



## **Integración en América Latina y las relaciones con la UE. Procesos complejos con importantes oportunidades<sup>1</sup>.**

**Francisco Rojas Aravena.  
Secretario General. FLACSO.**

### **Introducción**

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo, otorgándole sustentabilidad, mejorar el bienestar de la población y consolidar la estabilidad y la paz. Lo anterior significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico. La base esencial para ello es poder pensar y sentir de manera compartida para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas. En este proceso el liderazgo nacional y regional de actores gubernamentales, de la sociedad civil, de los empresarios, de las comunidades intelectuales, cumplen un rol insustituible de dirigir los procesos y orientar las acciones para alcanzar las metas propuestas. Ello se logra sobre la base de establecer unas agendas que permitan la convergencia de iniciativas y de políticas en torno a las metas superiores del conjunto. La construcción de la voluntad política, para tal fin se constituye en un requisito indispensable para lograr reunir los recursos necesarios en un tiempo político definido, el cual debe proyectarse en el largo plazo. En la coyuntura actual se evidencia una sobre oferta de propuestas e iniciativas integracionistas de diferente tipo.

En este trabajo analizo la evolución reciente de los procesos de integración latinoamericanos y las vinculaciones birregionales con la Unión Europea.

### **Cambios globales y regionales**

La región latinoamericana y caribeña está inmersa en un conjunto de grandes cambios entre los que se destacan: la recuperación y el mantenimiento de la democracia; el desarrollo de políticas consistentes que han permitido un

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para el 9º Foro de Biarritz.

Algunas de las ideas aquí expresadas corresponden al IV Informe del Secretario General de la FLACSO, presentado en la XXX Reunión del Consejo Superior, Santiago, Chile, mayo 2008.

crecimiento económico junto al mantenimiento de los equilibrios fiscales, un proceso continuado, aun lento, pero consistente de reducción de la pobreza. Lo anterior ha significado la emergencia y el incremento de la clase media. Las investigaciones muestran que en el caso de Brasil más de la mitad de la población pertenece a la “clase media”<sup>2</sup>. Este cambio es visto como una revolución, “Estamos en medio de una revolución. La revolución de las clases medias emergentes”, señalaba el vicepresidente del Banco Santander<sup>3</sup>. Sin embargo, algunos análisis indican que puede producirse un gran retroceso en las metas propuestas y en los logros ya alcanzados expresándose en un gran deterioro para el conjunto de la América Latina y el Caribe inducidos por la crisis financiera global que surgió en los Estados Unidos – como consecuencia de la crisis hipotecaria y las constantes reventas de éstas – se expande por el planeta y significará un duro golpe a las economías de la región. Los avances de las clases medias resultarán afectados. A lo anterior se une la emergencia de la crisis alimentaria. Otro factor negativo es el creciente incremento de la violencia y la mayor presencia del crimen organizado en ALC.

El nuevo mapa político muestra la emergencia de nuevos actores, en especial los pueblos originarios. Ello se superpone a profundas crisis institucionales y al agotamiento de sus sistemas de partidos, en especial en la región andina. En muchas regiones se está ante un proceso de refundación institucional<sup>4</sup> el cual posee un carácter “progresista” con orientaciones diferentes, que correspondería a lo que en la época de la guerra fría se denominaba una matriz de izquierda o centro-izquierda.

El momento histórico que define el sistema internacional posee algunas características que generan limitaciones y oportunidades a los países latinoamericanos. Una primera constatación es el abandono de la región por parte de Estados Unidos. Sus preocupaciones están alejadas de lo que ocurre en la región y sus intereses los tienen anclados en otras áreas de alta conflictividad. Europa por su parte, también se encuentra focalizada en sus propios procesos políticos y de ampliación de su comunidad de naciones. El efecto de ello es que la Unión Europea ampliada tiene un menor vínculo e interés hacia la región latinoamericana que en ninguna otra etapa previa. Rusia, en este contexto está reemergiendo como actor internacional con capacidades importantes, pero sin mayores vínculos con Latinoamérica, con excepción de las posibilidades de ventas de armas. Los países del Asia Pacífico, en particular China, están en un proceso incipiente de vinculación con América Latina y que tiene como fundamento el

---

<sup>2</sup> Veja, 13 de agosto. 2008. Pp 68

<sup>3</sup> Francisco Luzón, “El Santander y su proyecto 20.10: un compromiso con el desarrollo de Latinoamérica y la bancarización de sus clases medias emergentes”. Universidad Menéndez Pelayo. Santander, 4 de julio 2007.

<sup>4</sup> Marco Aurelio García, “A Opcao Sul-Americana”, Revista *Interesse Nacional*, N° 01, Abril-Junho, 2008.

acceso a los recursos naturales que esta región puede proveerles para su desarrollo industrial y para el bienestar de su población. En el marco institucional global el multilateralismo continúa en crisis, tanto en la dimensión política como en su dimensión económica y comercial. Naciones Unidas quedó debilitada con la política del unilateralismo radical de los Estados Unidos; las instituciones financieras internacionales están altamente deslegitimadas como consecuencia del impacto negativo del “Consenso de Washington” y el fracaso de la ronda de Doha debilita a la Organización Mundial de Comercio. La crisis financiera mundial refuerza la falta de legitimidad y el débil impacto de la institucionalidad financiera surgida a fines de la II Guerra Mundial.

Este cuadro global genera espacios para un mayor margen de acción de los países latinoamericanos, el cual se logrará si la región es capaz de concordar visiones, intereses y cursos de acción para una mejor inserción internacional y para avanzar en su desarrollo nacional y regional. La acción concertada y las respuestas coordinadas podrían posibilitar un menor impacto de los fenómenos de la globalización. Como señalamos más adelante, América Latina tiene una gran oportunidad derivada de un crecimiento económico sostenido, y del control y estabilización de las amenazas militares; aunque la falta de cohesión social, la inequidad y la violencia producen tensiones en la gobernabilidad democrática que se constituyen en obstáculos importantes.

### **Sobreoferta de propuestas debilita las opciones de integración**

El nuevo contexto latinoamericano y caribeño, su nuevo mapa político, genera procesos simultáneos que tienden a la integración y a la fragmentación. Expresión de lo anterior son la importante cantidad de iniciativas y propuestas de integración de carácter subregional y expresión de lo segundo son las tensiones que fragmentan con visiones y propuestas políticas diferentes a algunos países de la región.

Al analizar las propuestas de integración se verifica que todas ellas aspiran a alcanzar metas superiores que se fundamentan en la construcción de identidades compartidas y que deberían tener y confluir hacia importantes acuerdos de convergencia económica. Lamentablemente ello no es así, fundamentalmente por la falta de una perspectiva político - estratégica central capaz de ordenar las otras dimensiones. Adicionalmente, se constata una fragmentación de las propuestas en la región que han tendido a consolidarse en torno a dos grandes regiones: la América Latina del Norte, con la propuesta del Proyecto Mesoamérica (PM)<sup>5</sup>; y otra la América Latina del Sur, con la propuesta de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR)<sup>6</sup>. El liderazgo y la construcción de estas perspectivas está dada por México en el primer caso y por Brasil en el segundo. A estos dos

---

<sup>5</sup> FLACSO, *Dossier Plan Puebla Panamá*. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

<sup>6</sup> FLACSO, *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

grandes bloques se debe añadir el conjunto de propuestas planteadas por Venezuela, que tienen como uno de sus ejes a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)<sup>7</sup>. Junto a estas macro propuestas se mantienen y desarrollan los esquemas surgidos o reformulados desde inicios de la década de los años 90s: MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Sistema de Integración Centroamericano (SICA), CARICOM, y organismos tales como la ALADI y la AEC.

