hasta la fecha, sólo cuenta con el apoyo de Bolivia, Cuba y Venezuela.

¿Crisis de los modelos de integración o disputa por el liderazgo regional?

El marcado sesgo ideológico que los últimos acontecimientos han tenido en la región expone algunas de las debilidades del modelo de integración. También, manifiesta que la ola “progresista” que dio inicio con los procesos electorales de finales del 2005 y continúan durante el 2006, está abriendo espacios para cierto tipo de liderazgos y debates sobre los esquemas y propuestas alternativas de integración regional.

El 2006 es un año electoral que viene cambiando el mapa político de América Latina. Al finalizar este año se habrán realizado 10 elecciones presidenciales que, en el lapso de 2 años (2005-2007), completa 12 de los 18 países con gobiernos nuevos. Es un año que también viene acompañado por una profunda crisis de credibilidad hacia los partidos políticos, los parlamentos y los alcances de la democracia para dar soluciones relacionadas con la calidad de vida de la ciudadanía. La desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión social, además de que la pobreza en la región alcanza a casi el 40% de

11 *Ibid.* p.39

la población, hacen posible que emerjan ciertos liderazgos con propuestas que permiten canalizar la protesta y el descontento con el desempeño socioeconómico de los gobiernos.

Estos rasgos de la dinámica política en la región han movido a que se les quiera etiquetar como de “izquierda” algunos de los actores políticos, que si bien comparten algunos rasgos comunes, presentan, diferencias muy importantes. Las elecciones democráticas de Tabaré en Uruguay, Bachelet en Chile, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Kirchner en Argentina y Lula en Brasil no deben ser vistos como un mismo movimiento hacia la izquierda, ni como partes iguales entre sí.

Una de las diferencias que se pueden señalar, es la aproximación que cada uno de estos líderes tiene hacia convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que, al día de hoy, no han logrado conciliar posiciones sobre los tratados de libre comercio y mas en general sobre las formas de inserción en la globalización.

Dos escenarios podrían predecir el futuro del Área de Libre Comercio:

Uno caracterizado por el fortalecimiento del bilateralismo, donde se construyen acuerdos bilaterales y birregionales como los propuestos por EE.UU. y firmados con Chile, México y Centroamérica (CAFTA).¹²

Un segundo escenario implicaría la fragmentación regional, donde, por un lado tenemos las negociaciones bilaterales con México y Chile (ya tratados en marcha), Ecuador, Perú y Colombia (negociaciones ya concluidas) y muy recientemente el inicio de conversaciones con Uruguay. A ellos se une Centroamérica dentro del concepto biregional ya

12 *Geoenseñanza. Vol.9-2004. p.16*

suscrito, a pesar de que Costa Rica aún no firma el tratado. En una posición diferente se encuentran los grandes países del Atlántico en Sudamérica – Argentina, Brasil, y Venezuela – que miran con recelo los TLC con EE:UU. A ellos se suma Bolivia. En el caso de Venezuela se debe agregar su propuesta del ALBA, que presenta una alternativa de desarrollo e integración regional en contra posición a las reformas económicas del Consenso de Washington (medidas neoliberales) y al ALCA. Otras aproximaciones están en la visión del Caribe, donde predomina aquella que analiza el problema de las economías pequeñas y vulnerables

El fortalecimiento del liderazgo del presidente Chávez en la región ha venido a revivir el debate sobre el populismo latinoamericano, cuya particularidad está en su forma ambigua de caminar, por sus formas autoritarias de expresión en algunos casos, junto a la democracia como régimen político de gobierno. Este sincretismo político, junto con la bonanza del petróleo, abre la posibilidad de que más países se integren a su propuesta de integración, lo que obliga a plantear la pregunta de cuánto más estaría dispuesto a ceder su hegemonía en la región Estados Unidos, y hasta dónde estará dispuesta a llegar Venezuela.

El sector energético se perfila como el área a través de la cual, finalmente, se vertebrará a la región. Si en Europa se comenzó con la unión del carbón y del acero, en América Latina la creciente oferta y demanda de energía pueden generar un elemento de cohesión para la región, a pesar de que todavía no se ha logrado avanzar mucho en ello.

Quien lidere los proyectos y opciones energéticas tendrá un mayor protagonismo y un mayor peso político en la región, por lo que no cabe duda de que el mandatario venezolano es muy activo en estos temas. Y aunque cada vez más se agudizan los conflictos políticos entre los países de América Latina, paralelo a ello se producen importantes acuerdos que, de concretarse, reforzarían la integración económica de la región, como son, entre otros, el gasoducto del Sur que pretende llegar desde Venezuela hasta Argentina, atravesando por Brasil y

Bolivia, y otro el que propone México atravesando Centroamérica hasta Ecuador.

Otro bloque regional que merece atención es el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). A pesar de que en Centroamérica desde inicios de los años 90 dio lugar un proceso de integración fundamentado en mayores inversiones de grupos empresariales y por empresas transnacionales presentes en el área, el proceso de integración política aún no logra consolidarse en un instrumento para negociar en bloque y aprovechar las ventajas económicas y políticas que ello implica. Una consecuencia de esto ha sido que la integración económica cobre "vida propia" a través de lo que CEPAL y el SICA han denominado como un proceso de integración "real".¹³ Cabe resaltar que un resultado de este tipo de proceso son los Tratados de Libre Comercio entre los países centroamericanos y países extraregionales y países del área, que han incentivado la inversión extranjera y han favorecido el comercio intracentroamericano.

La integración política centroamericana se ha visto frenada por ciertos factores como los problemas y litigios limítrofes; una inconclusa Unión Aduanera; asimetrías sociales, económicas y comerciales; un marcado desinterés y desconocimiento de los líderes políticos; y una reducida participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Las crisis de los bloques sudamericanos CAN y MERCOSUR, y la misma dinámica del SICA, son muestras de mecanismos de integración que reflejan una gran inoperancia y una falta de voluntad política para poner a funcionar una serie de acuerdos regionales. Pero todavía más grave que lo anterior, es el hecho de que los Tratados de Libre Comercio (TLC) parecieran haberse superpuesto a la misma institucionalidad de la integración regional.

13 SICA-CEPAL. *La integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Pp.15

Reflexiones finales

La complementariedad entre los diferentes niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes en diversos temas. En ello las arenas y los escenarios en las que se desarrollan impactan a los diversos actores. De allí que es esencial producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún ligamen con el resto de los procesos. En definitiva, esto reafirma la fragmentación por la que atraviesa la región latinoamericana y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global. La consecuencia más directa de estos procesos es la reducción de la relevancia de las subregiones y el menor margen de autonomía de los actores involucrados en una proyección global.

Hacer un análisis de la región deja claro, en la actual coyuntura, que más que el ascenso de la izquierda, lo que se observa en América Latina es el resurgimiento del neopopulismo en algunos líderes, la reaparición de un discurso nacionalista y la debilidad de los sistemas democráticos. Los últimos acontecimientos electorales vienen a ser una respuesta a años de exclusión social y política de personas que se han sentido marginadas en lo social, económico, racial y político, y que lo expresan endosando nuevos liderazgos o nuevos movimientos político sociales que los hacen sentirse incluidos y cercanos a las figuras de poder.

Una de las conclusiones a las que se puede llegar en la actual coyuntura es que la integración económica viene a ser el punto de desencuentro entre los bloques regionales (MERCOSUR, CAN, CSN y SICA), por disputas comerciales y percepciones diferentes de cómo vincularse al sistema internacional. Paradójicamente, la integración política de la región puede darse sobre las bases de una integración económica en la medida en que ese sea uno de los resultados de

un proyecto estratégico regional. Elementos como la energía, la infraestructura y la biodiversidad pueden servir de vasos comunicantes entre los países de latinoamericanos para encontrar mecanismos de diálogo efectivo, confluencia, concertación.

La voluntad política y el sentido estratégico son dos factores determinantes del éxito de los procesos de integración para superar la fragmentación. El anillo energético, los corredores biológicos y los proyectos de infraestructura permitirán generar un sentido amplio de integración y abrir espacios para desarrollar un sentimiento de identidad ligado a estos temas cruciales de la región y que abordan intereses vitales en el contexto de la globalización.

En síntesis, seis características que señala CEPAL podrían resumir las condiciones necesarias para reimpulsar los procesos de integración regionales:

- Desarrollo e impulso de la institucionalidad; perfeccionar los mecanismos de diálogo y concertación y construir herramientas e instancias de resolución de conflictos.
- Proyección estratégica; presupone haber resuelto los contenciosos de carácter suma cero, en especial en el eje soberano territorial. La construcción de confianza es la base para planear la cooperación estratégica.
- Las acciones deben proponer al desarrollo de un balance y reciprocidad.
- Construir y evidenciar un soporte social a las políticas impulsadas en torno a la integración.
- Desarrollo de una identidad compartida es un objetivo importante, que en el caso de América Latina tiene a su haber una homogeneidad cultural mayor que en otras áreas del mundo.

- **Transferencia de soberanía, la agregación de soberanía regional, que permite aumentar el margen de maniobra y la capacidad de incidencia, sin lo cual dentro del contexto de la globalización hace que la soberanía se erosione cada vez más rápido.**

En todo caso, más allá de cualquier recomendación, lo cierto es que la integración latinoamericana y caribeña continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción –en términos absolutos- no es previsible. Sí lo es, sin embargo, un proceso más gradual de acercamiento y cooperación crecientes al interior y entre los miembros de los diversos mecanismos subregionales para crear nuevos vínculos y medidas de confianza que permitan, finalmente, llevar a buen puerto los procesos de integración.

Bibliografía

BRICEÑO Ruiz, José. *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes. Ediciones del Vicerrectorado Académico. Venezuela, 2003.

CHÁVEZ, Hugo. *Venezuela frente al ALCA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Principios rectores del ALBA. De la integración neoliberal a la alternativa bolivariana para América Latina*. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2003.

CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Tendencias 2005. Publicaciones de Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile, 2005.

CORREA Flores, Rafael. (Comp.) *CONSTRUYENDO EL ALBA. "Nuestro Norte es el Sur"*. Ediciones del 40º Aniversario del Parlamento Latinoamericano. Secretaría General. Caracas, 2005.

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Fundación Carolina, CASA DE AMÉRICA, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? Recomendaciones para la Cumbre europeo-latinoamericana en Viena (12 y 13 de mayo de 2006)*.

MALAMUD, Carlos e Isbell, Paul. *Anuario Elcano América Latina 2004-05*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 2005

MALAMUD, Carlos. *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional*.

(1era Parte). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 10/5/06

PEÑA, Félix. *¿Desafinar en Viena?* Insumo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) de FLACSO/Argentina con el apoyo de IDRC (Internacional Development Research Center).

Revista Venezolana de Geografía y su Enseñanza. Volumen 9 – 2004
(1)

ROJAS Aravena, Francisco (editor). *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global.* Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 2000.

SICA-CEPAL. *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos.* Centroamérica: SG-SICA-CEPAL, documento síntesis. Mayo,2004

SEGOVIA, Alexander. *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región.* Fundación Friedrich Ebert América Central, 2005.

