



América Latina y el Caribe - Unión Europea

**EL VALOR DE LA
INTEGRACIÓN
REGIONAL
Y DEL DIÁLOGO
ENTRE REGIONES**



**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNIÓN EUROPEA:
EL VALOR DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y DEL DIÁLOGO ENTRE REGIONES**

ECSA Chile

1.000 ejemplares
ISBN 978-956-368-281-6

Edición: María Cristina Silva Parejas
Diseño de portada: Carlos Ferreira
Diseño y diagramación:
Gráfica LOM
Concha y Toro 25
Fonos: (56-2) 2672 22 36 - (56-2) 2671 56 12

Impreso en los Talleres de Gráfica LOM
Miguel de Atero 2888
Fonos: (56-2) 2716 96 95 - (56-2) 2716 96 84
Santiago de Chile, diciembre de 2015

Este libro constituye la primera publicación de ECSA-Chile y ha sido posible gracias a la contribución financiera de la Embajada de Francia en Chile, en particular, a través de su Delegación Regional de Cooperación para el Cono Sur y Brasil.
Se agradece también el patrocinio del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, sede fundacional de ECSA-Chile, así como el apoyo de la Presidencia de ECSA-World y el trabajo voluntario y desinteresado del Comité Directivo de ECSA-Chile que colaboró en la producción de esta obra.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - UNIÓN EUROPEA:
EL VALOR DE LA INTEGRACIÓN
REGIONAL Y DEL DIÁLOGO ENTRE
REGIONES**



Índice

PRÓLOGOS

Enrique Banús, Presidente ECSA-World	11
Marc Giacomini, Embajador de Francia en Chile	15
José Morandé, Director (s) Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile	19

INTRODUCCIÓN

El valor de la integración regional y del diálogo entre regiones	23
--	----

I. FUNDAMENTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

El rol de la integración regional y el desarrollo del “elemento alma” para la promoción de la igualdad y la paz	29
<i>Por Iris Vittini</i>	
Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea	49
<i>Por Rita Lages</i>	
La conformación jurídica de la UE.	61
<i>Por Alberto Rioseco (†)</i>	
Las fuentes del derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los efectos de las directivas.....	81
<i>Por Gilda Cicci</i>	

Un esbozo sobre la diplomacia y la política de seguridad de la
Unión Europea 101
Por Roberto Durán

El estado actual del proceso de integración europea 117
Por Thomas Lagathu

II. LOS ESTUDIOS EUROPEOS Y REGIONALES

Los estudios europeos en América Latina: un enfoque
interdisciplinario. 129
Por Günther Maihold

Cumbre Académica ALCUE. La vertiente académica en las
relaciones eurolatinoamericanas. 139
Por Jorge Quevedo

III. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y EL DIÁLOGO CON LA UNIÓN EUROPEA

Enfrentando la incertidumbre.
Europa y América Latina en el 2015..... 159
Por Alberto van Klaveren

Las regiones como actores internacionales: una mirada al
diálogo ALC/CELAC-UE. 177
Por María Cristina Silva

Aspectos de la Comunidad Andina en la integración regional
suramericana..... 215
Por Michel Levi

La integración de Centroamérica: Entre intentos y falta de
voluntades. 235
Por Alonso Rodríguez

La integración estratégica entre la Alianza del Pacífico y el
Mercado Común del Sur (Mercosur). 259
Por Ana María Moure

Cooperación UE-Mercosur: 20 años después..... 269
Por Elizabeth Accioly

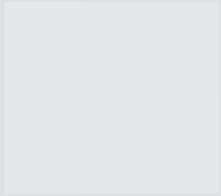
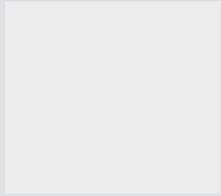
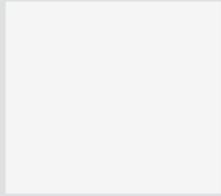
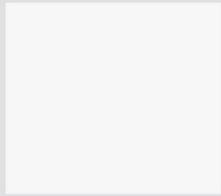
Las relaciones de la Unión Europea con el mundo árabe. 285
Por Sergio Moya

IV. CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA

Aspectos políticos de la relación Chile-Unión Europea Hacia una
renovada Asociación estratégica..... 309
Por Erwan Varas

25 años de cooperación europea: Chile,
de país receptor a socio regional. 327
Por Beatriz Hernández y Pierre Lebret

AUTORES 341



PRÓLOGOS

No ha sido un continente fácil, Europa. Sus gentes han sido responsables de grandes inventos y descubrimientos, que han causado mejoras importantes a la humanidad y han hecho felices a muchas personas (desde el teléfono o el cinematógrafo hasta el cruasán o el sándwich), pero también de terribles guerras y devastaciones, de campos de concentración y gulags. Ha sido un continente violento durante siglos; otros continentes también lo han sido: no es triste privilegio de los europeos; parece que el ser humano lleva esta terrible posibilidad dentro de sí. Pero el ser humano lleva dentro de sí también la posibilidad de superar esa tendencia, de sustituir la confrontación por la negociación, incluso por el diálogo. De este modo se creó, después de la II Guerra Mundial, en una parte de Europa una entidad que, por el momento, ha sido escenario del período más largo de paz en esos territorios desde el siglo III d.Cr. Fueron las Comunidades Europeas, transformadas luego en la Unión Europea.

Ya sólo por este motivo merecerían ser estudiadas. Ya sólo por este motivo deberían existir los Estudios Europeos. Además, dentro de esa Unión Europea se ha creado un espacio de libre circulación que ha llevado a diluir las fronteras, uno de los símbolos más marcados de la soberanía nacional; en algunos casos –los países del “espacio Schengen”– la frontera prácticamente no se percibe. Y esto es una revolución. También por este motivo merecen existir los Estudios Europeos.

Además, la relación de Europa (de los países y pueblos europeos y también la de la Unión Europea) con otros continentes ha tenido a lo largo de los siglos y tiene hoy muchas caras, muchas facetas. Muy positivas algunas, muy problemáticas otras. Y tantas, en una gama de grises, en una mezcla de colores que siempre es el espacio más interesante para

ser estudiado. Una vez más, en los Estudios Europeos. No sólo en los Estados que están dentro de esa entidad sino también en muchos otros países. Porque tienen relaciones con la Unión Europea, porque sus gentes han tenido desde hace siglos relaciones con ciudadanos europeos, con comerciantes, con artistas, con políticos, con profesores, con religiosos, con turistas y con gentes que los acogieron cuando fueron como turistas o por trabajo, por intercambio universitario o por algún evento científico o académico. O por tantos otros motivos que han llevado a intercambios y mixturas, mestizajes y migraciones, y también a confirmar o relativizar prejuicios, a crear lazos o a criticar injerencias.

Pero en estos momentos complejos, los Estudios Europeos deben favorecer la superación de prejuicios (negativos) y de posicionamientos basados simplemente en simpatías o antipatías. ECSA World, la Asociación Mundial de Estudios Europeos, que agrupa a más de 60 asociaciones de todo el mundo dedicadas a estos estudios, nunca se ha visto como un elemento de propaganda de la Unión Europea. Como asociación universitaria aboga por el conocimiento, por la información, por la capacidad de distinguir lo positivo y lo negativo, lo que construye y lo que complica. Y en estos momentos, a ECSA también le gustaría contribuir a establecer puentes, en su mundo primero, que es el mundo universitario, pero irradiando también a otras esferas de la vida social, puentes que favorezcan la colaboración en pro de un mundo más justo, más solidario, más digno. Es importante que Europa y América Latina, cada una con toda su diversidad, se planteen ese reto en común.

Por todos estos motivos, y por muchos más, ECSA World se enorgullece de que en más de 60 países los Estudios Europeos estén presentes en las universidades. Dentro de ese panorama, ECSA Chile es un ejemplo de actividad solvente y entusiasta, gracias a las personas que están en su directiva y a los profesores y profesoras que con conocimiento y convicción explican los temas europeos –a veces también en el marco más amplio de estudios de la integración– en las universidades chilenas.

Para su actividad de estímulo de los estudios europeos tienen un gran referente: la profesora Iris Vittini, que fue la primera Presidenta de ECSA Chile y además, que yo sepa, la única presidenta de alguna ECSA en el mundo que, además de los estudios europeos, cultivó (y cultiva) el canto lírico. También en los Estudios Europeos es importante atinar con la nota justa en el momento preciso y en el volumen adecuado: se trata de buscar argumentos, motivaciones para que también jóvenes investigadores y personas que inician la carrera universitaria se interesen por estos estudios y se garantice así la continuidad, en un entorno académico que no siempre comprende la importancia de estos estudios. En el 2014 tuve la oportunidad, junto con la actual Presidenta de ECSA Chile y miembro del Consejo Directivo de ECSA World, María Cristina Silva, de mantener una larga entrevista con Iris Vittini, que recogimos atentamente. En ella cuenta por qué vías llegó a los estudios europeos, por un interés específico: “En la especialidad mía de integración europea mi gran tema es la cooperación para la paz entre Europa y América Latina”. Escuchando a tantos profesores veteranos de todo el mundo, verdaderos pioneros de los estudios europeos en China, en Suráfrica, en Argentina o en Hong Kong, me he ido percatando de que los caminos han sido muy diversos, cada quien atraído por un aspecto concreto. Pero todos ellos podrían suscribir lo que comentaba la profesora Iris Vittini: “Yo he luchado toda mi vida para que se enseñe integración en este país.”

Es una lucha académica, serena pero apasionada. ECSA World sabe que en Chile cuenta con un socio importante, que ECSA Chile seguirá trabajando con seriedad, con compromiso y con toda esa diversidad de planteamientos y de enfoques que caracterizan a los Estudios Europeos.

Enrique Banús
Presidente
European Community Studies Association (ECSA World)

En un mundo globalizado y, paradójicamente, cada vez más fragmentado, en donde los avances de la ciencia y la tecnología no han permitido unir a los pueblos en torno a valores comunes de desarrollo y progreso, y en el que se enfrentan diferentes modelos de sociedad, los procesos de integración regional en curso en diferentes partes del mundo son, sin duda, una respuesta positiva. Frente a los grandes desafíos del siglo XXI (cambio climático, seguridad alimentaria, entre otros), la constitución de bloques regionales integrados parece ser tan útil –en forma de etapa hacia acuerdos globales– como necesaria –para equilibrar las fuerzas–. En este contexto, dado los vínculos históricos, culturales y políticos que unen a la Unión Europea con América Latina y el Caribe, las dos regiones tienen mucho que compartir. Fortalecer la relación birregional es un objetivo estratégico.

Esta relación, establecida formalmente desde 1999, ha ido avanzando a través del diálogo institucionalizado en cumbres periódicas de mandatarios de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe. Dichas cumbres son los principales foros de diálogo y cooperación entre ambas regiones. En 2013, en Santiago, América Latina se presentó por primera vez como un solo interlocutor frente a la Unión Europea, bajo el alero de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Tras la segunda Cumbre UE-CELAC (VIII Cumbre UE-ALC) realizada en Bruselas en junio de 2015, con el lema «Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesivas y sostenibles para nuestros ciudadanos», resulta pertinente examinar las relaciones birregionales en la era CELAC-UE. En particular, respecto de temas esenciales para abordar los retos económicos, sociales y medioambientales actuales, en un contexto de cambio de paradigma, dejando el modelo asimétrico norte/sur de dependencia para alcanzar una relación entre pares.

El proceso de integración más antiguo y más avanzado es el de la Unión Europea, impulsado hace 65 años y que, desde entonces, es observado con interés por otras partes del mundo, inspirando otros mecanismos de integración. Sin embargo, a pesar de muchos logros, persisten ciertas dificultades y obstáculos en el camino hacia políticas comunes en materia presupuestaria, migratoria, social, de seguridad, etc. El hecho de que muchos ciudadanos europeos rechazan aún la Unión y el alza de las fuerzas centrífugas y desintegradoras, muestran la necesidad de reflexionar sobre este proceso y analizar sus fortalezas y debilidades, tanto para encontrar soluciones internas como para evitar escollos en otros procesos de integración regional.

La situación al respecto en América Latina y el Caribe es interesante, con múltiples mecanismos integradores en curso simultáneamente a nivel continental, regional y subregional. Muchos países de la región ALC han sido económicamente dinámicos en las últimas décadas, lo que ha permitido disminuir la pobreza extrema y alcanzar un alto nivel de desarrollo tecnológico en varios países. No obstante, a pesar de raíces históricas y rasgos socioculturales comunes, los países latinoamericanos no han logrado todavía un alto nivel de integración. Es más, la multiplicidad de procesos integradores genera una falta de claridad y una competencia que puede limitar la eficacia de los instrumentos de integración. Sin embargo, el reciente proceso de normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba cambia los términos del problema y podría modificar los parámetros de la integración regional, en particular, en cuanto al papel y la eficiencia de la OEA y la CELAC. Por otra parte, la evolución del Mercosur, que integra a Bolivia a contar de junio de 2015, y su acercamiento con la Alianza del Pacífico, podría a su vez impactar el tropismo asiático que se ha desarrollado fuertemente desde los años 2000. Por último, las relaciones entre Chile y la UE nos interesan especialmente, en el momento en que las partes acordaron avanzar en el proceso hacia la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile.

Para evitar que el desencanto de los pueblos prevalezca sobre la posibilidad de construir un mundo mejor, respetuoso del estado de derecho, de la democracia y del multiculturalismo, no podemos dejar de reflexionar e investigar, con el fin de aportar soluciones comunes e innovadoras que nos permitan preservar los valores compartidos entre Europa y América Latina y el Caribe. Este libro, donde se plasman las visiones de académicos europeos y latinoamericanos, es una contribución en este proceso.

Marc Giacomini
Embajador de Francia en Chile

A nombre del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), tengo el honor y el agrado de prologar este libro que rinde homenaje a dos destacados académicos de este Centro de Estudios, Profesora Iris Vittini y Profesor Alberto Rioseco. La primera, gran promotora de la integración como mecanismo de acercamiento entre los pueblos y quien trajo ECSA al Instituto, su primera sede. Hoy seguimos con su legado y vemos cómo el Diploma de Integración Regional que ella creó, se desarrolla anualmente, rescatando nuevos temas, nuevas dinámicas, pero siempre con el objetivo original de resaltar los espacios de vinculación entre los pueblos y las instituciones creadas, con una mirada de futuro.

Es en este mismo Diploma donde el Profesor Alberto Rioseco impartió con entusiasmo y entrega habitual sus últimas clases en el Instituto, siempre deseoso de transmitir su experiencia docente a las nuevas generaciones. Asimismo, aportó conocimiento y sabiduría, no sólo en nuestra Universidad, en la que alcanzó la calidad de Profesor Titular y Emérito, sino en otras organizaciones académicas internacionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, de la que fue Secretario General.

Hoy que la Integración enfrenta variados desafíos, de los que se da cuenta en esta publicación, surgen con fuerza las enseñanzas de estos académicos, quienes ya en su momento rescataron la importancia de una vinculación profunda con la Unión Europea.

Por otra parte, la creación de CELAC, instancia inclusiva y heredera de un mecanismo de diálogo y concertación con tanto acervo e impacto como el Grupo de Río, ha nutrido sustantivamente el diálogo birregio-

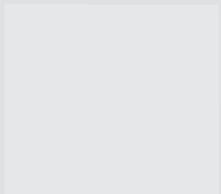
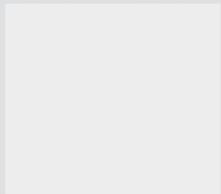
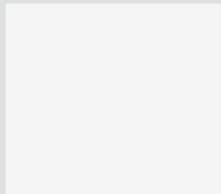
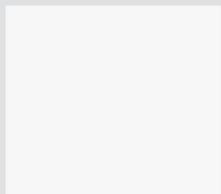
nal, como se ha podido percibir en las distintas Cumbres ya desarrolladas tanto entre Presidentes y Jefes de Estado, como también entre académicos de los dos continentes.

Es cierto que aún falta mucho por avanzar, estamos en una etapa de transición en la que existen certezas y dudas. El mapa político interno de América Latina está en pleno proceso de reconfiguración, con nuevas propuestas como la Alianza del Pacífico y UNASUR, de carácter y objetivos muy disimiles y Europa está en la etapa post BREXIT, enfrentando crisis humanitarias de amplio alcance, como las llegadas masivas de refugiados desde zonas en conflicto.

No obstante lo anterior, y más allá de los derroteros e incertidumbres internas de Europa y América Latina y el Caribe, existe un claro objetivo mutuo por seguir construyendo un camino conjunto y profundizando logros y alcanzando nuevas metas, como lo han destacado los profesores Vittini y Rioseco.

Este sencillo homenaje que se reconoce en esta publicación, destaca sus muy meritorios aportes a la disciplina, al desarrollo exitoso de iniciativas como ECSA, y a la muy destacable formación de nuevas generaciones, que hoy continúan comprometidos con el desarrollo y proyección de su trabajo.

José Morandé Lavín
Director (s) Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile



INTRODUCCIÓN

El valor de la integración regional y del diálogo entre regiones

En momentos donde la integración regional es más bien objeto de cuestionamientos que de reconocimientos, y el diálogo histórico entre la UE y América Latina y el Caribe parece mostrar síntomas de agotamiento, este libro pretende rescatar los valores que fundamentan estos procesos, a través de una mirada a sus principios y a sus diferentes expresiones, recreada en el relato de expertos europeos y latinoamericanos, en su mayoría asociados a ECSA-Chile o a otras ECSA de América Latina.

Este libro pretende también rendir homenaje a dos pioneros en la enseñanza de los estudios europeos en Chile: don Alberto Rioseco Vásquez y doña Iris Vittini González, que hicieron de los postulados de la integración su vida. Se recogen en esta publicación sus visiones sobre la construcción europea y sobre los valores comunes presentes en la Unión Europea y en los procesos subregionales latinoamericanos y caribeños, y que subyacen en la creación de espacios colectivos para alcanzar un crecimiento solidario que posibilite la igualdad y preserve la paz.

De don Alberto Rioseco se rescata un texto póstumo, editado a partir de sus apuntes con los que preparaba sus clases de integración europea en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde daba vida a la historia de los inicios de la integración regional y de su evolución a las instituciones y los instrumentos jurídicos que la fundamentan. Son clases hechas a la antigua, escritas como un pergamino, donde se plasma en cada frase la pasión que don Alberto profesaba por el proceso de unidad europea, la cual soñaba también para América Latina.

Por su parte, doña Iris Vittini nos pasea por los contenidos y objetivos profundos de la integración regional, de la cual ella misma ha sido protagonista a través de sus numerosas publicaciones y propuestas. Doña Iris ha sido la voz de la dimensión social de la integración, presente tanto en la UE como en ALC y, particularmente, en el caso andino. Desde allí rememora iniciativas del siglo pasado, mostrando su plena vigencia frente a las preocupaciones latinoamericanas de hoy. Ejemplo de ello son las propuestas para la seguridad alimentaria de los años 80, que abordaban con un enfoque regional el manejo de los recursos nutricionales. Así, nos regala una retrospectiva necesaria para recrear respuestas a las necesidades actuales. De igual forma, enarbola banderas como la cooperación para la integración y la paz, destacando de manera enfática el legado pacifista de América Latina. Rescata también la riqueza del escenario cultural latinoamericano, observando visionariamente que “si hemos sido capaces de absorber el ibérico, el indígena y el africano, el diálogo cultural será el mejor escenario para lograr la cohesión y la inclusión social”, estimando además que “será el más indicado, para que, con las armas del espíritu, se pueda acentuar el conocimiento mutuo”. Por ello, llama a reforzar la importancia de la enseñanza de la integración para “poder entender y aportar soluciones en las crisis que cíclicamente se vienen dando”.

Aportan también al capítulo inicial, donde se plasman los principales fundamentos de la integración europea, autores como Rita Lages, que desde su visión de joven académica portuguesa analiza la solidaridad en la UE como elemento basal y final. Por su parte, el internacionalista francés Thomas Lagathu evalúa las siete dimensiones de la integración europea, concluyendo que una de las principales contribuciones de la UE es trabajar activamente en favor del desarrollo sostenible a escala planetaria. Asimismo, la profesora chilena Gilda Cicci revisa las fuentes del derecho europeo y sus efectos prácticos a través de las directivas comunitarias, mientras que el reconocido catedrático Roberto Durán se adentra en la política de seguridad de la UE y en la creación del

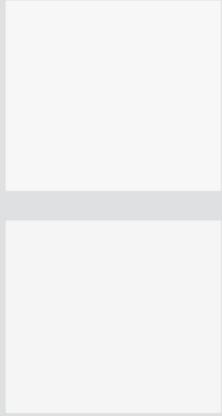
primer cuerpo diplomático regional, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El segundo capítulo está dedicado particularmente a reflexionar sobre los estudios europeos, donde el alemán Günther Maihold, uno de los artífices del proyecto IESLA (Interdisciplinary European Studies in Latin America) propone un enfoque innovador para la enseñanza de la integración regional, mientras que el mexicano Jorge Quevedo analiza la vertiente académica en las relaciones eurolatinoamericanas, adentrándose en el caso de las cumbres académicas ALC-UE.

El capítulo tres hace referencia a los procesos de integración en América Latina y a su diálogo con la UE, comenzando con una mirada del acontecer 2015 en ambas regiones, en la visión experimentada del catedrático Alberto van Klaveren. Luego, entrecruzando pinceladas teóricas y prácticas, María Cristina Silva valida a las regiones como actores internacionales, revisando el caso del diálogo entre ALC –hoy representada por la CELAC– y la UE. Desde allí nos adentramos a las realidades particulares de la integración en las subregiones latinoamericanas. La Comunidad Andina es abordada por el profesor ecuatoriano Michel Levi y la integración de Centroamérica, por el costarricense Alonso Rodríguez. En América del Sur, la docente Ana María Moure analiza las perspectivas de una integración estratégica entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur y la profesora brasilera Elizabeth Accioly analiza la cooperación entre la UE y el Mercosur, confrontándola con las reflexiones que realizara hace dos décadas el profesor Werter Faria, otro precursor del estudio de la integración regional en Latinoamérica. Asimismo, el teólogo Sergio Moya da cuenta de otro diálogo extraregional de la UE, que revela la complejidad de la interacción entre regiones, en este caso, con el mundo árabe, y que está basada en la tríada de la seguridad, el comercio y la energía.

El libro finaliza con un capítulo que da cuenta de la relación de Chile con la Unión Europea, tema de estudio directo de ECSA-Chile. Por una parte, se explora la renovación del Acuerdo de Asociación Chile-UE, desde una óptica política desarrollada por el diplomático Erwan Varas. Se revisan también los 25 años de la cooperación europea en Chile y su transición a la categoría de socio regional, en un artículo escrito de manera conjunta por los científicos políticos Beatriz Hernández y Pierre Lebret

Esta primera publicación de ECSA-Chile pretende contribuir a mantener viva la creencia de que la integración regional es el mejor camino para garantizar la paz y el desarrollo de los pueblos, siguiendo el ejemplo de aquellos ilustres maestros que nos han guiado en este camino.



I. FUNDAMENTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

El rol de la integración regional y el desarrollo del “elemento alma” para la promoción de la igualdad y la paz

Por Iris Vittini*

Introducción

En la historia del proceso de integración europea y de la integración de América Latina y El Caribe destacan aquellas personalidades que pasaron hace mucho tiempo a la inmortalidad. Muchos han seguido sus lecciones de confraternidad entre países hermanos, de solidaridad y de paz, demostrando la vigencia de estas ideas. Éstas se seguirán proyectando indefinidamente hasta que podamos comprender que solamente luchando por la unión del género humano encontraremos esa paz que hoy demanda la comunidad internacional.

El deseo de Jean Monnet de terminar para siempre con las guerras en Europa lo llevó a idear una comunidad de naciones que uniera para siempre a los antiguos rivales, Alemania y Francia, y que impidiera que en el continente se volvieran a repetir los errores y horrores del pasado.

Con la ayuda divina las ideas de Monnet se pudieron concretar, puesto que el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia de esa época¹, Robert Schuman, fue una figura única en su misión de comprender la gran tarea que el destino le había deparado. Luego de cesar en sus funciones

* Universidad de Chile. Fundadora de ECSA-Chile

¹ Fue elegido Ministro de Asuntos Exteriores en junio de 1948 hasta 1952.

ministeriales y por su trayectoria política intachable, Schuman asumió como primer presidente de la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad Europea (1955) y con el apoyo de todos los grupos políticos fue designado “Padre de Europa”, título único hasta hoy². Su especial relación con Alemania y la gran amistad que lo unió al canciller Konrad Adenauer, permitieron que éste, en el momento de adherir a la Declaración del 9 de mayo de 1950, le respondiera: “acepto de todo corazón”, quedando grabada para siempre en los europeos. En el futuro, el “método comunitario”³ que ideara Jean Monnet en sus caminatas por los Alpes suizos, le permitió lograr la ayuda incondicional de Alcide de Gasperi, Jefe del Gobierno italiano. Posteriormente se sumaron Bélgica, Holanda y Luxemburgo, abriéndose una nueva era para Europa y el mundo.

Luego, con los tratados de París y de Roma, se inventó un nuevo derecho, el derecho comunitario, una creación de hombres visionarios, que les ha permitido vivir 70 años en paz

Jacques Delors reconoció en sus memorias el trabajo de sus principales colaboradores⁴, señalando que:

El punto común entre todos esos hombres era que cualquiera que fuesen las dificultades de la construcción europea, ellos no debían jamás descorazonarse. Ellos poseían el capital de la inspiración de los padres del tratado y buscaban siempre en ese espíritu encontrar las soluciones⁵.

² Oreja Aguirre, Marcelino, Prólogo al libro *Por Europa*, de Robert Schuman. Instituto Universitario de Estudios Europeos, San Pablo CEU, Madrid, 2006.

³ “Método federal sui generis” según Sidjanski, Dusan, *The political implications of European economic integration, towards a political Union*, Publicación Oficial de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 81.

⁴ Jacques Delors junto a sus colaboradores más cercanos conformaban el trío Noel-Lamy-Delors, sin olvidar al presidente de la Comisión de la Comunidad Europea que lo precedió, Gaston Thorn, y a Max Kohnstamm, quien fuera el secretario de Jean Monnet.

⁵ Delors, Jacques y Arnaud, Jean-Louis, *Mémoires*, Ed. Plon, Paris, 2014, pp. 183 y 184 (traducción libre).

Su titánica tarea le permitió lograr la modificación al Tratado de Roma en el Acta Única, creando el mercado interior sin fronteras. Desde allí se llega finalmente al Objetivo 92, esto es, el Tratado de Maastricht, que crea la Unión Europea. Éste incluye, por primera vez, temas de gran relevancia social como son la educación y la cultura, y les otorga además la ciudadanía a los europeos.⁶

Los fundadores de la Unión Europea definieron la dimensión social como el elemento “alma” del proceso de integración, expresando:

La Comunidad Europea, con su libre circulación de productos, capitales y hombres, es una realidad que modifica profundamente la relación entre los Estados asociados. Pero este conjunto no podrá ni deberá constituirse en una empresa económica o técnica: necesita un alma, la conciencia de sus afinidades históricas y de sus responsabilidades presentes y futuras, toda una voluntad política al servicio de un mismo ideal humano.⁷

De esta forma, la dimensión social en la integración europea ha sido a lo largo de mi vida académica un tema predilecto, por observar la gran influencia que ha ejercido en nuestra región.

En América Latina, el proceso de integración que ha enfatizado más este “elemento alma” ha sido el de la Comunidad Andina con su “Agenda Social Andina” y su “Plan Integrado de Desarrollo Social”. Desde su creación en 1969, su gran objetivo ha sido “el bienestar del hombre” de esta subregión. Hoy día, la Unión Europea reconoce los avances de este proceso y apoya nuevos proyectos, como el de desarrollo fronterizo y de cohesión económica y social.

⁶ Hoy día podemos presenciar que el Tratado de Lisboa incluye la Carta de los Derechos Fundamentales que fuera adoptada por los Estados de la Unión Europea con un carácter vinculante.

⁷ Dimaz, José Luis, *Los constructores de Europa. Schuman/Adenauer/Monnet/ De Gasperi*, Fundación Carolina, Argentina, 2007, p. 93.

Cabe destacar además los instrumentos de integración que, desde la década del 70, han venido contribuyendo al desarrollo de la dimensión social en nuestra región. En primer lugar, los convenios sociales de integración nos han venido señalando, a través de los años, que la educación, la cultura, la salud y los temas socio laborales deben tener una prioridad para corregir las desigualdades, favorecer la inclusión y terminar con la extrema pobreza.

La estrecha relación de los temas sociales con los de la paz y la seguridad que se establece en la Declaración de Roma, suscrita en 1990 entre la Comunidad Europea y América Latina y el Caribe, que institucionalizó el diálogo político entre ambas regiones, y que además se ha venido enfatizando desde la Primera Cumbre birregional de Río de Janeiro (1999), me motivó a hacer una investigación sobre la cooperación para la integración y la paz⁸. Esta materia adquiere cada día mayor importancia frente a la dramática situación que hoy está presenciando la comunidad internacional, y por la necesidad que existe de modificar la Carta de Naciones Unidas, especialmente el Consejo de Seguridad.

Finalmente, a modo de conclusiones, haré referencia a las ideas que a través de los años he venido sosteniendo, que no han tenido el eco esperado, y la proyección que hoy día pueden tener en el actuar de la comunidad académica como sociedad civil organizada, en colaboración con el Parlamento Europeo, la Asamblea Euro Latinoamericana (EUROLAT), y con la participación de las cancillerías de los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

⁸ Vittini, Iris, "El Diálogo Político entre la Unión Europea y América Latina para la integración y la paz". En: Beneyto, José María (dir.) y Algerey, Patricia (coord.), *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, Ed. Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2006, pp. 139-175.

Instrumentos de integración de América Latina que han venido contribuyendo al desarrollo de la dimensión social, bajo la influencia de la Unión Europea

En las relaciones internacionales observamos que hay un tema que hoy día es de interés, tanto de los países desarrollados, como de los en vía de desarrollo⁹: encontrar una solución para corregir las desigualdades en la distribución del ingreso y lograr disminuir la extrema pobreza.

El Foro Económico Mundial, en sus reuniones anuales en Davos, Suiza, viene advirtiendo que la disparidad de los ingresos entre ricos y pobres será uno de los factores que afectarán en mayor grado a la economía mundial durante la próxima década.

Como lo vienen sosteniendo los especialistas, corregir y mejorar las desigualdades no es una tarea fácil, de ahí la importancia de que en esta oportunidad nos podamos referir a una materia de todo interés en nuestros procesos de integración y que día a día experimenta avances, especialmente con las instituciones que se han ido creando, muchas de ellas en Latinoamérica, bajo la inspiración del proceso de integración europeo: me refiero a la dimensión social del proceso de integración, la que ha estado presente en la Unión Europea y en América Latina desde sus orígenes.

El proceso subregional andino, con la subscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969, nos sorprende porque, desde sus inicios, está presente la preocupación que hoy existe en la región por corregir las desigualdades. Fue en la década del '60 que este pensamiento influyó en la mente del ex Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, para hacer una reflexión que materializó en la Carta que le dirige, en 1965, a los cuatro economistas más destacados de América Latina:

⁹ En la Cumbre del Grupo 77 más China, que se realizó en Santa Cruz, Bolivia, en junio de 2014, en sus resoluciones, la desigualdad fue un tema constante.

Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría. La respuesta de ellos se conoce como el “Documento de los Cuatro”, un hito importante en la historia de nuestro proceso de integración¹⁰.

Al ex Presidente Frei le preocupaba la situación de los países de menor desarrollo relativo, como se llamó en esa época a los Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC): Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, frente a los grandes de América Latina: Argentina, Brasil y México. Al respecto, expresaba: “...todos los países grandes, medianos y pequeños tienen que compartir equitativamente las ventajas de la industrialización”. Estimaba, además, que los mecanismos institucionales del Tratado de Montevideo (ALALC) habían demostrado ser insuficientes e inadecuados, expresando su admiración por los elementos supranacionales que se apreciaban en otros procesos de integración, específicamente en el caso europeo, a través de sus instituciones: el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia

Su interés por los aspectos sociales y culturales de la integración se enfatiza en diferentes párrafos de su carta. Y es evidente la idea que hemos venido rescatando de este documento cuando expresa:

¿Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en compartimentos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura, frente a otros vastos con-

¹⁰ Ver Carta del Presidente de Chile del 6 de enero de 1965 dirigida a los señores Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría, y la respuesta de los cuatro economistas titulada “Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano”. En: *“Hacia la integración acelerada de América Latina. Proposiciones a los Presidentes Latinoamericanos presentadas por José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch con un estudio técnico de CEPAL.* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

glomerados que multiplican su progreso precisamente por su espíritu unitario?¹¹

No dudamos que el ex Presidente Frei Montalva estaba pensando en el exitoso proceso de la Comunidad Económica Europea de esa época y que ha seguido avanzando hacia metas superiores de integración con los sucesivos Tratados de Maastricht, Ámsterdam y, hoy día, Lisboa

En América Latina, la integración regional andina, que se lleva adelante producto de la iniciativa del ex Presidente Frei Montalva, es la que desarrolla de manera más profunda la dimensión social. “Una de las originalidades que ofrece el proceso sub-regional andino es haber tenido la visión de ir desarrollando en forma paralela a su integración económica, una integración social y cultural que le proporciona una dimensión humana al proceso, muy acorde con el “ser” latinoamericano”.¹² De esta forma, la Primera Cumbre Social Andina, organizada por el Parlamento Andino en 1994, aborda los temas del desarrollo social, suscribiendo la Carta Social Andina

Las instituciones con que nace este proceso son muy importantes para la proyección que va a tener en el futuro la dimensión social, en cumplimiento del objetivo que señaló el Acuerdo de Cartagena: “promover el desarrollo integrado de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y cooperación económica y social”. En efecto, el Consejo Asesor Económico y Social que se crea, a semejanza del Comité Económico y Social del proceso de integración europeo¹³, desempeñará un rol en la futura institucionalidad con la

¹¹ Ibidem

¹² Vittini, Iris, *Integración cultural y social de la subregión andina*, Documentos Especiales N° 4, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1980, p. 1.

¹³ Para una mayor información sobre la importancia que ha tenido el Comité Económico y Social en la Unión Europea, y la influencia que ha ejercido en los procesos de integración de América Latina, ver, de mi autoría, *La dimensión social de la integración: Comunidad Europea*, Serie de Publicaciones Especiales N° 72, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1990, publicación fruto de una Beca de estudios

creación del Consejo Laboral Andino y del Consejo Empresarial Andino. Estos dos importantes instrumentos serán fundamentales para lograr una efectiva libertad de circulación de trabajadores en la subregión andina¹⁴.

Otro de los logros de este proceso en lo social, político y ambiental ha sido la creación del Consejo Consultivo Andino de los Pueblos Indígenas, el que tiene un rol fundamental para llevar adelante el compromiso con la seguridad alimentaria que asumen estos países. Este es un tema importante desde la década de los 80, cuando se aprobó el Convenio Celestino Mutis sobre Agricultura y Alimentación, que tuvo el mérito de recoger las recomendaciones de la FAO sobre esta materia y que nos impulsó a hacer una investigación sobre el tema¹⁵.

Fue muy lamentable que, a pesar de haberse elaborado un muy buen tratado sobre un tema de tanta importancia para la región, no se haya logrado su implementación. En esa misma época, en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se crearon los Comités de Seguridad Alimentaria, que fueron un hito importante en nuestra región a pesar de no haberse logrado los resultados esperados. Como lo he dicho en otras oportunidades, éste debe ser un tema prioritario en la Agenda Social de la región, pues el problema del hambre amerita soluciones creativas y mucha solidaridad, lo que se podría desarrollar en el marco de la Asociación Estratégica con la Unión Europea.

otorgada por la Comisión de las Comunidades Europeas en el año 1983, en Bruselas.

¹⁴ Ver Decisión 545 sobre Migración Laboral; Decisión 546 Instrumento Andino de Seguridad Social; Decisión 584 sobre Seguridad y Salud en el trabajo.

¹⁵ Vittini, Iris, *Seguridad alimentaria en América Latina (Food security in Latinamerica)*, Serie de Publicaciones Especiales N^o 66 y 68, respectivamente, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1985. Respecto del mismo tema, realicé una exposición en París, Francia, como miembro de la *International Law Association* en 1983.

Un avance importante en esta materia ha sido el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición, y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC, elaborado con el apoyo de la FAO, la CEPAL y la ALADI¹⁶.

La Decisión 553, de junio de 2003, estableció que la agenda social debe facilitar mecanismos para la cohesión social, y ésta ha venido siendo la primera prioridad para llegar a construir la política social comunitaria que ha elaborado el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS-Decisión 592), que incluye proyectos en materia de empleo, salud, educación, desarrollo rural, seguridad alimentaria, interculturalidad, medio ambiente y desarrollo fronterizo¹⁷.

El Desarrollo Social Fronterizo es un tema que hoy día está adquiriendo más importancia por el interés que además está demostrando la Unión Europea apoyando los avances en esta materia¹⁸.