Las macro-iniciativas y los procesos de integración por ellas impulsados poseen una vocación que va más allá de sus propias subregiones. En efecto, el Proyecto Mesoamérica se extiende hacia el sur incorporando a Colombia, e incluso con un acercamiento a Ecuador. El ALBA, por su parte, congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe. UNASUR involucra simultáneamente a países andinos, caribeños continentales y del Cono Sur. Esos proyectos más globales, a su vez, se superponen a las iniciativas multilaterales formales y más institucionalizadas ubicadas en los ámbitos subregionales: como lo son el SICA, el CARICOM, el MERCOSUR y la CAN.

Si bien podría argumentarse que los proyectos más generales del PM, ALBA y UNASUR poseen un carácter “más político”, no es menos cierto que tanto en el origen, como en su desarrollo, las iniciativas del MERCOSUR, la CAN, el SICA y el CARICOM responden de manera simultánea a demandas tanto políticas, como comerciales. Estas últimas iniciativas, además, poseen un carácter más institucionalizado, aunque evidencian debilidades que no son muy distintas a las de otros subsistemas del área.

La única iniciativa de carácter regional, que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que, más allá de sus altos y bajos históricos, posee potencialidades para continuar desarrollándose como polo de atracción para el conjunto de la región, es el Grupo de Río.

La sobreoferta de propuestas e iniciativas integracionistas poseen tres consecuencias negativas que finalmente terminan por debilitar cada uno de los procesos. En primer lugar generan una alta demanda en las agendas de los Jefes de Estado y de Gobierno, los cuales deben prever reuniones en el contexto de la Diplomacia de Cumbres en la práctica cada tres meses. En segundo lugar, la sobreoferta produce una falta de coordinación. Por paradójico que parezca reducen las oportunidades de convergencia y la búsqueda de perspectivas compartidas. Por último, el conjunto de propuestas posee una débil estructura institucional, como consecuencia fundamental de la renuencia a transferir capacidades y decisiones soberanas hacia entes supranacionales aunque estos pudieran estar estrictamente acotados.

---

<sup>7</sup> FLACSO, *Dossier Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)*. [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

A estos tres elementos señalados podemos agregar otro de carácter procedimental que es la “regla del consenso” que posibilita una sucesión de vetos cruzados que impiden avanzar. En este ámbito, es necesario diseñar mecanismos que permitan flexibilización para poder avanzar a distintas velocidades, es decir, poder establecer mecanismos de avance con velocidades diferentes que en la práctica establecerán procesos de geometría variable según las áreas de interés de los actores, pero reservando la capacidad de veto de cada uno de ellos, sin importar su tamaño y peso, en los que se definan como intereses vitales para el desarrollo de las propuestas integracionistas.

Las iniciativas y proyectos de integración surgen con gran fuerza en los últimos años en la región Latinoamericana y Caribeña. Ellas se manifiestan a través de propuestas de carácter intergubernamentales expresadas en la Diplomacia de Cumbres. Los procesos de integración en el último quinquenio muestran importantes debilidades como las rupturas en la Comunidad Andina de Naciones y en el G3 (Colombia, México y Venezuela), el estancamiento del MERCOSUR, o la falta de consensos para negociar desde una perspectiva compartida con actores de fuera de la región, o la aparición y mantenimiento de contenciosos entre los países; todo lo cual detienen los procesos e incluso llegan a amenazar la paz. No obstante lo anterior, también en este periodo se han afianzado procesos regionales de nuevo tipo que compiten entre ellos por la supremacía en las respectivas subregiones. Lo anterior significa que tenemos un conjunto importante de propuestas que no logran concitar un apoyo sustantivo que les permita transformarse en una alternativa decisiva para orientar el proceso con una dimensión, perspectiva y proyección estratégica para la región respectiva y menos aún para el conjunto de la América Latina.

Desde el año 2004, la ALADI, considera que “los esfuerzos integradores comenzaron a desintegrarse con el surgimiento de distintas propuestas, que han dispersado la atención y los recursos pero que ninguna ha alcanzado un impulso relevante”<sup>8</sup>. Como resultado de esta sobreoferta de propuestas e iniciativas, tenemos que, pese a la relevancia política que cada una de ellas posee y a pesar de las declaraciones de los Jefes de Estado sobre la importancia de estas, hasta la fecha ninguna de ellas ha tenido la capacidad para articular una mirada global de la región y más bien ha tendido a fragmentar a la América Latina y el Caribe en “varias” Américas Latinas.

La integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. En el caso latinoamericano, percibimos una tendencia acumulativa que se ubica en la integración con un peso cada vez mayor. En los últimos años se constata un incremento comercial, en las exportaciones e importaciones

---

<sup>8</sup> ALADI, Informe del secretario General de la ALADI sobre la evolución del proceso de Integración Regional durante el año 2007. Montevideo, 7 marzo 2008. [www.aladi.org](http://www.aladi.org)

intraregionales. “Después de un período de virtual estagnación de los flujos de comercio intra-ALADI, entre 1998 y 2003 la región vive hoy un momento de franca expansión. Completó, en el 2007, su cuarto año consecutivo de fuerte crecimiento”<sup>9</sup>. Sin embargo, estos avances aun no alcanzan una densidad suficiente para establecer procesos de interdependencia complejos. Entre las principales limitaciones que se expresan en este ámbito se encuentran el predominio del comercio extraregional y el creciente peso que posee Estados Unidos para las distintas subregiones. Aunado a lo anterior, las dificultades para establecer políticas de carácter comercial compartidas y limitaciones en las oportunidades de negocios. Otro tanto se puede señalar respecto a la nula coordinación en políticas macroeconómicas y a la construcción de entes institucionales que puedan orientar y supervisar los procesos de apertura comercial<sup>10</sup>.

Los líderes de la región destacan la conveniencia y la importancia de ella y marcan un derrotero por medio de declaraciones y compromisos. Sin embargo, también se producen retrocesos y los procesos se estancan, como consecuencia de conflictos y del retaceo de la voluntad política. Esto último expresado en la falta de recursos humanos y materiales; y, la dilación en el tiempo en la implementación de los compromisos genera frustración y nuevas dificultades para avanzar. Como consecuencias, la confianza cae y con ello se producen retrocesos en el proceso. No obstante lo anterior, cabe señalar que en el último quinquenio se denota un avance acumulativo importante.

Considerando las acciones, declaraciones, omisiones y conflictos en los últimos años, y en especial en el año 2007 y los tres trimestres del 2008, que se analizan en este trabajo, concluimos que es fundamental reenfocar el proceso con el fin de construir una agenda y un camino para lograr avances efectivos. Los temas están sobre la mesa, las demandas desde los distintos gobiernos y las sociedades los priorizan, sin embargo, los mecanismos de implementación no fluyen. Se producen entramamientos que inhiben avances sustantivos.

Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, las dificultades para dar un salto cualitativo dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes, en especial los derivados de la globalización. Con más dificultades para hacer frente de manera asociada a los grandes retos regionales y globales, desde el crimen organizado al cambio climático. En definitiva se le dificulta a América Latina hacer frente a una inserción internacional que le permita alcanzar un mejor desarrollo para el conjunto de su población. El no tener “una

---

<sup>9</sup> Celso Amorim, “Palabras del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil, en la XIV Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI”, Montevideo, 11 de marzo, 2008.