CUBA:
**EXPERIENCIA DE DESARROLLO SOCIAL ÉTICO
Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

ELENA DÍAZ Y EUGENIO ESPINOSA¹

Introducción

La crisis del neoliberalismo ha sido reconocida como un hecho en diversos ámbitos internacionales, y no solo por los movimientos sociales que desde las protestas en Seattle están teniendo mayor visibilidad global, tanto en el Foro Social Mundial como en la Alianza Social Continental y en los numerosos Foros nacionales y regionales alternativos. Esa crisis del neoliberalismo se manifiesta en las bajas tasas de crecimiento económico registradas por la economía mundial desde los '70, en el deterioro ambiental, en la creciente pobreza

¹ Cubana, Dra. en Ciencias Económicas, Profesora Titular de la Universidad de La Habana y de FLACSO Cuba. Cubano, Dr. en Sociología, Profesor Titular de Universidad de La Habana y de FLACSO Cuba. Ensayo elaborado para el Anuario Político y Social de América Latina y el Caribe, FLACSO, septiembre de 2005.

y exclusión social, en los numerosos conflictos intra e internacionales, en el ejercicio unilateral de las políticas internacionales, en la ingobernabilidad actual en Irak, producto de la resistencia a una guerra innecesaria e injusta, en las recurrentes crisis de la burbuja financiera, en los reclamos y protestas de indígenas, desempleados y excluidos en todas partes del mundo, en las críticas de personalidades como Stiglitz o el Papa, y en las autocríticas de Williamson.

La búsqueda de alternativas al neoliberalismo también es parte de esa crisis. El objetivo de este texto es exponer los principios y las políticas aplicadas en Cuba desde finales de los '80, su vigencia y actualización en los últimos dos años. No se pretende que este sea un modelo a aplicar en otros países, sino destacar que constituye una experiencia que puede ser valiosa. Lo que distingue a Cuba en cuanto a las políticas aplicadas en los últimos 15 años es la combinación de políticas económicas y sociales que procuran preservar y beneficiar a las grandes mayorías de la población; la capacidad de resistir, sobrevivir y desarrollarse a pesar de la política hostil y agresiva de la mayor superpotencia mundial y del fracaso del tipo de socialismo vigente en la Europa del Este.

En el período de 30 años, (1959-1989) la mortalidad infantil en Cuba descendió más de cuatro veces, la expectativa de vida se incrementó en doce años, y se arraigó un fuerte sentimiento popular del derecho a la igualdad. Corresponden estos logros al proyecto socialista que estableció como utopía la justicia social, la equidad y la transformación humana con la asimilación de nuevos valores éticos de solidaridad. Este modelo social equitativo y participativo se articuló con las históricas luchas independentistas, con el fenómeno de la transculturación, sus raíces multiétnicas y los sueños de soberanía nacional.

Pero se desarrolló a partir de una sociedad subdesarrollada, en un complejo contexto externo, cuyo signo desfavorable más significativo fue la sistemática agresión y bloqueo del gobierno de los Estados Unidos.. A partir de los años 90, con la desaparición

del socialismo europeo, y la acentuación del bloqueo estadounidense, el condicionamiento externo fue más adverso, lo que exigió un reajuste interno económico social, una nueva inserción internacional, la promulgación de nuevas leyes que incluyeron una modificación sustancial de la constitución en 1992, y el progresivo bosquejo de un modelo más flexible que conserva sus estructuras y principios fundamentales, y propicia la profundización de la participación del pueblo en la definición de su destino.

Los desafíos sociales de mayor relevancia son el brusco descenso de la calidad de la vida de la población, el surgimiento de una tendencia a la diferenciación social en un escenario con nuevos actores sociales, lo que ocasionó una fuerte insatisfacción generalizada, y el enfrentamiento del sistema de valores a otros asociados al egoísmo, el mercantilismo y el individualismo. A pesar de esto, la vigencia del modelo se expresa en la permanencia de la plataforma equitativa del acceso universal, de calidad y gratuito a la educación, la salud y la seguridad social, las fórmulas de distribución racionada de alimentos, y los programas de fortalecimiento de los valores éticos solidarios.

Gobernabilidad, legitimidad del socialismo y democracia participativa

Puede ubicarse la sociedad cubana actual en un proceso de transición, no hacia el sistema capitalista como ocurrió en Europa del este, y de acuerdo al pronóstico de ciertos analistas críticos, y los planes del gobierno de los Estados Unidos, sino hacia un fortalecimiento y redefinición de su propio modelo socialista. Esto es consecuente con la historia y la cultura de la sociedad cubana, y se articula con la acumulación social e ideológica nacional.

La gobernabilidad en Cuba se afianza en un modelo democrático participativo, donde permanecen rasgos estructurales

originales como el liderazgo de las figuras históricas de la Revolución, la existencia del Partido Comunista como partido único, y la limitación del escenario interno de la oposición, financiada y propiciada desde los grupos de poder más reaccionarios de origen cubano, residentes en la Florida. Debe recordarse el peso que significa en el escenario socio político interno cubano la presencia de la agresión del país más poderoso de la etapa contemporánea, con una peligrosa cercanía geográfica, y la acentuación de sus rasgos imperiales. El síndrome de fortaleza sitiada, no favorece una deseable mayor apertura del diálogo interno. Pero también se han introducido rasgos que tienden a la descentralización, la flexibilidad y el pluralismo, como la constitución y desarrollo de los gobiernos locales representativos, una de sus expresiones más significativas.

Así, la gobernabilidad en la sociedad cubana está indisolublemente vinculada a los derechos sociales de las mayorías y particularmente, a tres de sus componentes esenciales: la participación, la equidad y la progresiva asimilación de nuevos valores éticos. Esta tríada que alcanzó grandes avances durante el período previo a la crisis, no sin retrocesos parciales, adquiere en el escenario de los años 2000, connotación especial.

Desde 1976, fecha del inicio de un proceso institucional, se han desarrollado en Cuba doce procesos electorales, con un alto porcentaje de participación popular (más del 95 % de votación como promedio) y un consenso impresionante. Se desarrollan en el país dos tipos de elecciones, para las que el país se divide en circunscripciones electorales, las generales, que se efectúan cada cinco años, en las que se eligen a los Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, (Parlamento cubano), y a los miembros del Consejo de Estado, y a los Delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular. Y las elecciones parciales, que se realizan cada dos años y medio, en las que se eligen a los Delegados a las Asambleas Municipales del Poder

Popular y sus Presidentes y Vicepresidentes. Lamentablemente, la manipulación de la mayoría de los medios masivos de comunicación en el mundo, descarta la evidencia de estos procesos. Podría señalarse como dato anecdótico la cobertura internacional de las elecciones en enero de 1998, motivadas por la coincidente presencia del Papa Juan Pablo II en el escenario cubano, quien dispuso de una amplia tribuna para pronunciarse sobre temas de múltiple carácter y un acceso prácticamente total a la población..

En abril de 2005 se celebró el décimo-segundo proceso electoral para elegir a los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, más o menos equivalentes a los concejales en otros países, que ejercen sus funciones por dos años y medio. Algunos rasgos de estas elecciones pueden ilustrar el carácter del sufragio: el partido no interviene en las elecciones en ningún caso, ni postula, ni elige ni revoca; las propuestas surgen de la base, en asambleas de nominación, totalmente espontáneas y de acuerdo a los méritos de los posibles candidatos, es obligatorio que se postulen al menos dos candidatos y hasta el número de ocho. En este último período se desarrollaron más de 41 mil asambleas de nominación de candidatos en las más de 15 mil circunscripciones electorales constituidas en los 169 municipios del país, con la participación del 84 por ciento de la población electoral –que se estima superior a los ocho millones de personas, y participó en la votación el 96,66 % de los electores. Las personas elegidas no devengan ningún salario por esta responsabilidad, que es voluntaria y adicional a su trabajo regular; y deben rendir cuentas sistemáticas a sus electores en asambleas convocadas dos veces al año. No existe propaganda electoral de ningún tipo, la única propaganda la ejecutan las autoridades electorales y consiste en la exposición en lugares públicos, en la misma área de residencia de los electores de la biografía y foto de cada uno de los candidatos.. Otros elementos de interés son la existencia de un registro electoral automático, universal, gratuito y

público, que se construye a partir del arribo de todas las personas a los 16 años de edad, sin ninguna exclusión, todo ciudadano posee el derecho de elegir o resultar elegido; la publicación del Registro Primario de Electores en cada circunscripción para detectar posibles errores y evitar el fraude, debido al desconocimiento de quienes votan. El voto es directo y secreto, el conteo de los votos en las elecciones cubanas es público, y puede ser presenciado en cada colegio por todos los ciudadanos que lo deseen, incluso la prensa nacional o extranjera, y las urnas son custodiadas simbólicamente por niños.

Para el gobierno cubano y la mayoría del pueblo, la democracia política implica la independencia nacional, la defensa de todos los derechos ciudadanos, la igualdad y la participación popular en el poder político y económico. Pero el contexto del acoso del gobierno de los Estados Unidos a la isla no es compatible con un mayor desarrollo democrático. Frente a esta política irracional e injerencista, se enfrenta la abrumadora opinión mundial, en Octubre de 2004 se ratificó, por décima tercera ocasión, la decisión de la mayoría inmensa de los países de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero del gobierno de Estados Unidos contra Cuba, con una resolución propuesta por Cuba y apoyada por 179 países, con cuatro votos en contra, una abstención y 2 ausencias. Sin embargo, esta denuncia y significativo consenso no se materializó en ninguna acción internacional conjunta que tienda a limitar el acoso hacia la isla.

Se destaca en la paradójica relación entre los países, la decisión (agosto de 2005) de la Corte Suprema de Atlanta de los Estados Unidos, de declarar nula la injusta condena, a cinco patriotas cubanos, que obtenían información contra el terrorismo en territorio de la Florida, sobre los planes agresivos de la contrarrevolución cubana radicada en EU, sin que hasta la fecha hayan sido liberados en espera de otro juicio, cuando el gobierno de los Estados Unidos prosigue con la supuesta campaña internacional contra el terrorismo.

A ellos, declarados Héroes de la República se les rinde honores permanentes y se lucha sin descanso por su liberación.

La piedra angular del consenso socio político, desde los inicios del proceso revolucionario, es la participación popular, elemento legitimador y mecanismo que propicia la asimilación de pertenencia al modelo social. Fue así como se desarrolló la campaña de alfabetización en 1961, que derrotó la ignorancia generalizada en el país, con miles de jóvenes que se identificaron con el proyecto revolucionario enseñando a leer y escribir a miles de adultos de las clases pobres. Fue así como se erigió el modelo de defensa militar con la creación de las milicias nacionales revolucionarias donde participaron asimilando nuevos valores miles de hombres y mujeres. Durante la crisis económica de los noventa, esta participación se debilitó, lo que afectó particularmente a los niños y jóvenes adolescentes que se incorporaban al nuevo escenario social, detectándose grupos significativos de jóvenes que no estudian ni trabajan, hecho sin precedentes en el período revolucionario.