Los nuevos objetivos del Desarrollo Social PIDS 2013-2020, deberán concordar con los enfoques de desarrollo social que se han venido formulando: cohesión social, inclusión social, el Buen Vivir y el Vivir Bien. Asimismo, se están identificando nuevos objetivos de desarrollo social hacia el año 2019, coincidiendo con el 50º aniversario del Acuerdo de Cartagena.

En la institucionalidad del Sistema Andino de Integración (SAI) se observa la influencia que ejerció este acuerdo subregional al momento de su creación, con sus objetivos claramente definidos en lo economi-

¹⁶ Ver el núm. 18 de la Declaración de Belén de CELAC, Costa Rica, 29 de enero de 2015.

¹⁷ La Estrategia Andina de Cohesión Social, ha permitido elaborar el plan de desarrollo social del que trata la Decisión 592 y los Comités Nacionales del PIDS (Decisión 601), además de la Red Andina de ONGs y entidades académicas, según se establece en la Decisión 553.

¹⁸ La Unión Europea actualmente apoya el desarrollo fronterizo y la participación social en los países de la CAN con los proyectos “Acción con la Sociedad Civil” (SOCICAN) y “Apoyo a la cohesión económica social en la CAN” (CESCAN I y II) y el nuevo proyecto sobre “Integración regional participativa en la CAN” (INPANDES).

co y social, en la creación de los Convenios Sociales de Integración en la década del 70: el Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural¹⁹; el Convenio Simón Rodríguez, en lo Socio-Laboral; y el Hipólito Unanue, en Salud.

La proyección y vigencia de estos temas se puede ver actualmente en el SAI, con los convenios a los que se hizo referencia, así como también en el Mercosur respecto de lo socio-laboral. Luego de ocho años del Tratado de Asunción se suscribe la Declaración Socio-Laboral (DSL), que fue implementada por la Comisión Socio-Laboral para profundizar la dimensión social en el Mercosur. De esta manera, en el marco de la Agenda Social del Mercosur se implementa la Carta de Buenos Aires sobre el Compromiso Social en el Mercosur (2000), en la que participan sus países miembros y Bolivia y Chile, en su condición de asociados, que adquieren el compromiso de combatir la pobreza y fomentar la inclusión y cohesión social. Adicionalmente, se crea el año 2007 una institución de gran relevancia y proyección: el Instituto Social del Mercosur (ISM), instancia de investigación de las políticas sociales destinadas a consolidar la dimensión social en este proceso, que depende de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS)²⁰.

Para financiar proyectos en beneficio de los países de menor desarrollo económico se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, FOCEM, que, a semejanza de los fondos estructurales de la

¹⁹ Este convenio es jurídicamente independiente del Sistema Andino de Integración. La adhesión de España como miembro pleno le significó un nuevo tratado denominado "Tratado de la Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural" de 1990. Actualmente forman parte del CAB: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. Argentina está en fase final del proceso de adhesión. Para mayor información, véase nuestro trabajo *El Convenio Andrés Bello. Instrumento de Integración con Mercosur y Unión Europea*, Ril Editores, Santiago, 2000.

²⁰ *Políticas Sociales Regionales. Los nuevos paradigmas de la integración social regional*. Publicación Monde Diplomatique. Editorial Aún Creemos en los Sueños, 2014, p. 36.

UE,²¹ tiene como objetivo contribuir a la reducción de las asimetrías, promoviendo la convergencia estructural, el desarrollo de la competitividad y de la cohesión social, en particular en las economías de los países menos desarrollados. Está dirigido también a fortalecer la estructura institucional del proceso de integración. Uno de los programas que desarrolla el FOCEM es el de Cohesión Social, que tiene por finalidad contribuir al desarrollo social, especialmente en las zonas de frontera, incluyendo proyectos en el área de salud, reducción de la pobreza y desempleo²².

Otra institución financiera importante, que apoya especialmente el desarrollo de los países comprometidos con la integración, ha sido la Corporación Andina de Fomento (CAF) - Banco de Desarrollo de América Latina. Ha venido desarrollando una Agenda Social, que privilegia la inversión para un desarrollo sostenible, el desarrollo del capital humano a través de educación y salud de calidad y el uso sostenible y productivo de los recursos naturales²³.

Se puede observar que tanto el FOCEM, en el Mercosur, y la CAF, están contribuyendo al desarrollo de las políticas sociales. Por una parte, el Instituto Social del Mercosur ha presentado dos proyectos al FOCEM: uno sobre la economía social y solidaria y otro sobre la eliminación de la pobreza extrema, que indudablemente son iniciativas que tendrán un alcance regional.

Un tema interesante que está apoyando la CAF es la Acción Social por el Deporte y la Acción Social por la Música, que tomó como

²¹ Los fondos estructurales de la UE se mencionan en el artículo de mi autoría: "El principio de solidaridad en los procesos de integración, especialmente en la Unión Europea", *Revista Tribuna Internacional*, vol. 3, n° especial, pp. 149-158, con ocasión de un homenaje al profesor Alberto Rioseco.

²² El FOCEM desarrolla cuatro programas: de Convergencia Estructural, de Desarrollo de la Competitividad, de Cohesión Social y de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Ver Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/05.

²³ *Políticas Sociales Regionales...*, ob. cit., p. 54.

ejemplo las orquestas juveniles de Venezuela, que permite formar a los maestros y a una generación de directores jóvenes. La influencia de la música mejora el ambiente de vida a los niños y a su familia, contribuyendo a la disminución de la violencia y evitando el consumo de drogas.

Otras instituciones que adquieren especial importancia sobre el tema que nos motiva son los Parlamentos: el Parlamento Andino, porque promueve la participación de los pueblos, fomenta el desarrollo de una conciencia comunitaria andina, la integración de la Comunidad Latinoamericana y la paz y justicia internacionales. El Parlamento del Mercosur (Parlasur), desde diciembre de 2005, es la institución que vino a sustituir a la Comisión Parlamentaria Conjunta que se creó en el Protocolo de Ouro Preto, que complementa el Tratado del Mercosur y, para su creación, contó con la asesoría del Comité Económico Social de la Unión Europea. Tiene un carácter consultivo, a diferencia del Parlamento Europeo, que tiene un poder de codecisión con el Consejo. Por su parte, el Parlamento del Mercosur contó con la asesoría técnica y financiera del Parlamento Europeo.

En el proceso de integración de la UNASUR un hito importante ha sido la creación del Consejo de Desarrollo Social (agosto de 2009), una instancia de diálogo, coordinación y reflexión creada con el objetivo de lograr el desarrollo social y humano, el que se trata indudablemente de una materia fundamental para la cohesión e inclusión social.

Con un año de anterioridad, en el 2008, se había creado el Consejo de Salud Sudamericano, por la importancia que adquiere día a día la salud en nuestra región, y que tiene una trayectoria en nuestro proceso de integración, desde la década del setenta, con la suscripción del Convenio Hipólito Unanue sobre Cooperación en Salud de los Países del Área Andina, de 1971, el que hoy día forma parte de la institucionalidad del SAI.

Una iniciativa innovadora en este proceso lo constituye el Compromiso de UNASUR contra la desigualdad, aprobado en Reunión Extraordinaria de UNASUR en Lima, Perú, el 28 de julio de 2011, donde se comprometen los países a resolver los problemas de la región: la pobreza, la exclusión social y la desigualdad social persistente. Este compromiso, estimamos, debería extenderse a la CELAC, como felizmente consta en la Declaración Política de Belén del 29 de enero de 2015, que en su letra “A Construimos juntos un desarrollo sostenible con equidad”, en su inciso 2º, expresa:

La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible con inclusión social, económica y financiera, son desafíos que exigen esfuerzos globales, regionales y nacionales, locales y de las comunidades. La erradicación irreversible de la pobreza es a su vez requisito indispensable para el desarrollo sostenible y para asegurar la igualdad de oportunidades de progreso en las sociedades.

Reflexiones finales

Como lo expresamos en la introducción, y a modo de conclusiones, nos vamos a referir a algunas materias que han sido de todo nuestro interés en la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina, donde hemos podido hacer algunas propuestas. En esa relación CELAC–UE son muchas las posibilidades para que la Asociación Estratégica, por estar fundamentada en una comunidad de valores, pueda responder a las demandas que hoy día le hace la comunidad internacional.

El ingreso de España y Portugal a la entonces Comunidad Económica Europea en 1986 influyó de forma muy favorable para que la región de América Latina pasara a tener un rol protagónico frente a Europa y se estableciera un diálogo ministerial, pero, además, con el Consejo de Naciones Unidas.

Uno de los temas de nuestra mayor dedicación, expuesto en variados congresos en el extranjero -incluida una reunión de ECSA World en Bruselas²⁴-, ha sido la cooperación para la integración y la paz²⁵. Teniendo presente que el compromiso con la paz y la seguridad se ha venido reiterando desde la I Cumbre en la Declaración de Río de Janeiro en 1999 y que la Declaración de Lima (2008) “Respondiendo Juntos a las prioridades de nuestros pueblos” declaró: “Fortalecer el sistema multilateral, haciéndolo más efectivo y reforzando su naturaleza democrática, teniendo a las Naciones Unidas como centro a través de una mayor coordinación y cooperación ALC-UE”; es que hemos planteado que el diálogo político CELAC-UE le ofrece orientaciones a la comunidad académica, como sociedad civil organizada, y con voz, en la relación CELAC-UE por medio de las Cumbres Académicas que se realizan en forma paralela, las que deben generar una opinión pública mundial en favor de la reforma del Sistema de Naciones Unidas, en particular, del Consejo de Seguridad. Este es un compromiso moral y de civilización, como lo hemos viniendo sosteniendo en otras publicaciones²⁶, y que hoy día tiene más vigencia que nunca por el barbarismo que hemos estado presenciando en las relaciones internacionales, especialmente en Siria e Irak, y, especialmente, por ser mujeres y niños los más afectados.

²⁴ Vittini, Iris, “Cooperación para la paz entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, *6th ECSA-World Conference*, Bruselas 4 y 5 de diciembre de 2002.

²⁵ Ver, especialmente, las siguientes publicaciones de mi autoría: “El Diálogo Político...”, *ob. cit.* y “Una asociación estratégica para la integración y la paz”, En: Leiva, Patricio (ed.), *Hacia un espacio eurolatinoamericano para la educación superior, ciencia, tecnología e innovación, I Cumbre Académica EU-ALC*, JC Sáez, Santiago, p. 407.

²⁶ Para una mayor información, ver nuestro trabajo: Vittini, Iris, “El Mensaje de Unidad de las Cumbres Birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, en: VV.AA, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. 1, Almedina, Coimbra, 2010, p. 253. En donde, asimismo, nos referimos a la propuesta del eurodiputado Ignacio Salafranca: la “Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y Seguridad”, aprobada por la III Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) de 8 de abril de 2009. Además, con mucho agrado, recibimos la noticia del *Informativo Celare* de 21 enero de 2015 de que Francia y México han tomado “una iniciativa para establecer un acuerdo voluntario entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU para limitar el uso del veto”.

Además, como miembro fundadora de ECSA Chile, propuse que una forma de contribuir a tomar conciencia sobre el tema sería a través de ECSA World, mediante la elaboración de artículos en la prensa, con ocasión de los problemas que ha ido generando el ejercicio del derecho de veto de algunos de los países miembros del Consejo de Seguridad para resolver las diferentes crisis que generan violaciones de derechos humanos y que se han ido agudizando cada vez más.

Siendo éste uno de los temas de mi predilección, deseamos hacer una mención al legado pacifista de América Latina, porque desde el Congreso Anfictionico de Panamá, al que convocara Simón Bolívar en 1826²⁷, podemos comprobar que ese legado pacifista permitió que se aprobara la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, gracias al voto latinoamericano²⁸, y que América Latina y el Caribe haya sido declarada como la primera región poblada libre de armas nucleares y de destrucción masiva (Tratado de Tlatelolco de Proscripción de las Armas nucleares en América Latina y el Caribe) y promovida a zona de paz y cooperación desde 2002 en la II Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Guayaquil.

Las zonas de paz que se han ido creando en los diferentes procesos de integración regional han logrado, finalmente, que la CELAC, en la Declaración Política de Belén, en su letra D, reconozca la paz como instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible, siendo la primera un valor supremo de la convivencia universal, reafirmando la Proclamación de América Latina y Caribe como Zona de Paz²⁹ y ratificando

²⁷ En Europa el primer Ministro de Francia, Edouard Herriot, señaló que el Congreso de Panamá se anticipó cien años a la creación de las Sociedad de las Naciones Unidas, “a nuestro entender la más alta gloria de Bolívar es haber querido establecer para siempre la paz, apoyándola en los principios de derecho y de la solidaridad universal del mundo”, ver Townsed Ezcurra, Andrés, *Bolívar Alfafero de Republicas*, Ministerio de Educación, Caracas, 1975.

²⁸ Glendom, Mary Anne, “El Crisol olvidado. Influencia Latinoamericana en la idea de los Derechos Humanos Universales” *Revista Criterio*, año LXXVII, n° 2293, p. 239.

²⁹ La Declaración de Cuba de la CELAC de 28 y 29 de enero de 2014 reconoció América

lo expuesto en la Declaración de La Habana del 28 y 29 de enero de 2014.

Un hecho trascendental del proceso de integración europea fue haber logrado recibir el Premio Nobel de la Paz en el día 12 de octubre de 2012, siendo el argumento del jurado “el avance de la paz y reconciliación en Europea, así como el establecimiento de la democracia y derechos humanos en el Viejo Continente”. El Tratado de Lisboa expresa claramente en su artículo 3, inciso 1, que la Unión tiene como finalidad promover la paz

Teniendo presente que el diálogo político que se institucionalizó entre la Unión Europea y América Latina en la Declaración de Roma de 1990 reconoce que la paz y la seguridad no pueden aislarse de la existencia de oportunidades generalizadas y equitativas para el desarrollo económico y social (núm. 10), no podríamos olvidar a uno de los convenios sociales que citamos al inicio de este artículo: el Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, instrumento pionero en América y en el mundo en lograr una equivalencia de estudios desde la primaria y básica, inspirando, además, la creación del Mercosur Educativo y Cultural. En las palabras de Martha Vargas Avella, “la mayor contribución de la SECAB [Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello] a la formación de la paz, solidaridad y convivencia es el proyecto emblemático de Enseñanza para la Integración y la Cultura de Paz”³⁰, que se llevó a cabo en los años 2003 y 2005 con profesores de Arica y La Paz y con la finalidad de elaborar un texto que borrara las odiosidades del pasado y construyera una historia común. Sin embargo, este proyecto cuando lograba alcanzar parte de sus objetivos, quedó congelado.

Latina y el Caribe como Zona de Paz

³⁰ Vargas de Avella, Martha, “Permanencia de temas emblemáticos en la acción integradora del Convenio Andrés Bello”, en: Cousiño Donoso, Felipe, *Convenio Andrés Bello. 40 años de educación para la integración*, Ministerio de Educación del Gobierno de Chile, Santiago, 2012, p. 28.

Relacionado con el tema educación, con ocasión del Acuerdo de Asociación de Chile-UE, que incluyó en forma muy amplia este tema, inspirada en el proceso de integración europeo³¹, propuse la creación de un Centro de Formación Profesional en el marco del Acuerdo, similar al CEDEFOP (Centro de Formación Profesional), que creara la Comunidad Europea en Berlín y en aplicación de la política de formación profesional que incluyó el Tratado de Roma. Estimamos que este Centro, en aplicación de la cláusula triangular y de la cláusula evolutiva, se podía extender a los países del Mercosur, con quienes ya existía un acuerdo en materia educativa. Hoy día observamos el interés de los países de la región por este tema, como una forma de corregir las desigualdades.

Imposible dejar de relacionar la educación con el escenario cultural al que se refería Felipe Herrera³², frente a los nuevos desafíos del desarrollo y su complejidad, señalando, entre otras cosas, que en la mayoría de los países latinoamericanos los ingresos están distribuidos con mayor desigualdad que el resto del mundo y, en consecuencia, un considerable segmento de la sociedad está condenada a la pobreza. Según este autor, nuestros desequilibrios sociales y ambientales se refieren a nuestra situación cultural, expresando que para entender América Latina y su futuro debemos tener en cuenta su escenario cultural, pues si hemos sido capaces de absorber el

³¹ El primer logro del Tratado de Roma fue la libre circulación de trabajadores, instrumento que también incluyó una política de formación profesional. Posteriormente, con motivo del avance que experimenta de la dimensión social europea en la Acta Única Europea, y según las expresiones de Jacques Delors, en su "Informe sobre la Dimensión Social del Mercado de 1988 "la educación y formación se encuentran en el corazón del proceso de construcción europea".

³² Felipe Herrera ha sido fundador del BID, destacado académico de la Universidad de Chile, autor de varios libros sobre integración latinoamericana, de los que destacamos dos de ellos: *Comunidad Latinoamericana de Naciones. Presencia de Chile*, Santiago de Chile, 1983, un tema que en la década del 60 expuso en la Facultad de Derecho de esta Universidad, adelantándose, entonces, a lo que hoy día es la CELAC, y *El escenario latinoamericano y el desafío cultural: el Convenio Andrés Bello*, Editorial Gente Nueva, Bogotá, 1989.

ibérico, el indígena y el africano, el diálogo cultural será el mejor escenario para lograr la cohesión y la inclusión social. Estimamos, además, que será el más indicado para que, con las armas del espíritu, se puedan acentuar el conocimiento mutuo, como lo ha recomendado la Comisión, y reforzar la importancia de la enseñanza de la integración, muy especialmente en las universidades, en especial en las carreras de Derecho, Economía, Historia y Ciencia Política como, asimismo, creando cátedras birregionales para lograr un mayor conocimiento de los avances que experimenta la integración y poder entender y aportar soluciones en las crisis que cíclicamente se vienen dando³³. Por todo lo expuesto, consideramos muy importante que la agenda de la Cumbre Académica CELAC-UE, además de la educación, ciencia, tecnología e innovación, incluya la cultura, como componente importante del programa Erasmus-Mundo, en especial, en sus relaciones con la región de América Latina y el Caribe.

Teniendo presente el encuentro de la comunidad académica CELAC-UE en la sede del Parlamento Europeo (junio de 2015), nos debe hacer recordar que esta institución ha sido el gran aliado de nuestra región. El diálogo político comenzó en 1974 con la creación de la Reunión Parlamento Europeo y Parlamento Latinoamericano (Parlatino)³⁴. En este contexto, nos parece del todo pertinente que la Cumbre Académica CELAC-UE tenga presente lo que en una oportunidad recomendó el Parlamento Europeo, de hacer una contribución en el foro político para incorporar mecanismos de consulta y participación ciudadana, de manera que el diálogo parlamentario euro-latinoamericano tenga un papel legitimador de los distintos procesos de integración.

³³ En este sentido presentamos, juntamente con las Profesoras Ana María Moure y Rita Lages, la propuesta "Una Asociación Estratégica UE-ALC para la Integración y la Paz Cátedra Birregional de Integración", en el Segundo Seminario Preparatorio de la Segunda Cumbre Académica América Latina y el Caribe y la Unión Europea realizado en Guadalajara, el 25 y 26 de noviembre de 2014.

³⁴ Recordemos que, además, el Parlamento Europeo apoyó técnica y financieramente la creación del Parlamento del Mercosur.

En relación con el tema que hemos desarrollado, estimamos que la comunidad académica podrá tener la oportunidad de hacer llegar al Parlamento Europeo y a la Asamblea Eurolatinoamericana distintas iniciativas que favorezcan el desarrollo del “elemento alma” del proceso de integración, como lo destacamos en la introducción, y que fue un tema del Primer Ministro italiano, Mateo Renzi, en su célebre discurso ante el Parlamento Europeo, en vísperas de la elecciones europeas, cuando se refiere a necesidad de transmitir el alma de Europa, especialmente a los más jóvenes, para convencerlos de las bondades del espacio común, en su pluralidad y diversidad.

En nuestra región, la CEPAL, que ha asumido un rol protagónico desde los inicios de la CELAC, recordándonos el pensamiento de su fundador Raúl Prebisch y su aporte a la creación de los primeros procesos de integración en la década del 60, ha señalado que la renovación de la integración requiere un vínculo más estrecho con las organizaciones de la sociedad civil, porque “si la desigualdad es una de las características de la región, la promoción de la igualdad debería constituir un rasgo distintivo de la estrategia de integración regional”³⁵.

Finalmente, para terminar, no podemos dejar de citar la vigencia que hoy día tiene la recomendación que dieron los economistas en el último párrafo del “Documento de los Cuatro”, como respuesta a la carta del ex Presidente Frei Montalva: “porque es muy grande lo que está en juego, no es sólo un problema de mercado y de competencia. Es la eficacia dinámica del sistema en que vivimos y la sobrevivencia de nuestros propios valores lo que está comprometido en América Latina, frente a las imperiosas exigencias sociales del desarrollo”³⁶.

³⁵ CEPAL, *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, CEPAL, Santiago, mayo 2014, prólogo de Alicia Bárcena

³⁶ “Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano”, ob. cit

Agradecimientos

Con ocasión de la celebración de los quince años de ECSA-Chile en 2015, deseo agradecer a la Dirección de Educación y Cultura de la Comisión Europea el apoyo dado al Módulo Jean Monnet que me correspondió dirigir en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile desde el año 2003, y que contó con la colaboración del Profesor Emérito de la Universidad de Chile, Alberto Rioseco, los embajadores de la Delegación de la Unión Europea en Chile y el patrocinio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y del CELARE. Este programa fue reconocido por la Comisión en 2008 como uno de los 20 más exitosos en las relaciones entre la Unión Europea y el mundo.

Quisiera reconocer también el compromiso de la Embajada de Francia en Chile con los estudios europeos y latinoamericanos, demostrado en el respaldo permanente brindado a ECSA-Chile, y que hoy ha hecho posible concretar nuestra primera publicación.

Iris Vittini

Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea

Por Rita Lages*

Consideraciones previas

El Tratado de Lisboa, entre otras novedades, introdujo modificaciones en los actuales artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea (en adelante «TUE»), relativo a los valores y objetivos de la Unión. En ambas disposiciones, de marcado carácter materialmente constitucional, se hace una referencia a la solidaridad en sus distintas dimensiones. Por ser materia con cierto grado de complejidad teórica, no analizaremos en esta oportunidad la solidaridad como principio jurídico, que nos obligaría a un extenso y denso análisis de principalística jurídica; nuestro propósito, con el presente trabajo, es aportar una breve aproximación político-jurídica a la solidaridad como valor (*fundamento*) y como objetivo (*fin*) de la Unión Europea, desarrollando con mayor énfasis la perspectiva de las bases europeas.

Reflexionar sobre la solidaridad en la Unión en contexto de crisis económico-financiera, pero también política y social¹ –como la que vivimos en Europa, y que ha traído a la luz la propia *raison d'être* de

* Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Vice-presidenta de ECSA-Chile.

¹ Sobre los distintos tipos de crisis en la Unión v. SANAHUJA, José Antonio «Las cuatro crisis de la Unión Europea», en: MESA, Manuela (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012, pp. 51-84.

la Unión²— resulta, como mínimo, desafiante. La crisis actual ha, sin duda, expuesto algunas de las fragilidades del proyecto y de la solidaridad europeas, incluso en ámbitos donde se consideraban estar entre sus mayores logros, como la gobernanza económica y monetaria³. Más allá de las soluciones técnicas de corto plazo para la salida de la crisis, la única respuesta constructiva parece estar en lo político: para Habermas, esa respuesta sería la solidaridad política, como traducción de un «esfuerzo de colaboración de una perspectiva política compartida para promover el crecimiento y la competitividad de la zona del euro en su conjunto [determinante para que los Estados menos afectados por la crisis acepten] los efectos de una redistribución negativa en el corto y mediano plazo, en nombre de su interés a largo plazo»⁴.

La solidaridad como valor (*fundamento*) de la Unión

La solidaridad como elemento de la matriz axiológica de la Unión es anterior a la creación misma de las entonces Comunidades Europeas⁵. En el «proyecto Léger-Briand»⁶ de crear una federación de

² DE BÚRCA, Gráinne, «Europe's Raison D'être» [online], *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, paper 385, 2013. Disponible en: <http://sr.nellco.org/nyu_plltwp/385> [consulta: 4 de enero de 2015]; HABERMAS, Jürgen, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, Edições 70, Lisboa, 2012, p. 61.

³ Para un análisis sobre la relación entre la crisis de la deuda y el desarrollo de la solidaridad intraeuropea en la Unión monetaria, v. BORGER, Vêstert, «How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area», *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n° 1, 2013, pp. 7-36.

⁴ HABERMAS, Jürgen, «Democracy, Solidarity and the European Crisis» [online], *Conferencia dictada el 26 de abril de 2013 en la Universidad Católica de Lovaina*. Disponible en: <http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/democracy-solidarity-and-the-european-crisis> [consulta: 23.06.2015].

⁵ Sobre la solidaridad en los inicios del proceso de integración europeo, v., por ejemplo, VITTINI, Iris, «El Principio de Solidaridad en los procesos de integración, especialmente en la Unión Europea», *Revista Tribuna Internacional*, vol. 3, n° especial, 2014, pp. 149-158, especialmente, pp. 151-152.

⁶ Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne" redactado por Alex Léger, a solicitud de Aristid Briand, el 1 de mayo de 1930.

estados europeos, inspirado por el discurso de Aristid Briand⁷ un año antes, la solidaridad cumplía, desde luego, un propósito político fundacional: sobre la base de la solidaridad, que en el plan de lo político se manifestaría en la «unión de los pueblos europeos»⁸, se construiría la Europa como concepto político. Quiere esto decir, entonces, que la solidaridad se encuentra en las fundaciones de la integración europea, debiendo realizarse mediante una «solidaridad de hecho»⁹, *i.e.*, a través de esquemas racionales y eficaces de cooperación.

En segundo lugar, la solidaridad, políticamente, cumple un doble propósito, funcionando como mecanismo (i) de *compensación* por la fragmentación territorial, creando en los Estados Miembros (en adelante «EEM») una conciencia de unidad geográfica, que les permita, *i.a.*, adoptar soluciones conjuntas para problemas de interés común¹⁰ o tomar posiciones concertadas frente a situaciones de gravedad¹¹, y (ii) de *estabilidad*, pues sólo asegurando, en su orden interno, el reparto uniforme y equitativo de los beneficios y de las cargas resultantes de la integración entre todos los EEM, es posible lograr una mayor aceptación por parte de los mismos Estados de las decisiones

⁷ Nos referimos a su célebre discurso de 5 de septiembre de 1929 ante la Xª sesión de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en Ginebra, refiriéndose a la solidaridad como instrumento o mecanismo de unión entre los Estados europeos para enfrentar situaciones de gravedad.

⁸ Cf. preámbulo y artículo 1, párr. 2, del TUE y, también, el preámbulo del TFUE.

⁹ La expresión «solidaridad de hecho» fue retomada, posteriormente, por la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 y el Tratado de París firmado el 18 de abril de 1951 que creó la CECA (cf. su preámbulo) y mencionada por primera vez en la sentencia *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de L'Acier*, 2/57, EU:C:1958:5.

¹⁰ En este sentido, la adopción de políticas comunes, sea de que materia se trate, son una consecuencia de la solidaridad.

¹¹ Reflejo claro de ello son, en materia de acción exterior, la «cláusula de solidaridad» (artículo 222 TFUE) y la «cláusula de ayuda mutua o legítima defensa colectiva» (artículo 42.7 TUE).

normativas que les puedan resultar desfavorables. En ese sentido, la solidaridad supone una dinámica compensatoria¹². En otras palabras, y tomándolas prestadas de Sangiovanni, la solidaridad es la que mejor permite a los EEMM mejorar sus capacidades de resolución de problemas, cada vez más carentes de respuestas globales, mediante procesos comunes (o comunitarizados) de decisión, a la vez que ofrece instrumentos de reparto de los riesgos y desventajas implícitas a la propia integración¹³.

Tomando lo anterior, y desde una perspectiva exclusivamente jurídica, la solidaridad es un garante de la *igualdad* de los EEMM ante el Derecho de la Unión, por cuanto, «al permitir a los Estados miembros que se beneficien de las ventajas de la Comunidad, el Tratado les impone asimismo la obligación de que cumplan sus normas»¹⁴. Dicho escuetamente, cada Estado Miembro, para poder beneficiarse de las ventajas que le son dadas por la integración, debe cumplir relativamente a los demás las obligaciones que el Derecho de la Unión en contrapartida les impone.

La solidaridad aparece, pues, vinculada a una idea rectora presente desde el inicio del proyecto europeo de integración: la Unión se sostiene mientras todos y cada uno de sus miembros puedan de ella beneficiarse equitativamente; y, por ende, todos y cada uno responden ante ella en conjunto, repartiendo las cargas de la integración (responsabilidad *in solidum*).

¹² POIARES MADURO, Miguel, *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*, Principia, Cascais, 2006, pp.152-153.

¹³ SANGIOVANNI, Andrea, «Solidarity in the European Union: Problems and Prospects», en: DICKSON, Julie/ELEFThERiADIS, Pavlos (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 384-311 y *Id.*, «Solidarity in the European Union», *OJLS*, vol. 33, n° 2, 2013, pp. 213-241.

¹⁴ Sentencia *Comisión/Italia*, 39/72, EU:C:1973:13, ap. 24.

La solidaridad es, asimismo, un valor de la identidad europea¹⁵, «en cuanto conciencia de un destino político común y una perspectiva convincente de un futuro común»¹⁶, que sirve de inspiración a la fundación político-jurídica de la propia Unión. En este sentido se enmarca la mención en el preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante «CDFUE») a un patrimonio axiológico común de la Unión –al que también se hace referencia en el texto preambular del TUE–, fundada «sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la *solidaridad*, y (...) [basada] en los principios de la democracia y el Estado de Derecho, [situando] a la persona en el centro de su actuación». Quiere esto decir que la objetivación normativo-jurídica de los valores y de los principios que los arrojan, tanto en los Tratados como en los respectivos acervos que de ellos resulten, permite percibir a la Unión como: (i) expresión directa de una cierta precomprensión de la *idea de Derecho*, desde la cual se edifica un orden jurídico complejo, que tiene su centro de gravedad en el valor normativo de la dignidad de la persona humana, y (ii) “espacio de refuerzo garantístico” de libertades y derechos fundamentales –también estos reconocidos como uno de sus pilares axiológicos (artículos 2 y 6 TUE)–, mientras elemento integrante, junto con sus EEMM y el Consejo de Europa, de una “red interconstitucional”¹⁷.

Por esta razón, la afirmación de la Unión como una «comunidad de de-

¹⁵ La identidad europea se forja a partir de la convicción de compartir “una misma concepción de la vida, fundada sobre la voluntad de construir una sociedad concebida y realizada al servicio del hombre”. V. «Déclaration sur l’identité européenne», *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, Décembre 1973, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, pp. 127-130, p. 127. Esta misma visión humanista del sistema jurídico de la Unión será, posteriormente, recogida por la CDFUE.

¹⁶ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, «La identidad europea y los valores de Europa», en GÓMEZ CORONA, Esperanza/ GUTIÉRREZ VEGA, Pablo y LEÑERO BOHÓRQUEZ, Rosario, *Una Constitución para la ciudadanía de Europa*, Thomson Aranzandi, Navarra, 2004, pp. 85-101, p. 86.

¹⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra, «Os valores da União na Constituição Europeia», en: AAVV., *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco de Lucas Pires* (Stvdia Iuridica 84), Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 497-527, p. 500.

recho» (*rechtsgemeinschaft*)¹⁸ presupone la adhesión a un conjunto de valores que, cuando introducidos en los Tratados, se juridifican y son reconducidos «al núcleo del Derecho, de suerte que éstos, una vez normativizados, se transforman naturalmente en “principios” [jurídicos] y, como tales, susceptibles de interpretación y de formar sistema»¹⁹.

Así, el patrimonio axiológico de la Unión, de carácter plural y abierto²⁰, encuentra su expresión formalmente vinculante en el artículo 2 TUE –proposición prescriptiva²¹ que, por vía de “codificar” los valores europeos comunes²², acrecienta la fuerza jurídica donde solo había fuerza moral– busca garantizar la congruencia estructural de un sistema compuesto de dos órdenes jurídicas (la de la Unión y las de los EEMM) unidas por una «interdependencia existencial»²³.

¹⁸ Término acuñado por Walter Hallstein, primer presidente de la Comisión Europea (v. PERNICE, Ingolf, *Fondements du droit constitutionnel européen* (Cours et Travaux n° 1), Pedone, Paris, 2004, p. 76; BOGDANDY, Armin von, «Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany», *Harvard International Law Journal*, vol. 47, n° 1, 2006, pp. 223-242, p. 224) e incorporado al derecho de Unión por el TJ en su sentencia *Parti écologiste «Les Verts»/Parlamento Europeo*, 294/83, EU:C:1986:166, ap. 23.

¹⁹ MANGIAMELI, Stelio, «La cláusula de homogeneidad en el Tratado de la Unión Europea y en la Constitución Europea» (trad. castellana de Luis Jimena Quesada), *UNED. Revista de Derecho Político*, n° 67, 2006, pp. 411-452, p. 413.

²⁰ PÉREZ LUÑO, «La identidad...», *op. cit.*, p. 98.

²¹ D'ATENA, Antonio, «La constitución oculta de Europa (antes y después de Lisboa)» (trad. castellana de Valentina Faggiani), *Revista de derecho constitucional europeo*, año 7, n° 13, 2010, pp. 17-46, p. 42.

²² El nuevo artículo 2 TUE hace mención a la libertad, democracia y Estado de Derecho, que venían ya del Tratado de Ámsterdam (artículo 6 TUE) y del Tratado de Maastricht (artículo F TUE) y eran una referencia en la Declaración de Copenhague de 1973 sobre identidad europea (v., nota 15 *supra*), añadiendo la dignidad humana, la igualdad y el respecto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

²³ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, «Compreensões e pré-compreensões sobre o primado na aplicação do direito da União: breves-notas jurídico-constitucionais relativamente ao Tratado de Lisboa», en CORREIA, Fernando Alves/MACHADO, Jónatas E. M./ LOUREIRO, João Carlos, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, *Stvdia Ivrica* 103, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 317-371, p. 369.

Ahondando un poco más, el artículo 2 TUE es (i) una proclamación de valores comunes a la Unión y a los EEMM que son, a la vez, *fundamento* inspirador del sistema político-jurídico de la Unión, (ii) *parámetro de control* de la actuación de los EEMM y de las Instituciones (artículos 7 TUE, 258-260 y 263 TFUE) y (iii) *criterio de adhesión* de los nuevos Estados (artículo 49 TUE). De lo expuesto, se desprende nuestra convicción de que el artículo 2 TUE vincula jurídicamente. Refleja lo que quiere ser la Unión, pero no es una simple declaración de valores anhelados, ganando un concreto peso normativo en su lectura coordinada con otras disposiciones de los Tratados (por ejemplo, los artículos 3 y 7 TUE).

Aunque el literal de dicha «cláusula de homogeneidad»²⁴ no adjetiva la solidaridad como una característica de la sociedad europea, ella es un valor de la Unión porque representa, además de un proyecto de unidad económica, un compromiso político de convivencia comunitaria de y entre Estados europeos unidos por vínculos de interdependencia, reconocidos como iguales (artículo 4.2 TUE), con intereses y objetivos comunes (artículo 3 TUE) y, por ende, sujetos a deberes comunitarios de cooperación, lealtad, solidaridad y corresponsabilidad. La solidaridad es, en esta medida, el precio a pagar por pertenecer a la Unión²⁵.

La solidaridad como valor fundamental de la Unión fue debatida en las reuniones del Grupo de Trabajo IX “Europa Social” (responsable por la redacción del artículo 2 del Tratado Constitucional), recomendando, en su informe final²⁶, la inclusión de la solidaridad, a par con

²⁴ MANGIAMELI, Stelio, *op. cit.*, *passim* y, del mismo Autor, en: BLANKE, Hermann-Josef/ MANGIAMELI (eds.), Stelio, *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Springer-Verlag, Heidelberg, Berlín, 2013, pp. 109 y ss.

²⁵ AZOULAI, Loïc, «The ‘Retained Powers’ Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?», *European Journal of Legal Studies*, vol.4, n° 2, 2011, pp. 192-219, pp. 199 y 212.

²⁶ SECRETARÍA DE LA CONVENCIÓN EUROPEA, «Informe final del Grupo XI sobre la Europa Social», Informe del Grupo XI «Europa Social» a los Miembros de la Convención, Bruselas, 4 de febrero de 2003, CONV 516/1/03 REV 1, ap. 1, p. 2.

«los valores de justicia social (...) e igualdad, en particular la igualdad entre hombres y mujeres», en el literal del artículo. Esa recomendación no fue acogida por el *Praesidium*, por considerar que, en la palabras de su presidente Giscard d'Estaing, «[l]a inclusión en el artículo 2 de valores como “la igualdad” o “la solidaridad”, que no dispondrían de una sólida definición jurídica, podría hacer que se entablara un procedimiento no fundado en contra de los Estados miembros»²⁷. Mientras que la igualdad logró verse inscrita en el “mínimo denominador axiológico común” que representa el artículo 2 TUE, la solidaridad, no. En cuanto a nosotros, consideramos que su inclusión expresa estaría alineada con la propia CDFUE que tiene en ella uno de sus valores y principios estructurales y en consonancia con el TJ que la posiciona en la base del «conjunto del sistema comunitario»²⁸ y la considera su «fundamento»²⁹.