<sup>10</sup> Fernando Rueda Junquera, “Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe”; en Philippe De Lombaerde; Shigeru Kochi y José Briceño (Eds) *Del regionalismo latinoamericano a la integración regional. SigloXXI y Fundación Carolina*. España. 2008. Pp 37-70.

sola voz” no solo dificulta los avances sino que en muchos casos favorece el fraccionamiento.

### **Los actores centrales del proceso: los gobiernos**

El proceso, desde el punto de vista de los actores, es eminentemente intergubernamental, son los actores estatales quienes definen la posibilidad de avance, *estatus quo* o retroceso. La consecuencia directa del carácter exclusivamente estatal, es que los Estados por definición buscan reafirmar su autonomía; este es el elemento central que prima en la visión estatal. Superar esta perspectiva conlleva una definición política estratégica esencial: ceder soberanía para construir soberanía agregada, lo cual representa la mejor opción, en el contexto de la globalización, para el propio Estado.

Cabe destacar, en todo caso, que en los procesos de compactación comercial y de integración han emergido nuevos actores. La “integración real” en la actualidad está marcada por la actuación de los sectores empresariales y empresas transnacionales de capital regional o de fuera de la región. Los empresarios y las transnacionales se convierten hoy en un motor dinamizador de los procesos de integración<sup>11</sup>. La integración “real” –en la visión empresarial - tendría mayor relevancia que la “integración formal” promovida por los gobiernos. Si bien son reconocibles diversos caminos, con estrategias múltiples, los actores estatales poseen la primacía.

Los espacios para promover “otra integración” desde la sociedad – impulsada por una movilización social y con una visión ideológica en formación aún sin concertación - no están presentes en ninguno de los procesos<sup>12</sup>. Los derroteros de la complementación, concertación política e integración en la región siguen siendo esencialmente presidenciales y diplomáticos. De allí que el principal mecanismo sea la diplomacia de cumbres<sup>13</sup>.

Uno de los grandes ausentes en los procesos de integración ha sido la ciudadanía. Entre los principales obstáculos detectados para alcanzar consensos que faciliten dicha participación están: una cultura política de las élites que concentra la toma de decisiones y una exclusión asociada a la desconfianza frente

---

<sup>11</sup>Fernando Naranjo, “Política Exterior e Integración. Oportunidades y Desafíos”. En Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Eds), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI y Fundación Carolina. España. 2008. Pp 3-22.

<sup>12</sup> R.A. Dello Buono (Ed), *Dialogo Sudamericano: Otra integración es posible*. Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2007.

<sup>13</sup> Francisco Rojas Aravena (Ed), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. FLACSO-Chile. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 2000. Francisco Rojas Aravena (Ed), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada Global*. FLACSO-Chile. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 2000. Celestino del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Siglo XXI y Fundación Carolina. España. 2005.

a la ciudadanía y sus demandas de participación. Ello explica porque los procesos no han contado con una participación activa de la ciudadanía organizada. No obstante, pese a la poca información que dispone, la ciudadanía es reactiva frente a procesos que afectan sus oportunidades económicas, sociales y culturales. Esta escasa participación produce una representatividad muy débil de este actor, frente a los gobiernos y los sectores empresariales y genera dilemas de nuevo tipo frente a una “integración desde arriba”<sup>14</sup>.

## Integración y opinión pública

Las miradas desde la sociedad, la perspectiva de la opinión pública sobre los procesos de integración, tienen resultados contradictorios. Uno de cada dos personas señala que para avanzar en la integración en la región, es necesario hacer concesiones, sin embargo, uno de cada cuatro plantea que es preferible no avanzar si es necesario hacer concesiones. Es decir, un cuarto de los ciudadanos consultados estaría por ejercer un veto a los procesos de integración si en su criterio esto implica generar concesiones. Y, en este contexto, un 22% señala no saber o no responde<sup>15</sup>. Las opiniones expresadas, en el año 2006, mostraban similares tendencias: 62% de los consultados destacaban soluciones conjuntas y un 27% reafirman el camino propio, en un contexto regional de alta heterogeneidad en las respuestas.<sup>16</sup> De allí que si la política siempre se define en términos locales, más allá de reconocer el impacto de los actores globales y la penetración de sus sistemas políticos, los líderes miden de manera muy cuidadosa sus decisiones, en especial las vinculantes, en relación con los procesos de integración.

Igualmente paradójico es el resultado que el 55% de los ciudadanos dice apoyar la creación de parlamentos regionales que propongan leyes comunes en un contexto en donde en el ámbito local, el desprestigio de los parlamentos es muy alto y el nivel de confianza ciudadana sobre ellos no llega al 30%<sup>17</sup>. Ni que decir del desprestigio de los partidos políticos en cada uno de los ámbitos nacionales.

A su vez, las respuestas que entregan los ciudadanos en los distintos países consultados evidencian una alta heterogeneidad de actitudes ante la región. Dicha heterogeneidad evidencia las dificultades para avanzar de manera efectiva en esta materia, sobre todo si se considera que un porcentaje importante presenta

---

<sup>14</sup> Andres Serbin, “El gran ausente: ciudadanía e integración regional”. En Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Eds), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI y Fundación Carolina. España. 2008. Pp 223-234.

<sup>15</sup> Latinobarómetro 2007. Oportunidades de Integración Regional II. Santiago 2007.

<sup>16</sup> Latinobarómetro 2006. Oportunidades de Cooperación Regional: integración y emergencia. Santiago 2006.

<sup>17</sup> Latinobarómetro, 2007. *Ob Cit.*

posiciones irreductibles frente a efectuar concesiones. ¿Cómo transformar en voluntad política la opinión positiva del 50% de los latinoamericanos? Es la cuestión central que debe enfrentar el liderazgo regional. La evaluación de los avances y retrocesos en los procesos de integración de los últimos años muestra esta heterogeneidad de las opiniones públicas de los países de la región.

### **Avances en medio de asimetrías**

El avance más significativo en el año 2007 lo constituyó el “*Convenio Marco para Restablecimiento de una Unión Aduanera de Centroamérica*”, suscrito, el 12 de diciembre del 2007, por los países centroamericanos en Ciudad de Guatemala. A este se une la formalización, en mayo del 2008, en la Cumbre Suramericana, de UNASUR. El retroceso más importante lo constituyó el tensionamiento fronterizo y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela con Colombia como producto de la incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano, el 1 de marzo de 2008, y que requirió de la acción del Grupo de Río para desescalar las tensiones.

En forma paralela destacamos que en la región se mantienen las tendencias de un crecimiento económico positivo, lo que ha permitido reducir la pobreza. No obstante, la inequidad es persistente. La crisis financiera global de octubre de 2008, impactará negativamente a los países de la región, por lo que cambiarán las tendencias. El crecimiento se reducirá. Se corre el riesgo de retroceder en los avances en la lucha en contra de la pobreza. La recesión de los países desarrollados disminuirá las compras de productos regionales, bajarán los precios de los productos que exporta la región y aumentará el proteccionismo de los países desarrollados, reduciendo aun más las oportunidades de exportación; lo cual se manifiesta en forma conjunta con una caída de las inversiones y de las remesas.

Los homicidios y la violencia han adquirido el carácter de pandemia en muchos países y en especial en las grandes ciudades<sup>18</sup>. Este tema adquiere cada vez más relevancia en la agenda regional y nacional.