El mayor desafío para la continuidad del proyecto social es la presencia de estos jóvenes desvinculados que son partícipes decisivos en el escenario social presente y futuro. Para enfrentar este reto, fue creada en el año 2000 la Escuela de Trabajadores Sociales, que no existía en el país. La modalidad diseñada fue ofrecer cursos intensivos que posibilitaban la inmediata incorporación laboral, con un salario relativamente alto (300 pesos cubanos) y la oportunidad de continuar estudios universitarios en carreras seleccionadas por los estudiantes, en un régimen de estudios especial, mientras desarrollaban su labor como trabajadores sociales

En el año 2005 existían más de 25 000 jóvenes graduados como trabajadores sociales en todo el país, y las escuelas se han extendido a los municipios. Algunas de sus tareas son, por ejemplo, detectar en sus comunidades los niños de bajo peso o talla en relación a su edad, y contribuir a otorgarles cuotas extra de alimentos gratis, en colaboración con el Poder Popular, la escuela, el médico de familia y la familia. La identificación de

los ancianos solos, sin ayuda familiar y madres solteras, y el trabajo con ex reclusos, son otras tareas que realizan en sus comunidades, contribuyendo a la implementación de programas específicos para su solución progresiva. Otros importantes programas sociales complementan esta política, como la creación de cursos de superación para 150 000 estudiantes que no habían completado el noveno grado.

El reto de la equidad es significativo en una sociedad que asimiló como derecho colectivo la igualdad para todos, sin exclusión alguna. Pero los efectos económicos y sociales de la crisis desencadenaron una insatisfacción creciente generalizada. La circulación del dólar estadounidense y su relación al peso cubano (era de 120 a uno en los noventa, y de 26 a 1 en el 2003) significaron fuertes diferencias en el poder adquisitivo, situación acentuada por la ruptura del patrón establecido de correspondencia entre resultados del trabajo e ingresos. El hecho de que personal de servicios en un hotel pueda obtener mayores ingresos (por las propinas en dólares) que el personal altamente calificado de salud, por ejemplo, resulta altamente contradictorio con la ideología de la igualdad. La presencia del turismo internacional y del envío de remesas complica este escenario social. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no es posible aplicar un análisis reduccionista en el caso cubano, simplemente a la cuantía de ingresos en la moneda nacional, en una sociedad donde la mayoría de las viviendas son propiedad personal y no es necesario invertir en renta, donde la salud y la educación son gratuitas, y donde los servicios domésticos se retribuyen a precios subsidiados en pesos cubanos, (electricidad, combustible doméstico, agua, teléfono, etc). También el acceso a las actividades culturales y deportivas en la moneda nacional y a precios subsidiados constituye otra importante esfera de la espiritualidad de la sociedad cubana.

Para enfrentar la crisis y sus efectos sociales, se trazan nuevas políticas sociales que tienden a mantener el principio de la no polarización social, mediante la creación de sistemas

impositivos para los sectores de la población que perciben mayores ingresos (trabajadores privados), y programas de ayuda a sectores en desventaja social.

En Mayo de 2005 fue realizada una importante reforma salarial que incluyó la elevación del salario mínimo desde 100 a 225 pesos, y el salario medio de 282 a 334 pesos, con la elevación en Julio de los salarios a los trabajadores de salud y educación. También fueron elevados los ingresos de la seguridad y la asistencia social, beneficiando en su conjunto a 4, 4 millones de personas, el 30,9 % de la población.

Uno de los retos más severos, la insuficiencia de las viviendas, debido a la priorización constructiva de obras sociales (hospitales, escuelas, carreteras), comienza a enfrentarse con el anuncio de la construcción a partir del próximo año de no menos de cien mil viviendas anuales, y la formulación de diferentes modalidades de construcción y reparación. Se mantiene el sistema de distribución racionada y a precios subsidiados de alimentos, que garantizan una canasta básica para todos, particularmente para los niños y personas de la tercera edad.

Algunos indicadores sociales pueden ilustrar el éxito de las políticas de salud y educación, plataformas de acceso gratuito, masivo y de alta calidad. La mortalidad infantil es en el año 2004 de 5, 8 por mil nacidos vivos, la expectativa de vida de 77 años, el sistema de atención primaria con el médico de familia, que atiende con carácter preventivo alrededor de 120 familias, cubre el 98 % de la población. La prevalencia del SIDA en el año 2005 es de 0,07.

Los programas docentes incluyen logros como el requisito de educación primaria con solo 20 niños en cada aula, novedosos sistemas de enseñanza con el uso electrónico, la asignación de computadoras a las escuelas. (UNESCO ha reconocido la calidad de la enseñanza primaria en Cuba, con exitosas pruebas que la sitúan en lugares cimeros en español y matemáticas en comparación a doce países de la región) La universalización de la enseñanza, implica la descentralización

de la enseñanza universitaria a la comunidad, brindando el acceso a 938 centros municipales que ofrecen la continuidad de los estudios universitarios, asistiendo en el 2004 380 000 estudiantes (Martínez, 04)

De cada 100 trabajadores, 7 poseen estudios universitarios y 13 son técnicos medios, existen 444 escuelas destinadas a la educación especial, la más reciente inaugurada para niños autistas y en el año 2003 finalizó una investigación nacional para dar cobertura integral social a todos los discapacitados del país..

De igual modo se estimula la participación femenina que alcanza el 66% de la fuerza técnica laboral. Las mujeres son el 30 % de los científicos, y el 60% de la matrícula del tercer nivel. (Díaz, 2000). De acuerdo a datos del Ministerio de Educación Superior, la participación femenina en la matrícula se incrementó desde el 39. 5 % en el curso 1976 77 hasta el 53. 4 % en el curso 1986 87. (Carám 2004) Y esta tendencia se mantiene aún bajo los efectos de la crisis económica, alcanzando en el curso 1998 99 el 60. 6 % de los matriculados en la educación superior.

Además, en el acceso al Tercer Nivel de enseñanza, se observa la presencia mayoritaria de mujeres graduadas en la casi totalidad de las ramas de las ciencias (en 7 de las 9 ramas es superior al 50%). En Ciencias Sociales y Humanísticas, Ciencias Médicas y Ciencias Pedagógicas, son el 70%.

Así, aunque persisten profundas diferencias en la igualdad de género, en particular por el insuficiente acceso a los niveles directivos más altos, y por la permanencia de la mayor parte de la carga familiar y doméstica, la mujer cubana no es discriminada socialmente, y así lo perciben en su mayoría. (Díaz, 1995) Ellas son el 35, 9% de los parlamentarios.(séptimo lugar en el mundo), y ocupan la responsabilidad de ministras 4 mujeres en las esferas de Comercio Interior, Inversión y colaboración extranjera, Auditoria y Control e Industria Básica (Díaz, 2005)

Importantes experiencias tienden a revitalizar los valores del proyecto socialista, una de ellas es la creación de la Escuela

Latinoamericana de Ciencias Médicas, destinada a formar jóvenes médicos procedentes de América Latina, becados en Cuba, con el compromiso de regresar a sus respectivos países para ejercer la medicina en los lugares más recónditos y bajo estos parámetros. El ejercicio de la medicina por el personal facultativo cubano en otros países es otra dimensión de este carácter. Cada año ingresan mil quinientos alumnos En el año 2005 la ELAM tiene 12 mil estudiantes, que reciben clases gratuitas y se graduaron en Julio del 2005 los primeros 1 610 médicos. El alumnado proviene de diecinueve países latinoamericanos, cuatro africanos y un grupo de estudiantes de Estados Unidos, abarcando alrededor de cien etnias

Esta esfera se potencia con la articulación a la cultura cubana, la ratificación de la identidad, y la composición múltiple a través de las diferentes expresiones artísticas, en particular, la música. Un fenómeno de importancia crucial es la llamada batalla de ideas que ha regido el proceso político cubano desde la segunda mitad de los años 90. En su proyección adquiere relevancia la campaña cultural como uno de sus más sólidos pilares.

Economía cubana, valores y estrategias

Es conocido que el colapso de los países este-europeos provocó un fuerte impacto sobre la economía y sociedad cubanas debido a que el 85% de sus intercambios externos los realizaba con dichos países y al alto grado de apertura y vulnerabilidad externa de la economía cubana: el 48% del PIB se realizaba a través del comercio exterior, el 51% de las proteínas y el 49% de las calorías eran importadas, el 95% del combustible. La caída del PIB entre 1989-1993 se calcula superior al 35%, con la industria y la agricultura funcionando solo entre un 10% a 15% de su capacidad instalada en 1991-1992. En tales condiciones la política de bloqueo de los EUA

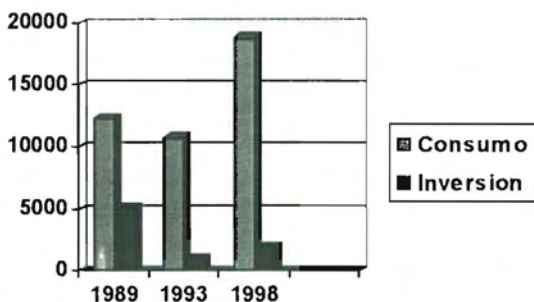
contra Cuba se fortaleció, expresándose en las leyes aprobadas en el Congreso de ese país en 1992 y en 1996. Aunque dicha política ha fracasado en sus objetivos y encuentra creciente oposición en todo el mundo y en el propio Congreso estadounidense, que en los últimos tres años ha aprobado por amplia mayoría de la Cámara de Representantes y del Senado iniciativas legislativas para levantar el bloqueo y las restricciones de viajes, se estima que el costo del bloqueo para Cuba desde 1959 se eleva a más de \$72 mil millones de dólares y a \$181 mil millones el costo total de la política de agresiones. No ha sido solo Cuba la afectada, también sectores del empresariado y de la población estadounidense. Las compras de alimentos realizadas en los EUA en condiciones muy onerosas para Cuba, que en los últimos 3 años han ascendido a \$512 millones de dólares estadounidenses, a pesar del reforzamiento de la política de bloqueo y agresiones antes apuntada, ha significado la posibilidad de empleo y de colocación de sus productos excedentes a granjeros y empresas agroindustriales estadounidenses. Productos agrícolas excedentes que actualmente tienen dificultades de ser colocados en los mercados internacionales y en el propio mercado interno de los EUA.

Los valores que han guiado la estrategia de desarrollo es lo que le otorga continuidad y coherencia a los 45 años de socialismo en Cuba a pesar de los profundos cambios en las políticas. La política macroeconómica diseñada e implementada para enfrentar la crisis e iniciar la recuperación condujo a una menor contracción del consumo que de la acumulación. Muchos proyectos y programas de inversión fueron pospuestos y otros, los menos, fue acelerada su terminación, pero se mantuvieron en lo fundamental las políticas sociales, incluso hasta el punto de que aumentó la tasa de consumo y disminuyó la tasa de acumulación en un contexto de descenso absoluto de ambas.