El artículo 2, correspondiendo a un esfuerzo de sistematización y de síntesis de los principales referentes axiológico-jurídicos europeos histórico-contemporáneamente dominantes, es la proyección de una *idea de derecho*, manifestada jurídicamente en los fines generales del artículo 3 TUE, auténticos «valores-meta»³⁰, y en los principios jurídicos fundamentales que forman la infraestructura constitucional³¹ del derecho de la Unión que, a su vez, «construyen el fundamento teórico, pleno de contenido»³², del propio derecho derivado de la Unión.

²⁷ SECRETARÍA DE LA CONVENCIÓN EUROPEA, «Informe resumido del pleno de 27 y 28 de febrero de 2003», Bruselas, 11 de marzo de 2003, CONV 601/03, p. 4, ap. 5.

²⁸ Sentencia *Comisión/Francia*, 6 y 11/69, EU:C:1969:68, ap. 16.

²⁹ Sentencia *BP/Comisión*, 77/77, EU:C:1978:141, ap. 15.

³⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli/LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 8ª edición, Tecnos, Madrid, 2014, p. 51.

³¹ El TJ utiliza una expresión similar: «estructura constitucional» en el Dictamen 2/2013, EU:C:2014:2454, ap.165.

³² KOTZUR, Markus, «Los objetivos de la Unión. Una contribución a la identidad y finalidad constitucional de la Unión Europea» (trad. castellana de Miguel Azpitarte Sánchez), *Revista de derecho constitucional europeo*, n° 2, 2004, pp. 33-60, p. 41. Los objetivos

Así las cosas, los valores, pero también los objetivos y los principios jurídicos fundamentales, contribuyendo a manifestar la identidad constitucional europea³³ e integrando una «teleología de múltiples capas»³⁴ que figura en el Derecho primario de la Unión, configuran el marco jurídico general al que se deben subordinar, *ad intra*, los EEMM y la Unión y, *ad extra*, la Unión –en su acción exterior y en la «dimensión exterior» de sus políticas y acciones internas– y los Estados (terceros) candidatos a miembros³⁵.

La solidaridad como objetivo (*fin*) de la Unión

La solidaridad, como valor de la Unión, es su *fundamento*, pero siendo uno de sus objetivos, es también su *fin*. La transfiguración de la solidaridad-valor (*fundamento*) en solidaridad-objetivo (*fin*) se da por vía del artículo 3 TUE, a la que menciona en sus dimensiones horizontal y vertical³⁶. Es decir, la solidaridad (*i*) como mecanismo de auto-organización de los EEMM e individuos para la resolución de sus problemas, unidos por vínculos o deberes de cooperación (*v.g.*, la solidaridad intergeneracional [art. 3.3§2 TUE] o entre EEMM [art. 3.3§3 TUE]) y (*ii*) como instrumento de corrección de desigualdades o al servicio de objetivos colectivos comunes capaces de representar una base de intereses compartidos (*v.g.*, la cohesión social, económica y territorial [art. 3.3§3 TUE]), respectivamente.

de la Unión, además de su obvia naturaleza programática y direccional, que los hace jurídicamente vinculantes, tienen también un carácter principal, puesto que ofrecen medidas de optimización (primera parte del artículo 3.6 TUE), *id.*, p. 38.

³³ *Id.*, p. 59.

³⁴ BLANKE/MANGIAMELI, *The Treaty...*, op. cit., p. 160.

³⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Manual de Direito da União Europeia* (reimpresión), Almedina, Coimbra, 2014, p. 48.

³⁶ Sobre los conceptos de solidaridad horizontal y vertical, *v.* CASALTA NABAIS, José, «Solidariedade Fiscal, cidadania e Direito Fiscal», en: GRECO, Marco Aurélio/GODOI, Marciano Seabra de (coord.), *Solidariedade social e tributação*, Dialética, São Paulo, 2005, pp. 110-140, en especial, pp. 114-117; SOMMA, Alessandro, *Introducción ética al Derecho Comparado*, Ara Editores, Perú, 2006, pp. 219-251.

La importancia de la solidaridad no se circunscribe al interior de la Unión y de su mercado único³⁷, sino que también debe estar presente en su política exterior y de seguridad común (artículos 3, 21.1 y 24 TUE).

Ahora bien, la solidaridad como objetivo responde a una tarea de acción, estrictamente vinculada a las fundaciones axiológicas de la Unión y jurídicamente vinculante³⁸. Aunque esa condición no la convierte en fundamento de competencias³⁹, en virtud del principio de las competencias atribuidas (artículos 3.6 y 5 TUE), aquella puede ejercer una función (i) auxiliadora en las labores de delimitación jurídica del ámbito de competencias de la Unión⁴⁰; (ii) de interpretación teleológica de las normas de los Tratados⁴¹ y, por último, (iii) de evaluación de la adecuación de los medios o instrumentos de acción de la Unión en el ejercicio de sus competencias (artículo 7 TUE) y, eventualmente, facilitar el recurso a competencias no expresamente previstas pero necesarias para la prosecución de sus fines (competencias implícitas).

³⁷ Las menciones a la solidaridad en el artículo 3 TUE aparecen en los párrafos 2 y 3 del n° 3 que se refiere al mercado único o interior. Sin embargo, no obstante la omisión del artículo 3.2 TUE, la solidaridad también está presente en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como siendo uno de sus principios rectores (artículos 67.2 y 80 TUE).

³⁸ En este sentido, MANGAS MARTÍN/LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 51 y BLANKE/MANGIAMELI, *The Treaty...*, *op. cit.*, p. 161 y ss.

³⁹ Esto porque las instituciones de la Unión no pueden invocar el 3 TUE como base jurídica para adoptar actos jurídicos en base a los Tratados.

⁴⁰ «Dado el carácter de metas a alcanzar por la UE, [los objetivos] representan también una condición del ejercicio de las competencias atribuidas en el sentido de que deben informar toda la acción legislativa y políticas de las Instituciones de la UE», MANGAS MARTÍN/LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones...*, *loc. cit.*

⁴¹ KOTZUR, «Los objetivos...», *op. cit.*, p. 57. Por ejemplo, en el asunto *Pringle*, para la Abogada General (AG) J. Kokott una interpretación amplia del art. 125 TFUE sería contraria a la solidaridad, tal como está prevista en los Tratados. Cf., Opinión de la AG Juliane KOKOTT de 26 de octubre de 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:675, ap. 142-143.

Conclusión

Las precedentes reflexiones sobre la solidaridad, promovida a valor (*fundamento*) y objetivo (*fin*) de la Unión, nos permiten concluir, preliminarmente, que ella asume un rol fundamental en el proceso de integración europeo, desde su albor, siendo, incluso, un instrumento privilegiado de una transición a un eventual futuro sistema federal⁴², capaz de establecer vínculos político-jurídicos recíprocos entre los EEMM y, asimismo, entre los ciudadanos de la Unión. Sólo tomando en serio la solidaridad como *fundamento* y *fin* de la Unión, se soslayará la distorsión del propio proyecto de integración europeo, evitando que la adhesión a éste sea meramente instrumental, en función de los beneficios que en cada momento se puede obtener de la Europa

⁴² BOGDANDY, Armin von, «Doctrine of Principles», *Jean Monnet Working Paper 9/03*, 2003, pp. 1-52, p. 33.

La conformación jurídica de la UE¹

Por Alberto Rioseco (†)

El presente artículo recoge textos póstumos con los que preparaba sus clases el profesor Emérito, Alberto Rioseco (1917-2013), académico de Derecho Internacional de la Universidad de Chile por 55 años. Profesor de la Academia Diplomática Andrés Bello y Director del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas y de la Escuela de Postgrado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Presidente honorario de ECSA-Chile y Secretario General de la Comisión Nacional de la UNESCO y de FLACSO.

Junto a la profesora Iris Vittini, impulsó el estudio de la integración regional europea y latinoamericana en Chile y formó generaciones de alumnos en estos temas.

Quienes tuvimos el privilegio de conocerlo o de ser sus alumnos reconocemos en él a una persona llena de ideales, vocación y entrega. Hasta el último momento en que se lo permitieron sus fuerzas siguió estudiando, reflexionando y transmitiendo su convicción en un sistema de vida en paz y armonía, a través de la integración regional.

“En primer lugar, quiero expresar mi admiración por la Unión Europea, integración que, superando sus aspectos meramente económicos, constituye un proceso político que califico como el mayor acontecimiento en el campo político, económico, jurídico y social del último siglo.

¹ Textos recopilados por Gilda Cicci y editados por M. Cristina Silva

Quiero además enfatizar la circunstancia de que este proceso desde su inicio nunca se apartó de la idea de los fundadores de constituir una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos” y que se basó en principios de la más alta jerarquía: respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y protección de los derechos humanos, y con la finalidad de la promoción de la paz, la seguridad, la solidaridad y el bienestar de los pueblos. Se ha dicho, con razón, que se trata de una comunidad de valores y una comunidad de derecho.

La solidaridad es uno de los aspectos más destacados de la Unión Europea. En el Tratado-Constitución se amplía aún más este principio, que se extiende a nuevas circunstancias. Así, dice el artículo 1-43 del proyecto, bajo el título de “Cláusula de Solidaridad”: “La Unión y los estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”. Para este efecto se establece que la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los estados miembros.

Estos objetivos políticos se manifestaron en toda la historia del proceso de integración europeo, aunque es necesario destacar la importancia de los aspectos económicos y comerciales, que fueron en su inicio la base de un proceso que iba a culminar con el “Tratado que establece una Constitución para Europa”, y que se vio frustrado por los referéndums negativos de Francia y Países Bajos.

En el aspecto histórico, es sabido que la idea de una unión era muy antigua y que grandes pensadores a través de los siglos la han propiciado, entre otros, Sully, Comenius, el abate de Saint Pierre, Kant, Mazzini, Saint Simon y Victor Hugo. Durante la Primera Guerra Mundial, el filósofo alemán Friedrich Nauman, manifestó que los estados

europes no tenían mercado suficiente para competir con éxito en el campo económico.

Expondremos en forma breve los principales proyectos concretos que surgieron después de la Primera Guerra Mundial. A nuestro juicio, dos son los más importantes, uno es de carácter privado y el otro, oficial.

La iniciativa privada corresponde al Conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi, quien se mostró partidario de “la creación de los Estados Unidos de Europa sobre el modelo de los Estados Unidos de América”, lo que según él, “coronaría los intentos paneuropeos”. En el Manifiesto Paneuropeo de 1924 se especifica más el proyecto y termina con las siguientes frases: “No hay que cansarse en repetir esta verdad sencilla ¡una Europa dividida conduce a la guerra, a la opresión, a la miseria; una Europa unida, a la paz y la prosperidad!”, y agrega: “¡Salvad a Europa y a vuestros hijos!” Fueron verdaderamente proféticas estas frases. Coudenhove-Kalergi propiciaba, entre otras materias, la convocatoria de una Conferencia Paneuropea; la conclusión de un tratado de arbitraje y garantía obligatorio entre los estados democráticos de Europa continental (de manera que excluía a la Unión Soviética), y la creación de una unión aduanera paneuropea. Sobre la base de estas ideas se creó el Movimiento Paneuropeo que tuvo gran aceptación en la época.

La iniciativa oficial correspondió al Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Aristide Briand, quien pronunció un discurso ante la Sociedad de las Naciones el 5 de septiembre de 1929, en que propiciaba la creación entre los estados de Europa de una unión con “una especie de lazo federal”. Esta asociación actuaría “sobre todo en el ámbito económico”. Agregó que esta Asociación operaría “sin afectar la soberanía de ninguna de las naciones” que podrían formar parte de tal asociación. Esta proposición contó con el apoyo del Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Gustav Stresemann, y fue presentada a los

estados europeos mediante un memorándum del Gobierno Francés sobre la organización de un régimen de Unión Federal Europea (memorándum Briand), el 1 de mayo de 1930.

La idea de una integración europea sufrió un grave retroceso en la década de 1930, por varias razones. Entre otras, la repercusión en Europa de la crisis que se inició en la Bolsa de Comercio en la ciudad de New York, en octubre de 1929, con gran desocupación, cierre de empresas, devaluaciones monetarias, trastornos en el comercio interior y exterior.

La nueva realidad política en Europa

Especial importancia tuvo, en 1933, el establecimiento del régimen nazi (nacional socialismo) en Alemania, de Adolfo Hitler, cuyas ideas y actuación bélica eran totalmente contrarias a una Europa pacífica y solidaria. Como es sabido, propiciaba un nuevo orden en Europa, bajo la hegemonía alemana y el dominio de una raza superior, como Hitler llamaba a la etnia aria, lo que significó el exterminio de alrededor de seis millones de judíos. Hitler fue designado como Canciller de Alemania por el Presidente, el Mariscal Hindenburg, y a la muerte de éste, asumió también ese cargo. Hitler contó con el apoyo del Primer Ministro de Italia, Benito Mussolini, fundador del fascismo, con quien formó el eje Roma-Berlín.

Constituyeron también hechos desfavorables a la idea de la integración europea, el fallecimiento de Gustav Stresseman, en octubre de 1929, y de Aristide Briand, en marzo de 1932. Ambos habían obtenido el premio Nobel de la Paz en 1926.

La Segunda Guerra Mundial, iniciada con la invasión de Polonia por el ejército alemán el 1 de septiembre de 1939 –guerra a la cual se incorporan en apoyo a Polonia, el Reino Unido y Francia–, hizo impo-

sible toda acción integracionista. Sin embargo, cuando Francia estaba próxima a capitular, el 16 de junio de 1940, Winston Churchill, Primer Ministro del Reino Unido, con la aprobación de Charles De Gaulle, jefe de los franceses libres, desde Londres, propone al Gobierno francés, presidido por Paul Reynaud, la creación de una Unión Franco-Británica. En dicha comunicación se decía, entre otros aspectos, que los dos gobiernos “Declaran que Francia y Gran Bretaña no serán en adelante ya dos naciones, sino una Unión franco-británica” y que “la constitución de la Unión instituía organismos comunes para la defensa, la política exterior, la hacienda y la economía”. La propuesta llegó demasiado tarde y fue rechazada por el Gobierno francés. Según el profesor Etienne Cerexhe, se trataba más de una reacción de unidad frente al invasor que de un verdadero proyecto político.

Es interesante también consignar la declaración de Jean Monnet, formulada durante la segunda guerra en Argel, el 5 de agosto de 1943, en la cual decía que “no habría paz en Europa si los estados se reconstituyen sobre una base de soberanía nacional, en cuanto ello requería la constitución de fuertes ejércitos para su propia protección”. Y agregaba que “los países europeos eran demasiado pequeños para garantizar a sus pueblos la prosperidad” y que “se requería de mercados más grandes, y de no invertir grandes recursos para mantener industrias claves para la defensa nacional”. Además, Monnet, señalaba que “se requería de una entidad europea, que haga de los países una unidad económica común”. Ello sería “la solución del problema europeo”.

Al término de la Segunda Guerra Mundial surge con mucha fuerza la idea integracionista, entre otras consideraciones, por la convicción de que los países europeos no tendrían futuro frente a las dos superpotencias que emergieron de esa guerra: los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética.

Deben destacarse las ideas de Winston Churchill, expresadas en los discursos de Fulton y de Zurich, en que propiciaba la creación de los Estados Unidos de Europa y, como primer paso, la formación de un Consejo de Europa. Esta iniciativa contaba con el apoyo de Gran Bretaña.

Las destrucciones materiales y las considerables pérdidas en vidas humanas hicieron pensar que era necesario un enérgico proyecto de cooperación e integración en Europa.

La idea integracionista se manifestó en dos tendencias: la de la cooperación (intergubernamental), que implicaba la plena soberanía de los estados y la adopción de resoluciones por unanimidad, y la de los federalistas, que consideraban indispensable la atribución de determinadas competencias a órganos comunes y la necesidad de que la adopción de decisiones se efectuara como regla general por mayorías simples o cualificadas. En todo caso, existía la convicción de que era necesario superar los efectos nocivos del nacionalismo extremo.

Las organizaciones de cooperación

- Cooperación Política y Jurídica

En la primera época son las ideas de cooperación o intergubernamentales las que se imponen, en materias políticas y jurídicas. Se destaca el Consejo de Europa, creado el 5 de mayo de 1949 en Londres por los países europeos con regímenes democráticos, pluralistas, comprometidos con la protección de los derechos humanos. Se procuraba defender los valores espirituales y morales de Occidente, el patrimonio cultural europeo, la democracia, la libertad y el estado de derecho.

La realización más importante del Consejo de Europa es la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades

Fundamentales, suscrita en Roma el 4 de noviembre de 1950. Tiene una gran importancia histórica porque por primera vez no sólo se proclamaban derechos y libertades, sino que también se establecía un sistema de protección jurídica a cargo de una Comisión y un Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Consejo de Europa, que hoy cuenta con 46 estados miembros, ha ido perfeccionando esa Convención, además de otras funciones, como la de ser un foro de extraordinaria importancia política y un instrumento de armonización de los derechos nacionales.

- Cooperación Económica y Financiera

En materia económica, la cooperación se manifestó en la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) del 26 de abril de 1948, que permitió el aprovechamiento eficaz de los recursos programados por el Plan Marshall y contribuyó a la liberación del comercio intra-europeo y a un acuerdo de carácter monetario (Unión Europea de Pagos), que permitieron la reconstrucción de Europa en un plazo de alrededor de 10 años.

Este plan Marshall, formulado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos el 5 de junio de 1947, con el nombre de Programa de Recuperación Europeo, otorgaba una ayuda por cuatro años. En él se contemplaba la necesidad de que los estados europeos se organizaran para aprovechar en forma racional la ayuda, que era otorgada principalmente en forma de donación, y que se calcula que ascendió a trece mil millones de dólares de la época, con un valor equivalente a más o menos cien mil millones de dólares de hoy.

La ayuda había sido ofrecida a países europeos de la órbita soviética, de los cuales Checoslovaquia y Polonia habían aceptado en primera instancia, pero el gobierno de Stalin los presionó de tal manera que tuvieron que rechazar la oferta.

Según Ramón Tamames, “el proceso de integración en Europa se ha asentado sobre la fase previa de cooperación económica”.

- Cooperación en Defensa

En el campo de la defensa hubo diversos acuerdos de cooperación en Europa, lo que se manifestó, en primer lugar, en el Tratado de Dunkerque de marzo de 1947, que era un pacto de defensa común y asistencia mutua entre Francia y el Reino Unido. Pero iniciada la llamada Guerra Fría, sobre todo después del conocido con el nombre de “golpe de Praga”, de febrero 1948, que aseguró el predominio soviético en Checoslovaquia, se vio claro que el enemigo potencial no era Alemania sino la Unión Soviética, lo que determinó la firma del Tratado de Bruselas, el 17 de marzo de 1948, que además de los dos estados mencionados, comprendía a los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Incorporada Alemania a la defensa de Occidente, ese Tratado fue modificado y se creó la Unión Europea Occidental (UEO), que incluyó a Alemania e Italia en el Acuerdo de París del 23 de octubre de 1954 (más adelante ingresaría España, Portugal y Grecia). Aunque debe precisarse que la efectiva defensa de Europa estuvo a cargo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con participación de Europa, de los Estados Unidos de América y Canadá.

La declaración Schuman y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

El verdadero proceso de integración se inicia en la década de 1950 y tuvo su origen en las ideas de Jean Monnet, que se concretaron en la Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman, quien propuso colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a otros países de Europa. Esta integración sectorial, base de una reconciliación de Francia y Alemania, era con-

siderada en la Declaración Schuman como “la primera etapa de una Federación Europea”.

Estas ideas se materializaron en el Tratado de París (1951), que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Con su ratificación en 1952, se inicia el proceso de integración en Europa, con nuevos elementos como la creación de la Alta Autoridad con facultades normativas, primera manifestación del principio de supranacionalidad, y con la creación de un sistema institucional original. Se crearon cuatro instituciones: una Alta Autoridad, encargada de administrar el mercado común –compuesta por personas independientes nombradas de común acuerdo por los estados miembros–; un Consejo de Ministros, compuesto por representantes de los seis estados miembros –sus decisiones se adoptarían por unanimidad para las cuestiones importantes y por mayoría para las demás–; una Asamblea Común, integrada por miembros de los parlamentos nacionales designados por éstos y con ciertas competencias de control sobre la Alta Autoridad; y un Tribunal de Justicia, encargado de velar por la correcta interpretación del Tratado y de los Reglamentos y Decisiones de la Alta Autoridad.

Esta idea de las cuatro instituciones fue muy acertada y se aplicó, con modificaciones, a las Comunidades que se crearon posteriormente.

La gran aceptación de la idea de la CECA hizo pensar que se podía avanzar rápidamente en el campo político; se alcanzó a suscribir un Tratado de Comunidad Europea de Defensa (CED) pero éste no prosperó, por rechazo del gobierno francés. Debido a este fracaso se desechó, por el momento, la idea de una Comunidad Política Europea.

La Comunidad Económica Europea

El paso definitivo fue dado por la creación, mediante el Tratado de Roma (1957), de la Comunidad Económica Europea (CEE), suscrito

por los mismos seis estados que habían creado la CECA (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Entre los creadores debemos citar, además de Monnet y Schuman, a Konrad Adenauer, Paul Henry Spaak y Alcide de Gasperi.

Este Tratado creó un Mercado Común con libre circulación de bienes, servicios, capitales, trabajadores, derecho de establecimiento, arancel externo común, y políticas comunes y coordinadas. Además, se creaba el Banco Europeo de Inversiones y un Fondo Social Europeo. Establece un sistema institucional que se basa en el ya señalado de la CECA. En la misma fecha se creó la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa o EURATOM), y se estableció que el Tribunal y la Asamblea serían comunes a la CECA, CEE y a EURATOM.

El Tratado de Roma, que creó la CEE, establece como misión promover el desarrollo armonioso de las actividades económicas del conjunto de la comunidad y una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los estados que la integran. Desde su vigencia, el 1º de enero de 1958, hasta el Acta Única Europea de 1986 se produjeron acontecimientos muy favorables en cuanto a profundización y ampliación de la CEE.

Entre los avances, señalamos la consolidación de la Unión Aduanera; el establecimiento de las bases de una Política Agrícola Común (PAC); el financiamiento autónomo de la Comunidad; la llamada fusión de ejecutivos, estableciéndose una sola Comisión y un solo Consejo. Además ya existía, como hemos visto, un solo Tribunal y una sola Asamblea; esta última se transformó en Parlamento Europeo, con elección popular de sus integrantes.

Hubo también numerosos proyectos destinados a realizar reformas del Tratado CEE, como el informe Tindemans y el acuerdo de naturaleza política adoptado por el Consejo Europeo, en reunión del 19 de junio de 1983, en Stuttgart, en la cual fue aprobada la “Declaración

Solemne sobre la Unión Europea”. En ella se definieron las funciones del Consejo de Europa y de la Cooperación Política Europea, se estableció el compromiso de abandonar los acuerdos de Luxemburgo de 1966, y de democratizar y profundizar el proceso. Por otra parte, el Parlamento Europeo elaboró un informe que tuvo mayor trascendencia, a iniciativa del eurodiputado Altiero Spinelli (del Club llamado “el Cocodrilo”), que condujo a la creación, por el Parlamento Europeo, de una “Comisión Institucional” y a la elaboración del Proyecto de Tratado de Unión Europea, del 14 de febrero de 1984.

También hubo algunas crisis. Entre ellas citamos la que tuvo lugar con motivo de la negativa de Francia a aceptar el voto mayoritario, en una cuestión que consideraba de importancia vital para su país: se trataba del reglamento financiero de la Política Agrícola Común (PAC). Ello a pesar de que el Tratado de Roma aceptaba el voto mayoritario y esa norma se encontraba vigente en esa época. Fue la llamada “crisis de la silla vacía”, porque Francia retiró su representante en las instituciones de la Comunidad. Esta crisis fue solucionada por el Acuerdo de Luxemburgo, aunque no se modificó la norma que establece la mayoría cualificada.

Otra crisis importante fue la provocada por la Primera Ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, al pedir la rebaja de la cuota de su país, considerándola muy superior a los beneficios que recibía de la Comunidad Económica Europea. Aquí dijo la famosa frase “I want my money back”. La solución del problema dio origen al llamado “cheque británico”, por el cual se le devuelve a ese país parte de su cuota.

Otras crisis de carácter mundial que repercutieron en la Comunidad Europea fueron las de carácter monetario y la crisis del petróleo.

En esta época se producen las primeras ampliaciones de la Comunidad Económica Europea con el ingreso, el 1º de enero de 1973, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de Irlanda y de Dinamarca.

Posteriormente ingresan Grecia (1981) y España y Portugal (1986), con lo cual la Comunidad Económica Europea quedó compuesta por doce miembros (la ampliación siguiente, en 1995, incluyó a Suecia, Finlandia y Austria, quedando la CEE con quince miembros). Sólo últimamente, el 1° de mayo de 2004, ingresan diez nuevos miembros. Tres corresponden a ex estados de la URSS: Estonia, Letonia y Lituania; cuatro a ex-repúblicas de la órbita soviética: Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia; una a la ex-Yugoslavia: Eslovenia; y dos estados islas del Mediterráneo: Malta y Chipre. El 1° de enero de 2007 ingresaron Rumania y Bulgaria, de manera que la Unión Europea está compuesta por 27 estados miembros.

Diferentes tratados fueron profundizando el proceso de integración, hasta constituir la actual Unión Europea.

El Acta Única Europea

En primer lugar, citaremos el Acta Única Europea (AUE) de febrero de 1986. Este nuevo avance surge ante la constatación de que los objetivos de libre circulación de bienes, servicios, capitales y de personas se habían cumplido sólo parcialmente. El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, estimó que había que pasar a una nueva etapa y resolver los problemas que impedían la efectiva aplicación de esas normas, además de otras circunstancias que estaban perjudicando la competitividad de Europa. Documentos importantes hacen ver la necesidad de esta reforma, entre ellos, el informe de Lord Cockfield, vicepresidente de la Comisión, y el informe Cecchini sobre el “Costo de la no Europa”, que fueron determinantes en la redacción del Acta Única Europea, que principalmente establecía un mercado interior único que estaría en funciones el 1° de enero de 1993.

Hay en el Acta Única Europea otros avances importantes. Por una parte, introduce la Cooperación Política Europea (CPE), de estructura

intergubernamental. Además, en su artículo 1º establece que “las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera completa la Unión Europea”. Se refiere también a objetivos que requieren un nuevo tratado: la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria. Otros aspectos interesantes son: la consagración del Consejo Europeo; la adopción de directivas necesarias para el mercado interior único, que se adoptarían por mayoría cualificada, y normas sobre cohesión económica y social, medio ambiente, ciencia y tecnología y dimensión social.

El Tratado de Maastricht de la Unión Europea

El Tratado de Maastricht constituyó un avance muy importante en el proceso de integración de Europa. A fines de la década del ochenta y principios de la del noventa el panorama político europeo había cambiado sustancialmente. Acontecimientos como la caída del muro de Berlín (1989), la independencia de los estados que formaban parte de la órbita soviética (1989-90); la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en quince estados soberanos (1991); la Carta de París, de la nueva Europa, en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) (1990), que era la manifestación más evidente del fin de la Guerra Fría; la unión de los estados de la República Democrática Alemana (RDA) (Alemania del Este) a la República Federal de Alemania (1991), entre otros, hicieron necesario un nuevo avance del proceso de integración europea, que se produce con el Tratado de Maastricht de 1992, que crea la Unión Europea.

La Unión Europea se organiza sobre la base de tres pilares: el primer pilar está constituido por las tres comunidades, que constituyen el verdadero proceso de integración; y por los pilares de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de Política de Justicia y Asuntos de

Interior. Estos dos últimos pilares constituyen proceso de cooperación, no son propiamente de integración.

Además, modifica y amplía el Tratado que creó la Comunidad Económica Europea, la que pasa a denominarse Comunidad Europea, por comprender materias extra económicas. Establece la ciudadanía europea; introduce la política económica y monetaria, para la cual crea un Banco Central Europeo y un sistema de Bancos Centrales que dan lugar a la moneda única, el euro; refuerza la cohesión económica y social; consagra el principio de subsidiaridad; establece nuevas competencias para la Comunidad Europea: protección del consumidor, del medio ambiente, de la salud, redes trans-europeas, cooperación al desarrollo, formación, inversión más desarrollo y política social; reafirma la identidad nacional de los estados miembros y el respeto a los derechos fundamentales.

En materia institucional establece un marco institucional único: Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas. Reafirma el Consejo Europeo y señala su composición y atribuciones; otorga más poderes al Parlamento Europeo; crea el Comité de Regiones y el Defensor del Pueblo.

El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam, suscrito el 2 de octubre de 1997, tiene por objeto proceder a un examen general de la política y formas de cooperación, con el fin de asegurar la eficacia de los organismos e instituciones comunitarias. En una época en que el problema social de Europa constituía una seria preocupación.

Es interesante señalar que en el preámbulo consagra el principio de desarrollo sustentable y su adhesión a los derechos sociales fundamentales, tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada

en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989.

El Tratado proclama su adhesión a los principios: de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho; además establece un mecanismo de control en caso de violación grave y persistente de los principios.

En relación a la Política Exterior y de Seguridad Común, crea un Alto Representante que, a la vez, es Secretario General del Consejo de Ministros, y establece la posibilidad de incorporar la Unión Europea Occidental (UEO) a la Unión Europea.

En materia institucional, en que se esperaban modificaciones sustanciales, sólo hubo algunos cambios respecto del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia y sobre la participación del Parlamento en la designación del Presidente de la Comisión.

Consagró también la cooperación reforzada, destinada a facilitar el avance de países miembros que deseen una integración más intensa.

En relación con el pilar 3 sobre Justicia e Interior, éste es modificado, quedando en él solamente los aspectos penales. En el Tratado se manifiesta la preocupación por el ciudadano europeo: política de empleo, medio ambiente, salud pública y protección de los consumidores. Se comunitariza el Tratado de Schengen sobre circulación de personas; además, se reglamentó el derecho de asilo y se dictaron normas sobre migración.

El Tratado de Niza

Suscrito el 2 de febrero de 2001, entró en vigor el 1º de febrero de 2003. Adoptó interesantes resoluciones, aunque no satisfizo las aspiraciones de una reestructuración del sistema de la Unión Europea. Entre

las resoluciones de interés señalaremos la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales, a la cual sin embargo no se le dio carácter vinculante. Situación que sería corregida en el proyecto de Constitución; además, se dieron las bases de una política social comunitaria y de la construcción de un estado de bienestar activo. Igualmente, se sentaron las bases de una política de defensa propia.

Especialmente importante es la “Declaración relativa al futuro de la Unión”, anexa al Tratado de Niza de 2001, en la que los estados miembros expresan su deseo de que se abra “un debate más amplio y profundo sobre el futuro de Europa”. Las cuestiones que debería abordar este proceso serían, en particular, las siguientes:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, que respete el principio de subsidiaridad.
- El Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza.
- La simplificación de los Tratados, con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Agrega esta declaración lo siguiente: “La Conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los estados miembros”.

Posteriormente se concretaron estas ideas en el Consejo Europeo, reunido en Laeken (Bélgica) en diciembre de 2001. De la Declaración del Consejo de Laeken destacamos que, sobre el Futuro de Europa, se comprometen a construir una Europa más democrática, transparente y eficaz y abrir la vía hacia una Constitución europea.

El Consejo decidió, con esta finalidad, convocar a una Convención, la cual fue creada en 2002, y estuvo compuesta por 105 miembros, que representaban a los estados miembros (uno por cada Estado miembro, a los países candidatos a la adhesión, uno por cada país candidato), representantes de los parlamentos nacionales de los estados miembros (dos por cada Estado miembro), y representantes de los parlamentos nacionales de países candidatos a la adhesión (dos por cada país candidato), dieciséis representantes miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. En calidad de observadores: tres del Comité Económico y Social, tres de los interlocutores sociales y el Defensor del Pueblo.

Hubo una interesante cooperación de la juventud europea, de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, del mundo empresarial, universitario, y de otros sectores y de confesiones y asociaciones religiosas y grupos de reflexión.

El Consejo Europeo nombró a Valery Giscard d'Estaing (exPresidente de Francia) como Presidente de la Convención, y a Giuliano Amato (ex Primer Ministro de Italia) y Jean Luc Dehaene (ex Primer Ministro de Bélgica) como vice-presidentes. Por otra parte, la Convención constituyó once grupos de trabajo y tres círculos de debate, cada uno con su propio y específico mandato.

El método de trabajo fue el siguiente: un período de escucha, que tenía por objeto conocer las expectativas y las necesidades de la Europa de los pueblos; un segundo período dedicado al análisis de las propuestas presentadas y, por último, el tercer período cuyo trabajo consistía en sintetizar las propuestas y elaborar recomendaciones. Es importante destacar que la Convención actuó con total transparencia, con reuniones abiertas al público, y que todos sus documentos oficiales se hicieron públicos en la página web.

Proyecto de Tratado que establece una Constitución para Europa

Después de dieciséis meses de trabajo, la Convención Europea sobre el futuro de Europa, a través de su presidente Valery Giscard d'Estaing, presentó al Consejo Europeo de Salónica (Grecia), el 20 de junio de 2003, el proyecto de Tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa, el cual había sido aprobado por consenso, por la Convención sobre el Futuro de Europa, el 13 del mismo mes.

Este proyecto fue aceptado por los Jefes de Estado y de Gobierno “como texto básico para la Conferencia Intergubernamental que prepararía el Tratado Final”, la que comenzaría su trabajo en octubre de 2003. Con algunas modificaciones de carácter técnico se hizo la entrega definitiva del proyecto al Presidente del Consejo Europeo, en Roma, el 18 de julio de 2003.

Después de esta entrega del proyecto se produjeron serias discrepancias entre algunos estados, como por ejemplo, la insistencia de algunos, entre ellos Polonia e Italia, de que hubiera una referencia en el preámbulo a Dios y a la entidad cristiana de Europa, lo que fue objetado; en cambio, en el preámbulo se hace referencia sólo a la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa. Los mismos estados objetaron el sistema de votación del Consejo y manifestaron que debía mantenerse lo acordado en Niza que lo favorecía; lo que tampoco fue aceptado. Hubo también discrepancias en cuanto a la composición de la Comisión. Por otra parte, no obstante que la regla general de votación era la mayoría cualificada, por propuesta especialmente de Gran Bretaña, hubo que mantener la unanimidad con respecto de las áreas fiscal, social y política exterior. Un problema interesante fue el planteado por Francia, en el sentido de incluir la llamada “excepción cultural”, destinada a resguardar la diversidad cultural, según la cual el Consejo debía decidir por unanimidad la conclusión de acuerdos en materia de comercio de servicios culturales y audiovisuales. Se aceptó

la propuesta francesa, pero se condicionó la aplicación de esa norma a los casos en que esté en peligro la diversidad cultural y lingüística de la Unión Europea.

Resueltos éstos y otros problemas, los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 estados miembros aprobaron unánimemente el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en Bruselas, el 18 de junio de 2004.

La firma final del Tratado tuvo lugar el 29 de octubre de 2004 en Roma, por la Conferencia Intergubernamental. Desde esa fecha, los estados han empezado la ratificación del Tratado, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. Desgraciadamente hubo referendos desfavorables en Francia y Países Bajos. Esta circunstancia hace que, si no es ratificado por nuevos referendos de esos países, el Tratado no podrá entrar en vigor, aunque todos los demás lo ratificaran.

Aunque no era un trámite esencial, el Tratado recibió el apoyo del Parlamento Europeo, el 14 de enero de 2005.

La Declaración 30 del Acta Final de la Conferencia Intergubernamental, denominada “Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que establece una Constitución para Europa”, dice: “La Conferencia hace constar que si transcurrido el plazo de dos años desde la firma del Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los estados miembros lo han ratificado y uno o varios estados han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.

El problema es que el rechazo no provino de alguno de los nuevos miembros sino de dos países fundadores: Francia y Países Bajos, y que a ello se agregue el rechazo probable de un Estado tan importante como el Reino Unido.

Se están estudiando varios proyectos para resolver ese “impasse”, lo que es relativamente urgente, debido a que el ingreso de nuevos miembros va a requerir modificaciones al Tratado de Niza, que es el actualmente vigente. Se estima que estas reformas deben hacerse antes de 2009, año en que deberán asumir nuevas autoridades en la Unión.

Por nuestra parte, estimábamos que el ideal era que el actual proyecto de Tratado-Constitución, que es un trabajo de alta calidad, que constituye un todo armónico y en cuya elaboración participaron todos los estamentos de Europa, y que obtuvo, en su oportunidad, la aprobación unánime de los Jefes de Estado y de Gobierno, debía ser aprobado sin modificaciones.