Grandes asimetrías caracterizan a la América Latina y ello dificulta encontrar caminos para una agenda efectiva de convergencia e integración. Sin un proceso efectivo que busque la concurrencia de los distintos países y que se procure armonizar las distintas visiones se continuarán perdiendo oportunidades. Se buscarán soluciones individuales. Aumentarán los riesgos y las incertidumbres. La convergencia permite “acomparar” las distintas visiones para establecer políticas con mayores afinidades las que posibilitan mejores resultados y evidencian procesos en los cuales las experiencias exitosas compartidas buscan reforzarse,

---

<sup>18</sup> *Pensamiento Iberoamericano* N° 2. 2008. (In) seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia”. Fundación Carolina y AECID. [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)

con lo cual todos los actores ganan aprovechando las oportunidades que brindan estos procesos de concertación, armonización y convergencia. Por el contrario, si se mantienen percepciones diferentes, se traducirán en propuestas de políticas divergentes con cursos de acción que llevan a resultados opuestos a los ideales de la integración.

Construir espacios de diálogo compartidos permite valorar las visiones de cada uno de los actores, las bases desde las cuales perciben los diferentes hechos y a partir de ellos establecer un proceso que posibilite construir visiones compartidas. De allí que continuar en el esfuerzo de diálogo e interlocución y de mayor coordinación interinstitucional, y de una acción colectiva efectiva es una tarea esencial. La cooperación, la colaboración y la asociación generan acciones que permiten mayor previsibilidad, lo que refuerza la confianza, disminuye la incertidumbre y se establece una mayor estabilidad en el conjunto de procesos.

Pese a las turbulencias momentáneas que afectan a las relaciones entre algunos gobiernos del área, persisten las expectativas de integración en América Latina. La integración reafirma un interés esencial de los países de la región. Uno de los principales desafíos que enfrenta la región es fortalecer los procesos de integración con el fin de mejorar la inserción internacional de ésta. Ello, al tiempo que se reconocen las diferencias y las distintas visiones existentes entre los Estados latinoamericanos sobre los tiempos, modalidades y mecanismos requeridos para alcanzarla. Se reconoce la pluralidad, pero los procesos de aceptación son difíciles lo que complejiza las negociaciones y la concreción de acuerdos.

### **Primacía de lo político como factor esencial de la integración**

Es importante privilegiar la dimensión política y de cooperación de los procesos de integración. Independientemente de la importancia que con razón se atribuye a las agendas complementarias de competitividad, de innovación y de apoyo al libre comercio en la mayor parte de los países de la región, resulta necesario enfatizar que la integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, esta apertura sólo tiene sentido – en una perspectiva de largo plazo- si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un efectivo diálogo político; en un conjunto de entendimientos compartidos, y sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional, que pueda darle seguimiento a los acuerdos, como una de las tareas esenciales para afianzar el proceso.

Esto en nada contradice el énfasis que recientemente la mayoría de los Estados de la región han atribuido al desarrollo de esquemas de “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”. Más aún, pocos dudan de la necesidad de reforzar la complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los

esquemas de integración regional y subregional, como forma de evitar que el abanico de acuerdos bilaterales ya suscritos, como son los TLC con los EEUU, la Unión Europea o con la región del Asia Pacífico, suplanten las dinámicas económicas intraregionales, sino más que puedan reforzarlas.

Sin embargo, más allá de la gran diversidad conceptual que prevalece en lo que toca al desarrollo de los esquemas de integración, los temas clave que los inhiben, hoy como lo fue ayer, siguen siendo de naturaleza principalmente política. Dicen relación con la ausencia de incentivos lo suficientemente grandes como para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar, a entidades supranacionales, potestades que hasta la fecha siguen siendo celosamente preservadas como parte del fuero interno del Estado Nación definido en su acepción más tradicional. El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado, de una soberanía mayor producto de la asociación es aun lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados.

En esta perspectiva, la integración debe colocarse nuevamente como una aspiración compleja o si se quiere, como un objetivo esperanzador pero esquivo. Constituye a un tiempo un desafío que se reconoce clave para avanzar hacia niveles superiores de desarrollo, pero también un ámbito en donde el Estado Nación se niega tercamente a hacer concesiones significativas en materia política y social. De allí que se evidencian 6 paradojas en los procesos de integración: 1) Más democracias con mayor desencanto. 2) Más crecimiento del comercio con menos integración. 3) Más crecimiento económico con más desigualdad. 4) Retórica integracionista con acciones fragmentadoras. 5) Discursos cooperativos con escalamiento de tensiones. 6) Diseños institucionales complejos con debilidades estructurales<sup>19</sup>.

### **América Latina, nuevo contexto político y económico regional**

En el último quinquenio en la región se manifiestan de manera bastante clara una serie de tendencias, algunas de ellas se vinculan al desarrollo histórico estructural de nuestros países, y otras están ligadas a procesos más recientes. Las principales tendencias que caracterizan actualmente a la región son:

- De una región con una fuerte tradición de golpes militares y de gobiernos de las Fuerzas Armadas, la democracia ha pasado a ser la norma más importante desde el fin de la Guerra Fría<sup>20</sup>. Desde inicios de la década de los 90 no se

---

<sup>19</sup> Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, "Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe". En Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (Eds), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI y Fundación Carolina. España. 2008. Pp 237-271

<sup>20</sup> FLACSO Chile, *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 2007. En: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

han producido golpes militares, aunque sí se manifestó con gran fuerza la ingobernabilidad, en especial en la región andina.

- América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por el mantenimiento de regímenes políticos abiertos, surgidos de elecciones transparentes, las cuales son la regla<sup>21</sup>. La democracia caracteriza a la región. El apoyo a la democracia se ha mantenido de manera constante a lo largo de la última década, con fluctuaciones alcanzando un promedio del 58%. Entre el año 2006 y el año 2007, el apoyo a la democracia se redujo a un 54%<sup>22</sup>.
- La región latinoamericana es una de las regiones más inequitativas del mundo. Casi el 40% de la población, lo que representa 205 millones de personas, viven en la pobreza y poco menos de la mitad de ellos se encuentran en la indigencia<sup>23</sup>. Las políticas para resolver esta situación no han logrado resolver el problema. La conflictividad aumenta en las distintas sociedades. El apoyo a la democracia se reduce, generando un fuerte desafío a los distintos gobiernos de la región. El grado de satisfacción con la democracia muestra un promedio que, en el año 2007, alcanza al 37%.<sup>24</sup>
- La gobernabilidad de los sistemas políticos ha sido baja. Entre 1992 y el 2007, 11 presidentes no cumplieron sus mandatos constitucionales. Estos fueron interrumpidos por el descontento social que los llevó a la renuncia. A ello debemos agregar un intento de golpe de estado en Venezuela. En todos los casos quién asumió lo hizo respetando las normas constitucionales<sup>25</sup>.
- Los sistemas políticos son débiles y con bajos grados de confianza. El grado de confianza en las instituciones esenciales vinculadas a la democracia es bajo, y el apoyo a instituciones como los partidos políticos es decreciente. La confianza en los partidos políticos, en el año 2007, solo llegó al 20%. La confianza en los parlamentos también es reducida, ésta alcanzó, en el año 2007, un 29%<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Isidro Jesús Sepúlveda Muñoz, "Cambio, Renovación y Revolución. Balance del Ciclo Electoral Iberoamericano", *Iberoamérica: Nuevas Coordenadas, Nuevas Oportunidades, Grandes Desafíos*, Ministerio de Defensa, España, Junio 2007; Daniel Zovatto, "Balance electoral latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre 2006", en Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor (editores) *Anuario Iberoamericano 2007*, Ediciones Pirámide, España, 2007.