El gráfico refleja la prioridad que en Cuba se le otorga a las personas (que son la principal riqueza del país por su alta calificación, cultura y nivel educacional) y, además, que la

estrategia económica fue diferente a la estrategia social en cuanto a la distribución y asignación de recursos. En una economía en crisis, con recursos limitados, se optó por:

- Estrategia de concentración de masa crítica de recursos de inversión, esto es, concentrar recursos en sectores, ramas y proyectos de inversión seleccionados,
- Distribución de los recursos destinados al consumo social y personal siguiendo el criterio de universalidad y de la mayor equidad y justicia social posibles.



En resumen, distribución relativamente equitativa de los recursos destinados al consumo social y personal y distribución selectivamente concentrada de los recursos destinados a la inversión. Este es uno de los elementos de continuidad presentes en las estrategias económica y social aplicadas durante 1989-1993 y 1994-2004. Si bien la continuidad está en los valores y objetivos, el cambio se produce en los medios e instrumentos de las políticas macroeconómicas y en la dinámica social que implican. La contraposición entre eficiencia económica y equidad social no es un asunto nuevo en las ciencias económicas y sociales ni tampoco en los estudios sobre Cuba. En los debates de los años 80 el análisis del caso cubano

para el período 1959-1985 sirvió para demostrar que era posible conciliar el crecimiento económico con la satisfacción de las necesidades humanas básicas. (Espinosa, 2000) Las condiciones en los '90 fueron otras para la economía y sociedad cubanas y para la economía mundial, pero el caso cubano en esta década sirve para demostrar que es posible mantener la satisfacción de las necesidades básicas incluso en condiciones de crisis económica –como efectivamente ocurrió entre 1989-1993. Aún más, que la recuperación económica y la reconversión productiva incluida la dirigida hacia tecnologías avanzadas y más eficiente sin (o muy poco) financiamiento externo es posible sin sacrificar significativamente los objetivos sociales, como es el caso en los años 1994-2005. Este debate retorna para la actualidad latinoamericana en la medida en que se avizora un escenario postneoliberal o de reformas de segunda generación en un contexto de retirada de los flujos de capitales externos La clave de la experiencia cubana está en que es posible lograr resultados económicos y sociales con pocos recursos. No se trata solo de que se mantuvo el nivel de gasto social sino que se elevó la efectividad social del gasto. Los resultados de esa estrategia para la población cubana han sido reconocidos por organismos internacionales competentes como la CEPAL, el PNUD y el Banco Mundial

Los cambios instrumentados desde 1990 han sido profundos y en varios aspectos de importancia:

- En la estructura de propiedad y de las formas de su usufructo, ampliando la propiedad cooperativa y la privada, que pasan de tener el 24,8% de la tierra en 1992 al 67,2% en 1998,
- En la política económica y en los criterios de asignación de recursos con mayor énfasis en la eficiencia, el autofinanciamiento, la competencia y la reducción del monopolio,
- Políticas sectoriales asimétricas, favoreciendo el proceso inversionista en empresas, ramas y sectores seleccionados,

- Introducción de nuevas técnicas de planificación y gestión, caracterizadas por métodos indirectos de regulación y por la descentralización gradual y segmentada,
- Apertura progresiva al funcionamiento del mercado (agropecuario, industrial, de servicios, en divisas y directamente regulado),
- Impulso a la inversión extranjera, protegida por la Constitución con las leyes 77, 165 y 34 acuerdos intergubernamentales firmados con 35 países,
- Políticas monetario financieras activas tendientes al equilibrio presupuestario con bajo nivel de déficit, reducción de subsidios, control de la emisión monetaria, contención de la liquidez y de la inflación, estabilidad cambiaria con tasas de cambios múltiples, tendencia a la apreciación del peso y circulación monetaria dual,
- Reducción de la Administración Central del Estado y fortalecimiento de su capacidad de regulación junto a la descentralización territorial y empresarial,
- Refuerzo de la sociedad civil organizada y de la actividad parlamentaria
- Énfasis en la sostenibilidad ambiental e histórico cultural.
- Reforma del sistema bancario.
- Impulso a estrategias de desarrollo territorial y comunitario.
- Situar la cultura como un elemento clave en la estrategia de desarrollo
- Mantener la importancia concedida a los sectores de alta tecnología, especialmente, la biotecnología.
- Promover el turismo como un sector de importancia en la economía.
- En la estrategia azucarera, preferenciar la eficiencia y la diversificación.
- Mejora en los índices de autoabastecimiento energético.
- Perfeccionamiento empresarial a partir del año 1999, con un mayor grado de autonomía económica y financiera para las empresas.

- Disminución significativa de las vulnerabilidades económicas externas a la vez de mantener un alto nivel de intercambio externo.

La continuidad de los objetivos estratégicos durante 1989-2005, sin embargo, no fue obstáculo para que en 1992 y 1993 se iniciara el cambio hacia nuevas formas e instrumentos en la gestión económica y social. El consenso ciudadano, diferente a la unanimidad falsa y estéril, en torno a las nuevas medidas se produce a través del debate nacional y público (asambleas de oct/93 a mayo/94, momento más duro de la crisis, en las que participaron 3 millones de trabajadores, 158 mil campesinos y 300 mil estudiantes), en dos sesiones del Parlamento (mayo y agosto de 1994) y en la mayor incorporación de la investigación económica y social al diseño de las políticas.

A partir del 2001 comienzan a desarrollarse en Cuba un conjunto de 150 nuevos programas sociales, los que continuaron y se incrementaron del 2001 al 2005 a pesar de la relativa baja en el crecimiento del turismo recibido por Cuba en los años 2001 y 2002. Como es conocido, el turismo mundial fue seriamente afectado a consecuencia de los ataques terroristas en Nueva York el 11 de septiembre del 2001 y de la política internacional de guerra implementada por la administración estadounidense a partir del año 2002.

También disminuyó el crecimiento en el PIB de Cuba en el 2001, el 2002 y el 2003, principalmente resultado de los impactos del bajo crecimiento económico mundial y de dos huracanes.

CUBA: PIB. TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL. %

	2000	2001	2002	2003	1998-2002
PIB	5.3	2.5	1.4	1.6	3,4
PIB per cápita	4.9	2.1	1.1	1.2	3,0

Fuente: CEPAL 2005 Balance preliminar de las Economías de América Latina y Caribe. CEPAL 2003 Situación y perspectivas 2002-2003. Estudio Económico de América Latina y Caribe.
<http://www.cepal.cl>

En el 2004 la economía cubana creció 5% y 7,3% en la primera mitad de 2005 con un amplio programa de inversiones productivas y sociales. Ese crecimiento está por encima de la media latinoamericana y del Caribe.

Una importante medida, tomada en noviembre de 2004, fue la referente al desplazamiento del dólar por el peso cubano en la circulación monetaria interna y la reevaluación del peso frente al mismo. Ello se logró mediante la aplicación de una tasa del 10% por encima de la tasa de cambio del día y su no aceptación como medio de pago en las transacciones internas..

Es mas importante en cual actividad se crece. En la esfera de la salud ha sido significativo el esfuerzo en el terreno de la cooperación internacional brindada por Cuba en otros países, como otra forma de vigencia de los valores solidarios, con la presencia en el año 2003 en 20 países de América Latina y el Caribe, 13 de África, y 1 de Asia. (Torre, 2004)

Cuba, el Caribe y el ALBA

Particular importancia representa el Caribe en las relaciones exteriores de Cuba, concibiéndose este como el Gran Caribe, en la ya conocida expresión asumida por la Asociación de Estados del Caribe, que incluye todos los países de la Cuenca del Mar Caribe con excepción de los EUA.

De los países del Caribe de habla inglesa miembros del CARICOM surgió, a inicios de los '70, la propuesta de derogar el acuerdo de la Organización de Estados Americanos que prohibía las relaciones con Cuba. Cuatro de estos países fueron los primeros en restablecer las relaciones diplomáticas, hecho que ocurrió en los '70. El restablecimiento de relaciones diplomáticas y las nuevas situaciones nacionales e internacionales en los '90 condujeron a un incremento de los intercambios y acuerdos con los países de América Latina y del Caribe, y especialmente con estos últimos. También la creación

de la Asociación de Estados del Caribe ha incidido positivamente en esa tendencia.

Los Acuerdos firmados han sido de diversa índole, incluyendo protección conjunta de inversiones, eliminar la doble tributación, de asistencia técnica en deportes, salud y educación, de comercio, etc. Los Acuerdos han permitido regularizar las relaciones con el Caribe imprimiéndole una dinámica fluida y sistemática, facilitando la profundización y ampliación de los intercambios económicos, políticos y culturales.

Sin embargo, aún quedan potencialidades por desarrollar ya que el nivel actual de los intercambios podría incrementarse tanto en los intercambios comerciales, en la asistencia técnica como en los culturales.

Uno de los obstáculos principales son de carácter infraestructural dada la insuficiencia en las líneas de transporte aéreo y marítimo así como coyunturas políticas que lo dificultan debido a las ingerencias de los EUA y su influencia sobre algunos de los países.

El comercio aumentó a partir de la percepción de que Cuba no constituye una amenaza ni a la seguridad ni a las condiciones de competencia de los pequeños países insulares del Caribe, de la recuperación económica cubana y de las nuevas condiciones nacionales e internacionales para los países del Caribe. (Girvan, 2002)

Es de destacar que aún no se ha recuperado el nivel de intercambio comercial existente en 1990, principalmente debido a las dificultades atravesadas por la economía cubana.

Es esa evolución uno de los factores que explica los altibajos en los intercambios comerciales. No obstante, se destaca el incremento de la asistencia técnica brindada por Cuba a los países del Caribe.

Actualmente el archipiélago cubano mantiene relaciones diplomáticas y consulares con la gran mayoría de los países del Caribe, es observador en el CARICOM participando en algunos de sus mecanismos de cooperación e integración y es miembro

pleno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), desarrollando una activa política de colaboración en la misma.

Los países del Caribe han apoyado a Cuba en su denuncia de la política de bloqueo de los EUA, en las votaciones efectuadas en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra y en las votaciones en los marcos de la OEA.

Otro instrumento de cooperación existente son las reuniones Ministeriales. En julio del 2004 fue efectuada la Ministerial Cuba-CARICOM en la que el Consejo de Relaciones Exteriores de CARICOM expuso su rechazo al bloqueo y a las medidas promulgadas en mayo por los EUA contra Cuba, y acordó poner en vigor a partir de octubre el acuerdo de cooperación económica y comercial Cuba-CARICOM que prevé la reducción arancelaria para 1200 productos y el otorgamiento por parte de Cuba de trato especial y diferenciado a los países del Caribe Oriental: acceso libre al mercado cubano sin reciprocidad.

En dicha Ministerial fue presentada una nueva propuesta cubana de cooperación: la creación de un Centro para la formación de personal de enfermería especializado en la atención a pacientes con VIH-SIDA, que podría graduar 100 por año, el entrenamiento de personal de alto nivel en el enfrentamiento al VIH-SIDA y la asesoría a las instituciones caribeñas encargadas de las campañas nacionales contra el VIH-SIDA.

