



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe
Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe
Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

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

*XXXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
28 al 30 de marzo de 2007
SP/CL/XXXII.O/Di N° 3 - 07*

Copyright © SELA, marzo 2007. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

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

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN	3
I. RESULTADOS DE LA IV CUMBRE EN EL PLANO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS	4
1. Comercio e inversión: principales tendencias	4
2. Relaciones económicas interregionales: evolución reciente	5
3. Principales decisiones de la Cumbre de Viena en el ámbito económico	6
II. RELACIONES INTERREGIONALES EN MATERIA DE COOPERACIÓN: DESAFÍOS Y NUEVOS ENFOQUES	8
1. La situación en materia de cooperación UE-ALC	8
2. Los retos de la cooperación UE-ALC	9
3. La Cumbre de Viena y la programación estratégica plurianual 2007-2013: nuevos enfoques, orientaciones e instrumentos	
III. DIAGNÓSTICO Y ENSEÑANZA DE LA IV CUMBRE	14
1. Evaluación de los resultados de la IV Cumbre	14
2. Diagnóstico de la IV Cumbre	17
IV. EL MÉTODO Y CÓMO IR DE VIENA A LIMA. BASES DE UN PROGRAMA DE PREPARACIÓN REGIONAL PERMANENTE HACIA LA V CUMBRE Y DE COOPERACIÓN INTRA-LATINOAMERICANA Y BIRREGIONAL	18
1. La problemática de la Cumbre ALC/UE se reduce sobre todo a una cuestión de coordinación	18
2. Precisiones sobre el concepto de coordinación en ALC	21
3. Cómo procesar las diferencias intra-latinoamericanas	23
4. Fórmula propuesta para preparar la Cumbre de Lima	26
5. Propuestas para dinamizar y potenciar la cooperación intro-latinoamericana y euro-latinoamericana	30
V. CONCLUSIONES	34
ANEXO: REUNIONES PREPARATORIAS DE LA CUMBRE DE VIENA	37

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento realiza un análisis de las relaciones económicas y de cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), y el mismo se corresponde con el mandato otorgado por los Estados Miembros a la Secretaría Permanente del SELA, tal y como quedó expresado en el proyecto 3.1.1 del Programa de Trabajo anual para el año 2006.

En este análisis se hace una valoración de los resultados de la última Cumbre UE-ALC (Viena, mayo de 2006), destacándose que la misma dejó numerosas cuestiones en suspenso y sus resultados no generaron un viraje en la relación birregional. Sin embargo, este encuentro al más alto nivel político tuvo una significativa importancia en tanto contribuyó a mantener el diálogo entre las dos partes y preservó la dinámica generada por el proceso de las cumbres, a pesar de las diferencias evidentes no sólo entre las dos regiones, sino también al interior de ALC.

De acuerdo a lo planteado por los representantes de los Estados Miembros del SELA en la Reunión Regional sobre las relaciones UE-ALC desarrollada en la Secretaría Permanente (Caracas, 13-14 de marzo/2006), en este trabajo se presenta una propuesta de método explícito de preparación por parte de la región de ALC - basado en la coordinación entre autoridades soberanas - con vistas a dar un salto en la relación bilateral y avanzar en mejores condiciones hacia la Cumbre de Lima del año 2008. En tal sentido, y de acuerdo al informe final de la citada reunión regional del SELA que se adoptó por consenso, el presente documento servirá de base al Seminario Regional del SELA sobre esta temática que tendrá lugar en febrero del 2007.

La Secretaría Permanente desea expresar su agradecimiento a los Dres. Christian Ghymers y Carlos Quenan quienes tuvieron a su cargo - en calidad de consultores - la preparación de este estudio.

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

1. Comercio e inversión: principales tendencias

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

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

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

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

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

² Ver SELA, *op. cit.*

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

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

2. Relaciones económicas interregionales: evolución reciente

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

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

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

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

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

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

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

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

6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Habida cuenta de la imposibilidad de avanzar en la perspectiva de un acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR¹¹, el objetivo de reforzar la dinámica de los acuerdos entre países y grupos subregionales y la UE se concentró en mejorar la instrumentación de los acuerdos ya firmados con Chile y México y en adoptar una decisión sobre el inicio del proceso de negociaciones con el MCCA y la CAN, tal como se planteó en la declaración de Guadalajara (III Cumbre).

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

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

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

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

De hecho, esta formulación general traduce la ausencia de acuerdo, hasta ahora en discusión¹², en el seno de la UE, sobre la aprobación de una "Facilidad América Latina"

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

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

8

del BEI que implicaría la constitución de un fondo de 4.000 mil millones de dólares para inversión en infraestructura en América Latina.

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

1. La situación en materia de cooperación UE-ALC

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

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

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

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

A partir de 2002, en el marco de la reforma de la gestión de la ayuda lanzada en el año 2000, se elaboran documentos de programación estratégica plurianual o "Regional Strategy Paper" (2002-2006) para incorporar las prioridades fijadas en las cumbres UE/ALC

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

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

así como los denominados "programas horizontales"¹⁵ que no pasan por los gobiernos y desarrollan redes de operadores en ambas regiones. El nuevo documento de estrategia regional para el período 2007-2013 está en curso de aprobación en la Comisión Europea al mismo tiempo que propuestas de nuevos reglamentos en materia de cooperación externa deberían ser discutidas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE para poder ser aprobadas –con eventuales modificaciones- antes de fin del año 2006 (ver punto siguiente).