<sup>22</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago, Chile. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>23</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, 2007. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

<sup>24</sup> Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2007*. Op Cit

<sup>25</sup> Francisco Rojas Aravena, "América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa", *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*. España, 2003

<sup>26</sup> Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2007*. Op Cit

- En el ámbito económico la región ha tenido el mejor desempeño en los últimos 25 años. Desde un punto bajo, hace cinco años, en el año 2002, la región ha mostrado un crecimiento económico por sobre el 4%, sin embargo, este crecimiento es desigual entre los países y al interior de éstos.<sup>27</sup> Esta tendencia positiva se reducirá por la crisis financiera afectando el crecimiento de la región. Las primeras estimaciones ya señalan reducciones de más de un 2%.
- Los modelos de desarrollo que se impulsan son diversos. Existe un fuerte debate en la región sobre cuál es el modelo de desarrollo que posibilite superar los problemas de la región. Estas visiones separan y fragmentan las opciones políticas lo que dificulta que América Latina se exprese con una sola voz<sup>28</sup>.
- El nivel de confianza inter-personal es muy bajo, alcanzó en el 2007 un 17%. De igual forma, el grado de confianza recíproca entre los jefes de estado ha disminuido, y con ello se limitan aún más las posibilidades de cooperación efectiva y se incrementan las áreas de tensión que dificultan una solución directa cuando se presentan problemas<sup>29</sup>.
- América Latina y el Caribe no poseen una visión común y por lo tanto no han desarrollado una mirada y un sentido estratégico compartido que le permita enfrentar a la región los grandes desafíos de la globalización con mayores grados de coordinación y concertación de políticas<sup>30</sup>.

### **A la integración por la Diplomacia de Cumbres**

En el año 2007 y los primer nueve meses del año 2008 se desarrolló una intensa actividad de coordinación de políticas en el marco de los procesos de integración.

Principalmente este activismo se vio reflejado en las numerosas Cumbres Presidenciales realizadas en las distintas subregiones. Se desarrollaron tres cumbres del MERCOSUR; una de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); seis del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), a las que se deben agregar dos relacionadas al mecanismo de Tuxtla o del Plan Puebla Panamá. El CARICOM efectuó tres reuniones cumbres. La Alternativa Bolivariana para

---

<sup>27</sup> CEPAL. , *Panorama Social de América Latina*. Op Cit.

<sup>28</sup> Francisco Rojas Aravena, *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico, III Informe del Secretario General*. Op Cit

<sup>29</sup> Incidentes verbales en la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2007, y posteriormente entre el Presidente Chávez y el Presidente Uribe. (Ver: "Chávez ataca duro a Uribe; aumenta tensión bilateral", *La Nación*, San José, Costa Rica (27 de noviembre, 2007) En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com); "Crisis diplomática Colombia- Venezuela", *La Nación*, San José, Costa Rica (26 de noviembre, 2007) En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

<sup>30</sup> Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (editores). *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina/ Siglo XXI. 2008.

América Latina y el Caribe (ALBA) y Petrocaribe desarrollaron tres reuniones. A lo anterior se deben agregar la Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile, la Cumbre Energética Sudamericana en Isla Margarita, Venezuela y la Cumbre del Grupo de Río en República Dominicana.

En estos primeros seis meses del año 2008 han tenido lugar ocho cumbres de gran importancia. En efecto, se desarrollaron la Cumbre del SICA, la Cumbre Latinoamericana sobre la crisis alimentaria, una Cumbre Extraordinaria del CARICOM, la VI Cumbre del ALBA, la XX Cumbre del Grupo de Río, La V Cumbre Unión Europea – América Latina y la Cumbre de UNASUR.

La intensidad de estos contactos se expresa en el conjunto de puntos, acuerdos y resoluciones adoptadas en cada oportunidad. Son muchos los temas y las materias abordados. Algunos han posibilitado avances efectivos y la concreción de acuerdos que se proyectan de manera efectiva en el contexto subregional específico. El caso más evidente fue la reunión del Grupo de Río, que devolvió la estabilidad y desescaló el conflicto en la “Gran Colombia” y reafirmó la paz como valor central. En Centroamérica la suscripción del Convenio “Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera de Centroamérica”, suscrito el 12 de diciembre del año 2007, por los países centroamericanos en Ciudad de Guatemala, fue el convenio de mayor significación para esa región y sus negociación hacia fuera de la región. Se une a ello la suscripción de UNASUR y la reestructuración del Proyecto Mesoamérica.

### **Las relaciones birregionales UE – ALC**

A nivel birregional América Latina y el Caribe y la Unión Europea han establecido un objetivo central, establecer un “asociación estratégica” y para ello han desarrollado una serie de Foros que van acorde a los compromisos y principios adoptados en las Cumbres UE-ALC, y a los diálogos que se han venido institucionalizando a raíz de éstas. Entre éstos se destacan la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, el Programa EUROsociAL y próximamente el EUroclima.

Como una forma de contribuir al fortalecimiento de la asociación estratégica birregional la Unión Europea establece una programación regional para América Latina que se concreta en tres niveles: regional, sub-regional y bilateral. Para el periodo 2002-2013 la Unión Europea estableció tres ámbitos de actividades para su trabajo con América Latina a nivel regional. Éstos son: a) cohesión social; b) integración y cooperación económica; c) recursos humanos y comprensión mutua UE-AL<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> CELARE. *Relaciones Unión Europea/ América Latina y el Caribe. Documentación Base 2007*: CELARE. Chile. 2008

A nivel subregional la estrategia de cooperación de la Unión Europea en el periodo 2007-2013 varía de acuerdo a cada sub región, sin embargo sigue la línea de los ámbitos establecidos a nivel regional. Para el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se establecieron como áreas de acción la ayuda para reforzar la integración económica, el apoyo a iniciativas de promoción de la cohesión social y económica; y la colaboración en la lucha contra las drogas en la región andina. Por su parte la estrategia para Centroamérica así como la destinada al MERCOSUR establecen como prioridad el apoyo a la integración regional<sup>32</sup>.

Por último, las estrategias de país se establecen de acuerdo a los principales desafíos que cada país enfrenta, pero siempre siguiendo la línea de las tres áreas establecidas como prioritarias por la UE para la región latinoamericana.

Además de estas prioridades y líneas de acción América Latina y el Caribe y la Unión Europea han institucionalizado las reuniones entre Jefes de Estado y de Gobierno que se realiza cada dos años, en donde se discuten no sólo los temas importantes birregionalmente sino que además se delibera sobre problemáticas y fenómenos mundiales. Se han desarrollado cinco rondas: Rio de Janeiro, Madrid, Guadalajara, Viena y Lima. Se ha programado el próximo encuentro para el año 2010, en España.

### **La V Cumbre UE – ALC**

El 16 de mayo de 2008 se llevó a cabo la V Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea en la ciudad de Lima, Perú. El documento final consta de 57 puntos – expresados en 17 páginas -, de los cuales 47 corresponden a la “agenda de Lima” y 10 a los principios y compromisos de orden global. En esta ocasión se decidió que las deliberaciones en la promoción de acciones se centraran en dos desafíos considerados claves: a) la pobreza, la desigualdad y la necesidad de sociedades más inclusivas; y b) el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía. El primer punto fue impulsado por América Latina y el segundo por la Unión Europea. No fue posible alcanzar denominadores comunes sólidos. La Declaración de Lima no ha logrado conciliar los diferentes enfoques. Cabe destacar que el tema de la “integración” y su valoración tuvo escasa importancia en la declaración<sup>33</sup>.