La cooperación internacional de Cuba y la proyección integracionista ha tenido una especial manifestación con Venezuela y el Programa ALBA: Alternativa Bolivariana para las Américas. En el 2000 fue suscrito el Convenio Integral de Cooperación bilateral, que se ratifica y amplía en el 2004 con la V Reunión de la Comisión Mixta Cuba-Venezuela en la que se aprobó el programa de trabajo para el 2005 con 116 proyectos en quince sectores para las áreas de salud, educación, deportes y agricultura. De acuerdo a este Convenio Venezuela vende a Cuba 53 mil barriles de petróleo diarios a

precios preferenciales y Venezuela recibe profesionales y técnicos cubanos de la salud, deportes y educación para el desarrollo de amplios programas sociales.

El ALBA va mucho más allá de los acuerdos bilaterales con Cuba, destacándose especialmente Telesur, PetroCaribe, PetroSur y Petro América, pero aquí solo se hará referencia a los primeros.

La cooperación cubana incluye el suministro de medicamentos genéricos, vacunas, equipos médicos, reactivos para diagnósticos, la producción conjunta de una vacuna pentavalente líquida de un solo vial, asistencia para la atención integral al neurodesarrollo y las discapacidades infantil y escolar, la construcción y puesta en marcha de un centro de producción de vacunas en Venezuela y la asesoría técnica de enfermería integral y manejo comunitario.

En abril de 2005 Cuba y Venezuela, en el marco de la aplicación de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), suscriben acuerdos estratégicos “para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes en una y otra parte, ahorro de recursos, ampliación del empleo útil, acceso a mercados en una verdadera solidaridad que potencie las fuerzas de ambos países” (Granma 29 de abril de 2005 para la Declaración y Programa del Acuerdo. También en: <http://www.wds.wdrc.info>).

Los acuerdos prevén:

- Inaugurar en Venezuela, en el presente año, 600 centros de Diagnóstico Integral; 600 salas de rehabilitación y 35 centros de Alta Tecnología, que brindarán servicios gratuitos de salud.
- Formación en Venezuela, de 40 mil médicos y 5 mil especialistas.
- Formación en Cuba, de 10 mil médicos y 5 mil especialistas.

- Atención médica gratuita, en Venezuela, por parte de 30 mil médicos cubanos.
- Atención gratuita en Cuba, a 100 mil ciudadanos venezolanos, con afectaciones en la visión.
- Cuba apoyará a Venezuela en la alfabetización de un millón cuatrocientos seis mil venezolanos.
- 104 renglones de exportación de Cuba recibirán preferencias arancelarias.
- Los productos importados provenientes de Venezuela, no pagarán derechos de importación; Igual con los barcos con bandera venezolana.
- Cuba recibirá 412 millones en productos venezolanos, con fines productivos, propiciando la creación de 100 000 nuevos empleos.
- Identificación de 11 grandes proyectos para el establecimiento de empresas mixtas.
- Acuerdos de exploración y explotación, refinación, importación, exportación, y comercialización de hidrocarburos y sus derivados.
- Alianza estratégica para el desarrollo siderúrgico de Venezuela. Negocio conjunto para el fomento de la infraestructura ferroviaria, de transporte marítimo, reparación y construcción de embarcaciones, y construcción de unidades navales.
- Acuerdos para el fomento del Turismo, Informática, Educación, Biodiversidad, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Recursos Hidráulicos y Construcción.
- Programa de cooperación en materia cultural, servicio editoriales, cine e industrias culturales.

Tal como expresa la declaración conjunta “Todos estos acuerdos incluyen acciones a desarrollar e iniciativas que contribuirán progresivamente a fortalecer el proceso de integración inspirada en el ALBA, que llegará a constituirse en un ejemplo, al que aspiramos incorporar a América Latina y el

Caribe. Coincidimos plenamente en que el ALBA no se hará realidad con criterios mercantilistas ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional en perjuicio de otros pueblos para ver formar en América la mas grande nación del mundo”

Un hermoso sueño comienza a realizarse, al plantear el gobierno cubano el proyecto de preservar y devolver la vista a no menos de seis millones de latinoamericanos y caribeños y de formar 200 mil profesionales de salud en diez años, programa sin precedentes en el mundo, informándose que en septiembre de 2005 ya habían sido operados 4 212 pacientes caribeños y 79 450 venezolanos. (Castro, 2005)

Conclusiones

La estrategia cubana de desarrollo en los '90 estuvo guiada por un conjunto de valores que han estado presentes en la historia de lucha y en las ideas al menos desde el siglo XIX, y devenidos en políticas de estado y gobierno a partir de 1959. No pudiera decirse que estos valores y principios son privativos de Cuba ya que han estado presentes en la lucha y en la historia de muchos pueblos, sin embargo, no son muchos los países en los que se han materializado en las políticas. Los valores que favorecen el desarrollo humano rara vez son rechazados como ideas, pero su materialización en las políticas de estado y gobierno, tornar realidad esos valores en la vida de las personas, resulta verdaderamente difícil. Hay una distancia, que no es pequeña, entre las ideas y la realidad que solo se recorre a través del diseño de una estrategia, de la implementación de las políticas y del seguimiento a las mismas.

En el caso de Cuba el consenso de los ciudadanos en torno a valores, objetivos y estrategias de desarrollo económico y social ha estado presente desde 1959 y ha mantenido su

continuidad más allá de los cambios introducidos en las políticas e incluso en las estructuras económica y social.

Esos valores y objetivos se encuentran en la larga tradición del pensamiento económico, político y social cubano que diferencia crecimiento y desarrollo económicos; que destaca la muy necesaria interacción y balance entre desarrollo económico y social; que sitúa al hombre, la mujer, el niño (en fin, las personas) como sujetos y objetos del desarrollo; que reconoce la soberanía política, la justicia y equidad sociales, la autonomía e independencia económicas y la dignidad plena del hombre como fundamento de la República; que implanta una democracia consultiva, representativa y participativa en el ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales de los ciudadanos; que promueve la solidaridad y cooperación internacional; en resumen, que impulsa la preservación del patrimonio espiritual, cultural, ambiental, histórico, material y humano de la nación como valores y objetivos indispensables de la sociedad socialista cubana. En resumen, la experiencia de políticas económicas y sociales entre 1989-2004 en Cuba muestra una profunda continuidad en los valores que han caracterizado al socialismo cubano desde 1959, los que se han expresado en la concepción cubana sobre el desarrollo.

Los cambios en las políticas económicas y sociales han significado una adaptación a las nuevas condiciones internacionales y nacionales y, a la vez, la preservación de tales valores y principios.

La combinación entre la continuidad en los valores y el cambio en las políticas permitió resultados efectivos en la economía, en la política y en las condiciones sociales de vida y de trabajo de la población. Aún quedan no pocas dificultades por resolver y muchos proyectos por realizar pero lo logrado entre 1989 y 2005 permite afirmar que el modelo cubano de desarrollo socialista ha pasado con éxito una dura prueba.

Bibliografía

- CARAM, Tania (2004) Matrícula estudiantil, egresados y población ocupada. Estudio de Género. Versión en impresión ligera.
- CEPAL 2003 Informe sobre Inversión extranjera en América Latina y Caribe. <http://www.cepal.org>
- CASTRO, Fidel (2005) discurso pronunciado el 19 de septiembre, Periódico GRAMMA, 20 de septiembre. . <http://www.granma.cu>
- CASTRO, Fidel (2005) discurso pronunciado el 26 de Julio, . <http://www.granma.cu>
- DÍAZ, Elena (1995) “Economic Crisis: employment and Quality of life in Cuba” en Economic Reforms, Women’s Employment and Social Policies. WIDER, Finlandia
- DÍAZ, Elena (2000) “Cuban socialism: Adjudgments and paradoxes” en “Cuba in the 90’s” Editorial José Martí, La Habana.
- DÍAZ, Elena (2005) Mujer cubana, su progresivo proceso de empoderamiento. Publicación electrónica. PRIGEPP, FLACSO Argentina. Mayo.
- ESPINOSA, Eugenio (1999) “From crisis to recovery”, en: Cuba in the ‘90s, editorial Jose Marti, La Habana.
- ESPINOSA, Eugenio (2002) “Ética y economía: valores y estrategias cubana de desarrollo en los ‘90s”, en: Impulso # 31 Revista de Ciencias Sociais y Humanas, maio-agosto 2002, Universidad Metodista de Piracicaba, Sao Paulo

ESPINOSA, Eugenio (2005) La cooperación internacional en las relaciones internacionales de Cuba, en Diálogos sobre a Patria Grande. Contribuções a Catedra Vilma Faria de Estudos Latino Americanos, FLACSO Brasil.

GIRVAN, Norman (2002) Cuba, the Caribbean and the ACS: a note, 18-20 de oct de 2002 [http:// www.csa-aec.org](http://www.csa-aec.org)

TORRE, Montejo, Ernesto de La (2005) Salud para Todos si es posible. Sociedad Cubana de Salud Pública, Sección de Medicina Social. La Habana.

MARTÍNEZ, Osvaldo (2004) Intervención ante la Asamblea Nacional. Periódico GRAMMA, dic 27.

CUARTA CUMBRE
UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA
Y CARIBE

DECLARACIÓN DE VIENA

Fortaleciendo la asociación estratégica birregional

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, reunidos en Viena el 12 de mayo de 2006, reiteramos nuestro compromiso para seguir promoviendo y reforzando nuestra asociación estratégica birregional acordada en las cumbres anteriores, que tuvieron lugar en Río de Janeiro, en junio de 1999; en Madrid, en mayo de 2002 y en Guadalajara, en mayo de 2004.
2. Expresamos nuestra satisfacción por los resultados positivos alcanzados en la IV Cumbre ALC-UE, los cuales contribuirán a fortalecer nuestra amplia, firme y mutuamente beneficiosa relación. Ampliaremos y profundizaremos la cooperación ALC-UE en todos los ámbitos con un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad. Sobre la base de nuestros vínculos culturales

e históricos especiales estamos decididos a optimizar las posibilidades de acción conjunta de nuestras regiones.

3. Refrendamos las declaraciones de las cumbres de Río de Janeiro, Madrid y Guadalajara y mantenemos los compromisos contraídos en esas ocasiones. En particular reiteramos nuestro compromiso con los principios y valores fundamentales compartidos en los que se basa nuestra relación birregional, los cuales están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Creemos firmemente que la democracia, el Estado de derecho, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico y el respeto del Derecho Internacional son esenciales para la paz y la seguridad. Reiteramos también nuestro compromiso compartido en favor de un sistema multilateral fuerte y eficaz, para lo cual nos comprometemos a avanzar en la agenda multilateral así como en los temas transversales, como un aspecto prioritario de nuestras relaciones birregionales. Intensificaremos nuestros esfuerzos para definir posiciones comunes y acciones concertadas entre ambas regiones en el marco de los diferentes organismos de la ONU así como en las principales conferencias de las Naciones Unidas.