Sin embargo, esto no prosperó y poco a poco se fue abriendo camino la idea de convocar a una Conferencia Intergubernamental que aprobaría un Tratado que modificaría tanto el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea, como el de Maastricht, actualizados con sus reformas hasta el Tratado de Niza, y que contendría los elementos esenciales del Tratado-Constitución.”

Santiago de Chile, 2008

Las fuentes del derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los efectos de las directivas

Por Gilda Cicci*

La Unión Europea, y en especial su Derecho comunitario, constituyen un gran avance en la ciencia jurídica. El interés del estudio del Derecho comunitario radica en los principales aspectos constituidos por el ordenamiento jurídico y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, entre ellos, las fuentes de Derecho de la Unión Europea, en particular, las Directivas y la aplicación interna de ese Derecho.

En el ámbito del Derecho comunitario se presentan las características propias de todo ordenamiento jurídico: unidad, coherencia, plenitud, jerarquía, autonomía y especificidad. Sin embargo, además de las ya señaladas –que son comunes a los órdenes jurídicos internos–, el ordenamiento comunitario presenta particularidades propias de la Unión Europea que lo distinguen de los Derechos estatales y del Derecho Internacional Público. Se señalan solo algunos de sus aspectos específicos, como el efecto directo de las normas comunitarias y la primacía del Derecho comunitario sobre los ordenamientos jurídicos de los estados miembros que son, según Jean Víctor Louis, los pilares del ordenamiento comunitario.

Según el autor, el ordenamiento jurídico comunitario se caracteriza por ser un sistema autónomo, esto es, se trata de “un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias

* Departamento de Derecho Internacional, Universidad de Chile

fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlos e interpretarlas, a la vez que para sancionar, llegado el caso, las violaciones que este Derecho pueda sufrir”.¹

Por tanto, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea es un ordenamiento independiente, con su peculiar sistema de fuentes y de relaciones con los distintos ordenamientos de los países miembros, por lo que no cabe asimilarlo con el Derecho Internacional.

En lo que se refiere a las fuentes, podemos definir las como el conjunto de reglas y de principios que determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de la Unión Europea.

En cuanto a su clasificación, debemos distinguir las fuentes obligatorias y no obligatorias. Tienen el carácter de obligatorias el Derecho originario europeo, que nace de la voluntad de los estados miembros, y está compuesto principalmente por los tratados que constituyen la Unión Europea, sus modificaciones y adaptaciones. Éste prevalece sobre todas las demás normas del Derecho comunitario.

El Derecho originario está constituido por los siguientes tratados:

- Tratado de París, del 18 de abril de 1951.
- Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), que constituye la materialización de la Declaración Schumann.
- Tratados de Roma, del 25 de marzo de 1957: Comunidad Económica Europea (CEE) y Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM o CEEA), que establecen las comunidades europeas.
- Tratado de Fusión (de Ejecutivos: un solo Consejo y una sola Comisión), de 1965.
- Acta Única Europea, de 1986, orientada hacia el mercado interior.

¹ J.V. Louis. El ordenamiento jurídico comunitario. Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1987.

- Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), que reforma los tratados anteriores y avanza hacia la Unión Económica y Monetaria, introduce la cooperación política y constituye una nueva etapa en la integración económica y política. Aun cuando no atribuye personalidad jurídica a la UE, habla de una “unión cada vez más estrecha”, de la ciudadanía de la Unión y anexa derechos sociales.
- Tratado de Ámsterdam, de 1997, que trata el espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Tratado de Niza, de 2001, que toma medidas y prepara a las instituciones para la ampliación.
- Tratado que establece una Constitución para Europa, que no entró en vigor (2004).
- Acuerdos internacionales de la Unión Europea (art. 216-219 TFUE.), como los tratados de adhesión de nuevos miembros: Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1972), Tratado de Adhesión de Grecia (1981), Tratado de Adhesión de España y Portugal (1985) y los demás tratados de adhesión.
- Tratado de Lisboa, que entró en vigencia el 1º de diciembre de 2009. Modifica y actualiza los anteriores tratados de la Unión Europea. Uno de sus objetivos principales se refiere a la modernización de las instituciones de la Unión Europea y a lograr una organización más democrática.

Por su parte, el Derecho derivado está constituido por el conjunto de reglas emanadas de la función normativa y las disposiciones adoptadas por los órganos de la Unión Europea. No es un Derecho convencional, sino un Derecho legislado. Estos actos se encuentran previstos con carácter general en los tratados constitutivos.

Su enumeración se recoge en el artículo 249 del TCE, que expresa que: “Para el cumplimiento de su misión el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán Reglamentos y Directivas, tomarán Decisiones y formularán Recomendacio-

nes o emitirán Dictámenes en las condiciones previstas en el presente Tratado”.

Igualmente el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su artículo 288, establece que: “Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes. Tienen carácter vinculante: el Reglamento, la Directiva y la Decisión. No tienen carácter vinculante: las Recomendaciones y los Dictámenes. El Reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La Decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”.

En lo que se refiere al Reglamento, de acuerdo con este artículo, se lo puede considerar como una verdadera ley europea. No obstante, el Tratado de Lisboa conservó la calidad de acto legislativo que otorgaba la Constitución, restableciendo la denominación de Reglamento y, por lo tanto, no aceptando la nomenclatura de ley europea.

El Reglamento, de acuerdo con el nuevo texto, tiene un carácter general, no tiene un destinatario concreto sino que todos los sujetos, particularidad que, en principio, no tiene la Directiva; es obligatorio en todas sus partes. Este efecto directo fue consagrado por el Tribunal de Justicia en las sentencias Van Gend en Loos y en Costa/ENEL. Este Tribunal ha interpretado los tratados y en numerosos fallos ha sentado jurisprudencia, consagrando normas comunitarias. Es necesario mencionar que es el acto más complejo y eficaz y, según el autor Alain Savary, el Reglamento es el auténtico poder europeo. A través de él la Comunidad tiene el derecho de legislar directamente sobre los

estados, sin pasar a través de los órganos nacionales. Asimismo, crea Derecho uniforme, por ejemplo, crea listados uniformes sobre distintas materias.

Tiene, al igual que las demás resoluciones vinculantes, primacía sobre el Derecho interno, aunque se formuló una declaración que expresa que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los tratados y la legislación de la Unión Europea priman sobre el derecho de los estados miembros.

Otra resolución vinculante es la Decisión, que es obligatoria para los destinatarios que designen. La Decisión tiene las mismas características que el Reglamento, sin embargo, no produce efectos generales. Puede dirigirse a uno o varios estados, y el Estado debe emitir actos normativos para incorporarla en el ámbito nacional. Si se dirige a personas físicas o jurídicas, están obligadas a ejecutar su contenido sin que sea necesaria la interpretación de su legislación nacional.

Podemos mencionar que las Decisiones dirigidas a estados miembros son de carácter normativo porque imponen, autorizan o prohíben medidas nacionales de carácter general. En cambio las de carácter individual imponen, autorizan o prohíben medidas de carácter particular.

Respecto de las disposiciones adoptadas por los órganos de la Unión Europea que no tienen carácter vinculante, el artículo 288 del TFUE señala las Recomendaciones y los Dictámenes, los que solo tienen valor moral y político. Las Recomendaciones emanan de los órganos de la Unión Europea y sugieren a sus destinatarios un determinado comportamiento. Los Dictámenes expresan la opinión de una institución sobre determinados hechos en el ámbito comunitario, no obligan a sus destinatarios.

En el artículo 249 del TCE todas las normas se incorporan al orden interno de los Estados sin un acto de incorporación, sin embargo, la

Directiva requiere de un acto de incorporación en el orden interno de los estados. En el Derecho Internacional Público se trata de la incorporación de los tratados y la costumbre en el orden interno, es decir, de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno, y de la incorporación global de algunas fuentes del Derecho internacional.

Podemos indicar que existen otras fuentes del Derecho de la Unión Europea, como los actos “sui generis”, donde no hay claridad respecto a su naturaleza. Existen actos obligatorios y no obligatorios. Son disposiciones en que su naturaleza jurídica es imprecisa, como ocurre en las resoluciones, los informes, las declaraciones, los programas de acción común, entre otros.

En cuanto a los principios generales del Derecho que rigen las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno de los estados miembros, éstos no están señalados en los tratados constitutivos, han sido formulados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de la jurisprudencia basada en las características y objetivos del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Los principios generales aparecen como una especie de fuente del Derecho comunitario.

El papel de la jurisprudencia tiene especial importancia porque ha permitido llenar ciertos vacíos que existen en los tratados de la Unión Europea, y que comenzaron desde el inicio del proceso de integración europeo. El Tribunal, a través de sus sentencias, ha desarrollado los principios del Derecho de la Unión Europea. Entre las principales resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se encuentran las de Costa/ENEL, Van Gend en Loos, Simmenthal, Francovich, Ratti, entre otras.

Estos principios establecen el efecto directo que crea directamente derechos y obligaciones para los estados y para las personas físicas y jurídicas, quienes pueden invocar ante sus tribunales: la aplicación inmediata de la norma comunitaria, que adquiere carácter de Derecho

positivo en el orden interno de los estados, y la primacía de las normas comunitarias sobre el Derecho interno, es decir, que tienen jerarquía sobre cualquier norma de orden interno.

Principio de Primacía

El Tribunal ha desarrollado el principio de primacía en la sentencia del 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa v. ENEL*, C-6/64, en que establece la prevalencia del Derecho comunitario sobre el Derecho de los estados miembros. Se puede señalar, entonces, que el orden jurídico comunitario prevalece en su integridad sobre los ordenamientos jurídicos nacionales. Por lo tanto, la primacía beneficia las normas comunitarias primarias y derivadas, directamente aplicables o no. La primacía del Derecho comunitario es válida también en los ordenamientos jurídicos nacionales, donde prevalece sobre las jurisdicciones nacionales.

Respecto del principio de primacía el TJCE ha expresado que: “La primacía es una condición existencial del Derecho comunitario que no podría existir en tanto Derecho sino con la condición de no doblegarse ante los Derechos nacionales. La realización del Mercado común impone la aplicación uniforme de este Derecho” (sentencia del tribunal de justicia del 13 de febrero de 1969, *Walt Wilhelm and others v. Bundeskartellamt*).

La primacía beneficia las normas comunitarias, primarias o derivadas, directamente aplicables o no y frente a todas las normas nacionales, incluso de naturaleza constitucional (sentencia *Costa/ENEL* y sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*, del 17 de diciembre de 1970, 11/70, apartado 3). Los actos nacionales pueden ser anteriores o posteriores a los comunitarios (sentencia *Simmenthal*).

En el caso de que se adopte una norma nacional incompatible con la norma comunitaria, el juez nacional tiene la obligación de aplicar

íntegramente el Derecho comunitario y proteger los derechos que se otorgan a los particulares, no aplicando la norma interna incompatible, adoptando medidas cautelares para asegurar los derechos de los particulares.

Señalamos que la jurisprudencia posterior del TJCE incorporó el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a particulares como consecuencia de la violación del Derecho comunitario, según lo establecido en la sentencia del TJCE de fecha 19 de noviembre de 1991, en el asunto Francovich y Bonifaci, que consagró el principio por el cual “los estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables”; el Estado puede incurrir en “responsabilidad” por daños causados a los particulares por el incumplimiento de las obligaciones del Derecho comunitario.

En dicha sentencia, el TJCE concluyó que el Derecho comunitario impone el principio según el cual los estados miembros están obligados a reparar los daños a los particulares por sus infracciones del Derecho comunitario y, en lo que se refiere al incumplimiento del Estado por la falta de transposición de una Directiva dentro del plazo, afirmó que se trataba de un principio inherente al Tratado, y que surge de la propia naturaleza del ordenamiento europeo. La obligación de los estados de reparar los daños se basa también en el artículo 10 del TCE, según el cual los estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario y para eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del mismo. El Tribunal afirma que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos debilitada si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos fueran lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro. El incumplimiento de las obligaciones de transposición del Estado miem-

bro genera una desprotección de los particulares, debido a la falta de aplicación efectiva de sus derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario.

El efecto directo del Derecho europeo comunitario

El principio de efecto directo permite a los particulares invocar directamente una norma europea, ya sea la disposición de un tratado o del Derecho derivado ante los tribunales internos. Este principio afecta a determinados actos europeos.

El efecto directo del Derecho europeo constituye, con el principio de primacía, un principio básico del Derecho europeo. Dicho principio fue consagrado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y permite a los particulares invocar directamente el Derecho europeo ante los tribunales, garantiza la aplicabilidad y la eficacia del Derecho comunitario europeo en los estados miembros. Hacemos notar que el TJUE establece condiciones como precisión, incondicionalidad y claridad para que un acto jurídico europeo sea directamente aplicable. Observamos que el efecto directo de un acto solo afecta las relaciones entre un particular y un Estado miembro, o puede ampliarse a las relaciones entre todos los particulares.

En cuanto al efecto directo del Derecho europeo, es necesario señalar que fue desarrollado por el Tribunal en la sentencia Van Gend en Loos. El Tribunal declara que el Derecho comunitario no solo genera obligaciones para los estados miembros, sino también derechos para los particulares. En tal virtud, los particulares pueden alegar estos derechos e invocar directamente normas europeas ante las jurisdicciones nacionales y europeas. No es necesario que el Estado miembro consagre la norma europea en su ordenamiento jurídico interno. En consecuencia, el Derecho comunitario se integra en el orden interno en forma automática y genera efectos inmediatos en la esfera de los

particulares (derechos y obligaciones) en sus relaciones con otros particulares y con las administraciones públicas de los estados comunitarios.

En relación al efecto directo, podemos señalar que comprende dos aspectos: un efecto vertical y un efecto horizontal. El primero se refiere a las relaciones entre los particulares y el Estado, donde los particulares pueden prevalerse de una norma europea frente al Estado. El segundo se refiere a las relaciones entre particulares, y significa que un particular tiene la posibilidad de invocar una Directiva no transpuesta en el plazo correspondiente en contra de otro particular, o que el Estado mismo la invoque en contra de un particular. En el asunto Faccini Dori, el Tribunal rechaza la posibilidad del efecto directo horizontal.

En la sentencia Marshall (152/84) el Tribunal de Justicia argumentó que las disposiciones de una Directiva que no han sido correctamente u oportunamente transpuestas no pueden desplegar efectos entre los particulares. Niega la posibilidad de invocar los preceptos de la norma comunitaria y que sean directamente eficaces entre particulares.

En la sentencia Becker, el Tribunal de Justicia rechaza el efecto directo en cuanto los estados poseen un margen de acción en la aplicación de la disposición contemplada, (sentencia del Tribunal de Justicia, Peter Kaefer y Andréa Procacci contra Estado francés del 12 de diciembre de 1990. Asuntos acumulados C-100/89 y C-101/89), por muy mínima que sea.

El principio de efecto directo también se aplica a los actos de Derecho derivado. Observamos que el ámbito de aplicación del efecto directo depende del tipo de acto: el Reglamento siempre tiene un efecto directo. El artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE señala que los Reglamentos son directamente aplicables en los estados miembros. El Tribunal de Justicia indica en la sentencia Politi, de fecha 14 de diciembre de 1971, que se trata de un efecto directo completo.

Las Decisiones pueden tener un efecto directo si designan a un Estado miembro como destinatario. El Tribunal de Justicia reconoce un efecto directo únicamente vertical en la sentencia Hansa Fleisch, de fecha 10 de noviembre de 1972.

Respecto a los acuerdos internacionales, en la sentencia Demirel del 30 de septiembre de 1987 el Tribunal de Justicia reconoce un efecto directo a determinados acuerdos internacionales según los mismos criterios que se desprenden de la sentencia Van Gend en Loos.

Los Dictámenes y Recomendaciones no tienen fuerza jurídica vinculante. En consecuencia, no tienen efecto directo. Las Recomendaciones constituyen una opinión de las instituciones de la Unión Europea en materias determinadas.

Además, están los Libros de diferentes colores. Los Libros Blancos son documentos de consulta, donde se reciben comentarios. La Comisión adopta Cartas cuando hay preocupación en aspectos de contaminación, de corrupción, etc. La Carta tiene efectos jurídicos. Existen convenios complementarios que son tratados internacionales que adoptan los estados miembros de la UE en aspectos que no están comunitarizados, como las relaciones con los vecinos como Suiza, Noruega y otros.

Las Directivas de la Unión Europea y sus efectos

La Directiva es uno de los instrumentos jurídicos de que disponen las instituciones europeas para la armonización de las legislaciones nacionales. Se caracteriza por la flexibilidad de su utilización, ya que establece una obligación de resultado, dejando a los estados la elección de la forma y de los medios para la transposición de la norma comunitaria. Garantiza su efecto útil y vincula al Estado destinatario en el resultado fijado. Debe tener fundamentos, al igual que todos los actos de la Unión Europea.

Hemos señalado que la Directiva forma parte del Derecho derivado de la Unión Europea y ha sido aprobada por las instituciones europeas según los tratados constitutivos. La Directiva adoptada debe transponerse al Derecho interno de los estados miembros.

La Directiva, según Guy Isaac, representa un método de legislación en dos etapas, que se emparenta con la ley marco completada por decretos de aplicación. La voluntad de los redactores de los tratados era ofrecer a las instituciones un instrumento de uniformización jurídica, basado en la distribución de tareas y en una colaboración entre el nivel comunitario y el nivel nacional y, por tanto, más ágil y respetuosa con las particularidades nacionales.

La Directiva, establece el art. 288 del TFUE, “obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”. A diferencia de los Reglamentos, las directivas carecen del carácter completo formal y material de ellos. Formal, en cuanto publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea según el art. 297 del TFUE, que establece que se requiere su integración en disposiciones internas objeto de una publicación adecuada en los estados miembros. Material, en cuanto normas de base limitadas a fijar el resultado a alcanzar, y que requieren proposiciones jurídicas de concreción en relación a los medios.

De acuerdo a la finalidad de la Directiva, podemos señalar que es una norma de contenido flexible que debe concretarse por cada Estado miembro. En la definición de la Directiva del art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE se destaca la necesidad de alcanzar el resultado previsto en ella, que debe ser respetado por los estados miembros en su ejecución normativa. El artículo 288 señala que la Directiva es obligatoria. Destacamos que, junto con el Reglamento y la Decisión europeos, es vinculante para los estados miembros destinatarios en

todos sus elementos, y se deduce que no puede aplicarse de forma incompleta, selectiva o parcial.

Observamos que la Directiva se distingue de la Decisión y del Reglamento. Este último se aplica en el Derecho interno de los estados miembros directamente desde su entrada en vigor, mientras que la Directiva debe ser transpuesta por los estados miembros y no tiene alcance general. En consecuencia, no incluye modalidades de aplicación sino que impone una obligación de resultado a los estados miembros, que eligen la forma y los medios para aplicarla.

La Directiva también se distingue de la Decisión, que es un texto con un ámbito de aplicación general destinado al conjunto de los estados miembros.

En principio, la Directiva es objeto de una propuesta de la Comisión, posteriormente es aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario o un procedimiento legislativo especial, y entra en vigencia cuando ha sido notificada a los estados miembros o publicada en el Diario Oficial.

La transposición de la Directiva es necesaria debido a que la entrada en vigor no implica un efecto directo en las legislaciones nacionales. La transposición es un acto, ya sea una norma jurídica o una disposición administrativa, adoptado por los estados miembros para lograr los resultados establecidos por la Directiva. Las autoridades nacionales deben comunicar estas medidas a la Comisión.

En relación al efecto directo de la Directiva, los estados miembros deben transponerla en sus Derechos nacionales. Si la directiva no se transpone dentro del plazo estipulado, surge el incumplimiento del Estado. No obstante, el Tribunal de Justicia para reconocer el efecto directo y proteger los derechos de los particulares, ha señalado que es necesario que el Estado no haya transpuesto la Directiva o la haya

transpuesto en forma incorrecta. En consecuencia, el Estado no ha cumplido la obligación recogida en el art 229 del Tratado y el Tribunal ha establecido que, en este caso, la Directiva tendrá efecto directo si sus disposiciones son incondicionales y suficientemente claras y precisas (sentencia Van Duyn de fecha 4 de diciembre de 1974).

No es fácil determinar si una norma comunitaria posee o no efecto directo. El Tribunal de Justicia señala al respecto que se habrá de “considerar no sólo la forma del acto en cuestión, sino también su contenido, así como su función dentro del sistema del Tratado”, y, que “se preste por su naturaleza a producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus justiciables”.

El tema del efecto directo de las Directivas de la Unión Europea se centra en la posición que ocupan en la legislación nacional de los Estados miembros y que, de acuerdo al propósito de la Directiva, su contenido debe cumplirse por los estados miembros y debe contener requisitos esenciales, esto es, la disposición debe ser incondicional, precisa, clara y explícita. Dicho efecto es válido si los estados miembros no han transpuesto la directiva en los plazos correspondientes (sentencia Ratti, de fecha 5 de abril de 1979).

En efecto, ante el reconocimiento jurisprudencial de la eficacia directa de las directivas, ésta se verifica cuando ya ha expirado el plazo para su transposición. Esta eficacia ha sido reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario, entre ellas, en la sentencia dictada en el caso Francovich y otros, de fecha 19 de noviembre de 1991, por la no transposición en Italia de la Directiva 80/987/CEE sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia de los empresarios, modificada mediante la Directiva 2002/74/CE. Destacamos la importancia de esta sentencia para los trabajadores afectados en la percepción de sus haberes por la insolvencia de su empleador que pueden exigir ante el juez italiano la condena de la Administración pública al

pago de esos créditos por no disponer de un fondo de garantía salarial o mecanismos similares de tutela para cumplir la Directiva.

El profesor Carlos F. Molina sostiene que “el Tribunal ha de reconocer que la Directiva goza de efecto directo parcialmente y, por tanto, existe una parte no cubierta por el citado efecto directo, siendo ésta la generadora del conflicto y la que permite al Tribunal resolver sobre la responsabilidad del Estado”.

El Tribunal hace constar que las disposiciones de la Directiva son lo suficientemente precisas e incondicionales como para permitir al juez nacional determinar si una persona debe o no ser considerada como beneficiaria de la Directiva. El TJCE ha pronunciado distintas sentencias, algunas de extraordinario interés sobre las obligaciones de los estados miembros en la aplicación del Derecho comunitario. Así, el TJCE en la sentencia de 8 de octubre de 1996, en el caso Dillenkofer y otros, se refirió a la responsabilidad del Estado alemán por no cumplir con la obligación de transposición de una Directiva comunitaria en el plazo prescrito por la misma norma, incluyendo la necesidad de que se constatará una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario. En este caso el Tribunal afirmó que las directivas deben ser transpuestas con suficiente precisión y claridad, no amparándose en “disposiciones prácticas o situaciones, de su ordenamiento interno”. Y estima que resulta aplicable el requisito de la violación suficientemente caracterizada y exige la claridad, precisión e incondicionalidad en la norma comunitaria violada para calificar la infracción como suficientemente caracterizada. Además, expresa que la responsabilidad del Estado miembro es de naturaleza objetiva y señala que los estados miembros no pueden invocar disposiciones de su Derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y de los plazos establecidos en una Directiva. La incorporación de las directivas europeas se debe verificar dentro de límites fijados en la disposición comunitaria, derivados del ordenamiento interno o que se

desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

En esta materia es importante señalar una norma fundamental en el Derecho de los tratados. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados expresa que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado”. Y el artículo 26 de la misma Convención señala que “todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. En general, en los sistemas jurídicos rigen las normas citadas y asimismo, los estados miembros de la Unión Europea, no pueden invocar disposiciones o prácticas internas para justificar el incumplimiento de la incorporación de una Directiva.

Finalmente, mencionaremos algunas directivas dictadas en diversos ámbitos en la Unión Europea:

- Directiva 2010/41/UE, aplicando la igualdad de trato entre trabajadores y trabajadoras autónomos.
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, del 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, del 5 de julio de 2006, relativa a la igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.
- Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, entre otras.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, del 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- Directiva 93/104/CE, sobre el tiempo de trabajo respecto a los derechos de los trabajadores, limita el número de horas que se puede trabajar a la semana, con los tiempos de des-

- caso y las características del trabajo nocturno.
- Directiva 93/96/CEE del Consejo, del 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes.
 - Directiva 93/96, en su artículo 3, excluye el derecho de los estudiantes que residen legalmente en el territorio de otro Estado miembro a obtener ayudas para gastos de manutención y alojamiento.
 - Directiva 90/365/CEE del Consejo, del 28 de junio de 1990, sobre el derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional.
 - Directiva 90/364/CEE del Consejo, del 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia, en la que se establece que los estados miembros pueden exigir a los nacionales de otros estados miembros para residir en su territorio, un seguro de enfermedad y de recursos suficientes para no constituir una carga para la asistencia social del Estado de acogida.
 - Directiva del Consejo, del 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (89/391/CEE).
 - Directiva 68/360/CEE del Consejo, del 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad.

Hemos visto que la Unión Europea ha logrado un sistema de creación de normas, vinculantes unas y no vinculantes otras, que permiten el mejor desenvolvimiento de las actividades de la Unión. En especial, las directivas deben tener un contenido concreto para su aplicación, ya que debe haber un eficaz cumplimiento en relación al margen de apreciación por las autoridades pertinentes, si no se verán limitadas para satisfacer su cometido esencial, ya que muchas de ellas son interpretadas de distintas maneras y, a veces, restrictivamente por los estados,

lo que puede llevar a crear condiciones diferentes y obstáculos en los estados para su correcta aplicación.

En consecuencia, se requiere aunar y mejorar considerablemente los criterios de los países en cuanto a la transposición y las medidas adoptadas. Así, las posibles divergencias que puedan darse respecto a la aplicación de las directivas podrían superarse con la creación de soluciones conjuntas, modificación de aspectos normativos, eliminación de contradicciones que puedan existir en los ordenamientos u otros, para posibilitar una mejor armonización de las normas comunitarias en los estados, que es una de las finalidades de la Unión Europea y que se logra, entre otras normas, a través de las directivas.

Bibliografía

- Aldecoa Luzarraga, F. "La Europa que viene: el Tratado de Lisboa". Marcial Pons, 2010 2ª Ed.
- Fernández Pérez, B. "Introducción al Derecho de la Unión Europea". Eurolex, Madrid 2000.
- Gutiérrez Espada, C. "El Sistema Institucional de la Unión Europea". Tecnos, Madrid 1993, 2ª Ed.
- Isaac, G. "Manual de Derecho Comunitario" (traducido por G.L. Ramos Ruano), Ariel, Barcelona 1997, 4ª Ed.
- Jacqué, J. P. "Droit Institutionnel de L' Union Européenne". 4º édition. Dalloz Paris, 2006.
- Louis, J. V. "El ordenamiento jurídico comunitario". Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1987.
- Mangas Martín, A y Liñán Nogueras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea", Tecnos 2010.
- Molina del Pozo, C.F. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea", Madrid 2002.
- Molina del Pozo, C.F. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Madrid: Editorial Trivium, 3ª Ed., 1997.

Peláez Marón, J.M.; Andrés Sáenz de Santa María, P.; González Vega, J. y Molina del Pozo, C.F. "Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea". Tecnos, Madrid 2000.

Plender, R. "Introducción al Derecho Comunitario Europeo". Ed. Civitas. Madrid, 1985.

Tamames, R "La Unión Europea". Madrid: Alianza Editorial, 1995.

Tesauro, G. "Diritto Comunitario". CEDAM. Padova 2006.

http://curia.europa.eu/es/instit/presentationfr/index_cje.htm

<http://curia.europa.eu/es/instit/txtdocfr/txtsenvigueur/statut.pdf>

http://curia.europa.eu/es/instit/presentationfr/index_cje.htm

Un esbozo sobre la diplomacia y la política de seguridad de la Unión Europea

Por Roberto Durán*

El Tratado de Lisboa de 2007 es el marco jurídico en razón del cual la Unión Europea (UE) se dota de una institucionalidad para con su acción exterior. La idea es que la UE asuma un comportamiento global y regional y se haga oír y entender en el sistema político internacional, asumiendo un rol de actor que define intereses y posturas acordes. En tal sentido, el Tratado acuerda la puesta en marcha de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), servicio diplomático europeo independiente, con una planta profesional y una estructura administrativa autónomas. El mismo acuerdo otorgó a la UE personalidad jurídica propia, accediendo a la capacidad política para celebrar acuerdos con estados-naciones y organizaciones internacionales gubernamentales y no-gubernamentales. Los objetivos de la anterior Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) reunidos en el artículo 21 del Tratado de constitución de la UE se refieren a la mantención de la paz internacional, a la solución pacífica y jurídica de todo diferendo y al refuerzo de la seguridad mundial y regional. Para ello, la UE procura el fomento de la cooperación política y económico-comercial con terceros estados y refuerza su convicción de consolidar en los diferentes circuitos del sistema político internacional los principios e instituciones de la democracia representativa y del Estado de Derecho, así como la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de las personas. Es al tenor de esos fines que la UE mantiene asociaciones, diálogos e instancias políticas mediante las cuales celebra periódica-

* Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile

mente eventos multilaterales con aquellos países con los cuales mantiene una asociación estratégica. Todo ello sin dejar de mencionar la pléyade de encuentros bi y multilaterales en diferentes planos, con otros países y organismos mundiales y regionales. Cada evento o instancia se efectúa en función de intereses y beneficios recíprocos.

Lo anterior define las pautas globales del estilo diplomático de la UE, esto es, una manera específica mediante la cual esa entidad se vincula con los actores del sistema político internacional. Por lo pronto, se recoge la pertinencia de una diplomacia multilateral activa y fortalecida. Los foros de cooperación al desarrollo socio-económico, por ejemplo, dan cuenta de una participación persistente de la UE, aportando recursos financieros y políticos en la solución de la pobreza mundial. Importante es el aporte diplomático de la UE en conferencias permanentes de desarme y en el cumplimiento de cláusulas atinentes a la proliferación nuclear y las armas de destrucción masiva. De ahí su posición respecto del terrorismo internacional y en favor de una cooperación policial preventiva y reforzada con una pluralidad de actores internacionales, que entremezclan a grupos de países y organismos especializados.

Sin embargo, en la realidad hay varios puntos a destacar. Por lo pronto, ya en el Tratado de Maastricht se incentiva la puesta en marcha de misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz por parte de la UE. Más aún, se incita teóricamente la intervención de fuerzas militares europeas en crisis y/o conflictos que pongan a prueba a determinados mecanismos de negociación que impliquen el restablecimiento de la paz

Pero en los hechos se observa una persistente salvaguardia del principio de integridad y soberanía territorial de los estados miembros, lo cual merma la capacidad de intervención multilateral, diferente de las ya existentes. Esta persistencia ha privilegiado un reacomodo de la

influencia de la OTAN, minimizando una opción militar multilateral netamente europea, tal cual quedó evidenciado en el conflicto de Kosovo durante el primer tercio de la década pasada. En la práctica, la OTAN ha sido y sigue siendo el instrumento de defensa de Europa por excelencia, estableciendo con la Unión Europea una asociación estratégica respecto del manejo de crisis tanto a nivel regional como internacional. Las disposiciones del acuerdo “Berlín Plus” refuerzan la capacidad operativa de la UE por medio de la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas que la OTAN ha perfeccionado durante los más de 60 años de su existencia. La ausencia de procedimientos inter-operativos fuera de la OTAN es uno de los impedimentos en la viabilidad profesional y técnica de una fuerza militar estrictamente europea. La falta de autonomía, las carencias y limitaciones persistentes en las capacidades de mando y gestión, así como la incertidumbre que genera la calidad de los efectivos disponibles habida cuenta de falencias no menores en las partidas presupuestarias, todo ello redundando en una falta de credibilidad sobre el status militar europeo no-OTAN. Visto así, el rol de la UE como prominente actor político internacional se debilita sin más, comprobándose que su poder económico-comercial no es concomitante con su influencia política y diplomática en los complejos planos en que opera la política internacional.

Pero también la perseverancia de enfoques contrapuestos e intereses propios de los estados miembros ha sido otra dificultad para aunar esfuerzos en favor de una política internacional, de defensa y de seguridad comunes. Por una parte, la ampliación de la UE implicó complejidades mayores en los procesos de toma de decisiones conjuntas debido a la diferente percepción que tenían el 2004 varios de sus nuevos miembros respecto del sistema político internacional.

Los países bálticos, por ejemplo, empeñaron un esfuerzo ímprobo por ingresar a la UE, pero su preocupación esencial radicaba en su adhesión paralela e inmediata a la OTAN. Las presiones provenientes de la

Federación Rusa les recordaba los difíciles años 30 del siglo pasado, años durante los cuales esos tres Estados fueron pura y simplemente anexados a la Unión Soviética de entonces, sin ningún contrapeso diplomático por parte de las naciones centro-europeas o por parte de las potencias europeo-occidentales. En los años 90 nada presagiaba que los intereses rusos en la región báltica fueran diferentes de los ostentados por el colapsado Estado soviético, percepción que se mantiene incólume en nuestros días. Ello no ha pasado inadvertido para la diplomacia norteamericana y no es casual que el despliegue de una fuerza de acción rápida y preventiva -de singular importancia cualitativa- se haya efectuado en los momentos más álgidos de la guerra civil ucraniana a fines del año pasado. Si los rusos fueron capaces de proceder como lo hicieron en la península de Crimea el 2014, nada impide que acciones similares se descuelguen en otros ámbitos geográficos a posteriori.

Esta misma percepción es imputable a Polonia, país que tampoco ha ocultado sus aprensiones ante el despliegue y las presiones del poder militar ruso en el conflicto ucraniano. Su proximidad geográfica con Belarus, país sumamente cercano a los intereses y posturas de la Federación Rusa en esa subregión, ha desencadenado similares sospechas y desconfianzas sobre las intenciones reales del gobierno ruso en el ámbito centro-europeo, alertando a su diplomacia y fuerzas armadas ante cualquier inminencia.

El contexto de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

La denominada PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) otorgaba pergaminos jurídicos a la UE en materia de seguridad y defensa. Los problemas derivados de las guerras balcánicas en los años 90 obligaron a la UE a poner en marcha una forma concreta de política de seguridad regional y en tal sentido se dio curso a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En la Cumbre de Saint-Malo de 1998,

Francia y el Reino Unido acordaron la absoluta necesidad de que la Unión Europea debía darse los elementos materiales y la doctrina militar de las cuales carecieron en los peores momentos de la guerra civil en la ex Yugoslavia. La decisión de dotar a la UE de una capacidad autónoma sobre su fuerza militar se produjo en la reunión del Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999. En el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre del mismo año, se elaboraron las bases de las denominadas “Misiones de Petersburg”, básicamente centradas en cuatro ámbitos de acción, esto es: misiones de policía y salvaguardia del orden público, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la administración civil en regiones o países militarmente ocupados por las fuerzas de la OTAN y la protección de la sociedad civil en regiones o países regimentados por las fuerzas militares de la OTAN. Para conseguir este objetivo, los estados miembros se fijaron a sí mismos un llamado objetivo principal consistente en desplegar rápidamente una fuerza capaz de llevar a cabo toda la gama de las “Misiones de Petersburg”, incluso las que exigieran mayores medios. Con todo, los estados miembros dejaron en claro que este proceso no suponía la creación de un ejército europeo. Se trataba de crear una reserva de unidades nacionales a las que pudiera recurrir la Unión Europea si el Consejo decidiera por unanimidad usar la fuerza militar en respuesta a una crisis internacional. Por tanto, el objetivo de Helsinki no supone la creación de una fuerza de la Unión Europea permanente ni constituye un compromiso vinculante respecto de una determinada futura crisis.

Al entrar en vigor el Tratado de Niza en 2003, se estableció oficial y formalmente la PESD. En estricto rigor, la PESD llenaba un vacío producido por la intervención de fuerzas militares europeas y no-europeas en las amargas experiencias yugoslava y kosovar. El desastre humanitario de Srebrenica y la saña de los combates urbanos en Sarajevo entre 1993 y 1994, así como las implicaciones dantescas que en el plano humanitario tuvo el conflicto en Kosovo entre 1999 y el 2001 puso de relieve la inminencia de reconstituir el tejido social e

institucional de sociedades aniquiladas por la violencia. La OTAN no estaba en condiciones, por ejemplo, de reconstituir la sociedad kosovar después de su exitosa experiencia militar durante el primer tercio de la década pasada. La animadversión entre kosovares y serbios ha configurado una impronta imborrable en la realidad de esa región y la reconstitución de ambas sociedades se ha ido configurando junto a la persistencia de una distancia imborrable entre ambos estamentos. El papel asumido por la UE en ese contexto ha permitido asentar la paz y la cooperación en Kosovo, aunque ese país mantenga distancias y desconfianzas –muy mutuas por lo demás– con la sociedad serbia y su gobierno.