Respecto a la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, en la Agenda de Lima, luego de reconocer el progreso logrado con respecto al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y el compromiso con el Consenso de

---

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> Guenther Mainhold, “La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana”. En Real Instituto Elcano, ARI N° 58/2008. 06/06/08. [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Monterrey, se acepta que estos fenómenos continúan siendo un obstáculo para el acceso de distintos grupos y personas a aquellas condiciones que les permitirán tener una vida digna y una mejor calidad de vida. Es por esto que los Jefes de Estado se propusieron alcanzar mejores niveles de cohesión social tomando en cuenta tres de sus componentes: equidad e inclusión; desarrollo económico y distribución de la riqueza; y pleno sentido de pertenencia y participación de los ciudadanos y ciudadanas.

Para poder lograr estos objetivos la Agenda de Lima establece que además de los programas birregionales ya existentes se promoverá el diseño y la implementación de políticas sociales efectivas que cuenten con la participación y apoyo de la sociedad civil para lo cual se planteó el trabajo estrecho con EUROsociAL; asimismo se buscará un crecimiento económico con impacto distributivo para lo cual se subrayó la necesidad de fomentar el crecimiento y ampliar la cooperación, además se enfatizó en la importancia de promover la consolidación de la integración comercial birregional y el apoyo a los procesos de integración regional en marcha. Por último, respecto al sentido de pertenencia se puso especial atención a los procesos migratorios en donde se exhortó a los gobiernos a desarrollar diálogos comprensivos y estructurados sobre el tema.

Respecto a la implementación de este componente de la Agenda de Lima se acordó la necesidad de que los diálogos sectoriales UE-ALC continúen y en caso necesario que se establezcan nuevos diálogos. Se estableció que estos diálogos políticos van a ser convocados antes de la VI Cumbre, con la preparación de un informe respectivo sobre los resultados y avances logrados.

Con relación al segundo desafío clave establecido en esta V Cumbre, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía, la Declaración de Lima reitera el compromiso de los países firmantes con la búsqueda de la Buena Gobernanza Ambiental Internacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como también con los principios y protocolos internacionales relacionados con el tema.

Para combatir este desafío la Declaración de Lima establece el compromiso de impulsar la promoción de la cooperación birregional sobre el cambio climático buscando posiciones y medidas conjuntas en foros internacionales y en la mitigación de los efectos de fenómenos como el cambio climático. Asimismo, se planteó la promoción de la cooperación energética UE-ALC comprometiéndose a desarrollar una cooperación energética birregional en las áreas de diversificación de fuentes de energía y la promoción de nuevas tecnologías y la cooperación tecnológica en el área de fuentes de energía no renovable. Por último, se planteó la promoción de la sostenibilidad ambiental para trabajar en asuntos como conseguir la meta de biodiversidad de 2010.

La implementación del combate de este segundo desafío, los bloques se comprometieron a proseguir el diálogo birregional sobre política medioambiental y el establecimiento de un programa medioambiental conjunto denominado EUrocLIMA cuyo objetivo principal será compartir conocimiento y fomentar el diálogo estructurado en este campo.

Además del trabajo en estos desafíos en la Cumbre de Lima se decidió crear un Grupo de Trabajo que estudie la creación de una Fundación ALC-UE, la cual de acuerdo a la Declaración estaría concebida como estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de la asociación birregional así como a aumentar su visibilidad.

Los resultados de la V Cumbre mostraron las potencialidades en las relaciones entre ambas regiones, con la visualización de muchos intereses, compromisos y prioridades compartidos. Sin embargo, en el plano subregional los resultados de las reuniones de la Troika entre la UE y cada una de las subregiones así como también con Chile y México mostraron resultados diversos, especialmente relacionados con el tema de la suscripción de Acuerdos de Asociación.

### **Estancamiento preocupante en las relaciones birregionales UE-ALC**

En las relaciones entre ambas regiones no se han producido progresos dignos de mención. Las relaciones se encuentran estancadas. No se ven espacios para avanzar de manera sustantiva. Los resultados de la Cumbre de Lima no supusieron ningún avance efectivo. La meta original de construir una “asociación estratégica” no solo está pendiente sino que aparece como una meta elusiva, difícil de lograr<sup>34</sup>.

Ni los escenarios globales, ni los regionales en la UE y en ALC favorecen un cambio de tendencias, un movimiento hacia una mayor densidad en las relaciones. Más aun, la estrategia regionalista ha dejado de tener sentido y no sirve para relanzar las relaciones birregionales. Adicionalmente, no hay claridad sobre los posibles derroteros comunes, ni hay definida una estrategia compartida<sup>35</sup>.

Lo anterior se constata al revisar las siguientes situaciones subregionales:

En el caso Centroamericano que se supone era el más avanzado, no se logró llegar a acuerdos producto de las diferencias expresadas al ser rechazada por los

---

<sup>34</sup> Celestino del Arenal, “América Latina, España y Europa en el escenario global”. Ponencia en IV Encuentro de Jóvenes Políticos Iberoamericanos. Cartagena de Indias, 23-25 de junio 2008. Fundación Carolina.

<sup>35</sup> *Ibid.*

países centroamericanos la propuesta del bloque europeo de liberalizar el 90% del comercio a cambio de mantener el Sistema General de Preferencias (SGP+), situación que obstaculizó el alcance de resultados en esa ocasión. Los avances logrados no satisfacían las expectativas de la UE, “Estamos decepcionados” señalaba Petros Mauvromichalis, encargado de los pilares políticos y de cooperación del acuerdo de asociación por parte de la UE. Los temas fueron trasladados a la reunión de Guatemala del mes de octubre.

En efecto, la V Ronda negociadora, realizada los días 6 al 10 de octubre, logró superar los obstáculos encontrados en la V Cumbre UE-AL. En materia de cooperación los temas pendientes son pocos y respecto al diálogo político existe acuerdo en aspectos clave relacionados con los objetivos y la agenda de este proceso. En lo que refiere al tema comercial se logró alcanzar la consolidación de la totalidad del SGP+ y ambas regiones se mostraron satisfechas con los avances logrados, sin embargo la Unión Europea expresó su preocupación respecto a aquellos sectores productivos centroamericanos que aún no se han incorporado en los plazos de eliminación de aranceles y que son de interés para ese bloque<sup>36</sup>. Los europeos han manifestado que mientras que Centroamérica no alcance la inclusión del 90% de las partidas arancelarias no podrán lograrse avances en el ámbito comercial. Sobre esto el guatemalteco de Economía, Rubén Morales señaló que la inclusión de sólo el 85,6% de la oferta comercial se debió a las dificultades en lograr el consenso entre los países centroamericanos, sin embargo señaló que a más tardar en noviembre de 2008 lograrán incluir el 90% requerido por el bloque europeo<sup>37</sup>.

A pesar de esto la región centroamericana se muestra muy positiva respecto al proceso de negociación. El Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Bruno Stagno, ha expresado que se espera que en el primer semestre de 2009 se concluya el proceso de negociación, que en el segundo semestre de ese año se depuren los aspectos jurídicos del texto y que por tanto –cumpliendo con la meta establecida- en enero de 2010, en el marco de la Cumbre América Latina – Unión Europea en Madrid se suscriba el convenio birregional<sup>38</sup>.