2. Los retos de la cooperación UE-ALC

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

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

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

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

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

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

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

10

capaz de generar sinergias entre los programas nacionales. Tampoco ha podido "conectarse" suficientemente con la sociedad civil y es limitada en su comprensión de las asimetrías existentes en América Latina y el Caribe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12

Integración Centroamericano presentados en los Regional Strategic Papers. En tercer lugar, los marcos de cooperación bilaterales acordados con cada país que incluyen las Notas de Concepto País, Documentos de Estrategia País y los planes plurianuales que de esto resultan.

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

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

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

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

En el marco de la importancia creciente atribuida a la cohesión social en las políticas de cooperación de la UE hacia ALC se estima que el programa EUROsociAL podría

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

²³ Cecilia Alemany, *op. cit.*

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

fortalecerse en contenidos y fondos, al punto de llegar a ser "la estrella" del período 2007-2013 al ser incorporado en las otras dimensiones de la cooperación con ALC.

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

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

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

Por último, cabe señalar que los montos asignados concretamente a los diferentes instrumentos y líneas temáticas en la programación plurianual 2007-2013 todavía no han sido formalmente aprobados. En julio de 2006 se señalaba que la Presidencia finlandesa habría conseguido una mayoría calificada para lograr aprobar los montos de la propuesta de la Comisión Europea. A condición de obtener el acuerdo del Parlamento Europeo, eso significaría aportes financieros anuales del orden de magnitud de 380 mil

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

14

millones de euros (o 480 mil millones de dólares con el tipo de cambio de agosto de 2006). Esto correspondería a una estabilidad global de los recursos asignados a ALC, resultado que se puede interpretar como un éxito de las Cumbres UE/ALC frente a los altos riesgos de reorientación hacia el Este y el Sur (en particular la región del Mediterráneo) de la UE a raíz de los cambios geopolíticos ocurridos en los 15 últimos años.

III. DIAGNÓSTICO Y ENSEÑANZAS DE LA IV CUMBRE

1. Evaluación de los resultados de la IV Cumbre

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

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

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

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

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

El Parlamento Europeo, que logró el respaldo de la Cumbre a su idea de crear una Asamblea Euro-latinoamericana, también se felicita del “momentum” logrado en Viena.

El Parlamento tomó protagonismo significativo por sus contribuciones activas. En primer lugar, en el seno del III encuentro de los Parlamentos de Integración, que produjo una declaración final sumamente interesante en Bregenz (24-25 de abril de 2006), incluyendo un Decálogo y un mensaje a la Cumbre con 9 propuestas comunes concretas, entre las que se cuentan la creación de un "Fondo de solidaridad birregional" para financiar operaciones de cohesión social, así como una "Facilidad para América Latina" en materia de infraestructura, y una fundación EU/ALC. En segundo lugar, con la Resolución -también muy ambiciosa- del 27 de abril de 2006, sobre una Asociación reforzada UE/AL.

Los Estados miembros de ambas regiones fueron menos explícitos.

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

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

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

1.1 Aspectos positivos

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

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

Los resultados de estas reuniones, la convergencia de prioridades que manifiesta y la alta participación tanto de calidad como de masa crítica, marcan un indiscutible progreso en comparación con las cumbres anteriores. Esta dinámica progresiva de trabajos

16

técnicos revela un verdadero interés mutuo para una asociación birregional. A su vez, estas reuniones lograron focalizar temas prioritarios para establecer una base común sobre la cual las etapas concretas de la asociación estratégica en cuestión pueden ahora apoyarse. En particular, un verdadero tejido de redes especializadas permite ya un trabajo continuo a ciertos expertos o funcionarios a cargo de los temas prioritarios. Tal resultado constituye una fuerza potencial significativa que muestra la vía metodológica a seguir y fomentar.

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

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

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

1.2 Aspectos negativos

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

En el difícil intento para la Cumbre de pasar de posiciones de principio general a proyectos concretos en las decisiones comunes, las divisiones internas afectaron a los resultados y a la credibilidad de la Cumbre misma. Primero, la radicalización de ciertas posiciones al interior de ALC tiende a reforzar el carácter declaratorio de los acuerdos en desmedro de resultados más tangibles que hubieran exigido más consenso previo. La

necesidad de permanecer en un nivel demasiado general para no generar más conflictividad constituye una traba al desarrollo normal del proceso de asociación estratégica y tiende a reforzar la tendencia a no cambiar lo existente al alimentar las reticencias de algunos opositores a la profundización de las relaciones birregionales dentro de la UE Segundo, esta retórica combinada al desarrollo de una cumbre alternativa podría fomentar lecturas contradictorias de los términos imprecisos de la Declaración oficial, creando el riesgo de deslegitimación de las decisiones oficiales comunes y de pérdida de su carácter vinculante.

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

2. Diagnóstico de la IV Cumbre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20

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

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

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

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

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

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

2. Precisiones sobre el concepto de coordinación en ALC

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

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

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

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

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

22

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Cómo procesar las diferencias intra-latinoamericanas?

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

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

24

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

26

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

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

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

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

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

4. Fórmula propuesta para preparar la Cumbre de Lima

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28

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

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

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

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

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

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

³⁶ GRULA: Grupo de los Embajadores de ALC en Bruselas.

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

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

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

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

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

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

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

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

30

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

32

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

34

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

V. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

El método propuesto contempla entonces tres niveles de coordinación:

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

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

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

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

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

36

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

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

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

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

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

A N E X O

REUNIONES PREPARATORIAS DE LA CUMBRE DE VIENA

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

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