Por otro lado, la reconfiguración de Bosnia-Herzegovina después del Tratado de Dayton de 1995 ha sido varias veces puesta a prueba. La organización de partidos y movimientos políticos en una región en la cual conviven dificultosamente bosnios, serbios y croatas ha tenido como escenario elecciones y consultas populares, iniciándose un tímido proceso democrático representativo. Los sucesivos gobiernos elegidos han consolidado un orden institucional relativamente viable, no exento de tensiones sociales, ya que se trata de sociedades cuyas economías no se han mundializado del todo. No obstante, y al final de cuentas, es la vigencia del Tratado de Dayton el factor cuya constancia asegura la reconstitución de Bosnia-Herzegovina. Esta fragilidad podría compensarse con un mayor esfuerzo y despliegue geográfico de la PESD, en el sentido de que el fortalecimiento del Estado de Derecho, por ejemplo, podría ser concomitante a un mayor esfuerzo en la formación de recursos humanos, *in situ* o en universidades de los países miembros de la UE. Había que emular los buenos resultados en la formación y capacitación de las fuerzas de policía en los principales centros urbanos del país, con lo cual se cumplió uno de los “objetivos Petersburg”.

Al entrar en vigor el Tratado de Lisboa en 2009, la PESD se convirtió en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Por primera vez, se otorgaba a la UE una capacidad operativa de medios civiles y militares. Se configuró un Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el que además ostentaba una Vice-Presidencia de la Comisión Europea. Se le confirió toda la capacidad para hacerse cargo del Servicio Europeo de Acción Exterior y de Defensa. Por otro lado, el Tratado amplió las “Misiones de Petersburg” en materia de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, así como atribuciones en la prevención de conflictos y en los esfuerzos europeos en contra del terrorismo internacional. La implementación del Tratado introdujo otras dos novedades. Por lo pronto, la cláusula de asistencia mutua, en el sentido de que *“si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance”*. En la misma lógica se interpone la cláusula de solidaridad, la cual establece tajantemente que *“la Unión Europea y sus estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”*. De esta forma, la implementación del Tratado de Lisboa desde el 2009 configura la PESD como el arquetipo de un pacto de asistencia mutua que refuerza una acción de conjunto frente a coyunturas muy específicas. Ello, naturalmente, se condice con la naturaleza de la OTAN, cuya preeminente dimensión política pone en evidencia los principios de solidaridad y asistencia mutua. La dimensión militar de este tratado es instrumental de sus decisiones políticas y diplomáticas. Basta observar detenidamente las advertencias recurrentes de las autoridades de la OTAN a raíz de las presiones rusas en Ucrania y en la región báltica desde mediados de 2014. El despliegue de una fuerza de intervención rápida en los países bálticos es una decisión de consuno en el seno de la OTAN, aunque los efectivos sean esencialmente norteamericanos. Pero se trata de una decisión política, diplomáticamente efectiva y militarmente consolida-

da. El poder militar es instrumento de una voluntad política y siempre ha sido y será concebido en esa forma.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

Creado en 2010, es un organismo autónomo de la UE al servicio de la Alta Representante (AR) y cuyo objetivo es asesorarla en el desempeño de sus funciones. Es un auténtico cuerpo diplomático, compuesto por funcionarios provenientes de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo Europeo y, ciertamente, de los estados miembros de la Unión. La AR tiene la potestad para el nombramiento del personal del SEAE, el cual compone una administración central situada en Bruselas. El SEAE cuenta con una red de más de 140 delegaciones y oficinas en todo el mundo. Es preciso aclarar que el máximo órgano decisorio de la Unión Europea es el Consejo Europeo, que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los 28 países miembros y que cuenta con la asistencia de la AR para informarles de las cuestiones de política exterior. El Consejo Europeo se reúne al menos cuatro veces al año para definir los principios y las directrices políticas generales de la PESD, estrictamente ceñidos a los objetivos recogidos en el artículo 21 del Tratado de Maastricht.

En un plano inferior, los ministros de Asuntos Exteriores de los 28 estados miembros se reúnen una vez al mes en el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), para discutir sobre las cuestiones de política exterior en una agenda elaborada por la AR –que convoca y preside dicho Consejo– como por los propios ministros. Estas ocasiones son las más propicias para efectuar un seguimiento efectivo de los temas que los ocupan. Este Consejo puede adoptar unas Conclusiones sobre cualquiera de los puntos de agenda, fijando la postura oficial de la Unión al respecto. Además de estos eventos mensuales, los Ministros pueden reunirse en un CAE, convocado en forma extraordinaria, tal cual fueron los casos de Malí en 2013 o al tenor de la crisis griega desde principios de 2015.

La especial atención que merece la seguridad y la defensa regionales surgió en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 14 de diciembre de 2012 que, aunque se centró mayoritariamente en los efectos de la crisis griega, se hizo eco de la urgencia de incrementar la eficacia y la visibilidad de la PCSD. De una forma u otra, el Consejo estaba consciente de que su escasísima visibilidad repercutió negativamente en el rol que la UE intentó llevar adelante en el plano de la política internacional. Hay que añadir que esta preocupación ya era patente en la Cumbre de Helsinki del año 2000. Además de las carencias profesionales y técnicas en materia de defensa regional, era imprescindible proteger y fortalecer a la industria europea de la defensa. Hay que tener en cuenta que a este último respecto, la industria militar europea es altamente competitiva en el mercado internacional, por lo que merece los cuidados y prevenciones pertinentes. Se solicitó a la Alta Representante que presentara un informe preparatorio para la sesión del Consejo de diciembre de 2013. Este informe se hizo público el 15 de octubre y en él se explicitan las claves del contexto geopolítico actual, esto es, su volatilidad, el surgimiento de nuevos retos a la seguridad en forma de riesgos y amenazas, así como el aminoramiento de los Estados Unidos por la seguridad europea, habida cuenta del desplazamiento de sus posturas e intereses geoestratégicos hacia la región del Asia-Pacífico.

Con todo, en el campo estricto de la defensa, la UE sigue depositando su confianza en la Alianza Atlántica. Hay que aclarar que de sus 28 países miembros, 6 mantienen políticas de neutralidad o de no-alineación, mientras que 22 pertenecen a ambas organizaciones. Recordemos la salvaguardia que la Cláusula de Asistencia Mutua del Tratado de Lisboa hace de los compromisos adquiridos en el ámbito de la OTAN, al establecer *que "...los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los estados miembros, que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta"*.

Por otro lado, es muy significativo que, antes de su reunión de diciembre de 2013, el Consejo realizara un encuentro con el Secretario General de la OTAN, quien expuso los desafíos presentes y futuros de la seguridad, así como la satisfacción de la Alianza por los esfuerzos que actualmente está realizando la UE en este ámbito. Por su parte, el Consejo acordó a este respecto que *“la PCSD seguirá desarrollándose de forma plenamente complementaria con la OTAN en el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones.”*

Hay que destacar que la crisis económica ha implicado reducciones en los presupuestos de defensa de los países europeos y estadounidenses. Los Estados Unidos han readecuado el despliegue de sus fuerzas militares, desplazando el esfuerzo principal hacia Asia en detrimento de Europa. Europa, a su vez, debe asumir un creciente liderazgo en la resolución de conflictos en regiones de su interés, como el África Sub-Sahariana, pero siempre contando con el indispensable apoyo logístico de USA. Por todo ello, la UE es consciente de que debe asumir más responsabilidades en la gestión de la seguridad, puesto que los estadounidenses no están en condiciones de cubrirlas como antaño. En este ámbito, faltan presupuestos y pedagogía para explicar la existencia de riesgos y amenazas que indudablemente la UE deberá enfrentar a mediano y/o largo plazo.

A todo esto hay que añadir la necesidad de contar con un mínimo de estructuras de mando y control, así como de capacidades civiles y militares. A pesar de ello, la política de no duplicar estructuras que ya están en funcionamiento en la OTAN dificulta a la UE una intervención rápida y eficaz en los primeros estadios de las crisis. Aunque la idea es que la UE pueda disponer de los recursos de la Alianza por los acuerdos “Berlín Plus” de 2003, la realidad es que éstos sólo han podido ser implementados en la Operación Concordia (Macedonia) en 2003, con escasos 300 efectivos durante seis meses, y en la Operación Altea (Bosnia) de diciembre de 2004, con 7.000 efectivos.

Hay una abierta desconfianza de los países de la UE que no pertenecen a la OTAN, respecto a que la dirección estratégica y operacional europea se lleve a cabo desde el Cuartel General de la OTAN en Bruselas. La UE necesita un cuartel general permanente y decididamente autónomo, la mejor vía para resolver los temas de mando y control de los Estados Mayores militares, así como la participación de los gestores de las capacidades civiles para planear y conducir las operaciones europeas. Este cuartel general favorecería la rapidez en las intervenciones para evitar escaladas en las crisis, además que es una forma eficiente para con la gestión de crisis con un enfoque integral, tanto en su planeamiento como en su ejecución.

Para entender la escasa importancia que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tiene en el conjunto de las políticas y actividades que se realizan en el seno de la UE, nos basta con ver los recursos humanos dedicados en las actividades que asumen las instituciones de la Unión. De los más de 40.000 hombres y mujeres de los 28 países miembros que trabajan para la UE, más de 23.600 lo hacen en la Comisión Europea. Tan sólo unas 3.300 personas se dedican a la PESC y, de ellas, sólo 200 pertenecen al Estado Mayor de la UE. A esto hay que añadir la reciente creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que, con sus 140 oficinas abiertas a lo largo del mundo, aporta una mayor continuidad y coherencia a la Política Exterior y de Seguridad Común y, por lo tanto, también a la Política Común de Seguridad y Defensa. En los cinco años transcurridos entre 2003 y diciembre de 2008, la UE puso en marcha 23 operaciones de paz, mientras que entre 2009 y 2013 se han puesto en marcha sólo cinco operaciones: dos militares y tres civiles. La diferencia es notoria, y mucho más si tenemos en cuenta que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la UE dispone de mejores estructuras de decisión.

Todos estos datos nos indican que, al menos en los últimos cinco años, la PCSD ha bajado su peso específico dentro de la Unión, y también su

importancia tanto en la política europea como en la resolución de los conflictos regionales. Los motivos que pueden explicar esta disminución en el número de operaciones de la UE son las siguientes: la crisis económica y financiera de los países miembros de la UE, que obliga a recortar gastos en todas las partidas, y especialmente en aquellas que están más alejadas de la sensibilidad de la opinión pública, y la falta de un verdadero sistema de financiación de las operaciones con cargo a la Unión, que es consciente de la necesidad de mejorar en este ámbito.

Bibliografía

- Barbé, Esther, "The Evolution of CFSP Institutions Where does Democratic Accountability Stand?" *The International Spectator*, vol. 39, no. 2, April-June 2004.
- Barbé, Esther, *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Bonvicini, Gianni and Gian Luigi Tosato (Eds.) *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino: Giappichelli, 2003.
- Bretherton, Charlotte and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, 2nd edition, London: Routledge, 2004.
- Cameron, Fraser, *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and Future*, Sheffield: Sheffield Academic, 1999.
- Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen, and Brian White (Eds.) *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage, 2004.
- Cooper, Robert, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London: Atlantic Books, 2003.
- Crowe, Brian, "Europe's CFSP after Iraq", *International Affairs*, vol. 79, no. 3, May 2003. de Ruyt, Jean, «Un ministre pour une politique étrangère européenne», RSCAS Policy Paper no. 05/02, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, July 2005.

- Diedrichs, Udo, "The European Parliament in CFSP More than a Marginal Player?", *The International Spectator*, vol. 39, no. 2, April-June 2004.
- Eeckhout, Piet, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Ehrhart, Hans-Georg, (Hrsg.) *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik –Positionen, Perzeptionen, Probleme und Perspektiven*, Baden-Baden: NomosVerlagsgesellschaft, 2002.
- Elgstöm, Ole and Michael Smith, (Eds.) *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Routledge, 2006.
- Eliassen, Kjell, (Ed.) *Foreign and Security Policy in the European Union*, London: Sage, 1998.
- Esteve, F. y Pi, M. (Eds.), *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.
- Fernández Sola, N., "La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea", *Revista de Estudios Políticos*, n. 119, 2003.
- Gegout, Catherine, "The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002.
- Ginsberg, Roy, *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Lanham: Rowman and Littlefield, 2001.
- Gomez, Ricardo and John Peterson, "The EU's Impossibly Busy Foreign Ministers: 'No One is in Control'", *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, no. 1, Spring 2001.
- Hill, Christopher and Karen E. Smith, (Eds.) *European Foreign Policy: Key Documents*, London: Routledge, 2000.
- Hill, Christopher and Michael Smith, (Eds.) *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Hoffmann, Stanley, "Towards a Common European Foreign and Security Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 2, June 2000.

- Keens-Soper, Maurice, *Europe in the World: The Persistence of Power Politics*, Houndmills: Macmillan, 1999.
- Keukeleire, Stephan, "Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for a Restricted Crisis-Management Group", *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, no. 1, Spring 2001.
- Koenig-Archibugi, Mathias, "The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy", *The International Spectator*, vol. 37, no. 4, October-December 2002.
- Laatikainen, Katie Verlin and Karen E Smith, (Eds.) *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism's*, Palgrave, 2006.
- Lucarelli, Sonia and Ian Manners, (Eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, 2006.
- Mahncke, Dieter, Alicia Ambos, and Christopher Reynolds, (Eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Peter Lang, 2004.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, "The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union", *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, no. 3, 2002.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela,(Ed.) *The Future of the European Foreign, Security and Defence Policy after Enlargement*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006.
- Pappas, Spyros and Sophie Vanhoonacker, (Eds.) *The European Union's Common Foreign and Security Policy*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996.
- Petiteville, Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Sciences Po Les Presses, 2006.
- Piening, Christopher, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Boulder: Lynne Rienner, 1997.
- Politique Européenne*, no. 17, 2005, special issue on « A la recherche de la politique étrangère européenne », edited by Bastien Irondelle and Franck Petiteville.

- Smith, Hazel, *European Union Foreign Policy: What it is and What it Does*, London: Pluto Press, 2002.
- Smith, Karen E., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 2003.
- Telò, Mario, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Basingstoke: Palgrave, 2005.
- Tonra, Ben and Thomas Christiansen, (Eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, 2004.
- Wallace, William and Helen Wallace, *Policy-making in the European Union*, 5th edition, Oxford University Press, 2004.

El estado actual del proceso de integración europea

Por Thomas Lagathu*

En el contexto actual, uno puede preguntarse lo que aprendemos de la situación en Europa desde la relevancia intelectual de las teorías de la integración europea. No son tiempos fáciles para analizar con objetividad el proceso de integración europea.

Los problemas económicos y financieros que afectan a casi todos los países europeos adquieren una importancia y una urgencia tales en la agenda política y en la preocupación de la opinión pública, que se superponen a todo lo demás. Hablar de otros aspectos de la UE que no sean los relativos a las cuestiones económicas, parece como si careciera de interés. Sin embargo, la UE es un proceso aún en construcción, un proceso de integración todavía no finalizado. La UE se define más por lo que no es, que por lo que es: no es una estructura federal de estados; no es una confederación; no es un sistema de cooperación intergubernamental, aunque tiene un poco de todo eso.

Tras la última ampliación, la Unión Europea reúne a más de 505 millones de habitantes de 28 estados miembros y sus fronteras se extienden desde el Atlántico y el Mediterráneo occidental hasta Rusia, Ucrania o Turquía.

A la hora de mostrar el interés en el proceso de integración europea, hay una primera cosa que habría que tener en cuenta para valorar

* Cientista político

en su justa medida la dimensión de dicho proceso: el presupuesto económico comunitario y la escasa aportación de los estados miembros: sólo un 1% de la riqueza agregada de los distintos estados es compartida entre todos. Esa cantidad compartida supone algo más de 150.000 millones de euros anuales, de los cuales casi tres cuartas partes se destinan todos los años a financiar las políticas comunes (la política agraria y pesquera, y la de cohesión) y el resto se destina a financiar algunos programas (como el Erasmus plus) y la estructura administrativa de la Unión.

La UE pone a disposición de los gobiernos nacionales recursos económicos (en forma de fondos) e instrumentos normativos (en forma de reglamentos y directivas) para acompañar la aplicación de las respectivas políticas públicas. Hay países donde sus gobiernos saben aprovechar esas oportunidades mejor que otros, al tener el acierto de completar las políticas europeas con eficaces políticas propias; sin embargo, hay otros en los que los ingentes recursos que llegan de Bruselas son oportunidades perdidas, al no haber sabido utilizarlas sus gobiernos. Países contribuyentes netos como Austria se quejan de la situación y utilizan este argumento financiero para alimentar a la opinión pública y proponer una salida de la UE.

¿Cuál es la lógica del proceso de integración europeo?

Es un proceso de integración entre estados-nación previamente constituidos que se ha desarrollado de forma gradual y acumulativa, mediante acuerdos entre gobiernos nacionales (independientemente de su color político), que se han respetado como compromisos de Estado y que se han ido incorporando en los tratados originarios. Desde el Tratado de Roma, cada Consejo Europeo (Maastricht, Ámsterdam, Edimburgo, Niza, Lisboa...) ha puesto una pieza más en el edificio de la UE, sin haberse producido nunca vuelta atrás en los acuerdos adoptados.

Es un proceso de naturaleza política, lo que significa que el objetivo de la UE no ha sido limitarse a crear un espacio económico común, sino avanzar en la creación de políticas comunes y constituir organismos supranacionales de toma de decisiones

Es un proceso guiado por una lógica económica, en el sentido de que, desde sus inicios, se ha considerado necesario construir primero una base económica sólida para, sobre ella, avanzar en la integración política. Primero fue el Mercado Común, luego la creación de políticas comunes (como la agraria), más tarde fue la ampliación del mercado único y, finalmente, la puesta en marcha de la moneda única y la unión monetaria. Todos ellos han sido proyectos económicos, pero utilizados como base para avanzar en el proceso de integración política, mediante sucesivas ampliaciones a nuevos países. La incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, primero; la entrada de España, Grecia y Portugal, después; y, más tarde, la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia, eran ampliaciones donde se producía una sintonía entre la naturaleza política del proceso de integración y la base económica en que se sustentaba, ya que si bien esos países mostraban divergencias entre sus respectivas economías, sus modelos económicos de mercado convergían con los de los seis estados fundadores de la UE. Su incorporación significaba un fortalecimiento del espacio económico y permitía avanzar en la integración política. Sin embargo, la más reciente y extensa ampliación a los antiguos países del bloque socialista de la Europa del Este modificaba la lógica del proceso de construcción europea, por cuanto no estaba guiada por una lógica económica, sino motivada por razones de índole política, basadas en la voluntad de reunificar la Europa dividida por los resultados de la II Guerra Mundial.

¿Cuáles son los aspectos positivos del proceso de construcción europea?

Para contrarrestar el desánimo provocado por la actual crisis económica y financiera, hay que valorar los aspectos positivos del proceso de construcción europea. Por eso hay siete dimensiones que pueden ser analizadas:

1° dimensión: Territorial

No hay duda de que en estos cincuenta años de la UE se ha producido un avance significativo al haberse ampliado sus fronteras territoriales, multiplicando casi por cinco el número de estados miembros (incluyendo a Croacia, que entró en julio de 2013). Además, se prevé nuevas incorporaciones en la próxima década (ej.: Serbia), quedando abierto el debate sobre la entrada de Turquía.

2° dimensión: Jurídica

Ahí los avances son indudables, al haberse codificado los grandes tratados y haberse incorporado en el sistema jurídico comunitario la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3° dimensión: Política

Aquí se ha producido un importante avance en la integración, al dotar al Parlamento Europeo de mayores competencias en los procesos de toma de decisiones dentro de la UE. Otros cargos creados por el Tratado de Lisboa, como el de Presidente del Consejo (encarnado hoy por el polaco Donald Tusk) o el de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad (ocupado por la italiana Federica Mogherini), aún están pendientes de pasar la prueba de la eficiencia.

No obstante, hay serias dudas sobre el buen funcionamiento del Ejecutivo de la UE (presidente de la Comisión, presidente del Consejo, *troika* comunitaria y presidente de turno del Consejo Europeo).

Los cambios introducidos en el sistema de votación en el Consejo (ampliando la mayoría cualificada a gran parte de las áreas de decisión) suponen un significativo paso adelante en el necesario proceso de adaptación de los mecanismos institucionales para gestionar la UE. También lo es la extensión del sistema de “cooperación reforzada”, ya que permite que la UE avance en la integración, aunque sea con el acuerdo de sólo un grupo de países.

La clara delimitación de competencias entre las instituciones comunitarias y los estados miembros, así como la definición del papel de los Parlamentos nacionales en los procesos de decisión, han sido también pasos importantes en la construcción del edificio institucional, al igual que la potenciación del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social.

4° dimensión: Económica

Cabe destacar la creación de políticas comunes (como la agraria y pesquera, y la de cohesión), que han permitido, con sólo un 1% del PIB, contribuir a la consolidación del llamado “modelo rural europeo” (basado en explotaciones agrarias modernizadas de tipo familiar y en la existencia de un tejido social y económico vivo y dinámico en los territorios).

Asimismo, la unión monetaria, a pesar de todos los problemas que muestra hoy en su funcionamiento, ha contribuido a la estabilidad económica de la UE y a la extensión de una cultura de disciplina presupuestaria en las economías nacionales.

La Estrategia 2020 pretende además, con su triple apuesta de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, aumentar la eficiencia de

los recursos invertidos, evitando su dispersión y concentrándolos en aquellas áreas donde se vean con claridad las oportunidades de crecimiento que permitan a la UE situarse en posiciones de competitividad en unos mercados cada vez más abiertos.

5° dimensión: Internacional

Si bien se han dado pasos significativos en la definición de una política exterior y de seguridad común (con la creación de la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad y con el reconocimiento jurídico de la UE como entidad capacitada para firmar acuerdos internacionales), la realidad nos indica las dificultades que encuentra la Unión para que esa política pueda ser factible en la práctica. No obstante, se podrían dar pasos en la dirección de hacer que la UE participe con voz propia en algunos organismos multilaterales (G-20, FAO, FMI, Banco Mundial, OIT...) y no, como hasta ahora, a través de sus estados miembros.

6° dimensión: Social y Cultural

Los avances en esta área son muchos. Se han dado pasos importantes en el ámbito de la ciencia y la cultura, a través de programas de intercambio (como el Erasmus), de la puesta en marcha de la carta de Bolonia (poniendo las bases del espacio universitario europeo) o del desarrollo del programa marco de la UE en temas de I+D (que está ya en su octava edición con Horizon 2020 y que ha permitido la creación de redes europeas en los distintos campos de la ciencia). Los programas de cooperación son también buenos ejemplos de la vocación europea de ir más allá de la integración económica y profundizar en el terreno de la cultura y el desarrollo.

7° dimensión: Ética

La ampliación de la UE a los PECO y a los países balcánicos no puede entenderse si no es por un impulso ético.

Aun así, el estado actual del proceso de integración europea se caracteriza por la coexistencia de dos dinámicas de integración: de un lado, una dinámica de *integración comunitaria*, cada vez más limitada a las viejas políticas comunes y de otro lado, una dinámica de *cooperación intergubernamental*, basada en el principio de la subsidiariedad y en la coordinación de las políticas nacionales. Sin embargo, la singularidad y el atractivo de la UE radican precisamente en haber sabido conciliar la dimensión económica y las dimensiones política y social, y todo ello envuelto en un impulso ético y moral.

Y esto es así porque el futuro de la UE pasa por ser capaz de avanzar en una doble dirección: por un lado, hacia arriba, en la dirección de seguir concentrando el poder político en las instituciones de Bruselas, lo que implica una cesión gradual de soberanía por parte de los estados miembros; y, por otro lado, hacia abajo, en la dirección de descentralizar el proceso de implementación de las políticas comunes para hacer posible y eficaz su aplicación en los diversos territorios europeos. Es precisamente en este proceso de descentralización donde las regiones, los territorios locales y los actores que los vertebran tienen, gracias al principio de subsidiariedad, un espacio propio para desarrollar sus capacidades y aprovechar las oportunidades que se les presentan.

Es en la síntesis entre la integración supranacional y la descentralización nacional/regional/local, donde se juega el futuro de la UE y es en ella donde existe posibilidad real de que el proyecto europeo pueda conciliar de nuevo las dimensiones política, económica, social y ética que le caracterizaron.

Sin políticas europeas los distintos estados difícilmente pueden responder por sí solos a los enormes desafíos que han de afrontar en un mundo cada vez más abierto e interdependiente, pero también es verdad que sin la participación de la ciudadanía, esas políticas no sólo carecerían de legitimación social y política, sino que, en muchos casos, serían ineficientes a la hora de aplicarlas en los territorios.

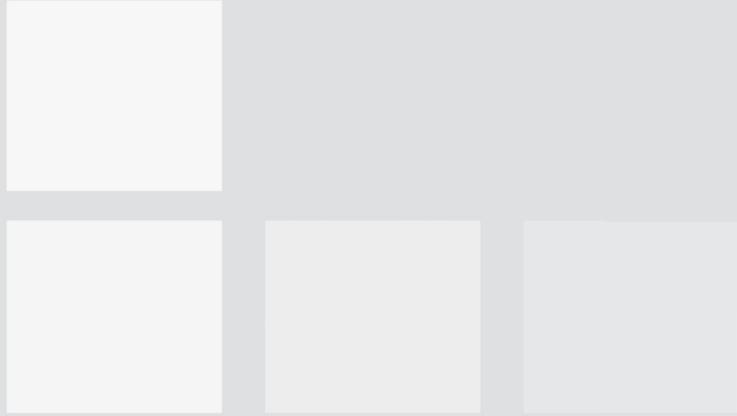
La ciudadanía europea debe servir para garantizar derechos y deberes concretos en el triple plano de la libertad, la seguridad y la justicia, así como para asegurar el acceso a los servicios públicos básicos a nivel europeo. Para los ciudadanos, las ventajas de la adhesión no se limitan ya a las libertades de mercado. La diversidad cultural sustenta la unidad europea.

En el estado actual del proceso de integración europea, la principal contribución que la Unión puede hacer a la seguridad mundial es trabajar activamente en favor del desarrollo sostenible a escala planetaria, mediante una combinación de cooperación internacional y de buenas políticas internas.

La UE ampliada, que ya es una potencia comercial de primer orden, el mayor donante de fondos a escala mundial y un socio activo en la negociación de normas multilaterales, verá su papel considerablemente reforzado y su influencia potenciada en los tres pilares del sistema de gobernanza económica –el comercio, las finanzas y la fijación de normas– desde el momento en que asegure una verdadera representación única de cara al exterior.

La UE es un gran centro de oportunidades para los estados miembros, pero para aprovecharlas hay que trabajar duro, dedicar mucho tiempo, preparar los temas con seriedad y profesionalidad, cumplir los compromisos y, sobre todo, establecer relaciones y mostrar mucha capacidad de diálogo.

Y como lo planteaba el escritor francés Antoine de Saint-Exupéry: “En lo que respecta al futuro, nuestra tarea no es predecirlo, sino hacerlo posible”.



II. LOS ESTUDIOS EUROPEOS Y REGIONALES

Los estudios europeos en América Latina: un enfoque interdisciplinario

Por Günther Maihold*

La crisis que aqueja actualmente a la Unión Europea (UE) ha afectado también profundamente a la enseñanza y la investigación sobre un área que tradicionalmente en las universidades de la región encuentra su lugar en los departamentos de historia y de lenguas. Pocos institutos de enseñanza superior logran cubrir como materia especializada el Derecho Europeo en su Facultad de Derecho u ofrecer cursos sobre Europa Central y Oriental, ya que tradicionalmente se identifica “Europa” con la Europa Occidental, equiparado con las dinámicas políticas, sociales e históricas desde las capitales como París, Londres, Madrid, Berlín o Roma. Así, la percepción latinoamericana de Europa no logra visualizar adecuadamente las raíces europeas de Rusia, el papel de nuevos miembros como Estonia, Letonia y Lituania o Bulgaria y Rumania en la UE y la necesidad de los países de la región de establecer relaciones efectivas con estas naciones tan alejadas de la realidad del subcontinente latinoamericano, que “representan casi un tercio de los miembros de la UE. Sin embargo, en el mejor de los casos, el comercio latinoamericano y caribeño con esta zona representa un 6% del total registrado con la UE” (Silva Parejas 2014: 34). Europa en toda su extensión geográfica y complicación histórica antes y después de la Guerra Fría es a veces tema de los expertos europeístas, pero este grupo tiene dificultades por expandir su presencia más allá de este círculo académico. Por lo tanto, parece inevitable abrir la visión más allá del espacio de la

* Colegio de México

UE con sus 28 países miembros y sus 500 millones de ciudadanos e incluir, por ejemplo, los 47 estados europeos con sus 820 millones de ciudadanos, representados en el Consejo de Europa (Liebert 2015: 2).

¿Qué son los Estudios Europeos?

Al revisar el debate por la dedicación académica para con Europa pueden identificarse dos corrientes diferentes: Por un lado, la tradición estadounidense de concebir en muchos *Centers for European Studies* un interés primordial en la estructura y la cultura de toda Europa, mientras en el caso del mismo continente europeo se ha ido configurando una tradición de estudios europeos que se está centrando en la dinámica de la integración europea, enfocando de esta manera el desarrollo político e institucional de la misma UE (Beichelt 2006). Con estas dos orientaciones va en paralelo también una ubicación diferente en cuanto al paradigma analítico que anima los estudios correspondientes: Mientras que en muchas universidades de EE.UU. y –por extensión, también en América Latina– se cubre “Europa” en los departamentos de historia como parte de la historia universal o en la carrera de relaciones internacionales como parte de la teoría integracionista; es decir, en un acercamiento ligado a una disciplina particular podemos constatar, para el caso europeo, que los estudios europeos siguen a un modelo de conocimiento trans y multidisciplinar, que combina en sus programas elementos de las ciencias políticas, del derecho, economía y estudios culturales. Así, los estudios europeos se conciben como una “abrazadera” entre las investigaciones de diferentes disciplinas con una visión de enseñanza orientada hacia el uso práctico de los conocimientos. Siguiendo a esta conceptualización, los estudios europeos tratan de superar la segmentación disciplinaria y asumir de entrada un acercamiento de perspectivas múltiples.

Estudios Europeos: entre estudios de área y paradigma integracionista

En materia de estudios europeos encontramos no solamente paradigmas de corte teórico centrales, como la teoría de las instituciones o todas las aportaciones teóricas del paradigma de la integración (Beichelt et al. 2006); más bien podemos afirmar que nuevas aportaciones a la teoría política han encontrado su punto de partida en los estudios europeos, como son los debates sobre gobernanza, la investigación sobre la europeización, la UE como sistema político, los análisis constructivistas, multi-nivel y de redes. Desde esta perspectiva, queda claro que los estudios europeos no pueden limitarse a “estudios de la UE”, la cual naturalmente forma parte sustantiva del planteamiento, pero no lo abarca en su totalidad. Europa no solamente puede pensarse desde su “finalidad” en el proceso integracionista, sino que tiene que concebirse también desde sus múltiples raíces, que tampoco se completan con una visión de naciones, sino que tienen que incluir también sus culturas sub-nacionales y sus sistemas simbólicos (Beichelt 2006: 217).

La dinámica de los Estudios Europeos en América Latina

Durante los últimos años se ha podido identificar un estancamiento y hasta una pérdida de presencia de los estudios europeos en la investigación y la enseñanza en las universidades de América Latina. De tal manera, nos encontramos ante un panorama de estudios europeos en las universidades latinoamericanas con esfuerzos muy individualizados de los respectivos docentes, organizados mayoritariamente de acuerdo a ciertas disciplinas. La presencia de cursos de post-grado en estudios europeos es muy limitada, de manera que “Europa” carece de presencia institucionalizada y visibilidad científica. La mayoría de los docentes no pueden dedicarse en tiempo completo a los estudios europeos, ya que tienen que cubrir otras áreas temáticas más allá de

sus clases sobre la UE y/o Europa, por lo cual su individualización es una de las mayores limitaciones para desarrollar más amplias capacidades y conocimientos. Pocas universidades en la región han sido capaces de establecer un Instituto de Estudios Europeos o lograr una Cátedra especializada Jean Monnet sobre estas materias.

A pesar del fomento que ofrece el programa Jean Monnet, que nace en 1990 con el objetivo de “promover el conocimiento sobre integración europea a un nivel mundial”, se ha podido detectar la dificultad central para muchos profesores de universidades latinoamericanas con especialización en estudios e integración europeos de poder alcanzar el mínimo de 90 horas por curso académico sobre Europa, para poder alcanzar los apoyos prestados para una Cátedra Jean Monnet. Con la integración del programa Jean Monnet en las actividades del nuevo programa europeo de educación y formación 2014-2020 Erasmus+ de la UE¹ se han abierto nuevas oportunidades también para investigadores latinoamericanos.

El proyecto IESLA (Interdisciplinary European Studies in Latin America)

Este proyecto, financiado por la UE como Acción Jean Monnet, está dirigido a profesores universitarios avanzados en estudios europeos, con el afán de ampliar la cobertura temática con una perspectiva interdisciplinaria. La metodología del proyecto se basa en la participación, el intercambio de experiencias y la interdisciplinariedad y se construye desde el anhelo de fortalecer la excelencia en la enseñanza y la investigación en los estudios europeos por medio de acercamientos interdisciplinarios e interculturales. La solicitud para el financiamiento del proyecto fue presentada a la UE por la Universidad de Costa Rica, en coordinación con tres docentes universitarios alemanes, delega-

¹ http://ec.europa.eu/education/opportunities/jean-monnet/index_es.htm

dos a universidades latinoamericanas², y aprobado como acción Jean Monnet³. Los participantes fueron seleccionados en base a una convocatoria abierta, utilizando las conexiones del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), redes académicas en la región como las asociaciones ECSA (European Community Studies Association) y los congresos de EUSA (European Union Studies Association), así como en base a contactos personales.

El objetivo del proyecto es lograr establecer una red multinacional de docencia en estudios europeos interdisciplinarios, tratando de salvar por esta vía la precaria existencia de estudios europeos en diferentes facultades. Con el grupo de estudiosos que se logró conformar en una conferencia inicial, celebrada en San José/Costa Rica, en la sede de la Universidad de Costa Rica, del 9 al 13 de febrero de 2015, se anhela conformar una mayor presencia de temas europeos en los currículos de sus universidades y proporcionar posibilidades oportunas y materiales para expandir su oferta de cursos en estudios europeos.

Para avanzar en el desarrollo de mayores capacidades universitarias es oportuno también enfocar nuevos acercamientos en las relaciones europeas con América Latina. Por lo tanto, se está incluyendo en los trabajos de la red, módulos de intercambio de material de enseñanza, en una plataforma de aprendizaje por internet con inclusión de módulos y cursos, conectando así diferentes experiencias nacionales. En este sentido, IESLA trata de promover los siguientes elementos:

- conocimientos de trabajo conjunto en contextos internacionales e interdisciplinarios;

² Se trata del Dr. Florian Koch, Universidad del Norte/Baranquilla-Colombia, el Dr. habil. Werner Mackenbach, Universidad de Costa Rica y el Prof. Dr. Günther Maihold, del Colegio de México, A.C.

³ Cfr. Project Title: Interdisciplinary European Studies in Latin America, Reference 553331-EPP-1-2014-1-CR-EPPJMO-PROJECT. El texto siguiente se base en los elementos de esta solicitud y los avances del proyecto.

- conocimientos de diferentes técnicas de presentación;
- conocimientos de diferentes percepciones de la idea de Europa, su presencia internacional y sus relaciones con América Latina;
- comprensión de los diferentes tipos de argumentos en el debate sobre Europa y su futuro como poder social, económico, cultural y político;
- comprensión de las precondiciones del ambiente político y cultural contemporáneo en Europa, con base en un entendimiento de la historia de la idea de Europa;
- comprensión de la situación actual de las relaciones entre Europa, la UE y América Latina, con respecto a su relevancia cultural, social y política;
- diseño de módulos de enseñanza en Estudios Europeos Interdisciplinarios.

Para poder acercarse a estos objetivos de carácter interdisciplinario se trata de combinar los contactos personales del núcleo de docentes participantes de la conferencia de febrero de 2015 en San José con la comunicación basado en la red y una plataforma de intercambio para estimular la circulación de conocimientos y experiencias prácticas. Esta estrategia se construye desde tres pasos centrales:

1. La conferencia “Estudios Europeos Interdisciplinarios en América Latina”,⁴ que reunió docentes universitarios con el objetivo de intercambio de experiencias en la enseñanza, el desarrollo de nuevos métodos y el debate sobre los obstáculos para profundizar la presencia de los estudios europeos en las universidades latinoamericanas. En el marco de la actividad concurren participantes de México, Costa Rica, Colombia, Argentina, Guatemala, El Salvador, Honduras, Ecuador, Perú y Chile, quienes intercambiaron sus experiencias con profesores universitarios de Europa. Es en este

⁴ <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2015/02/23/ucr-fortalece-capacidad-para-la-investigacion-de-temas-europeos.html>

contexto que fue evidente la necesidad de visualizar las diferencias profundas entre universidades públicas e instituciones de enseñanza de carácter privado-comercial, en las cuales la generación de ingresos en cursos obligatorios con suficiente participación de alumnos se vuelve un reto central.