El caso de la subregión andina y del MERCOSUR el panorama no es positivo. Respecto a los países andinos, en la reunión mantenida con representantes europeos en el marco de la V Cumbre, representantes de la CAN lograron que el bloque europeo flexibilizara las negociaciones para lograr mayores avances. Esto

---

<sup>36</sup> “Avances sustantivos en la V ronda de negociación: Unión Europea terminó de consolidar el SGP plus” En: *Notas de Prensa COMEX*. 10 de octubre, 2008. En: [www.comex.co.cr](http://www.comex.co.cr)

<sup>37</sup> “La UE no cederá hasta que Centroamérica amplíe oferta comercial” En: *Infolatam*. 13 de octubre, 2008. En: [www.infolatam.com](http://www.infolatam.com)

<sup>38</sup> “Centroamérica es la región con mayores perspectivas y posibilidades para concluir un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. En: *Notas de Prensa COMEX*. 2 de octubre, 2008. En: [www.comex.co.cr](http://www.comex.co.cr)

porque entre Perú y Bolivia se ha venido mostrando profundas diferencias en los ritmos y temas a negociar que prácticamente impiden la suscripción de un acuerdo conjunto. A raíz de esto el presidente peruano Alan García abogó por mayor flexibilización siendo ésta aceptada por la Unión Europea, sin embargo, a finales de junio de 2008, y luego de constantes declaraciones y acusaciones entre los gobiernos boliviano y peruano, la Unión Europea decidió suspender la IV ronda de negociaciones entre ambos bloques programada para los días 7 al 11 de julio debido a lo que calificó como falta de consenso del grupo andino respecto a las negociaciones<sup>39</sup>. La suspensión de la ronda provocó un aumento de las tensiones entre Bolivia y Perú.

El 14 de octubre se llevó a cabo en Guayaquil, Ecuador, una Cumbre Extraordinaria de mandatarios para tratar principalmente el tema de las negociaciones con la Unión Europea. Los países andinos acordaron de forma unánime solicitar una reunión urgente al bloque europeo para expresar su deseo de avanzar en las negociaciones del Acuerdo de Asociación, pero que ésta sea con márgenes flexibles para Ecuador y Bolivia. El bloque andino espera que la reunión con la UE se realice entre el 28 y el 30 de octubre en San Salvador aprovechando que en esas fechas se estará realizando la Cumbre Iberoamericana<sup>40</sup>.

Respecto al MERCOSUR las conversaciones entre este bloque con la Unión Europea en el marco de la V Cumbre no tuvieron ningún resultado concreto, y hasta el momento no se han reanudado las negociaciones entre ambos bloques pese a que el Secretario de Comercio Internacional del Ministerio de Relaciones exteriores de Argentina expresó el 9 de agosto de 2008 que en los próximos meses ambos bloques reanudarán las conversaciones en este sentido<sup>41</sup> y a la visita del presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, a España el 13 de octubre de 2008, donde se reunió con su homólogo, José Luis Rodríguez Zapatero, con el cual conversó sobre la importancia de impulsar las negociaciones entre el MERCOSUR y el bloque europeo y en donde ambos reiteraron la importancia de lograr este acuerdo<sup>42</sup>.

Otro tema importante de tomar en cuenta en las relaciones Unión Europea-América Latina, en 2008, ha sido la controversia que se ha desarrollado respecto a la aprobación por parte del parlamento Europeo el 18 de junio de 2008 la llamada

---

<sup>39</sup> "La Unión Europea suspende la IV Ronda de Negociaciones con las CAN" En: *Infolatam*. 30 de junio, 2008. En: <http://www.infolatam.com>

<sup>40</sup> "CAN solicitará reunión urgente con la Unión Europea". Guayaquil, 14 de octubre, 2008. En: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org); "Andinos ponen freno a discrepancias y deciden intentar salvar negociación con la UE" Guayaquil, 14 de octubre, 2008. En: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

<sup>41</sup> "Anuncia Argentina reinicio de negociaciones MERCOSUR-UE". En: *Prensa Latina*. 9 de agosto, 2008. En: [www.prensalatina.com.mx](http://www.prensalatina.com.mx)

<sup>42</sup> "Lula intenta impulsar las negociaciones comerciales con España". En: *AFP*. 12 de octubre, 2008. En: <http://afp.google.com/article/ALeqM5hT0oucUzM6S93aMFiZyYLfpWtYDQ>

“directiva del retorno”. Los Jefes de Estado de los países miembros del MERCOSUR y sus Estados Asociados suscribieron, en el marco de la XXXV Cumbre Presidencial, un comunicado especial en donde se deplora dicha directiva<sup>43</sup>. Por su parte los mandatarios centroamericanos reunidos por motivo de la XXXII Cumbre Presidencial<sup>44</sup> firmaron una Declaración Especial en donde expresan su preocupación ante las consecuencias de esta medida. Los Cancilleres de los países miembros de la CAN enviaron una carta al Presidente en Ejercicio del Consejo de la Comunidad Europea, el Ministro de Relaciones Exteriores de Eslovenia, Dimitrij Rupel, en donde exhortan a la Comunidad Europea a abrir un diálogo conjunto sobre la Directiva<sup>45</sup>. El PARLATINO expresó la visión regional en la reunión de la asamblea parlamentaria Eurolatinoamericana (Eurolat). Por último, los 12 países miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) emitieron una declaración en rechazo a la Directiva del Retorno<sup>46</sup>. Frente a este rechazo representantes del bloque europeo han señalado que se trata de un malentendido respecto a qué representa esta Directiva y algunos de ellos como el presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, se comprometieron a desplegar una ofensiva informativa para aclarar los malos entendidos<sup>47</sup>.

Avanzar en el diálogo con la UE, sobre la base de la suscripción de Acuerdos de Asociación, conlleva establecer formas de trabajo y metas en cada uno de los tres pilares de relación: diálogo político, cooperación y comercio.

Los acuerdos de asociación son por definición acuerdo políticos, en donde los principios y los valores de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la promoción de la seguridad y la paz. Las aperturas comerciales dependen de las concesiones mutuas y estas a su vez de los grados de asimetrías en las relaciones.

En el caso de la cooperación, que es donde se depositan mayores expectativas y es el pilar que diferencia a estos acuerdos de los TLC firmados por ALC con otros países y regionales, es esencial que los países latinoamericanos superen siete desafíos para conformar una relación fructífera y que consolide las coincidencias del diálogo político. Estos desafíos son: 1) establecer mecanismos de participación más efectivos en la definición, ejecución y evaluación de los programas de

---

<sup>43</sup> “Declaración de los países del MERCOSUR ante la Directiva del Retorno de la Unión Europea”. XXXV Cumbre Presidencial del MERCOSUR. Tucumán, Argentina. 1 de julio, 2008.

<sup>44</sup> “Declaración Especial en Materia Migratoria en el Marco de la XXXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA” San Salvador, El Salvador. 27 de junio, 2008;

<sup>45</sup> [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/CartasCancilleres\\_TroikaUE\\_migraciones.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/CartasCancilleres_TroikaUE_migraciones.pdf)

<sup>46</sup> <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm>

<sup>47</sup> “La UE responde ante reacciones negativas a directiva del retorno”. En: *El Comercio*. Perú. 21 de junio, 2008. En: [www.elcomercio.com.pe](http://www.elcomercio.com.pe)

cooperación. 2) Concordar mecanismos más expeditos de cooperación. 3) Formalizar mecanismos de de coordinación para hacer más eficiente la cooperación. 4) Establecer con claridad si la cooperación se refiere a sólo a la regional o también incluye la binacional. 5) Formas de trabajo que posibiliten establecer una agenda y como la cooperación se liga a las agendas nacionales de desarrollo. 6) Establecer los marcos en los que se abrirá la participación de las OSC. 7) Construir formas de rendición de cuentas, como parte de los Acuerdos de Asociación<sup>48</sup>.