Democracia y derechos humanos

4. Reafirmamos que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, así como la participación plena en todos los aspectos de su vida. Reafirmamos asimismo que si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia y que ésta no es

exclusiva de ningún país o región, y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía, la integridad territorial y el derecho a la libre determinación. Subrayamos que la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales son interdependientes, se refuerzan mutuamente y constituyen principios básicos de nuestra asociación estratégica birregional. Acogemos con satisfacción la decisión de la Cumbre Mundial de 2005 de establecer un Consejo de Derechos Humanos así como la decisión histórica de la Asamblea General para que éste inicie sus labores. Ambas regiones otorgan una gran importancia a la convocatoria que el Consejo ha realizado para reunirse el 19 de junio de 2006.

Cooperaremos estrechamente en el fortalecimiento de políticas, mecanismos e instrumentos de Naciones Unidas para la promoción y protección efectiva de los derechos humanos. Reforzaremos también la promoción y la protección de los derechos humanos en nuestras políticas nacionales.

5. Trabajaremos en favor de una plena igualdad de género otorgando especial atención a que la mujer goce plenamente de todos los derechos humanos y se continúe avanzando en esa vía, reafirmando la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, así como la Declaración de Beijing+5 y su documento de resultados. Garantizaremos el respeto y el cumplimiento de los derechos del niño y prestaremos la debida consideración a las necesidades de las personas con discapacidad y demás grupos vulnerables.

Seguiremos avanzando en el fomento y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas a nivel local, nacional, regional e internacional. El pleno ejercicio de esos derechos resulta esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral, así como para su plena participación en la sociedad.

Asimismo, seguiremos avanzando en los derechos y libertades fundamentales de las minorías a todos los niveles.

6. Mantenemos que el racismo es incompatible con la democracia y que no escatimaremos ningún esfuerzo en combatir a éste así como a la xenofobia, la intolerancia y todas las formas de discriminación, asegurando el pleno cumplimiento de la Declaración de Durban y su Programa de Acción.
7. Los individuos, organizaciones e instituciones que trabajan en la promoción y protección de los derechos humanos, incluidos los defensores de los derechos humanos, deberán contar con apoyo y protección congruentes y efectivos, de acuerdo con el Derecho Internacional y con la resolución 53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.
8. Tomamos nota con interés de la propuesta de la XVII Conferencia Interparlamentaria ALCUE (Lima, Perú 14 a 17 de junio 2005) de crear una Asamblea Euro-Latinoamericana.
9. Expresamos nuestra satisfacción por la celebración del III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, que tuvo lugar en Viena del 30 de marzo al 1 de abril de 2006.
10. Expresamos nuestra satisfacción por la celebración del Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada América Latina y Caribe-Unión Europea, que tuvo lugar en Viena del 5 al 7 de abril, y tomamos nota de sus conclusiones.

Fortaleciendo el enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el respeto del Derecho Internacional

11. Al recordar la Cumbre Mundial 2005 de las Naciones Unidas, reafirmamos nuestro compromiso en favor de un sistema multilateral fuerte y eficaz, basado en el Derecho Internacional, apoyado en instituciones internacionales fuertes y con la Organización de las Naciones Unidas como centro. Reiteramos nuestro compromiso con una reforma integral y una revitalización de las Naciones Unidas que refuerce su carácter democrático, representatividad, transparencia, rendición de cuenta y eficacia.

En particular, acogemos con satisfacción el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz para asesorar y proponer estrategias integradas y coherentes para la consolidación de la paz y la recuperación postconflictos, centrando la atención en los esfuerzos de reconstrucción nacional y en el desarrollo institucional, necesarios para lograr el reestablecimiento tras los conflictos y para sentar las bases de una paz duradera y de un desarrollo sostenible. Otorgaremos la debida atención a la representación de todos los grupos regionales en la composición general de la Comisión Organizadora.

Apoyamos plenamente el sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Expresamos nuestro apoyo a todas las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de las Naciones Unidas y destacamos la necesidad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en todas las operaciones de mantenimiento de la paz.

12. Manifestamos nuestro apoyo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y al Grupo de Amigos de Haití. Expresamos nuestra satisfacción por los progresos

alcanzados en la mejora de las condiciones políticas, económicas y sociales. Nos comprometemos a seguir brindando nuestro apoyo y hacemos un llamado a la comunidad internacional para que garantice e incremente su cooperación con Haití. A este respecto expresamos nuestra satisfacción por la reunión ministerial internacional que se celebrará el 23 de mayo en Brasilia.

13. Reafirmamos nuestro compromiso con los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, reafirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los estados, respetar su integridad territorial e independencia política, en nuestras relaciones internacionales abstenemos de la amenaza o uso de la fuerza inconsistente con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, y a preservar la solución de controversias por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional.

Rechazamos con firmeza todas las medidas coercitivas de carácter unilateral y efecto extraterritorial contrarias al Derecho internacional y a las normas generalmente aceptadas de libre comercio. Coincidimos en que este tipo de prácticas representa una amenaza grave para el multilateralismo. En este contexto, y recordando la resolución 60/12 de la AGNU, reafirmamos nuestras bien conocidas posturas sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton.

14. Seguiremos fomentando el respeto al derecho internacional y fortaleceremos nuestro compromiso con un orden basado en normas internacionales. Hoy, más que nunca, la adhesión universal al Estado de derecho y la confianza en el sistema para prevenir y adoptar medidas punitivas contra las violaciones a las normas, constituyen condiciones indispensables para alcanzar una paz y una seguridad

duraderas. Recordamos la obligación de solucionar pacíficamente las controversias y animamos a todos los Estados a recurrir con mayor frecuencia a las instituciones internacionales en el ámbito de la solución de controversias, entre ellas la Corte Internacional de Justicia. Apoyamos además plenamente a la Corte Penal Internacional y los Estados que son parte de la misma instamos a aquellos que no lo hayan hecho, a ratificar o adherirse, según proceda, al Estatuto de la Corte Penal Internacional aprobado en Roma y a cooperar con ésta.

15. Estamos comprometidos con el enfoque multilateral para hacer frente al reto actual del desarme, la no proliferación y el control de armas, en particular de las armas nucleares, químicas y biológicas. Por lo tanto promovemos la instrumentación, la universalización y el fortalecimiento de los mecanismos de desarme y de no proliferación, fortaleciendo el papel de las Naciones Unidas.

Destacamos que el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares continua siendo la piedra angular del régimen de no proliferación y el fundamento esencial para la promoción del desarme nuclear bajo el Artículo VI. Asimismo reconocemos el derecho a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación, de conformidad con las disposiciones del Tratado.

Continuaremos trabajando para alcanzar la adhesión universal al TNP. Al respecto, también reafirmamos la importancia del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares como parte del régimen de desarme y no proliferación nuclear.

La proliferación de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores constituye una amenaza creciente a la paz y seguridad internacionales. La comunidad internacional comparte la responsabilidad de prevenir activamente dicho

riesgo. Con dicho propósito, de conformidad con nuestras legislaciones y normativas nacionales y con arreglo al derecho internacional, llevaremos a cabo actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas, sus sistemas vectores y los materiales conexos.

16. Tomamos nota de la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la cual puede contribuir a fortalecer la presencia birregional en el ámbito internacional.
17. Reconocemos los avances logrados por la Asociación de Estados del Caribe (AEC) a través del diálogo político, la cooperación, las consultas y la acción concertada en los ámbitos de comercio, turismo sustentable, transporte y desastres naturales, por medio de los cuales se puede profundizar y consolidar la cooperación entre la Unión Europea y el Área del Gran Caribe.

Terrorismo

18. Condenamos firmemente todos los actos terroristas, así como el financiamiento y apoyo al terrorismo y a la incitación de actos terroristas. Nos comprometemos, a través de la cooperación mutua, a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometa y quienquiera que lo cometa. Expresamos nuestra solidaridad con las víctimas y con sus familias. Los actos terroristas inciden negativamente en el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales al tiempo que constituyen una amenaza directa al Estado de Derecho y atentan contra el desarrollo económico y social.

Los Estados tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, en la lucha contra el terrorismo no debemos destruir lo que defendemos. Los derechos humanos, el derecho humanitario internacional, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho deben ser repetados plenamente en la lucha contra el terrorismo. Declaramos nuestro pleno apoyo a la aplicación de todos los compromisos contraídos de conformidad con los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas contra el terrorismo y con las resoluciones 1373, 1566, 1624 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y demás resoluciones pertinentes.

19. Instamos a todos los Estados a negar refugio, a que se investiguen debidamente y se persigan a los presuntos terroristas así como a que se atiendan puntualmente las solicitudes de extradición de las personas sospechosas de haber cometido actos de terrorismo, de conformidad con el Derecho nacional y con el Derecho internacional aplicables, incluyendo los acuerdos bilaterales. Instamos a todos los Estados a que sean parte de los trece convenios y protocolos internacionales sobre terrorismo y enfatizamos en la importancia de que se apliquen estos instrumentos. Apoyamos los esfuerzos para la entrada en vigor de la Convención internacional para la represión del Terrorismo Nuclear. Subrayamos además la necesidad de hacer todo lo posible para alcanzar un acuerdo y concluir una Convención integral sobre el terrorismo internacional durante el 60º Periodo de Sesiones de la Asamblea General, así como apoyar los trabajos de la Asamblea General de Naciones Unidas para desarrollar una estrategia contra el terrorismo, tomando en consideración el informe del Secretario General de las Naciones Unidas.

Drogas y delincuencia organizada

20. Reiteramos nuestro compromiso, de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida y sobre la base de un enfoque global e integrado del problema mundial de las drogas ilícitas, para fortalecer la cooperación y hacer uso pleno de los mecanismos existentes de diálogo y cooperación entre ambas regiones, principalmente a través del Mecanismo de Coordinación y Cooperación contra las Drogas Ilícitas de la ALC-UE y del diálogo de alto nivel Comunidad Andina-UE en materia de drogas. Reiteramos en particular nuestro compromiso de promover iniciativas sobre la puesta en común de información policial sobre tráfico de drogas; así como sobre desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, en los países afectados, como medio para generar cambios estructurales rentables y de largo alcance en aquellas zonas propensas a los cultivos ilícitos.
21. Por lo tanto acogemos con satisfacción la Declaración de Viena del 7 de marzo de 2006, adoptada por la VIII Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas ALC-UE. En este contexto, y con el propósito de desarrollar y afianzar ese Mecanismo, aprobamos la propuesta de llevar a cabo, para finales de 2006, una revisión completa del Plan de Acción de Panamá acordado en 1999 y de los ámbitos de actuación de Lisboa.
22. Acogemos con satisfacción la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) y destacamos la importancia de que aquellos Estados que todavía no lo hayan hecho la firmen, ratifiquen y apliquen de manera eficaz. Destacamos la importancia de que aquellos Estados que

todavía no lo hayan hecho consideren la suscripción, ratificación o adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos adicionales.

23. Nos comprometemos a seguir apoyando el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Para ello intensificaremos la cooperación birregional y participaremos activamente en la Conferencia de las Naciones Unidas para examinar los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, que se celebrará en Nueva York del 26 de junio al 7 de julio de 2006.