2. En un segundo paso se pretende desarrollar una plataforma virtual que ofrezca material de enseñanza y propuestas metodológicas para profesores interesados en ampliar sus cursos en materia de estudios europeos. La plataforma contendrá documentación sobre las actividades de IESLA, entrevistas sobre la situación de los estudios europeos en América Latina, material sobre enfoques temáticos como las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la crisis de la UE y sus repercusiones en los estudios europeos, al igual que proyectos y materiales de enseñanza. Esta plataforma recoge también los documentos presentados en la conferencia y estará abierta a todos los interesados que deseen registrarse.
3. La tercera parte consistirá en una conferencia de evaluación de los resultados de las dos partes anteriores y servirá para identificar posibles pasos adicionales para intensificar y desarrollar la futura cooperación entre universidades latinoamericanas con cursos en estudios europeos.

Hasta la fecha no existen redes estables de investigadores sobre estudios europeos en América Latina, por lo cual esta iniciativa aspira a fortalecer la construcción de estos vínculos académicos entre docentes y profesores, con la creación de un núcleo desde el cual podrían generarse nuevos lazos entre universidades de la región. Un punto de partida podría consistir en el análisis de las similitudes y diferencias entre los procesos integracionistas de la región como son el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la CAN (Comunidad Andina), UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), ALBA (Alianza Bolivariana para

los Pueblos de Nuestra América) o la Alianza del Pacífico (entre México, Colombia, Perú y Chile) con el proceso europeo, lo cual facilitaría comprender principios y límites de estos formatos. Igualmente habrá que incluir la dimensión cultural y semántica en cuanto a temas centrales como la transferencia de soberanía, el papel cambiante del estado nacional y el papel de los parlamentos supranacionales. Una revisión crítica de las relaciones euro-latinoamericanas permite detectar que los conceptos clave y su entendimiento son diferentes en Europa y América, por lo cual se desea inducir a los estudiosos a una definición sensible a los contextos y la translación de claves conceptuales como estado-nación, territorialidad, liderazgo y gobernanza.

La enseñanza sobre aspectos centrales de la UE, como son las instituciones europeas, el proceso de toma de decisiones, la política de cohesión y la gobernanza multi-nivel, representan el canon clásico. El proyecto IESLA aspira a ampliar este acercamiento y abrirlo hacia los estudios interdisciplinarios de la realidad europea, también más allá del proceso integracionista. Por lo tanto, desea inducir a una revisión de los planes de estudio en esta materia y evaluar las posibilidades de mayor alcance, con base en el intercambio de módulos y conferencias, para facilitar una docencia más rigurosa y especializada en las respectivas universidades. El aprendizaje de un diseño interdisciplinario de estudios europeos permitirá a los participantes de este proyecto repensar los temas básicos de los estudios europeos y revisar las metodologías empleadas, sean estas técnicas cuantitativas o cualitativas.

Bibliografía

Beichelt, Timm / Choluj, Bozena / Rowe, Gerard et al. (2006): "Einleitung: was heißt und zu welchem Ende studiert man Europa-Studien?" En: Timm

Beichelt / Bozena Choluj / Gerard Rowe u.a (eds.): *Europa-Studien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, pp. 7-44.

- Beichelt, Timm (2006): "Politikwissenschaftliche Europa-Studien: was können, was sollen sie leisten?" En: *Integration*, vol. 29, pp. 213-218.
- CIDOB/ECSA/IWE (2014): *Estudio sobre América Latina, el Caribe y Europa Central y Oriental: Potencial para el intercambio económico*, Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Liebert, Ulrike (2015): "Was ist Europa? Zur Einführung in die interdisziplinären Europastudien". En: Ulrike Liebert/Janna Wolff (eds.): *Interdisziplinäre Europastudien. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, pp. 1-27.
- Silva Parejas, María Cristina (2014): *La Asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea desde una perspectiva latinoamericana. Estudio de caso*, Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Cumbre Académica ALCUE. La vertiente académica en las relaciones eurolatinoamericanas

Por Jorge Quevedo*

Introducción

A partir de la Cumbre de Río de 1999, se inicia la construcción del espacio eurolatinoamericano, entendiéndolo como el avance cualitativo de un proceso de profundización de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), con objeto de optimizar los vínculos tantas veces repetidos de valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Se debe consolidar un espacio eurolatinoamericano por la necesidad de responder a la globalización a través del desarrollo y exportación del modelo europeo de sociedad del bienestar en donde sea posible (Aldecoa, 2002).

La Asociación Estratégica Birregional (AEB) fue el instrumento para desarrollar el proceso de acercamiento entre las regiones de la Unión Europea y América Latina y El Caribe. La puesta en marcha del sistema de cumbres eurolatinoamericanas sirve de acicate para un mayor entendimiento mutuo y el diálogo birregional, con la idea de consolidar la Asociación Estratégica Birregional. Aunado a las cumbres eurolatinoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno se ha desarrollado un esquema de “cumbres paralelas” que mejoran la comunicación en determinados sectores de las relaciones, como por ejemplo: la Asamblea Parlamentaria Eurolat, la Cumbre Empresarial ALC-UE, el Encuentro

* Universidad de Guadalajara, México

de la Sociedad Civil Organizada. Igualmente, han incursionado nuevos foros como la Cumbre Académica, la Cumbre Judicial y la Cumbre de medios de comunicación, entre otras (Ortiz, 2013).

La Cumbre Académica tiene su punto de partida formal en la Cumbre eurolatinoamericana de Santiago de Chile, en 2013. En la misma Declaración de Santiago se toma nota de la realización de la primera Cumbre Académica eurolatinoamericana y se plantea la importancia de la contribución a los programas de educación superior a través de la cooperación académica y la movilidad internacional de estudiantes, personal académico e investigadores eurolatinoamericanos. Asimismo, se recalca la importancia de las inversiones en el campo de la educación superior, investigación e innovación, que pueda promover el crecimiento, empleo y desarrollo sustentable en el espacio eurolatinoamericano (Declaración de Santiago, 2013).

Lo anterior lleva a examinar el incipiente origen y la estructura de la Cumbre Académica y su grado de injerencia en la consolidación de la Asociación Estratégica Birregional eurolatinoamericana. El objetivo de la Cumbre Académica es consolidar un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Las aportaciones que se pueden desprender de la vertiente académica de las relaciones eurolatinoamericanas resultan esenciales para la consecución de los objetivos planteados en la misma Asociación Estratégica Birregional. En este tenor, los planteamientos a partir de la Cumbre de Madrid de 2010 son claros: la innovación tecnológica para el desarrollo sostenible y la inclusión social, los cuales se convierten en la apuesta de ambas regiones –sobre todo de la europea– para la salida a la crisis económica y financiera de algunos países de la eurozona y la reactivación del comercio mundial (Quevedo, 2010).

La creación del Foro Académico Permanente América Latina y el Caribe-Unión Europea (FAP-ALCUE) es un paso muy significativo en la con-

creción de un verdadero Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación. Lo anterior es resultado de la iniciativa de un entusiasta grupo de académicos e investigadores de ambas regiones, los cuales han dado el soporte y seguimiento necesarios para la validación de la Cumbre Académica ante los Jefes de Estado y de Gobierno y ante la opinión pública eurolatinoamericana.

Iniciativa de una Cumbre Académica ALCUE

La propuesta de creación de un Espacio Común de Educación Superior ALCUE tiene su punto de partida en la Declaración de Río (1999) de la I Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y ALC, donde se propone la creación de este espacio. Para llevar a cabo lo anterior se desarrolla el año 2000 la primera Conferencia Ministerial de los países de la UE y ALC sobre Enseñanza Superior, que se llevó a cabo en París, en noviembre. Dicha cumbre de ministros en París señala la necesidad de un marco de acción para una cooperación profunda que favorezca la emergencia de un “Espacio de Enseñanza Superior Unión Europea-América Latina-Caribe” (Conferencia Ministerial, 2000).

En esta reunión de ministros se plantea un Comité de Seguimiento de un futuro Espacio de Educación Superior ALCUE, para lo cual, y aunado a la II Cumbre ALCUE de Madrid de 2002, se propone un Plan de Acción 2002-2004. En el 2005 se lleva a cabo la segunda reunión de ministros de Educación en Guadalajara, México. Allí se siguen los trabajos iniciados en París y se evalúa el Plan de Acción 2002-2004. Se reafirma la propuesta de construir un espacio común de educación superior ALCUE, en un horizonte 2015, a través de catorce estrategias puntuales y con un Comité de Seguimiento con el Plan de Acción 2005-2008 (Conferencia Ministerial, 2005).

El Comité de Seguimiento del Espacio Común ALCUE, en materia de Educación Superior, ha celebrado cuatro reuniones desde la Cumbre

de Guadalajara. En 2005, el Comité duplicó el número de sus miembros al sumar a cinco nuevos países (Colombia, Nicaragua y Jamaica, por parte de América Latina y del Caribe, y Polonia y Portugal, por parte de la UE) a los cinco países precedentes (Brasil, México y San Cristóbal y Nieves, por parte de ALC, y Francia y España, por parte de la UE). El Comité creó una etiqueta ALCUE para certificar que las acciones de cooperación en materia de educación superior cumplían con los requisitos convenidos en París.

Con base en el acuerdo marco firmado en Guadalajara en 2004, el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y la Asociación Europea de Universidades (EUA) se encontraron en Oviedo (España) los días 10 y 11 de abril de 2006, en representación de las universidades de sus respectivas regiones, para definir las prioridades de la cooperación en materia de educación superior e investigación, tales como fomentar el desarrollo de los recursos humanos, desarrollar la colaboración y las asociaciones en el ámbito de la investigación interinstitucional innovadora, mejorar la cooperación con la actividad comercial y las empresas, incrementar la movilidad de los estudiantes, investigadores y personal académico y mejorar la garantía de calidad entre las regiones, así como para discutir acciones concretas, mismas que quedaron plasmadas en la Declaración de Asturias (2006).

Con el apoyo del Grupo de Coímbra y del Grupo de Montevideo, los rectores de universidades de la UE y de ALC se reunieron bajo la iniciativa de la Universidad de Leiden (19 y 20 de enero de 2006) y adoptaron la Declaración de los Rectores de Leiden, donde se identificaron dos temas cruciales en cuanto a la cooperación en materia de educación y de investigación: la facilitación de la movilidad a nivel académico y de investigación, y la instauración de una cooperación estratégica en áreas prioritarias para trabajar en aras de la creación de un espacio común del conocimiento ALCUE. La tercera reunión de ministros de Educación ALCUE se celebró en Madrid 2007. Todo lo

anterior es un esfuerzo desde la vertiente oficial a través de los ministros de Educación y otros entes gubernamentales de ambas regiones.

La Cumbre Académica ALCUE hace su aparición en la primera Cumbre CELAC-UE de Santiago de Chile, 2013. Detrás de la Cumbre Académica existe un gran proceso colaborativo y de sinergia entre instituciones de educación superior, universidades, centros de investigación, así como profesores e investigadores y rectores de ambas regiones que han apoyado el despegue de la misma. El objetivo de la Cumbre Académica es la creación de un Espacio común Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Lo anterior tiene validez ante un contexto donde muchos estados apuestan por la innovación, la ciencia y la tecnología como motor de crecimiento económico, que ha llevado a la consolidación de un nuevo modelo productivo a nivel internacional: la economía del conocimiento.

El modelo de la economía del conocimiento pretende que la economía de un país se sustente de manera predominante en la producción, distribución y uso del conocimiento y la información. El uso y la creación de conocimiento pueden incrementar la capacidad de los factores de producción tradicionales e incluso puede transformarlos en nuevos productos y procesos (OCDE, 1996). Un factor que sobresale en este nuevo modelo de economía del conocimiento se refiere al sistema de innovación y la creación de nuevos conocimientos que les corresponde principalmente a los centros de investigación, universidades y otras organizaciones que asimilan el conocimiento, lo adaptan a las necesidades locales y crean un nuevo conocimiento (Fundación este país, 2005).

Ante este escenario de economía de conocimiento a nivel mundial, destaca la iniciativa Europa 2020 de la UE, que busca apoyar el empleo, la productividad y la cohesión social en Europa. Dicha propuesta trata de enfrentar el periodo de transformación que vive la UE, deri-

vado del contexto globalizador, la crisis económica, el cambio climático y el envejecimiento de su población. Su objetivo es alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la UE. Inteligente, porque se pretende desarrollarlo a partir de los conocimientos y la innovación; sostenible, porque se buscan economías más verdes; e integrador, porque se orienta a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial. Para desarrollar lo anterior, la UE prevé la aplicación de siete iniciativas emblemáticas que deben aplicarse a escala de los estados miembros, en la que sobresale: Unión por la innovación (Comisión Europea, 2010).

Para llevar a cabo la propuesta de Europa 2020 la UE tiene como base de actuación el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el Espacio Europeo de Investigación (EEI), los cuales sirven de ente aglutinador de ciencia, tecnología e innovación en la UE, que ha logrado consolidar un interesante proceso de convergencia en educación e investigación a través de su Espacio Europeo de Educación y Espacio Europeo de Investigación¹. En el caso de América Latina y El Caribe, se identifican diversos sistemas educativos a nivel subregional y regional, lo cual conlleva problemas de equivalencias y reconocimientos de títulos y grados de educación superior, lo anterior aunado a un variado repertorio de entes educativos públicos y privados, que complican más el escenario². Con lo anterior, se pueden identificar las asimetrías de convergencia educativa entre ambas regiones.

¹ El Proceso de Bolonia en la Conferencia de Bergen de 2005 hace referencia a la importancia de la vinculación entre el Espacio Europeo de Educación y el Espacio Europeo de Investigación, donde se señala el valor del apoyo de la educación superior para el desarrollo económico y cultural de nuestras sociedades, así como para la cohesión social.

² Se puede decir que existen varios espacios latinoamericanos de educación superior: el espacio iberoamericano, latinoamericano y subregional, por lo que no existe un ente aglutinador eficaz de un espacio educativo latinoamericano de educación superior. La integración en materia de educación superior en América Latina y El Caribe se puede caracterizar por una estructura caótica, fragmentada y superpuesta.

La propuesta de una Cumbre Académica surgió por iniciativa de varios profesores e investigadores de ambas regiones del Atlántico con la idea de generar opinión y debate, así como buscar sinergias sobre los temas de educación, generación de conocimiento e innovación dentro del espacio eurolatinoamericano³. El lanzamiento de una primera Cumbre Académica ALCUE tenía la valiosa importancia de convertirse, en cierta manera, en la “cuarta pata de la mesa”, en conjunto con otros foros como el empresarial, de la sociedad civil y las cumbres gubernamentales, y surge con el objetivo de servir de acicate para la consolidación y profundización de las relaciones eurolatinoamericanas y de la Asociación Estratégica Birregional.

Se toma como base el objetivo de crear y apoyar el empleo y la productividad a través de la aplicación del conocimiento, que se convirtiera a su vez en piedra angular en las relaciones eurolatinoamericanas de cara al futuro. Tomando como base la experiencia del Espacio Europeo de Educación e Investigación, para generar un Foro Académico eurolatinoamericano que pueda llevar a la conformación de un Espacio Euro-latinoamericano de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación toma una mayor relevancia en un escenario de economía del conocimiento que impacta al sistema internacional actual (Revista Eurolat, 2012). De esta manera, el Instituto de las Américas de París (IdA), Francia, y el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), de Santiago de Chile, toman la estafeta en 2012 y convocan para junio de ese mismo año a un seminario preparatorio para sentar las bases de la primera Cumbre Académica, a realizarse de forma previa a la Cumbre CELAC-UE de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile, en enero 2013.

³ El germen que llevo a la propuesta de creación de un Foro Académico y posterior Cumbre Académica Unión Europea- América Latina y El Caribe, surge en el seminario internacional ALCUE “De Madrid a Santiago evolución y perspectivas para la agenda estratégica UE-ALC”, Sede CEPAL, Santiago de Chile, 28-29 de junio de 2011.

Cumbre Académica y Foro Académico Permanente ALCUE (FAP-ALCUE)

La primera Cumbre Académica ALC-UE se realizó en la Universidad Central de Chile, los días 22 y 23 de enero de 2013. Se dieron cita alrededor de 620 profesores, investigadores, rectores de universidades, de más de 220 centros de investigación e instituciones de educación superior de ambas regiones, que debatieron en torno a cinco temas: a) Realidad y perspectivas de la Asociación Estratégica ALC-UE; b) El desarrollo del Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior. Políticas, programas y mecanismos (movilidad, reconocimientos y titulaciones); c) La cooperación en ciencia, tecnología, investigación e innovación y el programa Horizonte 2020. Políticas, programas y mecanismos; d) Forjando una Asociación efectiva entre el mundo académico y el mundo de las políticas públicas y, e) Relación Universidad-Empresa para la formación profesional, la innovación y la transferencia tecnológica.

Las principales conclusiones fueron: trabajar en pro de consolidar un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación. Para lograr lo anterior se propuso crear el Foro Académico Permanente ALC-UE (FAP-ALCUE), que asegure la continuidad, el seguimiento y la promoción de las actividades conjuntas y, en particular, que contribuya a la organización de las sucesivas Cumbres Académicas, abierto a la participación de todas las instituciones académicas de América Latina, El Caribe y de la Unión Europea que expresen su interés y cuyo ámbito de acción sea la Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Investigación e Innovación, manteniendo una estrecha cooperación con la Fundación EULAC.

Para aterrizar los planteamientos, la Declaración Académica de Santiago reconoce el trabajo del Comité Organizador Internacional de la Cumbre Académica y las tareas de coordinación asumidas en conjunto

por el CELARE y el IdA de París, constituidos como Secretarías Ejecutivas del Foro Académico Permanente, con el encargo de desarrollar las propuestas de la primera Cumbre y elaborar un Plan de Acción que proponga líneas de trabajo de cara a la segunda Cumbre Académica (Declaración de Santiago, Cumbre Académica, 2013). Las principales propuestas de la Declaración de Santiago hacia los jefes de Estado y de Gobierno fueron: 1. Desarrollar el Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación, creando las condiciones normativas y financieras necesarias; 2. Fortalecer la integración de los sistemas de educación superior; 3. Promover la integración de los sistemas de investigación científica e innovación; 4. Impulsar la colaboración entre las instituciones de educación superior y sus relaciones con la sociedad y el sector productivo.

Por su parte, la Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC-UE de jefes de Estado y de Gobierno de 2013, señala sobre la Cumbre Académica lo siguiente:

Artículo 29: [...] reconocemos la importante contribución de los programas de educación superior para la cooperación académica y estudiantes internacionales, y la movilidad del personal académico e investigadores entre nuestras regiones. Creemos firmemente en la importancia de las inversiones en el campo de la educación superior, investigación e innovación para promover el crecimiento, empleo y desarrollo sustentable. En este contexto, tomamos nota de la I Cumbre Académica celebrada en Santiago los días 22 y 23 de enero de 2013 [...]

En este mismo sentido, el Plan de Acción 2013-2015 del FAP-ALCUE refuerza el trabajo siguiente en base a cinco actividades: 1) Sistematización de la documentación emanada de los dos seminarios preparatorios de la I Cumbre Académica CELAC-UE realizados en junio y octubre de 2012 (París y Lima) y de la I Cumbre Académica CELAC-UE realizada en enero de 2013 (Santiago de Chile); 2) Creación de una

plataforma interactiva de información y de intercambio al servicio de la cooperación universitaria, científica y técnica ALC-UE; 3) Generación de insumos para la agenda y los trabajos de la II Cumbre Académica ALCUE; 4) Acciones de encuentro, coordinación y visibilización del FAP ALC-UE, y 5) Realización de la II Cumbre Académica ALC-UE en 2015 en Bruselas (Plan de Acción Académico de Santiago, 2013).

Una vez establecidos los objetivos a lograr después de la Cumbre Académica de Santiago, ahí mismo se establece la realización de dos seminarios preparatorios en ambas regiones y que tuvieran un sello más amplio. Se decide que el siguiente seminario preparatorio se realice en mayo de 2014 en Bucarest, Rumania y en noviembre del mismo año en Guadalajara, México.

En el encuentro preparatorio de Guadalajara 2014, el Consejo Académico acordó crear cuatro Grupos de Reflexión Permanentes en relación con cada uno de los cuatro ejes temáticos contenidos en la Declaración de Santiago y desarrollados en el seminario, esto es: Fortalecer la integración de los sistemas de educación superior; Promover la integración de los sistemas de investigación científica e innovación; Impulsar la colaboración entre las instituciones de educación superior y sus relaciones con la sociedad, en particular, con el sector productivo; e Impulsar la colaboración entre las instituciones de educación superior y sus relaciones con las políticas públicas.

Los Grupos de Reflexión Permanentes tienen como objetivo promover el diálogo, formular propuestas y generar resultados para avanzar hacia el logro de los objetivos de la Declaración de Santiago; son abiertos a la participación de todas las instituciones académicas y todos los académicos de los sesenta y un países de ALC y de la UE; son coordinados por académicos que hayan participado en los eventos birregionales realizados; y tendrán autonomía para establecer sus modalidades de trabajo. La Secretaría Ejecutiva del FAP-ALCUE promovió

activamente la formación y funcionamiento de estos Grupos de Reflexión Permanentes. Con vistas a la II Cumbre Académica de Bruselas de junio de 2015, los Grupos acordaron presentar un primer informe de sus actividades y propuestas.

En la segunda Cumbre Académica de Bruselas, en junio de 2015, se refuerza el objetivo de consolidar y seguir construyendo un Espacio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación para la Asociación Estratégica Birregional eurolatinoamericana. Se tiene una participación de aproximadamente 500 profesores, investigadores y rectores de ambas regiones representando a 350 universidades, institutos y organizaciones de educación superior. Los debates y participaciones se dan de la misma forma como se dieron en la anterior cumbre, teniendo en cuenta una novedad: la participación de estudiantes en el desarrollo de propuestas.

Las principales propuestas generadas fueron; 1) Abrir un canal permanente de diálogo entre el FAP-ALCUE y las instituciones comunitarias y los ministros de educación de ambas regiones; 2) Generar condiciones normativas y financieras para crear el Espacio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; 3) Creación de agencias de evaluación, acreditación y financiación birregionales; 4) Cooperación entre los sistemas de investigación científica, tecnológica y de innovación mediante programas interregionales; 5) Favorecer la relación de la comunidad académica con las políticas públicas y el desarrollo sustentable y; 6) Colaboración entre instituciones de educación superior y el sector productivo las PyMEs y la economía social y solidaria (Declaración Académica de Bruselas, 2015).

Las anteriores propuestas fueron presentadas ante el pleno de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE, por medio de los rectores de la Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administración de Rumania y de la Universidad de Guadalajara, México, en

donde se celebraron los seminarios preparatorios de la Cumbre Académica de Bruselas. En consonancia con la propuesta de la Cumbre Académica, la Declaración de Bruselas UE-CELAC (2015), refuerza el compromiso por ahondar la Asociación Estratégica Birregional y se toma nota de los actos organizados en paralelo, en donde se agradece a sindicatos, organizaciones no gubernamentales, académicos y empresas sus aportaciones, que abonan a la Asociación Estratégica.

El Plan de Acción (2015) de la Declaración de Bruselas, amplía las iniciativas específicas de la Declaración de Santiago en el 2013 y de Bruselas en el 2015. El punto nueve sobre educación superior señala:

El objetivo es dar un nuevo impulso a las cooperación UE-CELAC en la educación superior y de apoyar el desarrollo incluso de la educación superior, con inclusión de un acceso equitativo y de calidad, facilitando el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnologías mediante el refuerzo institucional, medidas de creación de capacidad y la movilidad de estudiantes, investigadores, expertos y personal académico y administrativo. Asimismo, fomentar la educación superior y el aprendizaje permanente, teniendo en cuenta las necesidades de la población joven y de las personas con discapacidad, según las características, prioridades, políticas de desarrollo y sistemas académicos de cada país.

Asimismo, se reconoce y se impulsa a generar un diálogo más fluido entre las Cumbres Académicas y la Cumbre de Presidentes de los Consejos de Rectores de los países UE-CELAC, con estrecha interacción con la Iniciativa Conjunta en Investigación e Innovación de UE-CELAC. En síntesis, el objetivo final sigue siendo contribuir al desarrollo de un futuro Espacio de Educación Superior CELAC-UE.

Hacia un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

Se puede señalar que la evaluación general hasta el momento en la consecución de un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación sigue su camino. Tiene objetivos claros, aunque sus acciones son lentas. La UE ha desarrollado y consolidado un Espacio Europeo de Investigación (EEI) y un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), los cuales han ayudado a la propia consolidación de la integración europea. En este momento existen países que no pertenecen a la UE y que, sin embargo, sí se benefician de los anteriores programas. En el caso de ALC, no existe un proceso similar, aún y cuando existen avances parciales de algunos países y universidades latinoamericanas y caribeñas. La consolidación de un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, puede significar bastante para la consolidación de la Asociación Estratégica Birregional.

Hasta el momento, en los esfuerzos para consolidar dicho Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior han participado instancias intergubernamentales, a través de las distintas reuniones de ministros de Educación y del Comité de Seguimiento (Barlete, 2010), por lo que la participación de profesores, investigadores, rectores de universidades, institutos de investigación y asociaciones universitarias abonan de forma positiva para la culminación del mismo objetivo. Los seminarios preparatorios (París, Lima, Bucarest, Guadalajara) y la realización de la primera y la segunda Cumbre Académica, de Santiago de Chile en el 2013 y Bruselas en 2015, han sido una excelente iniciativa en donde toman parte los propios implicados del proceso. Asimismo, se tiene que recalcar que, para llevar a cabo los seminarios preparatorios y la Cumbre Académica no se tuvo ningún apoyo económico de entes gubernamentales. De ahí su validez, ya que se convierte en un esfuerzo particular de los interesados en el tema, más allá de las di-

rectrices definidas en las reuniones ministeriales o de jefes de Estado y de Gobierno.

La experiencia de la integración en materia de educación superior, ciencia y tecnología en ALC es escasa y, en algunas partes, nula. La movilidad estudiantil, la homologación de títulos, el reconocimiento de cursos y la movilidad de investigadores son temas pendientes en la región, por lo que la experiencia europea se puede convertir en un apoyo invaluable para consolidar un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. En este sentido, Fernández (2012) señala:

Frente a la actual situación de caos y fragmentación que se registra en el Sistema de Educación Superior en América Latina y El Caribe y ante los importantes avances del Espacio Europeo, resulta importante atender al desafío de consolidación del espacio latinoamericano de educación superior y su convergencia con el europeo, por lo que es necesario considerar los rasgos básicos del proceso de Bolonia, proyecto de integración regional europeo donde actualmente se concentran las miradas de regiones enteras como el caso de Latinoamérica, y es una tendencia significativa en la consolidación del espacio eurolatinoamericano de educación superior.

El siguiente paso sería instaurar un Espacio Latinoamericano de Educación, Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, que implique compromisos como los que tiene el EEES y EEI, a través de la Declaración de Bolonia (1999). Cepeda (2006) señala sobre las principales implicaciones para mantener las relaciones en el ámbito educativo entre Europa y América Latina, que es imprescindible realizar cambios en el sistema latinoamericano, tales como la titulación, duración de las carreras, la estructura de los ciclos, contenidos temáticos y el sistema de créditos. Para Sanahuja (2015) el establecimiento de un Espacio ALCUE del Conocimiento y la Innovación, debe responder a las exi-

gencias de la cooperación sectorial, derivadas de los intereses compartidos que generan las interdependencias de costo recíproco que entrelazan a ambas regiones.

Conclusiones

El objetivo de las Cumbres Académicas es claro, consolidar un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. En este sentido, se tiene que destacar la loable iniciativa de un vasto grupo de profesores, investigadores y rectores a la consecución del objetivo trazado, dado que lo llevan a cabo sin ningún tipo de apoyo gubernamental, a diferencia de las cumbres de ministros de Educación de ambas regiones.

Las aportaciones del Foro Académico Permanente ALCUE deberán abonar a lograr una cooperación efectiva en materia de educación superior eurolatinoamericana y a dejar a un lado las posiciones unilaterales o gubernamentales que conlleve a un Espacio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación funcional. Asimismo, se deben generar sinergias entre el ente gubernamental y el mundo académico para lograr metas claras y concretas como la acreditación de carreras, homologación de títulos y grados, movilidad estudiantil, entre otras cosas.

La validez de un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en un mundo globalizado y con una economía del conocimiento es un imperativo necesario para el desarrollo y bienestar de las sociedades de ambas regiones del Atlántico.

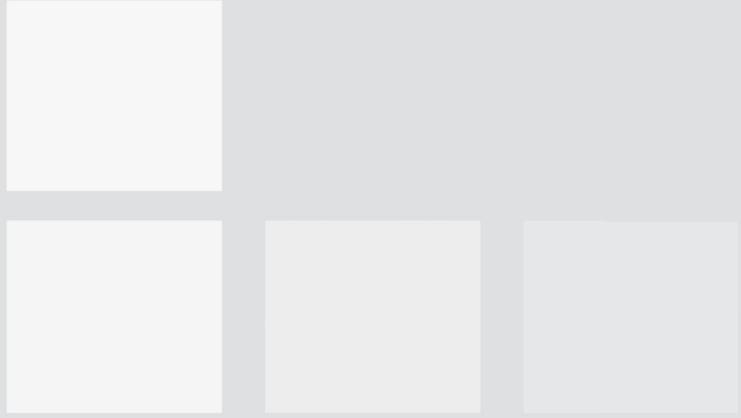
Bibliografía

- Aldecoa, Francisco (2002), "El espacio eurolatinoamericano", en La Clave, 15-21, febrero, pp. 71-73.

- Ortiz, María Salvadora (2013) “La diplomacia de Cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos”, FLACSO, San José de Costa Rica
- Primera Cumbre CELAC-UE (2013), Declaración de Santiago “Alianza para el desarrollo sustentable: promoción de las inversiones de Calidad Social y Medio ambiental”, Santiago de Chile, 26 y 27 de enero.
- Quevedo, Jorge (2010), “Red Eurolatinoamericana de Ciencia y Tecnología (RELACYT). Una propuesta para el crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe”, en Alcaide, Joaquín y Pureza, Manuel (Coords.) Innovación y Conocimiento, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 379-393.
- Conferencia Ministerial de los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre la enseñanza superior (2000), París, Declaración Final, 3 noviembre.
- Segunda Reunión de Ministros de Educación América Latina y el Caribe-Unión Europea (2005) Declaración final, Guadalajara, México, abril.
- Declaración de Asturias (2006), Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y la Asociación Europea de Universidades (EUA), 10-11 de abril.
- OCDE (1996), “The knowledge based-economy” OCDE/GD (96) 102, p. 11.
- Fundación Este País y Fundación Friedrich Naumann, “México ante el reto de la economía del conocimiento”, México, D.F. 2005.
- Comisión Europea (2010), Europa 2020. “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, Bruselas, COM (2010) 2020 final, 3 marzo.
- Revista Eurolat (2012), número dedicado a Educación, Ciencia y Tecnología en la Unión Europea, América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa (CELARE), N° 84, AÑO 18.
- Primera Cumbre Académica América Latina y el Caribe-Unión Europea (2013) Declaración de Santiago sobre cooperación universitaria en educación superior, ciencia, tecnología e innovación y propuestas a los jefes de Estado y de Gobierno de la Cumbre CELAC-UE, Santiago de Chile, 22-23 de enero.
- I Cumbre Académica CELAC-UE (2013) Plan de Acción Académico de Santiago 2013-2015 sobre cooperación universitaria en educación superior, ciencia,

tecnología e innovación, Santiago de Chile, 22-23 de enero.

- Barlete, Aliandra (2010), “La construcción del Espacio Común ALCUE de educación superior”, Vol. LX, núm. 44, enero-marzo, pp. 3-13.
- Fernández, Norberto (2012), “La educación superior en América Latina Aportes para la construcción de una agenda global”, en Revista Debate Universitario, Buenos Aires, vol. 1, n. 1, noviembre, pp. 1-29.
- Cepeda, Juan, Sánchez, Alfredo y Verástegui, Jesús (2006), “Proceso de Bolonia: enseñanzas y cooperación entre instituciones de Educación Superior mexicanas y sus homologas europeas”, Memoria del tercer congreso internacional sobre docencia
- Sanahuja, José Antonio (2015), “La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica”, Fundación EULAC, Hamburgo, marzo.
- Declaración Académica de Bruselas (2015), Segunda Cumbre Académica de Bruselas, Universidad Libre de Bruselas/Instituto Egmont/ Parlamento Europeo, 8-9 junio.
- Declaración de Bruselas (2015) Modelar nuestro futuro común: trabajar por una sociedades más prosperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos, Bruselas, 10-11 de junio.
- Plan de Acción (2015) Declaración de Bruselas, 10-11 de junio.



III. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y EL DIÁLOGO CON LA UNIÓN EUROPEA

Enfrentando la incertidumbre. Europa y América Latina en el 2015

Por Alberto van Klaveren*

La historia de las relaciones entre América Latina y Europa es bien conocida. Más allá de las profundas raíces históricas que vincularon a ambas regiones siglos atrás, América Latina y Europa sólo empezaron a desarrollar relaciones verdaderamente birregionales a partir de los años 70. El impulso fue más político que económico y estuvo marcado por la solidaridad de muchos sectores europeos con la lucha por la recuperación democrática frente a las dictaduras del Cono Sur a partir de la década de 1970, la búsqueda de un papel para Europa en la crisis centroamericana de la década de 1980 y la aspiración de algunos sectores de ambas riberas del Atlántico de perfilar una alternativa europea frente a la hegemonía tradicional de los Estados Unidos en la región. La imagen de una Europa progresista que proyectaba el *soft power* frente a la dominación e intervencionismo de los Estados Unidos en la época del Presidente Reagan era especialmente atrayente, pese a que en la práctica las expectativas no siempre se cumplieron. Por otra parte, a diferencia del Washington de esa época, Europa no abrigaba reticencias frente al regionalismo latinoamericano, sino que lo promovía abiertamente, estableciendo modalidades de interlocución birregional y apoyando con entusiasmo los procesos de integración regional y subregional en América Latina. El ingreso de España y Portugal a la Unión Europea y la oferta ibérica de actuar como puente entre América Latina y Europa se agregaban a este cuadro auspicioso.

* Instituto de Estudios Internacionales y Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

En los años que siguieron, el proceso de recuperación y consolidación democrática en América Latina, la afinidad de valores entre las dos regiones y los crecientes vínculos entre sus sociedades civiles apuntaron en la misma dirección. En el ámbito económico, se destacó el proceso de reformas económicas que había tenido lugar en América Latina, con sus logros a menudo espectaculares: disciplina fiscal, derrota de la inflación, aumento de las exportaciones, reducción del endeudamiento externo, recuperación del acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, avances de los proyectos de integración y el surgimiento de nuevas formas de cooperación entre ambas regiones. Aunque con menor énfasis, también se subrayaba la voluntad compartida de enfrentar los desafíos de la equidad social. Se señalaba con insistencia que el crecimiento económico era una condición para el desarrollo social, pero que debía ser complementado por políticas activas a favor de la equidad o de la cohesión social.

Fue este ambiente favorable el que condujo a la celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1999. Fue también ese ambiente el que llevó al inicio de las negociaciones de los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea (UE), proceso que comprendió en su primera etapa a México y Chile, las tratativas hasta ahora nunca acabadas con el MERCOSUR y las negociaciones exitosas de los acuerdos de asociación con América Central, Colombia y Perú y, más recientemente, con Ecuador, que remplazaron el antiguo y frustrado esquema UE-Comunidad Andina.

El interés académico y político en las relaciones europeo-latinoamericanas fue en aumento. El Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), establecido en Madrid en 1985 con un fuerte apoyo de la Unión Europea, desplegó un intenso programa de actividades en

ambas regiones. La UE también respaldó la creación del Centro Europeo-Latinoamericano para la Integración Regional (CEFIR) en Montevideo, que puso en marcha un ambicioso programa para promover los procesos de integración en América Latina.

Hoy, las relaciones europeo-latinoamericanas son objeto de una visión más matizada, cuando no abiertamente pesimista. Es cierto que ambas partes reconocen que parte de sus bases siguen vigentes. Los países de América Latina siguen siendo casi todos democráticos, probablemente más de lo que han sido nunca; los derechos humanos básicos se respetan usualmente, con algunas excepciones; una parte importante de las reformas económicas no se ha revertido pese a las crecientes críticas a los modelos neoliberales; se siguen observando coincidencias en los valores políticos de los países europeos y de un grupo de países latinoamericanos y los vínculos históricos y el acervo cultural compartido difícilmente podría haberse evaporado en unos pocos años. Los contactos se han mantenido y las grandes reuniones de jefes de Estado y Gobierno de ambas regiones se siguen realizando de manera regular, como lo demostró la VIII Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe, celebrada sin grandes contratiempos, pero también sin grandes resultados, en Bruselas en junio de 2015. Los acuerdos de asociación negociados están vigentes o en proceso de ratificación y algunos incluso pretenden profundizarlos; se mantienen, con perseverancia las negociaciones para el complejo y siempre distante acuerdo con el MERCOSUR; se cumplen con regularidad las numerosas instancias de diálogo político entre países y grupos de países latinoamericanos con sus contrapartes europeas; Brasil y México fueron elevados a la categoría de socios estratégicos de la Unión Europea; y desde América Latina no surge amenaza alguna para la seguridad europea, una tendencia que sin duda es muy favorable, pero que, al mismo tiempo, hace que la región reciba menos atención por parte de sus socios europeos.