## Las relaciones Estados Unidos y América Latina

La política externa estadounidense dio un giro esencial luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Desde esa fecha ha desarrollado una orientación marcada por el unilateralismo radical e, incluso, dejando de lado los espacios diplomáticos multilaterales con instancia de coordinación de políticas. En forma simultánea, América Latina perdió importancia en la agenda estadounidense. En el ámbito comercial, Estados Unidos a inicios de los años 90 se había propuesto la conformación de un área de libre comercio para el conjunto de las Américas. Sin embargo, este proyecto fracasó en la IV Cumbre en el año 2005. En forma paralela a la iniciativa hemisférica, Estados Unidos desarrolló una política bilateral hacia México, la que culminó con la suscripción del Tratado de Libre Comercio del norte del continente, incluyendo a Canadá, Estados Unidos y México, suscrito en 1992 y entró en vigencia en 1994.

Como consecuencia de las nuevas circunstancias internacionales, Estados Unidos profundizó su política para la suscripción de acuerdos bilaterales, tanto con países como con regiones, es así como suscribió el Acuerdo de Libre Comercio con Chile en el año 2004, con los países centroamericanos y República Dominicana en el año 2006 (Costa Rica aún se encuentra en el Parlamento las leyes que pondrán en vigencia para ese país este acuerdo), con Perú en el año 2007. Los Tratados con Colombia y con Panamá fueron suscritos pero están pendientes de la ratificación en el Congreso Estadounidense. Desde esta perspectiva, desde el año 2002, la tendencia más importante de la política comercial entre Estados Unidos y América Latina ha sido la suscripción de estos acuerdos bilaterales.

Desde el punto de vista formal, el representante comercial estadounidense señala que estos acuerdos complementan y refuerzan las negociaciones multilaterales. Los países latinoamericanos habían tenido una política tradicional que colocaba el peso en las negociaciones multilaterales, sin embargo, esa visión cambió y los

---

<sup>48</sup> Francisco Rojas Aravena, "La integración entre América Latina y la Unión Europea en el Siglo XXI". En Doris Osterlof Obregon (ed), *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquivada*. Ed Juricentro, OBREAL, FLACSO-Secretaría General. San José, Costa Rica. 2008

distintos países han tratado, ya sea bilateralmente o regionalmente, de asegurar el acceso al mercado estadounidense.

La política comercial estadounidense es definida por el Congreso, de allí que la administración requiera de la aprobación de este para negociar todos los aspectos que dicen relación con el comercio. La administración Clinton fracasó en su intento de obtener la vía rápida para la negociación comercial. En el Congreso de los Estados Unidos los legisladores incrementaron su influencia dado los equilibrios en las votaciones para aprobar la autorización a la administración o los acuerdos propiamente tales. También con los TLC buscaron regular y establecer reglas para reformas más amplias. A partir de allí proliferó la liberalización competitiva<sup>49</sup>.

Los objetivos que persigue los EE.UU firmando acuerdos en la región pueden ser resumidos en los siguientes tres puntos:

- Reciprocidad asimétrica para abrir mercados y garantizar seguridad jurídica y regulatoria para los traders e inversores norteamericanos. Búsqueda de regulación particularmente en inversiones, propiedad intelectual, servicios y normas laborales y medioambientales.
- Utilizar la estrategia de liberalización competitiva como un medio para establecer precedente para acuerdos más amplios y para establecer ejemplos de relación para los opositores en la región a acuerdos con este país;
- Fortalecer sociedades estratégicas en diferentes regiones, particularmente en ALC con Chile, Colombia, Perú y Costa Rica. Pero también en otras regiones con Australia, Singapur. Utilizando estos acuerdos políticamente para señalar en otras negociaciones que EE.UU trabaja con los países dispuestos a cooperar.

Considerando que 12 países de la región han suscrito Tratados de Libre Comercio, es posible pensar en un escenario en el cual se busque algún tipo de coordinación entre estos acuerdos con el fin de facilitar el comercio. Ello se lograría con el establecimiento de reglas de orígenes comunes que podría ampliar el mercado entre las doce economías ligadas en estos acuerdos.

La estrategia unilateral en el ámbito económico ha dividido a los países latinoamericanos. El MERCOSUR y Brasil se han opuesto de manera significativa a la bilateralización y han insistido en la necesidad de acuerdos regionales del tipo

---

<sup>49</sup> Ver Evennet, S. and Meier, M. 2007. "An Interim Assessment of the US Trade Policy of Competitive Liberalization" available at <http://www.evenett.com/articles/CompLiberalization.pdf>. Accessed 1 November 2007.

4 más 1. En el área andina ha ocurrido otro tanto, en donde dos países han suscrito acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y otros dos se han opuesto a ese tipo de tratados. La salida de Venezuela de la CAN se fundamentó, entre otros aspectos, en su oposición al bilateralismo entre algunos países de la CAN con los Estados Unidos. Una dinámica centrífuga parece prevalecer en América Latina. “La coalición de la buena voluntad (Regional 12) versus la coalición de la mala voluntad (Mercosur más sus miembros asociados y afines)”<sup>50</sup>.

Los acuerdos de libre comercio entre América Latina y los Estados Unidos han generado en muchos países una importante polarización política, esencialmente por la desconfianza respecto a los beneficios que en el largo plazo esta apertura comercial puede traerle a los países más pequeños. Las asimetrías son demasiado grandes y a diferencia de Europa, no contemplan programas específicos de cooperación.

### Construir una agenda, concordar visiones y acciones

El contexto democrático que se manifiesta en la región latinoamericana establece una base compartida que debería establecer mejores oportunidades para concertar visiones, construir propuesta y fórmulas y establecer cursos de acción. La demanda y la búsqueda de acuerdos fundados en un efectivo multilateralismo cooperativo facilitarán la convergencia de acciones sobre las agendas de relación de ALC con la UE, con EE.UU y la intra-latinoamericana. Los acuerdos y consensos que se establezcan, los que poseen un fuerte sello político, incidirán en otras áreas.

La revisión de los temas prioritarios de las agendas, en las que están involucrados los países de la región, muestra altas similitudes. Ello demanda una convergencia y concertación como clave del éxito para abordar de manera positivas los temas prioritarios.

### Temas en las agendas de ALC.

<i>Intra-región</i>	<i>ALC – UE</i>	<i>ALC – EE.UU.</i>
Desarrollo / crecimiento / Inequidad.	Energía	Migraciones
Violencia / narcotráfico	Migraciones	Energía
Energía	Cambio Climático / Crisis alimentaria	Cambio Climático / Crisis alimentaria
Cambio Climático / Crisis alimentaria.	Cohesión Social	Narcotráfico / Violencia

---

<sup>50</sup> C. Quiliconi y C. Wise (2008) “The US as a Bilateral Player: The Impetus for Asymmetric Free Trade Agreements (FTAs)” in S. Katada and M. Solis (eds) *Competitive Regionalism in the Asia Pacific*, próxima publicación Palgrave.

Dada la convergencia temática de las principales agendas surge una demanda de concertar intereses, y expresarlos en cursos de acción concordantes. Las oportunidades son muchas. Si se logra avanzar en este camino es posible que las visiones sobre la integración confluyan de manera creciente en un proyecto político estratégico. Que en este camino, puedan ir convergiendo las diversas iniciativas y que un par de ellas sean capaces de congregarse el conjunto de la voluntad política de la región en pos del interés superior el bienestar del mayor número de sus ciudadanos.

Escazú, octubre 2008.