Medio Ambiente (incluidas la prevención y mitigación de desastres y la preparación)

24. Reconocemos que la prosperidad a largo plazo de nuestras regiones depende en gran medida de un manejo sustentable de los recursos naturales así como de la capacidad para garantizar un desarrollo que incluya todos los aspectos de la sustentabilidad. Con este fin, la UE y ALC pondrán en marcha un diálogo a nivel político para intercambiar puntos de vista sobre temas medioambientales de interés común. Se prestará especial atención a la cooperación en ámbitos como el cambio climático, la desertificación, la energía, el agua, la biodiversidad, los bosques y el manejo de productos químicos. Reconocemos la necesidad de una mayor eficiencia de las actividades que sobre medio ambiente realiza el Sistema de las Naciones Unidas a través de una mayor coordinación; de mejores políticas de

asesoramiento y orientación; del fortalecimiento del conocimiento científico, de la evaluación y la cooperación; de un mejor cumplimiento de los tratados respetando la autonomía jurídica de los mismos, y de una mejor integración de las actividades ambientales en el más amplio marco del desarrollo sostenible a nivel operativo, incluido el desarrollo de capacidades. Acordamos examinar la posibilidad de un marco institucional más coherente para responder a esa necesidad, incluida una estructura más integrada, constituida sobre la base de las instituciones existentes y de los instrumentos acordados a nivel internacional así como de los organismos establecidos por los tratados y las agencias especializadas.

25. Damos la bienvenida a la declaración conjunta sobre la ejecución de la asociación estratégica América Latina - Unión Europea en el tema de recursos hídricos y redes de saneamiento, firmada en el Cuarto Foro Mundial del Agua (México, del 16 al 22 de marzo de 2006).

Reconocemos las aportaciones de ese Foro para el cumplimiento de las políticas adoptadas por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

26. Reiteramos nuestro firme compromiso para enfrentar el cambio climático. Acogemos con satisfacción la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y exhortamos a aquéllos estados que no son aun partes a adherirse sin demora. Acogemos con satisfacción los resultados de la Conferencia de Montreal sobre Cambio Climático (diciembre 2005). Fortaleceremos nuestra cooperación para aplicar sus resultados, inclusive mediante la consideración de los compromisos de los países desarrollados que son Partes bajo el Protocolo de Kyoto para los periodos subsecuentes, al igual que a través de la promoción de un diálogo orientado hacia el futuro sobre acciones para enfrentar el cambio climático en el contexto

de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Asimismo cooperaremos para fortalecer nuestro conocimiento sobre el impacto del cambio climático y las vulnerabilidades al mismo, y para construir capacidades de adaptación, así como para facilitar la transferencia de tecnologías para la mitigación y la adaptación al cambio climático y fortalecer nuestra cooperación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

27. Se requiere asimismo un esfuerzo sin precedentes para alcanzar una reducción significativa de la tasa de pérdida de biodiversidad en todos los niveles para 2010. Por lo tanto acogemos con satisfacción los resultados de la Conferencia de Curitiba sobre Diversidad Biológica (marzo 2006) y nos comprometemos a aumentar esfuerzos para fortalecer la aplicación de la Convención sobre la Diversidad Biológica y del Protocolo sobre Bioseguridad por los Estados Parte. En este marco, y en línea con nuestras decisiones tomadas en Curitiba, nos comprometemos también a continuar la elaboración y la negociación de un régimen internacional sobre acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios, a fin de instrumentar efectivamente los tres objetivos del CDB, a saber: la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, así como a instrumentar el Programa de Trabajo del CDB sobre Áreas Protegidas.
28. Reconocemos el alto grado de vulnerabilidad de algunas regiones ante los desastres naturales así como la creciente incidencia y gravedad de estos fenómenos. Cooperaremos para aumentar el nivel de preparación y prevención ante los desastres mediante el intercambio de experiencias y la rápida difusión de buenas prácticas emergentes, en particular en el ámbito del control y la

alerta temprana, el desarrollo de las capacidades y las respuestas a nivel local.

Lo anterior fortalecería la acción para un enfoque de gestión integrado ante las catástrofes naturales en la reducción de riesgos de catástrofe en la Gran Cuenca del Caribe, en el contexto de un desarrollo sostenible.

Energía

29. A la luz de la rápida transformación de los parámetros globales en materia de políticas energéticas, reconocemos la necesidad de una colaboración regional e internacional más estrecha en el sector energético. Reafirmamos nuestro compromiso para promover la eficacia energética y para aumentar el uso de fuentes de energía renovables como un paso importante para la seguridad, la estabilidad y la competitividad en el ámbito del abastecimiento energético y del desarrollo sostenible. Seguiremos consolidando el diálogo y la cooperación birregionales, en particular en lo relativo a las energías renovables. Acogemos con satisfacción los esfuerzos para promover iniciativas de integración energética en América Latina y en el Caribe.

Acogemos también con satisfacción la celebración del Seminario de Expertos de Energía entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrado en Bruselas los días 20 y 21 de abril de 2006.

30. Reconociendo el derecho soberano de los países de gestionar y de regular sus recursos naturales, proseguiremos y consolidaremos nuestra cooperación a fin de establecer un marco comercial equilibrado y regímenes normativos más compatibles. Subrayamos la importancia de desarrollar e invertir en las

infraestructuras energéticas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso a sistemas energéticos fiables y asequibles. Se deberán mantener esfuerzos e incrementar la cooperación para acelerar el desarrollo de tecnologías energéticas medioambientalmente sostenibles.

Acuerdos de asociación, integración regional, comercio, conectividad (inversión, infraestructura y sociedad de la información)

31. Acogemos con satisfacción la instrumentación exitosa de los Acuerdos de Asociación entre México y la UE así como entre Chile y la UE, los cuales subrayan la importancia de una estrategia birregional para la negociación de Acuerdos de Asociación que incluyen áreas de libre comercio.

Tomamos nota de los progresos realizados en las negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea para la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional, y concedemos la máxima importancia al objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado y ambicioso. Este acuerdo fortalecerá las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo.

Las partes concernidas se congratulan por los resultados de la sesión ministerial celebrada en septiembre de 2005, y dan mandato a los negociadores para que intensifiquen sus esfuerzos con el fin de avanzar en el proceso de negociación.

Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración de Guadalajara y teniendo en cuenta el buen resultado del ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones

relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio. Centroamérica ha confirmado su compromiso de aplicar, tal como estaba previsto, las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado centroamericanos el 9 de marzo de 2006 en Panamá, así como buscar la ratificación del Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios y desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la región.

Acogemos con satisfacción la participación de Panamá en el proceso. Las partes reconocen que la participación activa en las negociaciones seguirá a una decisión formal de incorporación al proceso de integración económica de Centroamérica (SIECA). Las partes interesadas comparten el objetivo de celebrar un acuerdo de asociación global y esperan que las negociaciones avancen rápidamente, así como que el futuro Acuerdo de Asociación se aplique de manera efectiva. A este respecto, las partes reconocen la importancia de los trabajos de preparación emprendidos en el contexto de la evaluación conjunta para el proceso de negociación.

Recordando el objetivo estratégico común establecido en la Declaración de Guadalajara, damos la bienvenida a la decisión adoptada por la Unión Europea y la Comunidad Andina de entablar, durante el 2006, un proceso conducente a la negociación de un acuerdo de Asociación, que incluya un diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial.

A estos efectos, la CAN y la UE acuerdan celebrar todas las reuniones necesarias antes del 20 de julio próximo, para clarificar y definir las bases de la negociación que permitan una participación plena y beneficiosa para todas las partes. También acogemos con satisfacción los progresos realizados en las negociaciones entre la UE y el Foro de los Estados del Caribe (CARIFORUM) sobre un Acuerdo de Asociación Económica.

32. La integración regional es un elemento clave para la estabilidad, el crecimiento económico y la inversión así como para el fortalecimiento del peso de ambas regiones en el escenario mundial. Afirmamos los principios de cooperación y solidaridad como la base de nuestros procesos de integración. En este contexto, alentamos y apoyamos firmemente a los países de América Latina y del Caribe a proseguir con sus respectivos procesos de integración regional.

Saludamos las nuevas iniciativas, tales como la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la entrada en vigor del mercado único de la CARICOM, dentro del programa continuo para la creación del Mercado y Economía Únicos (CSME).

33. Reiteramos nuestro pleno apoyo al sistema multilateral de comercio y asumimos el compromiso adquirido en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de la Organización Mundial del Comercio de concluir con éxito en 2006 las negociaciones iniciadas en Doha.

Destacamos la importancia central de la dimensión del desarrollo en todos los aspectos del Programa de Trabajo de Doha, tal y como se reiteró en la Declaración de Hong Kong. Reconocemos que un resultado ambicioso y equilibrado en todos los ámbitos de la negociación es decisivo para crear oportunidades para todos los miembros de la OMC, en particular mediante una mayor integración efectiva y la plena participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio, y para proveer un ambiente seguro, estable y equitativo para el comercio y la inversión, tomando en cuenta que las aportaciones deben ser consistentes con el principio del tratamiento especial y diferenciado. En los próximos meses tendremos que abordar, por lo tanto, todas las cuestiones y comprometernos a continuar las negociaciones en el marco del “compromiso único”. Continuaremos tomando en

consideración las preocupaciones especiales de las economías pequeñas y vulnerables y de los Países Menos Desarrollados.

34. Exhortamos a las instituciones financieras de Europa y de América Latina y el Caribe a apoyar la integración física a través de la interconectividad y de la creación de infraestructuras en redes, especialmente, en los ámbitos de la energía, el transporte, las telecomunicaciones y la investigación. La promoción de la interconectividad forma parte integral de una integración regional efectiva.

Reconocemos en este contexto las características especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que merecen un enfoque adecuado.

Acogemos con satisfacción el apoyo del Banco Europeo de Inversiones a los países de América Latina y el Caribe.

Crecimiento y empleo

35. Reafirmamos nuestro compromiso con la promoción de un crecimiento económico equitativo y sostenido con el fin de crear más y mejores empleos y luchar contra la pobreza y la exclusión social. Reconocemos también la necesidad de promover políticas públicas responsables que conlleven una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico.

Subrayamos la importancia de establecer políticas fiscales y de protección social adecuadas para fomentar un crecimiento económico equitativo con justicia social que favorezca la creación de empleo de calidad y productivo, y que busque incorporar el sector informal en la economía formal. Creemos que la generación de trabajo decente es

un elemento clave para sustentar el desarrollo económico y social, prestando especial atención al tema del empleo de los jóvenes, entre otros medios, a través de la creación de capacidad técnica mediante políticas de educación y formación profesional. Nos comprometemos a fomentar y facilitar el diálogo en el contexto de las relaciones laborales y a los niveles nacional, subregional y birregional.

Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión

36. Destacamos nuestro compromiso para erradicar la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y todas las formas de discriminación para mejorar las condiciones de vida de todas las personas y de todos los grupos, así como consolidar la gobernabilidad democrática y lograr una mayor justicia social y un desarrollo sostenible.