Pero hay un clima de escepticismo a ambos lados del Atlántico. En Europa se observa con gran preocupación la evolución de la democracia, la erosión de libertades públicas, la entronización del populismo y la fragilidad del Estado de Derecho en varios países de América Latina y se constata que en varios casos las reformas económicas no han conseguido una mayor calidad de vida ni una mayor seguridad para los ciudadanos latinoamericanos, temor que es compartido y hasta alimentado por representantes de la propia región. En privado, algunos europeos no ocultan su aprehensión frente al alarmante crecimiento de la criminalidad organizada en algunos países de la región, la persistencia de la corrupción, los ataques contra la libertad de prensa y la incapacidad que han demostrado sus líderes para alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática. Se sostiene que varios países latinoamericanos están sumidos en crisis políticas y de seguridad interna indudablemente graves y, si bien la situación económica de la región pareció hasta hace muy poco sorprendentemente mejor que la europea, los últimos desarrollos -que incluyen a países tan relevantes como Brasil- parecen demostrar que la región no ha logrado superar sus tendencias cíclicas y consiguientes períodos críticos en materia económica. Por otra parte, la bonanza económica, si bien ha traído grandes beneficios, no ha logrado reducir las enormes brechas sociales que caracterizan a la región. Los centros académicos dedicados a América Latina, algunos de gran calidad, se quejan de falta de interés de las autoridades y de la opinión pública y de problemas de financiamiento, CEFIR dejó de ser una iniciativa birregional, IRELA tuvo que cerrar sus puertas y la nueva Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC), establecida en Hamburgo en noviembre de 2011, es una de las pocas entidades que mantienen su foco en las relaciones birregionales.

Para América Latina, Europa parece a veces ausente y distante, concentrada en su propio proceso de integración, afectada por una crisis económica severa y pertinaz, preocupada por la defensa de su identi-

dad cultural amenazada dentro de sus propias fronteras, atenta a las crisis más dramáticas que azotan su entorno geográfico más próximo, sea en Ucrania, el Medio Oriente o el Norte de África, y desafiada por un flujo incontenible de refugiados que se beneficia de la libre circulación y que pone a prueba el ya debilitado Estado de Bienestar europeo.

Hay razones para el escepticismo y es preciso reconocer que se originan con cierta simetría en ambas regiones. Los obstáculos para las relaciones birregionales han tendido a aumentar los últimos años y permiten abrigar dudas sobre su futuro, al menos en la forma que se han desarrollado hasta ahora. Los cambios internos en ambas regiones y el nuevo contexto global y regional parecen cuestionar la asociación estratégica birregional proclamada en la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Primera Cumbre que se llevó a cabo en Río de Janeiro en junio de 1999 y reiterada en eventos posteriores, relegándola al ámbito de la retórica y de las buenas intenciones.

Supuestos cambiantes

Las relaciones entre América Latina y Europa se fueron guiando por varios supuestos explícitos o implícitos. Por una parte, a partir de la experiencia de la década de 1980, muy marcada por la alternativa que ofreció Europa en la guerra centroamericana, el fuerte apoyo que otorgó a los procesos de democratización y el impulso que recibió la cooperación al desarrollo con la región, Europa se proyectó como la alternativa occidental hacia América Latina, como la opción del *soft power* frente a la potencia tradicional recalcitrante de los Estados Unidos. Por su parte, y como reflejo de esa experiencia, América Latina era vista, y en parte se veía a sí misma, como el espejo de Europa, la región en desarrollo en que mejor se podían reproducir los valores europeos, en que se podían adoptar modelos de economía social de mercado, en que los partidos políticos europeos podían apoyar a sus

contrapartes regionales y en que se podía replicar el proceso de integración de la propia UE.

Estas percepciones tuvieron un impacto mayor en las relaciones interregionales y llevaron a que la UE exigiera mucho más a América Latina que a otras áreas del mundo en materia de observancia democrática y respeto de los derechos humanos. Las condicionalidades en materia de cooperación al desarrollo fueran más exigentes en algunos casos; determinados aspectos de las relaciones económicas no sólo fueran evaluados de acuerdo a sus beneficios y costos sino también en una perspectiva más política y se otorgó preferencia a las relaciones con procesos de integración en la región antes que con países individuales. Es cierto que la primera negociación de un acuerdo de asociación de la UE fue con un solo país, México. Pero ella fue vista por Bruselas como un caso excepcional y sobre todo como una alternativa frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigor en 1994 y que fue percibido inicialmente como un peligro para los intereses comerciales europeos en México y, por su posible efecto de demostración, en toda la región latinoamericana. De hecho, los mandatos siguientes de negociación de la UE privilegiaron claramente los procesos de integración, como MERCOSUR, la Comunidad Andina y América Central. El otro caso excepcional fue el de Chile, país que a través de una verdadera campaña diplomática logró superar la reticencia europea a una negociación individual, bajo la expresa condición de que ella se desarrollara en forma paralela a aquella del MERCOSUR y con la posibilidad de que mediante unas “pasarelas” una negociación pudiera fusionarse con la otra. Ese supuesto no se cumplió y, ante el avance de las tratativas con Chile y el estancamiento de aquellas con el MERCOSUR, Bruselas se rindió ante la evidencia y aceptó, no sin reticencias de instancias comunitarias y algunos países miembros, la inevitable separación entre ambos procesos. Años más tarde, y en un contexto diferente, la UE también aceptó la división de su negociación con la Comunidad Andina, un proceso de integración

que se inspiró fuertemente en la Comunidad Europea, y pudo concluir acuerdos individuales, aunque referidos a un marco común, con Colombia y Perú.

Como lo recuerda un autor, la estrategia regionalista de la UE, que fue sin duda uno de los pilares de la política comunitaria y de muchos países miembros hacia América Latina, simplemente se vio superada por las realidades de la región¹. La estrategia descansó, en forma algo mecánica, en el mapa de la integración que se proyectaba en América Latina en las últimas décadas del siglo XX. Pero ese mapa, que nunca fue tan sólido y sincero como se pensaba, simplemente se fue modificando y haciendo más complejo, produciendo un desfase en uno de los pilares de la política comunitaria. Bruselas tuvo que asumir esa realidad, no sólo en la negociación de los acuerdos de asociación, sino que también en la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación científica y tecnológica con Argentina, Brasil, Chile y México, y con la elevación del status de sus relaciones con Brasil y México, convertidos ahora en socios estratégicos para el desconuelo de algunos otros países de la región que se sintieron ignorados. Se produjo así la paradoja de que, mientras Bruselas fomentaba la integración en la región, sus relaciones más sólidas y completas se establecían con países individualmente considerados.

La evolución de las instancias de concertación y cooperación política regional también ha planteado un escenario cambiante para las relaciones interregionales. Las reuniones ministeriales entre la UE y el Grupo de Río, institucionalizadas a partir de 1990, constituyeron una de las principales instancias de diálogo político, aunque registraron una participación declinante de los ministros, primero europeos y luego también latinoamericanos. Las sucesivas ampliaciones del

¹ Celestino del Arenal, "La nueva arquitectura en integración en ALC y las relaciones con la UE". En: *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid: FIIAP, 2010, págs. 49-51.

Grupo, que llegó a incluir a toda Centroamérica, Cuba, Guyana, Haití, República Dominicana y un representante del CARICOM, aumentaron su representatividad, pero de alguna manera disminuyó su cohesión. Al final, con la transformación del Grupo de Río en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), el diálogo UE-Grupo de Río se convirtió en UE-CELAC. También se presenta la interrogante sobre UNASUR, que agrupa a todos los países sudamericanos y que aspira a “promover iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional”, según señala el artículo 15 de su tratado constitutivo². Por otra parte, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que agrupa a doce países de la región, no ha establecido una instancia de encuentro con la UE, quizás porque todos sus miembros participan en CELAC. En el otro extremo, la Alianza del Pacífico, que incluye a países con grandes afinidades con Europa, se proyecta como una entidad exclusivamente económica y registra la curiosidad de que los países de la UE adhieren a ella como observadores, pero a título individual y no como UE, lo que no deja de ser paradójico, tratándose de un proceso de integración económica.

Este escenario fluido, en que se modifican o crean nuevas instancias y en que se mantienen los foros tradicionales de diálogo previstos en los acuerdos vigentes de la UE con México, Chile, MERCOSUR, Colombia, Perú, Ecuador y América Central, ha producido un natural desconcierto y no poca confusión en los europeos, que ya no tienen claridad respecto de la fisonomía del regionalismo en América Latina. La noción, que se ha generalizado en América Latina, de que la integración es política y no comercial, tampoco ayuda a valorar ese proceso, ya que contrasta con la propia experiencia europea e incluso con los procesos en marcha en otras regiones, como Asia. La multiplicación y superpo-

² UNASUR, “Tratado Constitutivo” (2010) En: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

sición de instancias plantea problemas prácticos no menores, en la medida en que obliga a los interlocutores a participar en una sucesión de reuniones, necesariamente breves para dejar espacio al resto, en formaciones diferentes pero con agendas inevitablemente comunes.

Una América Latina diferente

Uno de los analistas más destacados de las relaciones birregionales ha llamado la atención sobre la necesidad de situarlas en una perspectiva global³. Si a partir de los años 70 se podía hablar del triángulo atlántico, para describir cómo Europa Occidental se introducía en la relación hegemónica entre América Latina y los Estados Unidos⁴, ahora hay que analizar las relaciones birregionales en una perspectiva todavía más amplia, una perspectiva verdaderamente global, capaz de dar cuenta de la considerable diversificación de las relaciones internacionales que ha experimentado América Latina y de los ahora múltiples interlocutores que tiene la región en el mundo.

En las últimas décadas del siglo pasado, América Latina depositó muchas esperanzas en el proceso de búsqueda de una mayor autonomía y diversificación de sus vínculos externos⁵. Las relaciones con Europa fueron parte de este esfuerzo. Por cierto, Europa no era precisamente un actor nuevo en la región. Sin embargo, tradicionalmente su presencia no implicó, como regla general, un desafío o siquiera un contrapeso a la hegemonía estadounidense en América Latina. Esa nueva dimensión de la presencia europea se empezó a manifestar a partir de

³ Wolf Grabendorff, “Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea”. En: Adrián Bonilla y Grace Jaramillo (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*. San José: FLACSO y CAF, 2014, p. 175.

⁴ Wolf Grabendorff y Riordan Roett, (eds.) *Latin America, Western Europe and the U.S.: Reevaluating the Atlantic Triangle*. New York: Praeger. 1985.

⁵ Herald Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Entre la autonomía y la subordinación: Política Exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

la década de 1970 y cobró forma concreta la década siguiente en el contexto del conflicto centroamericano, en que Europa, actuando de manera relativamente unida, otro fenómeno novedoso en la región, tendió a adoptar, con matices, una posición crítica frente a Washington y se proyectó como una alternativa política frente al poder estadounidense. El caso centroamericano no fue único. Europa también mantuvo políticas propias frente al régimen cubano, sin perjuicio de las importantes diferencias de enfoque entre los propios países europeos, y sus políticas frente a los regímenes autoritarios que asolaron a América Latina hasta la década de 1980 también tuvieron un sello propio.

Sin embargo, la realidad latinoamericana se ha seguido modificando y la experiencia europea en la región de esos años, si bien fue valiosa e interesante, hoy requiere de un nuevo enfoque. Por lo pronto, la influencia de Estados Unidos en la región ha disminuido, aun cuando sigue siendo relevante. Este proceso de declinación es parte de lo que Fareed Zakaria ha definido como el ascenso de un mundo post-americano⁶. Como lo afirma este autor, la declinación estadounidense no se debe necesariamente a un proceso de decadencia o caída de la gran potencia, sino que simplemente al ascenso de otras potencias del resto del mundo, en el que no sólo se incluyen los países asiáticos que suelen citarse, sino varios países latinoamericanos.

Los socios tradicionales de América Latina, sean los Estados Unidos, la antigua potencia hegemónica, o Europa, necesitan asumir la nueva identidad internacional de la región. Una identidad que no se reduce ahora al Triángulo Atlántico o que, con excepciones, tampoco busca, como lo hizo Cuba en su tiempo, apoyo en la potencia rival de Estados Unidos en el mundo. Las manifestaciones de la nueva identidad internacional de la región son diversas y múltiples. Por cierto, ellas también han incluido a Europa, como lo demuestra el aumento de las inversiones europeas en la región, los grandes proyectos de infraes-

⁶ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: W.W. Norton, 2009.

estructura con participación europea y las adquisiciones de armamentos de última generación, en que Europa parece haber desplazado a los Estados Unidos como principal abastecedor.

No todos los países latinoamericanos han buscado los mismos interlocutores. Brasil desarrolla un verdadero despliegue global, que incluye a sus socios tradicionales, pero que se extiende con fuerza a los países africanos e incluye una importante dimensión de relaciones sur-sur. Ocasionalmente, busca un papel mediador en temas globales de alta conflictividad, como sucedió con la frustrada iniciativa que impulsó, junto a Turquía, para enfrentar el problema nuclear iraní. El punto no es si esta gestión fue exitosa, lo que claramente no fue, sino el hecho de que un país latinoamericano se interesó en una cuestión de fuerte interés global en un área distante. Venezuela, por su parte, establece una relación preferente con la Rusia post soviética, que incluye compras muy sustanciales de armamento y la construcción de centrales nucleares, y busca relaciones especiales con Irán y un socio tan improbable como Belarus. La pequeña Nicaragua se transformó en uno de los pocos estados del mundo en reconocer a las repúblicas secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur. Irán no sólo establece relaciones especiales con Venezuela, sino que ofrece cooperación a otros países miembros del ALBA, como Bolivia, Ecuador o Nicaragua.

En un plano menos controvertido, tres países latinoamericanos –México, Chile y Perú– participan activamente en APEC, el mecanismo de cooperación del Asia Pacífico. Y, como cabía esperar, el ascenso de Asia en el mundo se ha hecho sentir con fuerza en América Latina. La República Popular China es el mayor socio comercial de Chile, a distancia creciente de Estados Unidos o la UE, e invierte crecientemente en países como Argentina, Brasil o Perú. Japón, un socio tradicional de América Latina, mantiene su presencia comercial y sus inversiones en la región y ha sellado acuerdos de libre comercio con Chile, México y Perú.

Los países de América Latina también han desarrollado vínculos nuevos con otros socios no tradicionales. Chile considera a Australia y Nueva Zelanda como países *like-minded*, esto es, países con los cuales hay afinidades importantes en materia de políticas públicas y una considerable sintonía internacional, sea para negociar una organización regional de pesca que permita preservar recursos pesqueros en franco peligro de depredación en el Pacífico Sur o para promover intereses comerciales como productores de vinos del “nuevo mundo”. El mismo concepto de *like-minded* se aplica a países como Canadá, con las cuales se han emprendido diversas iniciativas multilaterales. Por cierto, este concepto se extiende asimismo a países de la Unión Europea, considerados individualmente, como Austria, Finlandia, Holanda, Suecia, España y Portugal, y también a países que no pertenecen a la UE, como Noruega o Suiza.

América Latina vive un nuevo período en sus relaciones internacionales. Ya no forma parte del patio trasero de otras potencias. “*Nobody’s backyard. The rise of Latin America*” fue el título que usó una de las publicaciones más influyentes del mundo para un reportaje especial sobre la región⁷. En parte, esta nueva visión de América Latina se debió a una cierta bonanza económica, derivada de los altos precios que la región obtuvo para sus materias primas durante el *boom* que acaba de terminar, y a la relativa disciplina fiscal que le ha permitido sortear los peores efectos de las crisis financieras internacionales de finales de la década de 1990 y nuevamente de la década de 2000, que golpeó con mayor fuerza a varias de las economías centrales del mundo. Pero también influye en esta nueva visión de la región la mayor autonomía con que sus países enfrentan sus relaciones internacionales. UNASUR, la nueva organización regional que ha surgido en América del Sur, asumió un papel protagónico en las crisis internas de Bolivia (2008) y Ecuador (2010). Lo sorprendente es que, pese a las reticencias ini-

⁷ “So near and yet so far. A special report on Latin America”, *The Economist*, 11 Septiembre 2010.

ciales de varios de sus miembros, estos esfuerzos de mediación o de apoyo simbólico, solicitados y altamente valorados por los gobiernos afectados, terminaron uniendo a países ideológicamente muy diversos y hasta contrapuestos, como Colombia y Venezuela, o como el gobierno de centro derecha de Chile y los países del ALBA. Otra expresión de esta autonomía se dio en la negativa a reconocer el gobierno de Honduras surgido después del derrocamiento del Presidente Zelaya, pese a la posición de Estados Unidos, Canadá y la UE de reconocer al gobierno surgido de las elecciones que se realizaron posteriormente en ese país. No se trata en este caso de que todos los países de la región hayan adoptado la misma posición. Más bien el ejemplo demuestra la libertad con que los distintos países van asumiendo sus posiciones, de acuerdo a su propia valoración de la situación.

El surgimiento de América Latina también se observa en el ámbito no estatal. Diversas empresas de la región se han transformado en corporaciones transnacionales, que invierten en otros países de la región y en el resto del mundo. Empresas brasileñas participan hoy en la licitación de los grandes proyectos de infraestructura en África u otras regiones del mundo. Importantes empresas mexicanas invierten en todo el mundo, incluyendo a Europa, Estados Unidos y América Latina. Empresas chilenas especializadas en el *retail* se disputan importantes mercados latinoamericanos. Líneas aéreas de Brasil y de Chile se fusionan para transformarse en una de las mayores empresas aéreas del mundo. Las inversiones colombianas se extienden por toda América Latina. Chile se ha convertido en una de las principales fuentes de las inversiones extranjeras de Argentina y Perú y los capitales chilenos se extienden a Colombia y Brasil. Empresas brasileñas se han transformado en líderes globales en sectores de alta tecnología como la aeronáutica o los hidrocarburos. Argentina, el único país de la región que desarrolló en forma autónoma su industria nuclear, tiene una industria pujante en ese sector, que mantiene convenios con numerosos países y que cumple rigurosamente todas las salvaguardas

fijadas en el marco del régimen internacional vigente en materia de no proliferación.

La incertidumbre llegó a Europa

No sólo los cambios en América Latina han modificado el contexto de las relaciones europeo-latinoamericanas. Europa ha experimentado también transformaciones muy profundas. De partida, su papel en el mundo ha tendido a declinar. Aunque sigue siendo una potencia comercial de primer orden y conserva una notable capacidad tecnológica y de innovación, su seguridad global depende de un tercero, Estados Unidos. Su frontera este es vulnerable y está expuesta a conflictos que ya no pueden ser contenidos mediante la lógica implacable de la guerra fría. Y la vulnerabilidad de la frontera sur de Europa se pone a prueba día tras día por el drama de los refugiados que proceden de África, el Medio Oriente y Asia Central. Las tendencias demográficas tampoco ayudan. En 1900, Europa representaba la cuarta parte de la población mundial. En 2060, podría representar tan sólo el 6 por ciento y casi una tercera parte de ella tendrá más de 65 años de edad. Al igual que en el caso de los Estados Unidos, pero con mayor fuerza, el argumento no es la decadencia de Europa. Más bien es el surgimiento de otras potencias y el desplazamiento de los ejes del poder mundial.

La UE sigue siendo una potencia económica mundial, la mayor del mundo según las principales estimaciones para el año 2014, pero las bajas tasas de crecimiento que arrastra hace ya mucho tiempo y su falta de dinamismo obligan a preguntarse si enfrenta una situación coyuntural o ya claramente estructural. Las crisis financieras que han afectado a Grecia, Portugal, Irlanda, España y otros, no sólo generaron estragos en esos países sino que pusieron en cuestión la propia unidad europea, generando divisiones que a veces sus propios protagonistas refirieron a desencuentros históricos previos de mucho mayor gravedad. Las crisis también se acercaron bastante a la realidad de algunos

países latinoamericanos, con la salvedad, claro está, de que estos últimos no han podido recurrir al rescate por parte de un socio mayor. El modelo social europeo, en sus distintas variantes, no siempre ha logrado amortiguar el efecto de estas crisis, enfrentando situaciones de desempleo masivo, empobrecimiento de sectores medios y una precarización de servicios sociales básicos en los países más afectados.

La situación política europea también se ha alterado profundamente. Los sistemas de partidos de países como España, Italia, Grecia o Hungría se han visto desafiados por nuevas fuerzas políticas o movimientos sociales. En muchos países europeos se ha registrado el ascenso de partidos extremistas o populistas de distinto cuño, algunos de los cuales han empezado a integrar complejas coaliciones de gobierno. Pese a la predominancia de gobiernos parlamentarios, Europa también ha tenido su cuota de liderazgos carismáticos y caudillos populistas. Y unos pocos países no se han librado de fuerzas políticas que rayan en el autoritarismo, la xenofobia y el fascismo.

La unidad de algunos estados europeos se está viendo amenazada. Escocia consideró seriamente la posibilidad de separarse de Gran Bretaña y constituir un nuevo Estado europeo y si bien los partidarios de la independencia perdieron el referéndum, se mantiene un germen separatista. En el año 2015 el movimiento separatista catalán ha cobrado nueva fuerza y constituye quizás el principal desafío que enfrenta el gobierno español.

La marcha de la integración europea también se ha visto cuestionada. El argumento de que precisamente ahora hace falta más Europa puede ser cierto, pero convence a muy pocos. El gobierno británico se ha comprometido a someter su permanencia en la Unión Europea a un referéndum, en un momento en que la opinión pública británica, tradicionalmente euroescéptica, está muy poco predispuesta a aceptar seguir en la UE. La extrema derecha europea, los populismos de

distinto signo y la izquierda más radical coinciden en su rechazo a las regulaciones y decisiones de Bruselas. Países tradicionalmente partidarios de profundizar el proceso de integración hoy abrigan dudas. Y pilares de la UE como Alemania y Francia deben hacer esfuerzos para convencer a sus electorados sobre la necesidad de preservar los avances logrados y mantener principios tan caros a la integración europea como la cohesión social, la libre circulación de personas o la solidaridad entre los estados miembros.

Europa enfrenta un escenario vecinal especialmente complejo. En el este, tiene el desafío de establecer una relación normal con Rusia, una potencia que bajo el presidente Putin pretende recobrar su status de gran potencia y su hegemonía en su vecindad más próxima. El estallido del conflicto interno en Ucrania fue el mejor ejemplo de las tensiones que se generan entre dos modelos de sociedad y de inserción internacional contrapuestos. Y el mismo desenlace del conflicto ucraniano, con anexión territorial incluida y una división territorial que tiende a congelarse en el resto del país, es una muestra de los extremos a los que puede llegar esa tensión. En el sur de Europa, el drama de los refugiados, que se agrega a una migración descontrolada, confirma la existencia de una brecha cada vez más compleja entre un continente próspero y una vasta área marcada por el conflicto y el subdesarrollo que lo circunda. La extrema inestabilidad en parte de su vecindad ha obligado a los europeos a proyectar también su *hard power*, promoviendo intervenciones militares en países como Libia y Siria, con mayor entusiasmo que Estados Unidos, aun cuando la gran potencia ha debido acudir en apoyo a sus aliados.

No estamos postulando que Europa se esté hundiendo en una crisis terminal. Más bien, el punto es que enfrenta hoy, a partir de una base anterior indudablemente sólida, grandes incertidumbres, que dejan poco espacio para dar prioridad a sus relaciones con América Latina. Se da así la paradoja de que mientras las realidades objetivas de las

regiones tienden a tener puntos de encuentro, las exigencias del momento no favorecen el acercamiento.

Conclusión

En el pasado, uno de los obstáculos para el acercamiento entre América Latina y Europa era la diversidad entre ambas regiones. Hoy, esa diversidad se manifiesta dentro de las propias regiones, generando afinidades cruzadas y puntos de encuentro entre gobiernos, fuerzas políticas y movimientos sociales. *Podemos* de España tiene más en común con el ALBA que con los socialistas europeos. La experiencia reciente de Grecia tiene más en común con la crisis financiera argentina que con procesos de la Europa nórdica. La trampa de los países de ingreso medio⁸, que afecta a América Latina, comparte elementos comunes con varios países de Europa Central y del Este. Y la pregunta sobre la declinación de la democracia en el mundo⁹ golpea especialmente a América Latina y Europa, aunque sólo sea porque son las regiones, junto a América del Norte y Oceanía, donde están más asentadas las democracias liberales.

Dentro de este contexto de creciente diversidad e incertidumbre ¿cómo fortalecer y asegurar la continuidad de las relaciones entre ambas regiones? Por cierto, no hay un mecanismo único para lograrlo. Las cumbres periódicas siguen siendo necesarias, pero no bastan. Hacen falta programas de trabajo más concretos, abiertos a todos los países que quieran participar, pero inspirados en las prácticas de geometría variable o distintas velocidades que han sido tan útiles e importantes en la construcción europea. Los temas posibles deberían ir desde la innovación y desarrollo hasta la inmigración, desde los derechos hu-

⁸ Alejandro Foxley, *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago: CIEPLAN, 2012.

⁹ Véase por ejemplo la recopilación de artículos "Is Democracy in Decline?", *Journal of Democracy*, 26:1, Enero 2015.

manos hasta la lucha contra el terrorismo, desde el combate al narcotráfico hasta la educación superior, desde la cohesión social hasta la participación conjunta en fuerzas de paz de Naciones Unidas. Todos, sobre la base de una relación madura, una relación entre iguales y no entre donantes y receptores, oferentes y solicitantes, profesores y alumnos, y sobre la base de una participación voluntaria, evitando que los países reticentes condicionen el avance de la cooperación en estos ámbitos. También se debería potenciar el desarrollo de los diálogos y otros intercambios sobre políticas públicas –los *policy dialogues*– en que ya hay algunas experiencias interesantes en el ámbito birregional. Asimismo, se debería hacer un esfuerzo mayor en el tratamiento de temas como el cambio climático o las energías renovables.

Más allá de los temas que se elijan, lo importante es que el gran marco birregional, que puede y debe permanecer, permita a través de una práctica de geometría variable que grupos de países con intereses y condiciones objetivas similares puedan avanzar más en la cooperación interregional.

En conclusión, las relaciones europeo-latinoamericanas no están en una crisis terminal. Las afinidades todavía existen, pero se insertan ahora en un contexto global, cada vez más importante para ambas regiones. Ese nuevo contexto requiere de la renovación del marco general en que se desenvuelven esas relaciones. También necesita de miradas mucho más simétricas, diferenciadas y específicas, que apunten a áreas concretas de cooperación y de acción conjunta, diseñadas para los países que quieran avanzar más y sin la amenaza de vetos derivados de la exigencia de la regla del consenso entre todos. En lugar de una asociación estratégica birregional, habrá que buscar asociaciones estratégicas en torno a temas, que incluyan un número menor, más operativo y más convencido de actores de ambas regiones.

Las regiones como actores internacionales: una mirada al diálogo ALC/CELAC-UE

Por María Cristina Silva P.*

En un mundo de alianzas, una destaca particularmente por su antigüedad y nivel de alcance: es la que América Latina ha sostenido con la Unión Europea a lo largo de cuatro décadas y que se fundamenta en la historia y valores compartidos. Se trata de una relación de larga data, progresiva y multidimensional. Su solo peso numérico –prácticamente un tercio de los miembros de Naciones Unidas– le otorga a este espacio birregional una capacidad potencial para definir posiciones en el sistema multilateral desde una visión occidental europea-latinoamericana-caribeña.

La importancia del nexo que nuestra región ha mantenido con Europa se manifiesta claramente en el último tercio del siglo XX. No obstante, el siglo XXI trae consigo nuevas tendencias, que comienzan a cobrar fuerza en su segundo quinquenio, cuando detona la crisis financiera internacional de 2008. Esto se hace más evidente en el período 2010-2015, cuando surge la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, el primer órgano de representación e interlocución extrarregional, cuya emergencia y accionar coincide, paradójicamente, con el debilitamiento del vínculo América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC-UE).

* Presidenta ECSA-Chile.

Estos procesos se observan y evalúan normalmente desde la praxis, pero desde el punto de vista del estudio de las relaciones internacionales hay escasos análisis de la interacción entre las regiones, partiendo por la falta de reconocimiento de la existencia y validez de un diálogo distinto al tradicional que se verifica entre los estados, como es el que tiene lugar entre colectivos de estados.

En tal sentido, el presente artículo incorpora algunos elementos teóricos de validación, para dar cuenta luego de las contingencias intra y extrarregionales, en el afán de reconocer las tendencias de la relación ALC/CELAC-UE¹.

Cabe señalar que, como todo diálogo, la relación entre actores regionales es en sí un hecho dinámico, que puede tener momentos más intensos y otros de retraso. No obstante, desde allí es posible observar el ejercicio de una política exterior regional, expresada en la definición de una agenda compartida entre ALC/CELAC y la UE, plasmada en instrumentos de seguimiento y orientada por un objetivo central: la denominada Asociación estratégica birregional, acordada entre las partes al finalizar el siglo pasado. Desde esta agenda se extraen también los parámetros para evaluar el curso de la relación birregional.

I. El debate actual sobre los regionalismos

Para adentrarnos en la noción de actores regionales, comenzaremos definiendo su escenario, el regionalismo, que es un concepto general entendido de diversas maneras en distintas épocas y contextos. Es explicado desde variados enfoques y utilizado en múltiples casos, principalmente en el contexto de la globalización. Autores como el in-

¹ El concepto ALC/CELAC alude a la región geográfica de América Latina y el Caribe, representada a partir del año 2012 por la institucionalidad regional CELAC. Para efectos del artículo, se explicita la distinción entre el espacio físico y su entidad representativa, dado que no todos los asuntos latinoamericanos y caribeños se rigen por la agenda CELAC.

ternacionalista británico Andrew Hurrell² han destacado el valor de los regionalismos, considerando que el carácter mundial de muchos asuntos sería frecuentemente sobrevalorado y que la opción por el nivel regional sería más adecuada para atender las necesidades internacionales. Igualmente, alude a la variable extrarregional, entendiendo así por regionalismo “un conjunto de políticas de uno o más estados, diseñadas para promover la emergencia de una unidad regional cohesionada, que domina el patrón de relaciones entre los estados de esa región y el resto del mundo, y que forma las bases de organización de políticas dentro de la región en una serie de materias” (Hurrell 1992).

Las definiciones de regionalismo han ido evolucionando, desde las concepciones más primarias, como aquellas de los años 60, que lo caracterizan como “la formación de asociaciones interestatales o agrupaciones en base a regiones y, en sentido doctrinario, la defensa de tales formaciones” (Nye, 1968), hasta las actuales, de mayor complejidad, y que lo conciben como “la política y proyecto por el cual el estado y los actores no estatales cooperan y coordinan estrategias dentro de una región particular” (Söderbaum, 2009), “un proyecto dirigido por estados para organizar a una región en torno a líneas políticas y económicas particulares” (Phillips/Prieto, 2011) o “las políticas y prácticas de organizaciones permanentes basadas en los estados, con membresías confinadas a un área geográfica limitada” (Fawcett, 2013), entre otras explicaciones.³

Dentro de las conceptualizaciones más recientes del regionalismo, la corriente explicativa de los años 2000, denominada “Aproximación al

² Hurrell señala que, aunque hay sin duda asuntos genuinamente globales –como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad– y aunque muchos otros asuntos –como el de los refugiados ambientales– constituyen efectivamente un problema mundial, sus efectos son probablemente sentidos de manera más directa dentro de regiones particulares y es a nivel regional, más que global, que el balance de intereses e incentivos resulta adecuado para presionar a los estados a buscar alguna respuesta política (Hurrell, 1995).

³ Citados en Nolte, D. (2014).

Nuevo Regionalismo” (New Regionalism Approach, NRA), nos permite comprender el valor de las regiones como el espacio intermedio entre lo nacional y lo global. El investigador sueco Fredrik Söderbaum es uno de sus principales exponentes y da cuenta de la creciente tendencia a mirar al regionalismo desde una perspectiva omnicomprendiva y flexible, centrada en su dimensión política e instrumental, entendiéndolo como “las ideas cognitivas y políticas destinadas a reforzar la cooperación, integración o coordinación en un espacio regional”. Söderbaum recalca en particular el aporte del austríaco Karl Polanyi, que explora el rol del regionalismo como “una respuesta política a la globalización económica”, destacando el valor de las regiones, que estarían “mejor equipadas para manejarse con las características, culturas e intereses regionales y facilitarían un mejor multilateralismo: el multilateralismo regional” (Schouten, 2008).

Sin embargo, más allá de la evolución conceptual, existe poca teoría desde el resurgimiento del regionalismo de los años 80 en adelante y distintas formas de entenderlo. Según señala Hurrell (1995), la mayor parte de ésta “proviene del modelo europeo, que es válido para la situación particular de la Comunidad Europea (CE) –hoy Unión Europea–, pero no necesariamente replicable en otros contextos”. Y, además, advierte que “el análisis de la CE provee solo una orientación parcial e incompleta para entender el regionalismo contemporáneo”.

Otros autores como Vivares, Torres y Cvetich (2013) profundizan estas apreciaciones, señalando que la “jaula de hierro” conceptual europea estaría conformada por tres elementos centrales: el paradigma instalado por Ernst Haas, que equipara regionalismo con integración y con cesión de soberanía; las ideas de Bela Balassa, que subordinan la dimensión política a la económica; y los conceptos de “convergencia” y “homogeneidad”, que suponen la cesión voluntaria de soberanía y la confluencia en un proyecto regional común. A partir de allí se rayaría la cancha para validar o no las distintas expresiones de los regionalismos.

No obstante, hay que notar que en la construcción regional latinoamericana y caribeña ha estado históricamente presente la pretensión de asimilarse al modelo institucional europeo, configurándose una nueva forma de integración, con parámetros propios, pero con influencia evidente del *know how* y de la arquitectura institucional comunitaria europea. Aquí, por ejemplo, las denominaciones de “Comunidad” Andina, “Unión” Suramericana de Naciones, “Mercado Común” del Sur y otras presentes en los mecanismos latinoamericanos, son de clara inspiración europea. Entre ellos, probablemente la Comunidad Andina (CAN) y también el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), han seguido de manera más fiel este modelo, con creación de organismos supranacionales, políticas comunes y sistemas normativos regionales adaptados desde el formato institucional europeo.

Pero estas entidades latinoamericanas tienen un origen y una expresión diferente. Por tanto, la teoría de integración europea puede servir como referente, pero no como marco explicativo de los procesos latinoamericanos y caribeños. E intentar encajarlos en la lógica europea lleva más bien a restar validez a las formas que asumen los regionalismos en ALC. Se requiere, entonces, impulsar la elaboración de teorías propias para entender las particularidades de nuestra integración regional.

Reconociendo la insuficiencia conceptual que impide sustentar nuevas realidades y procesos, surgen entonces nuevas explicaciones de regionalismo, más amplias y flexibles. Así por ejemplo, el académico chileno Alberto van Klaveren (2012) caracteriza el regionalismo latinoamericano contrastándolo con el modelo de la UE, haciendo ver que “a diferencia del caso europeo, el punto de partida de la integración latinoamericana es uno de baja interdependencia económica previa” y califica el proceso latinoamericano actual como de “regionalismo heterodoxo”, más pragmático y de múltiples geometrías.

Por otro lado, el investigador italiano Gianluca Gardini (2013) piensa en ALC como un “regionalismo modular”, el cual reflejaría una multiplicidad de actores, de mesas de negociación y una multiplicación e intersección de temas. Y esto tendría ventajas y desventajas. Por una parte, se refuerza el ejercicio de la complementariedad y compatibilidad, pero al mismo tiempo se constata un regionalismo de menor grado, que sería factible por el bajo nivel de compromisos y subordinación requerido en este tipo de colectivos.

Otros, como el catedrático español José Antonio Sanahuja (2011), hablan de una etapa posterior al regionalismo abierto latinoamericano, el “regionalismo post liberal”, cuya característica sería un cambio de énfasis, hacia una integración fundamentalmente política.

Más allá de las diferentes definiciones, el regionalismo es un hecho a dimensionar desde su expresión en un contexto particular, y por el valor de constituirse como un espacio intermedio incluso más efectivo que los propios estados de manera unitaria en la arena internacional. Dicho de otro modo: “En un mundo en crisis y en constante cambio, las regiones se han tornado en un espacio intermedio que penetra, une y convierte en escenario de desarrollo la relación entre las unidades de un viejo sistema westfaliano, que lucha por su reposicionamiento y una suerte de nuevo orden mundial fragmentado y difícil de dilucidar en su orientación” (Sil y Katzenstein, 2010 y Hettne, 2005).⁴

Otro elemento clave del regionalismo es su institucionalidad. Al respecto, Detlef Nolte (2014) considera que “la creación de organizaciones regionales constituye y consolida a la región, en la medida en que estas instituciones dan a la región una identidad (o ‘actorness’) como un constructo social”. Y les atribuye además un papel de fortalecimiento de la región en sus relaciones externas, afirmando que: “las organizaciones regionales pueden hacer a una región menos porosa al siste-

⁴ Citados por Vivares, Torres y Cvetich (2013).

ma internacional, funcionando como filtros entre la región y el sistema internacional (incluyendo las estructuras de gobernanza global)”.