Reconocemos la necesidad de adoptar estrategias generales e integradas y políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades y mejores condiciones de vida y de trabajo para todos, así como un mayor acceso a la educación, la salud y el empleo, integrando en ellas la perspectiva de género y dando prioridad a los grupos de población más vulnerables, incluidas las personas con discapacidad. Reconocemos la necesidad de generar políticas públicas específicas para la protección de los niños y de los jóvenes, con el fin de prevenir la reproducción de la pobreza. Estas estrategias responderán a las necesidades sociales y económicas y a las prioridades de cada país.

Acogemos con satisfacción los progresos realizados en el acceso cada vez mayor a la educación y a la salud y subrayamos la necesidad de continuar mejorando la cobertura y la igualdad de acceso para todos, mediante una

justa financiación de la calidad y la eficacia, entre otros medios. Reconocemos la importancia de fomentar la responsabilidad social de las empresas, de estimular el diálogo social y la participación de todos los interlocutores pertinentes, incluida la sociedad civil, así como el respeto a la diversidad étnica, con el fin de construir sociedades más cohesionadas.

37. Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones.
38. Recibimos con beneplácito y apoyamos los resultados de la Conferencia de Alto Nivel sobre la promoción de la cohesión social: experiencias de ALC y de la UE, que se celebró en Bruselas en marzo de 2006. Acogemos con satisfacción la iniciativa de organizar periódicamente foros de cohesión social para estimular el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe sobre temas de igualdad, erradicación de la pobreza e inclusión social.

Cooperación para el desarrollo y financiamiento internacional del desarrollo

39. Reiteramos nuestra determinación a favor de la pronta y plena consecución de los objetivos de desarrollo convenidos en las principales conferencias y cumbres en el marco de las Naciones Unidas, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, el Consenso de Monterrey y los resultados de la Cumbre Mundial de 2005, así como la Agenda de Doha para el Desarrollo.

40. Debe fomentarse la realización de esfuerzos especiales a nivel nacional, internacional y birregional, con la finalidad de garantizar la plena realización del Derecho al Desarrollo de todos los individuos y los pueblos, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo.

41. Acogemos con satisfacción la Declaración Conjunta de la UE sobre “el Consenso Europeo sobre el Desarrollo” que coloca la erradicación de la pobreza en el centro de la cooperación para el desarrollo de la UE, en el contexto del desarrollo sostenible, con la inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que se aplica a todos los países en vías de desarrollo.
Reconocemos los nuevos y ambiciosos compromisos de la UE de aumentar la cantidad, la calidad y la eficacia de su ayuda para el desarrollo. En particular, tomamos conocimiento de los compromisos de los Estados miembros de la UE de llegar en conjunto para 2010 a una asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 0.56% del ingreso nacional bruto y de cumplir el objetivo del 0.7% para 2015, mientras que los Estados miembros que han entrado a formar parte de la UE después de 2002 procurarán aumentar su porcentaje al 0.33% para 2015.

Invitamos a todas las partes implicadas en el ámbito del desarrollo a unirse a esta iniciativa europea y seguir esta orientación. Damos la bienvenida al continuo apoyo a los países de renta media, a través de la cooperación económica y para el desarrollo, incluyendo la ejecución de las estrategias de erradicación de la pobreza, habida cuenta de su papel en temas políticos, de seguridad y de comercio.

Reconocemos también los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante políticas públicas orientadas a la integración social y al desarrollo humano sostenible.

42. Reconocemos que el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio requiere recursos adicionales. Por lo tanto, acogemos con satisfacción los avances recientes de la Acción Contra el Hambre y la Pobreza, así como la voluntad de varios países de explorar y de iniciar la instrumentación, sobre base voluntaria, de mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo, tales como una tasa solidaria de billetes aéreos, la Facilidad Financiera Internacional y la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización, mismos que fueron abordados en la Conferencia sobre Fuentes Innovadoras de Financiamiento, celebrada en París el pasado mes de marzo.
43. Reconocemos que el VIH/SIDA y otras pandemias constituyen una grave amenaza permanente para el futuro de nuestras naciones y para el desarrollo humano sostenible y abogamos por un aumento de nuestra colaboración para responder a las pandemias.
44. Consideramos que la importancia de las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe debe reflejarse en la asignación de recursos para la región.

45. Acordamos gran importancia a abordar el problema de la deuda, mismo que es enfrentado por numerosos países y el cual requiere un compromiso continuo de la comunidad internacional, a fin de encontrar soluciones durables y equitativas; enfatizamos que los acreedores y los deudores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenible de manera oportuna y eficaz.

Valoramos los beneficios de la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) mejorada y apoyamos su plena instrumentación para los países elegibles. Tomamos nota de la aprobación por parte del Club de París del enfoque de Evian que aborda el tratamiento de la deuda de países que no son elegibles para acogerse a esta Iniciativa, y reiteramos la necesidad de esforzarnos en mantener y promover su acceso a los mercados financieros internacionales.

46. Reconocemos las iniciativas voluntarias para brindar ayuda a algunos países de América Latina y el Caribe; tales como la conversión de deuda en ayuda al desarrollo, que incluye la educación y los programas de conversión de préstamos de asistencia oficial para el desarrollo y créditos comerciales.

47. Seguiremos promoviendo medidas que permitan mejorar el proceso de toma de decisiones, la gobernabilidad y el funcionamiento de los organismos financieros internacionales, y aumentar la participación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales de forma que éstas reflejen más sus intereses y que dispongan de instrumentos más eficaces para la prevención y resolución de crisis. A este respecto, expresamos nuestra satisfacción por las iniciativas que ha adoptado el Fondo Monetario Internacional, tales como el Servicio para Impactos Exógenos, para prestar ayuda

financiera a los países de renta baja que tienen que afrontar tales impactos.

48. Tomamos nota de las conclusiones de la III Reunión de los Parlamentos de Integración Regional ALC-UE celebrada los 24-25 de abril 2006, en Bregenz, Austria.

Migración

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

Manifiestamos nuestro beneplácito por la celebración de la Segunda Reunión de Expertos sobre Migración entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe que se celebró en Cartagena de Indias los días 1 y 2 de marzo de 2006. Acogemos con satisfacción las recomendaciones para dar seguimiento conjunto respecto al tratamiento, derechos e integración de los migrantes, la facilitación de las transferencias de remesas de los migrantes que son de carácter privado y a la reducción de los costes correspondientes, a los nuevos enfoques de las políticas de migración, a los esfuerzos conjuntos para abordar la migración irregular y a la intensificación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas, teniendo en cuenta los derechos y la situación especialmente vulnerable de quienes son objeto de estos delitos.

50. El Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo que tendrá lugar en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006, brindará una excelente oportunidad para debatir este importante problema en todos sus aspectos de forma global.

Conocimiento compartido y desarrollo de capacidades humanas: educación superior, investigación, ciencia y tecnología y cultura

51. Reconocemos el papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en apoyo de la cohesión social, la integración regional y la competitividad de nuestras economías. Concedemos gran importancia a nuestra colaboración con miras a su desarrollo futuro en nuestras regiones y para fomentar un acceso universal, equitativo y asequible a las tecnologías de la información, especialmente a través de estrategias integrales que aborden los nuevos desafíos y las oportunidades de la convergencia tecnológica. Acogemos con satisfacción los resultados y la declaración adoptada por el IV Foro ministerial de la sociedad de la información de la ALC-UE sobre una alianza para la cohesión social a través de la inclusión digital, celebrada en Lisboa en abril de 2006. Reconocemos los resultados alentadores de las actividades birregionales en curso en este ámbito y consideramos que es importante mantener el apoyo político y financiero necesario para las iniciativas que consoliden un espacio de colaboración científica basado en las tecnologías de la información y la comunicación.
52. Concedemos prioridad a la creación del Espacio Común en materia de Educación Superior ALC-UE, orientado hacia la movilidad y la cooperación. En ese contexto, acogemos

con satisfacción y alentamos las decisiones adoptadas por la Conferencia ministerial celebrada en México en abril de 2005 y las recomendaciones más recientes del Comité de Seguimiento ALCUE. También recibimos con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de aumentar sustancialmente su programa de intercambios.

53. Reconocemos la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo económico y social sostenible de nuestros países, que incluye la mitigación de la pobreza y la inclusión social. Tomamos nota de la reunión de Altos Funcionarios de Ciencia y Tecnología de América Latina y el Caribe y la Unión Europea que se celebró en Salzburgo del 1 al 3 de febrero de 2006 y endosamos sus conclusiones.

Acogemos con satisfacción el fortalecimiento de las plataformas ALC-UE para la ciencia y la tecnología, orientadas a reforzar la asociación birregional mediante la promoción del Espacio del Conocimiento ALC-UE, concebido como un espacio común para la ciencia, la tecnología y la innovación. Encomendamos a nuestros Altos Funcionarios de Ciencia y Tecnología de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea que fomenten el diseño, aplicación y supervisión de la investigación y desarrollo conjuntos, así como la movilidad, la innovación y la difusión pública de actividades científicas en áreas convenidas de interés mutuo para ambas regiones, con objeto de fomentar la participación conjunta en actividades de investigación tales como el Séptimo Programa Marco y en otros programas bilaterales y multilaterales.

54. Reconocemos la importancia de la diversidad cultural como un factor de desarrollo, crecimiento y estabilidad, como lo demuestra la adopción de la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales en octubre de 2005. Apoyamos su rápida ratificación y aplicación.

Reconocemos que la cooperación cultural es esencial para fomentar el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo. Además, reafirmamos nuestra convicción de que las actividades y las industrias culturales desempeñan un papel significativo en la salvaguardia, desarrollo y promoción de la diversidad cultural. Estamos comprometidos con encontrar los medios para reforzar tanto la cooperación ALC-UE como la cooperación interna dentro de ALC, así como los intercambios de conocimientos y buenas prácticas en este ámbito, y con ampliar la cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en la UNESCO.

55. Acordamos conmemorar los bicentenarios de diversos acontecimientos históricos y culturales, con el ánimo de contribuir al acercamiento entre nuestros pueblos.

Párrafos de conclusión

56. Nos congratulamos especialmente por el informe sobre las diferentes reuniones y actividades que tuvieron lugar en el contexto birregional entre las Cumbres de Guadalajara y Viena. Este informe destaca el fortalecimiento continuo de nuestra asociación estratégica.
57. Acogemos con satisfacción la celebración de la Primera Cumbre Empresarial ALC-UE en Viena, el 12 de mayo de 2006, bajo el lema “Acercando dos mundos a través del comercio y la cultura”. El foro reunió a importantes representantes del mundo empresarial de ambas regiones y les proporcionó una plataforma para discutir sobre las relaciones comerciales, inversiones, servicios y perspectivas empresariales. Las conclusiones y recomendaciones de la Cumbre empresarial nos han sido

presentadas durante la sesión plenaria de clausura de la IV Cumbre ALC-UE.

58. Aceptamos gustosamente la invitación del Perú para ser la sede de la V Cumbre ALC-UE en 2008.
59. Expresamos nuestro agradecimiento al Gobierno y al pueblo de Austria por su hospitalidad y apoyo, que contribuyeron a asegurar el éxito de esta Cumbre de Viena.