Para autores como Sterling-Folker (2010), la UE resulta el mayor ejemplo de creación de institucionalidad regional y, si bien la CELAC es aún embrionaria en este aspecto, es igualmente expresión de un accionar a través de una institucionalidad común, que deberá ir perfeccionándose en su orgánica en la medida que avance en sus propósitos.

A partir de la institucionalidad que crean los regionalismos se identifica entonces una nueva forma de actor internacional: el actor regional, protagonista del ejercicio del regionalismo. Así, “el actor clásico internacional deja paso a una organización internacional”, siendo el ejemplo clásico de este nuevo tipo de actor la Unión Europea (Pereira, 2008). Y entre los nuevos actores estaría la CELAC. Ambas instituciones cumplen un rol como actores regionales, el cual se demuestra en sus ejercicios de diálogo interno, birregional e internacional.

- Paralelos y distinciones entre el regionalismo europeo y el latinoamericano y caribeño

Un cuestionamiento recurrente se refiere a la distinta cualidad de los regionalismos en la UE y en ALC/CELAC. En el caso latinoamericano y caribeño, sus esquemas son poco validados y suelen verse enfrentados al descrédito, precisamente por no cumplir con los requisitos tradicionales, provenientes del modelo europeo.

No obstante, recopilando atributos del regionalismo clásico, es posible verificar que tanto la UE como la CELAC son integradas por un colectivo de estados y se construyen socialmente, mantienen diversos niveles de unidad y constituyen entidades permanentes que tienen la potestad de generar preferencias regionales y de organizar a la región en torno a agendas prioritarias –más allá de que en el caso latinoamericano y caribeño esto sea incipiente y en el europeo sea objeto de

cuestionamientos—. Ambas ocurren en espacios geográficos de proximidad, mantienen una regularidad e intensidad en sus interacciones y cuentan con un nivel de reconocimiento interno y externo como sistemas. Sostienen además una cohesión social basada en elementos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales e históricos, que les otorga una identidad que las hace reconocidas fuera de su espacio. Igualmente, despliegan una dimensión exógena, pues se relacionan extrarregionalmente con diversos actores internacionales. La propia relación CELAC-UE es ejemplo de ello.

Así, los procesos latinoamericanos y caribeños, a partir del denominado “nuevo regionalismo” de los años 90, comienzan de manera paulatina a abordar ámbitos de una integración más profunda, que no avanza en el orden del modelo europeo, sino que va priorizando elementos de acuerdo a sus necesidades estratégicas. De esta manera, pueden apreciarse en las distintas subregiones de ALC interesantes evoluciones en temas como la integración física y energética, defensa, desastres naturales, migraciones, asuntos judiciales y otros. Esto confirma que, “a pesar de la influencia de la teoría y de la práctica del regionalismo europeo, su relevancia para el regionalismo contemporáneo en otras partes es bastante menos clara” (Hurrell, 1995).

Un ejemplo de las diferencias entre ambos casos se aprecia en el hecho de que en ALC el fundamento político estaría a la base de tres de los cuatro proyectos de integración creados en el siglo XXI: ALBA, UNASUR y CELAC, los cuales son sujetos de críticas precisamente por la tendencia a juzgarlos a la luz del modelo europeo, que se funda en elementos económicos y que, por efecto de desborde (*spill over*), impactan en los más diversos ámbitos del accionar colectivo.

Asimismo, los criterios de flexibilidad y amplitud utilizados para comprender el regionalismo pueden ser extrapolados al interregionalismo

o birregionalismo, entendido como una unidad nueva: la comunidad que se genera en el diálogo entre dos regiones. Así, la “comunidad eurolatinoamericana y caribeña” se caracteriza también por su nivel de homogeneidad cultural, histórica y política.

- De ALC a la CELAC

América Latina y el Caribe migran en el siglo XXI desde una agrupación geográfica hacia una entidad internacional: la CELAC. Esto es producto de una década de favorables resultados, impulsados por la demanda mundial de materias primas y recursos naturales, energéticos, minerales, alimentarios e hídricos, que han revalorizado a la región a partir de sus patrimonios naturales estratégicos,⁵ así como de los buenos índices macroeconómicos y las condiciones de estabilidad democrática que se han asentado en ALC.

De alguna manera, la crisis financiera internacional de 2008 fue un examen para las regiones. Mientras para la UE resultó ser un detonante de dificultades económicas, políticas y sociales, para América Latina fue una satisfactoria puesta a prueba de su capacidad de respuesta y coordinación, reflejada en un bajo nivel de impacto y una acelerada recuperación. Esto se acompaña de la tendencia positiva en materia económica y social de la primera década del siglo XXI.⁶

⁵ América Latina posee el 40% de las existencias mundiales de vegetales y animales, la tercera parte de los recursos hídricos renovables del planeta, enormes reservas de energía fósil, así como grandes extensiones de tierras fértiles (casi un tercio de su territorio) (Ovalle, 2001). Es la única región del mundo que todavía tiene un “superávit ecológico”, por lo que debe articular las políticas adecuadas para preservar sus recursos (Proyecto SociCAN, 2009).

⁶ Según estimaciones de la CEPAL, entre los años 2002-2014 la pobreza en América Latina bajó de un 44 a un 28%, aun cuando se ha mantenido estable desde el año 2012 y sigue siendo prácticamente el doble que en la UE (15,7% en 2013). (CEPAL 2011-b y CEPAL, 2015). Por otra parte, las clases medias aumentaron entre el año 2000 y 2014 de un 21% a un 34%, abriendo oportunidades de expansión para el comercio y las inversiones. Desde 2003 el crecimiento del PIB en ALC ha sido superior al de la UE, aún cuando para el período 2015-2017 ambas regiones deberían disminuir sus diferencias,

No obstante estos y otros avances, la región enfrenta también acuciantes desafíos, algunos de arrastre y otros emanados de la nueva curva de desaceleración económica, lo que lleva a trabajar conjuntamente para superar problemas estructurales y evitar retrocesos en los niveles de desarrollo alcanzados.

Tomando los fundamentos de las instituciones regionales planteados por Hurrell, la CELAC, como expresión de un nuevo regionalismo,⁷ surgiría por la necesidad de tener una representación regional ante la cantidad de temas comunes y necesarios de resolver colectivamente, dado el valor de sus recursos. De esta forma, la CELAC vendría a ser la necesaria entidad administradora de las prioridades regionales.⁸ Así, ALC se institucionalizaría como actor regional, en función de atender sus problemáticas a través de un órgano común y propio, que emerge como consecuencia lógica de la década de oro de América Latina, donde se generan las condiciones para avanzar en respuestas más eficientes, tanto a sus problemas endémicos como a crisis transitorias. Así, la CELAC no solo nace como una voz de concertación interna, sino también para conectar a la región con el mundo, característica que da pie al análisis de una política exterior regional.

La CELAC sería la mayor expresión de lo que Söderbaum ha denominado el “multilateralismo regional”, donde ALC se representa en sus subsistemas regionales y unidades estatales, dando cuenta de sus intereses diferenciados en un espacio común. Esto se reconoce en el

aproximándose al 2% (CEPAL, 2015).

⁷ El “nuevo regionalismo” constituye un cambio de paradigma del regionalismo latinoamericano y caribeño, incorporando objetivos más amplios que en el anterior período de “regionalismo abierto”.

⁸ El “acta de nacimiento” de la CELAC la define como el “único mecanismo de diálogo y concertación que agrupa a los 33 países de ALC, es la más alta expresión de nuestra unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional. (Declaración de Caracas, 2011, pto.28)

carácter de un proceso de “convergencia en la diversidad”, que reúne a países con realidades heterogéneas, pero que comparten ciertos diagnósticos subregionales producto de su geografía y cultura (andinos, atlánticos, caribeños, mesoamericanos), y también a gobiernos de distintas orientaciones ideológicas. Todos ellos se expresarían en este nuevo foro de manera directa, igualitaria y desde sus identidades particulares.

Institucionalmente, la CELAC es el primer órgano representativo de manera exclusiva y plena de los 33 países ALC. Es heredera del Grupo de Río (GR) y de la Cumbre de América Latina y el Caribe para la Integración y el Desarrollo (CALC) –espacios liderados en 2010 por México y Brasil, respectivamente– y se estructura tomando el formato y acervo institucional del GR y los contenidos de la CALC.⁹

A partir de allí, pretende ordenar a la región desde sus espacios pre-existentes, en función de buscar consensos y complementariedades, fortalecer una visión regional en torno a las prioridades de desarrollo e integración, delinear sus opciones de política exterior y expresar la posición latinoamericana y caribeña en sus diálogos extrarregionales. Si bien todos estos elementos son incipientes, tienen el valor de haberse instalado y dan luces del potencial de un proyecto de integración que representa a toda la región de ALC.

Dada la ambición con la que nace la CELAC, resulta ser una instancia particularmente controversial, pues mientras para algunos es el corolario de la integración latinoamericana y caribeña y la materialización del sueño bolivariano de contar con un mecanismo que integre y represente a ALC, para otros es la demostración de la tibia capacidad

⁹ El Grupo de Río fue el mecanismo de concertación política latinoamericano que funcionó por 25 años, pero que no alcanzó a tener representación directa de todos los países ni desarrolló una agenda propia. Por su parte, la CALC fue una iniciativa brasilera lanzada en 2008 para avanzar en un proyecto de desarrollo e integración de toda América Latina y el Caribe.

regional de ponerse de acuerdo y de avanzar en torno a objetivos concretos.

Múltiples son los aspectos en definición y que deberán ser evaluados en el tiempo, tales como el mecanismo de toma de decisiones, el sistema de rotación de sus presidencias y la conformación de una estructura permanente de coordinación, aspectos que le permitirían trascender su actual condición de foro. Pero quizás el mayor obstáculo que deba sortear es la crítica y descalificación que afecta en general a los mecanismos latinoamericanos, basado en la desconfianza frente a la proliferación de sistemas, las superposiciones que se generan por la coexistencia de organismos y por el vano intento de medirlos con la vara del modelo europeo.

- Los atributos de la CELAC como actor regional

El establecimiento de la CELAC habla de procesos más maduros y pragmáticos y de una intensa búsqueda de respuestas concertadas, que han alcanzado su máxima expresión en la creación de este primer espacio propiamente latinoamericano y caribeño. La sola identificación de los problemas comunes inaugura la senda de las posibles soluciones. Así, situaciones presentes en toda ALC, como la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, la corrupción, la inseguridad, la vulnerabilidad ambiental y el escaso desarrollo tecnológico, la empujan a organizarse en un marco regional para administrar conjuntamente los desafíos compartidos.

Para dimensionar la capacidad de la CELAC, cabe destacar sus siguientes rasgos distintivos:

1 ° Representatividad

La CELAC es un foro representativo de manera plena y directa de todos los países de ALC. Esto es de especial relevancia, pues implica una inte-

gración paritaria entre el Caribe y América Latina, que han permanecido hasta ahora como dos realidades distantes, a pesar de compartir el mismo espacio geográfico. La posibilidad de aproximación entre países insulares y continentales abre la puerta a inexploradas posibilidades. Especialmente enriquecedora puede resultar la relación más cercana entre América Latina y el Caribe anglófono, escasamente desarrollada hasta el momento.

2° Agenda común

La CELAC pone en marcha una agenda regional. Este solo hecho la valida por sobre cualquier otro esfuerzo de integración realizado a la fecha. Contar con un Plan de Acción, producto de un trabajo de convergencias, es un paso inédito en el camino de la unidad latinoamericana y caribeña, que revela la voluntad compartida de acercar visiones y buscar enfoques comunes en función de la integración y desarrollo regional. Es esta agenda la que da también contenido a una política exterior regional.

3° Interlocución

La CELAC es la voz de ALC. Su mandato es representar, hablar y velar, a través de una presidencia anual, por los intereses de la región en los distintos foros multilaterales y relaciones extrarregionales. En concreto, esto significa que las representaciones diplomáticas de los países ALC en el exterior son coordinadas y están subordinadas a las directrices de la presidencia anual, con todo lo conveniente que puede resultar como expresión de unidad¹⁰ y, al mismo tiempo, con las dificultades que puedan derivarse del sesgo ideológico de las presidencias de turno.

¹⁰ Peter Birle (2008) señala que no es necesario hablar con una sola voz en todos los foros internacionales. “La UE es un buen ejemplo de las dificultades para lograr una política exterior y de seguridad coordinadas. Lo que sí es esencial es que América Latina logre presentarse como un interlocutor único en aquellos temas que son de interés común para todos los países de la región”.

II. Importancia de la relación ALC/CELAC-UE

Como se señalara al inicio, para ALC la relación con la UE es la más antigua, profunda y ambiciosa, con más de cuatro décadas de diálogo formal,¹¹ que han ido marcando una progresión e intensificación continua de sus relaciones, en la cual la UE ha sido su principal socio económico,¹² político y de cooperación.

En efecto, la UE ha sido el primer cooperante de ALC y el primer inversor –505.700 millones de euros al año 2013–, representando el 10,3% del total de la IED europea y el 35% de la recibida por la CELAC. En global, la IED de la UE en los países de la CELAC es superior a la de la UE en Rusia, China y la India juntas –319.000 millones de euros en 2013– (UE, 2015). Asimismo, la densidad del vínculo se aprecia en la conclusión de Acuerdos de Asociación entre la UE y 26 de los 33 países miembros de la CELAC.¹³

Por otra parte, la UE y la CELAC conforman una comunidad relevante en la arena internacional. Sus sesenta y un países representan prácticamente una tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas,

¹¹ A inicios de los años 70 los parlamentos europeo y latinoamericano inauguraron un mecanismo formal de intercambio en torno a temas de interés común, destinado a hacer recomendaciones a sus Ejecutivos: las Conferencias Intraparlamentarias AL-UE, inauguradas en 1974 en Bogotá. Desde allí, se abrieron progresivamente nuevas instancias de diálogo. Diez años después se realizó en Costa Rica la primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y de la Comunidad Europea: el Diálogo de San José, destinado a aportar a la pacificación y desarrollo centroamericano. Y en el contexto de este diálogo, en 1990 se propone la formalización de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río, celebrándose la primera reunión ministerial institucionalizada entre ambas regiones en abril de 1991, en Luxemburgo. Estos mecanismos se mantuvieron activos y fueron impulsando una agenda común a través de reuniones alternadas en ambas regiones.

¹² El comercio de bienes entre la UE y ALC prácticamente se duplicó en los últimos diez años (2004-2014), llegando a 209.200 millones de euros en 2014 (6,2% del comercio total de la UE) (UE, 2015).

¹³ Faltando solo por concretar acuerdos con la UE los cinco países del Mercosur, Cuba y Bolivia

ocho son parte del G-20 y en total agrupan a más de mil millones de personas¹⁴ (CELAC, 2015).

Pasar revista a este proceso de más de 40 años de intercambio permite afirmar que se trataría de una relación al menos madura y de mutuo conocimiento, que ha ido avanzando desde los diálogos políticos, pasando por la solución de problemas subregionales –como es el caso de la estabilización de Centroamérica– hasta un nivel multidimensional y estratégico, impulsado por las Cumbres ALC-UE, hoy CELAC-UE.¹⁵

- El ideario ALC-UE

La interrelación histórica de ambas regiones muestra que la UE y la CELAC comparten visiones regionales similares, basadas en los principios identitarios derivados de una raigambre compartida, lo cual sustenta un ideario latinoamericano-caribeño-europeo, que les permite proyectarse como una “comunidad de valores”.¹⁶

Esta coincidencia de “valores occidentales” se aprecia en los documentos fundacionales de la UE y de la CELAC. Así por ejemplo, en el Tratado de la UE la Unión se autodefine por unos principios que podrían ser indistintamente latinoamericanos y caribeños:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y

¹⁴ 1.136.034 habitantes, en cifras de Naciones Unidas de 2015.

¹⁵ El primer proceso extrarregional de alto nivel de ALC se dio con la UE, al inaugurarse en junio de 1999 las Cumbres ALC-UE, en Río de Janeiro, donde ambas partes se comprometieron en un proceso de Asociación estratégica birregional. Igualmente, el único momento en que ALC ha estado representada de manera plena es en el diálogo con la UE, pues en las Cumbres ALC-UE han participado desde sus inicios los 33 países independientes de la región, que hoy conforman la CELAC. En otros espacios como las Cumbres Iberoamericanas participan 19 países ALC –18 de América Latina y Cuba– y en la OEA lo hacen 32 –faltando Cuba–, además de Estados Unidos y Canadá.

¹⁶ Francisco Rojas (2011) incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global, en lo que denomina “multilateralismo cooperativo”.

respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (Tratado UE, Art.2).

Igualmente, la Declaración de Cancún de 2010, que anuncia la creación de la CELAC, en perfecta consonancia con los postulados europeos, señala su decisión de consolidar y proyectar, a nivel global, la identidad latinoamericana y caribeña, basada en:

El respeto al derecho internacional; la igualdad soberana de los Estados; el no uso ni la amenaza del uso de la fuerza; la democracia; el respeto a los derechos humanos; el respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable; la cooperación internacional para el desarrollo sustentable; la unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe; un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales (Declaración de Cancún, Pto.3).

Reconociendo estas creencias comunes, desde la I Cumbre ALC-UE de 1999 los mandatarios de ambas regiones vienen haciendo numerosas alusiones a su afinidad valórica, que da lugar a objetivos compartidos, en torno a una Asociación estratégica birregional.¹⁷

¹⁷ La Declaración de Río de Janeiro, de 1999, comienza señalando que: "(...) hemos decidido promover y desarrollar nuestras relaciones hacia una asociación estratégica birregional, basada en la profunda herencia cultural que nos une y en la riqueza y diversidad de nuestras respectivas expresiones culturales. Las mismas nos han conferido acentuadas identidades multifacéticas, así como la voluntad de contribuir para la creación de un ambiente internacional que nos permita elevar el bienestar de nuestras sociedades y cumpliendo con el principio del desarrollo sostenible, aprovechando las oportunidades que ofrece un mundo cada vez más globalizado, en un espíritu de igualdad, respeto, alianza y cooperación entre nuestras regiones".

Igualmente, la I Cumbre CELAC-UE de 2013, dedica un capítulo de su declaración final a detallar los “Valores y posiciones comunes en el ámbito internacional y multilateral”, enumerando temas como el compromiso con el multilateralismo, con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con el respeto a la territorialidad, a los derechos humanos, la paz y la cooperación. Se coincide en la promoción del libre comercio, el acceso a las tecnologías, la reforma del sistema financiero, el desarrollo sustentable, la lucha contra el cambio climático, el terrorismo, el tráfico de drogas y la prioridad por el desarrollo social, entre otros (Declaración de Santiago, Capítulo II).

De esta manera, la política exterior entre la UE y la CELAC, ejercida en el proceso de cumbres birregionales, no solo estaría fundamentada en el intercambio de “capacidades materiales” o estaría “basada en el interés”, según señalan autores como la politóloga Trine Flockhart (2012), pues expresaría también identidades y conocimiento compartido, manifestado en posiciones conjuntas plasmadas en declaraciones y planes de acción, entre otros documentos.

En este sentido, y dado que la relación ALC/CELAC-UE es de amplios contenidos y complementariedad, la Asociación estratégica podría derivar en un ejercicio avanzado de concertación entre ambas regiones, proyectándose como una alianza influyente a nivel global.

- El objetivo de la Asociación estratégica birregional

La construcción de una Asociación estratégica birregional es el objetivo que ha guiado la agenda ALC/CELAC-UE. Sin embargo, aún cuando esto muestra una voluntad política explícita por un proyecto común, su contenido específico sigue siendo una deuda pendiente.

El mexicano Jorge Quevedo (2009) identifica rastros de ésta en el “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con

América Latina y el Caribe”, del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1994, que proponía una nueva colaboración birregional y una estrategia regionalista que priorizaba las relaciones con el Mercosur, Chile y México. Al año siguiente, la Comisión Europea emite una comunicación para el fortalecimiento de la Asociación birregional¹⁸ y, reconociendo la heterogeneidad latinoamericana y caribeña, propone una aproximación diferenciada, con estrategias particulares para el Mercosur, Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe. En esta comunicación define igualmente los ámbitos de la Asociación, que son los mismos que conforman los tres pilares de los acuerdos de Asociación que la UE ha suscrito con países y subregiones latinoamericanas: lo político, lo comercial y la cooperación.

Luego, para la I Cumbre ALC-UE de 1999 la Comisión emite una nueva comunicación,¹⁹ donde establece que el objetivo de la Asociación es “incrementar el poder de negociación en la escena internacional, sobre la base de una visión común del mundo”, confirmando la apuesta compartida por el multilateralismo. Esto se reafirma en la siguiente comunicación del año 2000,²⁰ donde se señala que su objetivo sería “la búsqueda de respuestas comunes a retos mundiales”.

Y si bien el contenido preciso de estos retos y respuestas compartidas no ha sido definido, de alguna manera se ha ido construyendo en las agendas de las cumbres birregionales, donde se ha perfilado la opción por un modelo socio-económico sostenible, lo cual implica avanzar en el objetivo de la cohesión e inclusión social

¹⁸ Comunicación de la CE “Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” (COM [95] 495).

¹⁹ Comunicación de la CE “Sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI” (COM [99] 105).

²⁰ Comunicación de la CE “Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea” (COM [2000] 670).

y en la protección medioambiental, como principios estratégicos básicos.

III. Expresiones de una política exterior regional

Volviendo a los fundamentos teóricos, en los regionalismos el actor estaría conformado por un colectivo de estados, que se unen en torno a objetivos mancomunados. En la base, sus componentes siguen siendo los estados, por lo cual la generación de política exterior regional y la definición de una agenda pueden ser extrapoladas y adaptadas desde los conceptos que se aplican a los estados de manera individual. En este sentido, el marco regional puede entenderse como un escenario para la expresión de las prioridades nacionales de política exterior que, a través de la concertación y el consenso, se convierten en prioridades regionales, en función del bien común regional.

De acuerdo a la idea de “autonomía relacional”, entendida como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Tokatlían y Rusell, 2000)²¹, el escenario en el cual se ejercería la política exterior regional sería básicamente el de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, que constituirían una ventana propicia de observación y evaluación de la política exterior regional. En efecto, en las cumbres regionales se plantea una agenda de temas, que luego quedan plasmados en instrumentos como declaraciones políticas, planes de acción u otros.

Así, podemos apreciar una primera caracterización de la política intraregional latinoamericana y caribeña en la agenda trazada en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), realizada en Bahía en 1998, y que diera luego contenido a la CELAC. En su Declaración final

²¹ Citados en Ovando y Aranda (2013).

se establece un listado de prioridades que revelan las preocupaciones comunes de la región:

1. Cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración
2. Crisis financiera internacional
3. Energía
4. Infraestructura física
5. Desarrollo social y erradicación del hambre y de la pobreza
6. Seguridad alimentaria y nutricional
7. Desarrollo sostenible
8. Desastres naturales
9. Promoción de los derechos humanos y combate al racismo
10. Circulación de personas y migraciones
11. Cooperación Sur-Sur
12. Proyección de América Latina y el Caribe.

Cada uno de estos doce puntos²² da cuenta de las problemáticas más acuciantes que enfrenta ALC y representan las áreas de trabajo y de política conjuntas.

Y a nivel extrarregional, en la denominada “Cumbre de la Unidad” de la CALC y el GR, realizada en Cancún en 2010, se reafirman, entre otros, los siguientes objetivos:

- Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicio-

²² A excepción del segundo, que constituyó una prioridad por la contingencia financiera de la época. Aquí se apelaba a la necesidad de armonización macroeconómica, lo cual permitió a la región responder de manera concertada y satisfactoria a la crisis.

namiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.

- Fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.
- Incrementar nuestra capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región como con otros estados y actores internacionales.

Igualmente, la dimensión externa de la CELAC está expresamente reconocida en su documento de Procedimientos, donde se destina un acápite a la vinculación con otras regiones. Allí, el único diálogo particular reconocido por el foro son las cumbres y otras instancias de relacionamiento con la Unión Europea.²³

- De las cumbres ALC-UE a CELAC-UE

El establecimiento de las cumbres entre la UE y ALC fue propuesto durante la Cumbre Iberoamericana de 1996, en Chile, y se concretó tres años después, en la I Cumbre ALC-UE, efectuada en Río de Janeiro. Desde allí, seis cumbres se sostuvieron en 13 años, arrojando resultados concretos, coherentes y con temáticas de continuidad.²⁴ Se trata

²³ En el documento de Procedimientos de la CELAC se establece de manera explícita la vinculación con otras regiones, reconociendo a la entidad como “el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe”, en cuyo carácter asume la interlocución extrarregional. De esta forma, se señala que tendrá por función ejercer el diálogo político con “otros actores intergubernamentales, organismos y mecanismos internacionales” y la “concertación de posiciones comunes en foros multilaterales”, detallándose las instancias de relacionamiento previstas hasta ese momento: la Cumbre ALC-UE, el Diálogo Ministerial Institucionalizado entre el GR y la UE, y los demás diálogos que el GR haya mantenido con países o grupos de países en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. (CELAC 2011. Acápite III – Vinculación con otras regiones)

²⁴ La coherencia se desprende de los temas que se fueron abordando de manera progre-

de un diálogo eficiente y fructífero, pues las cumbres ALC-UE arrojaron permanentemente programas de trabajo, impulsaron el proceso de suscripción de acuerdos de Asociación, lanzaron iniciativas de cooperación e instalaron mecanismos de seguimiento.

No obstante, con la realización de la I Cumbre CELAC-UE (VII Cumbre ALC-UE) de Santiago 2013, comenzó a desperfilarse el proceso que venía dándose a lo largo de las seis anteriores. El propio tema de inversiones sustentables de la I Cumbre CELAC-UE representó un cambio de eje respecto a las temáticas de índole política que venían trazando la agenda birregional. Por primera vez las conversaciones giraron en torno a un tema económico, intentando dar respuesta al diagnóstico cepalino de que las inversiones europeas no representaban un verdadero eje de desarrollo para ALC²⁵. Luego, en la II Cumbre CELAC-UE de Bruselas 2015, la convocatoria no fue en torno a un tema, sino a un objetivo general: “Modelando nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesivas y sostenibles para nuestros ciudadanos”.

Por tanto, las dos primeras cumbres CELAC-UE mostraron una discontinuidad temática respecto a la línea trazada en las seis cumbres ALC-UE anteriores, que venían profundizando un diálogo político en torno al desarrollo social, ambiental y científico tecnológico. Igualmente, desde 2013 las cumbres dejaron de arrojar programas regionales de

siva, y que encontraron su punto cúlmine en la Cumbre de Lima de 2008, donde se definen los ejes del desarrollo social y el desarrollo sustentable como focos del diálogo birregional.

²⁵ La mitad de las inversiones europeas estarían conformadas por capitales dirigidos a centros financieros del Caribe y el resto serían principalmente F&A, es decir, no crearían nuevas empresas ni nuevos empleos. Asimismo, solo un grupo limitado de países europeos invierte en ALC –principalmente España, Reino Unido y Francia– y el destino de esta IED va dirigida también a pocos países latinoamericanos –mayoritariamente Brasil, México y Chile– (CEPAL, 2015).

cooperación dotados de recursos y ese año el Plan de Acción no pudo ser actualizado para el siguiente periodo.²⁶

Adicionalmente, el formato CELAC ha implicado ciertas disonancias que han incidido en un entrapamiento del diálogo con la UE. Entre ellas, el sistema de presidencia anual de la CELAC implica que en el período entre cumbres la parte latinoamericana y caribeña cambia de vocería y énfasis en tres oportunidades²⁷, mientras que la parte europea está representada de manera permanente por una entidad: el Servicio Europeo de Acción Exterior, en consulta con las instituciones comunitarias.

- La política exterior regional ALC/CELAC-UE

Si acordamos que el ejercicio de una política exterior regional se daría en la medida que la región establezca relacionamientos extrarregionales, defina agendas precisas desde objetivos consensuados y, a partir de allí, manifieste sus posiciones respecto a otros países o regiones, entonces debemos reconocer que esto es lo que estaría ocurriendo con la emergencia de la CELAC, pues su política exterior está llevando a América Latina y el Caribe en un curso claro de preferencias de diálogos extrarregionales, donde ya no se priorizaría la relación con la UE.

No obstante, fenómenos como la Asociación que se plantean dos regiones como ALC y la UE o los planes de acción que van dando una

²⁶ En Santiago 2013 no se concluyó la actualización de los puntos del Plan de Acción acordados en Madrid 2010, aun cuando se agregaron dos nuevos temas: género e inversiones sustentables, en torno a los cuales se plantearon acciones de bajo impacto, tales como seminarios u otras que abordan tangencialmente estos asuntos. Por su parte, si bien en Bruselas 2015 se actualizó el Plan de Acción de Madrid, los nuevos temas agregados –seguridad ciudadana y educación superior– fueron en realidad remanentes de la negociación de Santiago 2013.

²⁷ En la preparación de la Cumbre de Bruselas 2015 la presidencia e interlocución latinoamericana rotó anualmente en tres países con visiones e intereses particulares: Cuba, Costa Rica y Ecuador.

continuidad y seguimiento al proceso de Asociación son hechos que expresan actualmente, de manera concreta, una práctica de relaciones exteriores más estructurada.

De todas formas, esta nueva práctica de política exterior regional a través de la CELAC, iniciada de manera pionera con la UE a través de las cumbres birregionales, es todavía elemental, y se requiere perfeccionar temas institucionales claves, como el sistema de toma de decisiones al interior de la CELAC, para darle mayor solidez y credibilidad a la acción exterior del mecanismo.

Por otra parte, ambas regiones tienen también el desafío pendiente de hacer efectiva su participación de manera coordinada en los foros multilaterales, objetivo que ambas partes no se han decidido aún a abordar.

IV. Tendencias del diálogo ALC/CELAC-UE

En un plano global, tanto la UE como ALC estarían inmersas en un proceso de intensas transformaciones, donde crecería la importancia del eje Sur-Sur y “en particular del eje transpacífico respecto de la tradicional primacía del eje transatlántico” (Sanahuja, 2015), por lo cual los nuevos ordenamientos geopolíticos estarían incidiendo en un cierto menoscabo de la posición de la UE.

Así, si bien la relación con la UE ha sido históricamente para nuestra región la más dinámica y abarcadora, comienzan a apreciarse síntomas de declinación, particularmente entrando en la segunda década de este siglo. Así lo parecen mostrar algunos indicadores en las relaciones económicas, sociales y de cooperación, o en los nuevos accionares derivados de la propia institucionalización latinoamericana y caribeña.

Viendo el documento de Procedimientos de la CELAC resulta claro que, al menos hasta el 2011, la UE era reconocida como el actor más

relevante en términos de relación institucional externa de la región. Sin embargo, la propia creación de la CELAC ha concitado el interés de otros países por reforzar sus intercambios con ALC. Con ella se abrió una nueva plataforma de diálogo exterior reforzado, que ha venido a dinamizar las relaciones latinoamericanas y caribeñas con nuevos países y zonas estratégicas, tales como China, India, Rusia y la Unión Africana, entre otros que avanzan en el propósito de formalizar sus vínculos con la CELAC.

De esta forma, los intereses de América Latina en ciertos planos se han desviado hacia nuevos socios del Asia Pacífico y BRICS, perdiendo la UE su tradicional sitio protagónico.

- El vaivén del comercio y las inversiones

En el ámbito económico, la tendencia creciente del intercambio comercial tuvo un punto de quiebre el año 2010, cuando la CEPAL alertaba que la UE había perdido peso relativo en las últimas tres décadas en el comercio latinoamericano y que China ocuparía su lugar como socio comercial de América Latina en 2015. Adelantándose a los pronósticos, en 2013 China ya se había posicionado en el segundo lugar en la región, después de Estados Unidos (CEPAL, 2011 y UE, 2015).

En igual sentido, se daba cuenta de que las inversiones europeas en ALC mostraban una tendencia a la declinación desde 2010. Y aun cuando la UE había mantenido su posición de primer inversionista en la región, en términos porcentuales éstas representaban el año 2013 un 34% del total de la IED en ALC, retrocediendo a porcentajes similares a los años 80.

No obstante, es preciso reconocer que el parámetro de las inversiones resulta difícil de medir, pues unos cuantos grandes negocios pueden cambiar la curva, generando una distorsión de la tendencia.²⁸ Asimismo, hay que considerar que el año 2014 la IED en ALC habría mostrado un descenso general, “quebrando la tendencia de una década ascendente del flujo de inversiones hacia la región”. Por tanto, independientemente del origen de las inversiones, en las seis mayores economías latinoamericanas la inversión se habría mantenido constante o disminuido en cinco de ellas, aumentando solo en Chile (CEPAL, 2015).

- Nuevos flujos de migraciones ALC-UE

En el ámbito social uno de los aspectos más relevantes en las relaciones birregionales son los flujos migratorios, que mantenían en las últimas décadas un patrón de emigración hacia la UE. No obstante, dados los mejores desempeños económicos y sociales de América Latina y las dificultades que atraviesan los países de la UE, esta tendencia se ha revertido. Así, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en su último informe de 2015 confirma este cambio en la dirección de las corrientes migratorias, siendo hoy mayoritaria la cantidad de europeos que emigran hacia ALC.²⁹ Se trata de una migración calificada, representada por un gran contingente de jóvenes europeos que ven en América Latina mejores perspectivas laborales. Igualmente, las colonias predominantes en ciertos países europeos –como los andinos en España– han comenzado a retornar a sus lugares de origen, o bien

²⁸ Así por ejemplo, el año 2013 casi la mitad de las inversiones recibidas en México fueron europeas, aunque esto obedece a una cuantiosa adquisición realizada por la empresa belga AB InBev (CEPAL, 2015).

²⁹ El informe de la OIM indica que la cantidad de emigrantes latinoamericanos a la UE habría descendido en un 68% desde 2007, año máximo histórico. El descenso habría comenzado a darse en el año 2008, y ya en 2010 el flujo habría comenzado a invertirse. De esta manera, el año 2012, más de 181.000 europeos emigraron a países latinoamericanos, mientras que 119.000 latinoamericanos se habrían dirigido a la UE (OIM, 2015).

a países latinoamericanos que les ofrecen mejores perspectivas de estabilidad.

Viendo el tema en perspectiva, hay que señalar que menos del 15% de la emigración latinoamericana y caribeña se dirige a la UE. En 2010 ésta ocupaba el tercer lugar,³⁰ siendo el principal destino los Estados Unidos (70%), seguidos por la migración intrarregional (15%) (OIM, 2015).

Estos nuevos fenómenos reafirman el diagnóstico de la CEPAL de que “en ALC ha disminuido la emigración a los principales destinos extrarregionales y ha aumentado la migración intrarregional, esto asociado a mejores condiciones económicas y laborales en los países de destino” (CEPAL, 2015).

- La adecuación de la cooperación

Entre los años 2000 y 2010, un 45,5% de la cooperación recibida por ALC provino de la UE, siendo el tercer destino de la ayuda europea.³¹ No obstante, los resultados socioeconómicos, tanto en Europa como en América Latina, llevaron a modificar las modalidades y requisitos de la ayuda europea (Minrel, 2012). Así, en vistas del marco presupuestario 2014-2020, se retiró la ayuda a 11 países de la región, es decir, un tercio de los países CELAC fueron “graduados” de la cooperación por ubicarse en estándares de renta media. Si bien la medida se condice con el mejor desempeño de gran parte de los países de ALC, también ignora que las cifras macroeconómicas esconden realidades

³⁰ El tercer destino era un país europeo: España (8%), donde reside el 53% del total de emigrantes latinos en la UE. Le siguen Italia, Reino Unido, Francia, Holanda y Portugal. Los migrantes latinoamericanos provienen principalmente de Brasil, Colombia, Perú y Ecuador, mientras que los principales orígenes de la emigración europea hacia ALC son España, Portugal, Francia y Alemania (OIM, 2015).

³¹ La UE al año 2010 aportaba el 43,6% de la ayuda mundial al desarrollo, siendo las principales regiones receptoras África (42,4%), Asia (22,6%) y América Latina y el Caribe (6,9%) (Minrel, 2012).

específicas y disímiles al interior de estos mismos, donde persisten altos niveles de marginalidad y pobreza.

A esto se suma el hecho de que en 2014 cinco países latinoamericanos y caribeños dejaron de ser beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas, que beneficiaba con rebajas arancelarias a ciertos países para promover el desarrollo de sectores productivos y sociales: Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela. Por todo ello, ALC fue la región que experimentó el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE (Sanahuja, 2012).

Ante esto, la CELAC comenzó a negociar nuevas modalidades de cooperación, para lo cual instituyó un Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional, con el encargo de “consensuar los lineamientos para una agenda de cooperación de la región, comenzar a trabajar en el establecimiento futuro de una normativa para facilitar la operatoria del grupo y explorar las posibilidades de cooperación Sur-Sur” (Plan de Acción CELAC 2013).

Más allá de los recortes a países, la cooperación europea sigue presente en ALC. Para el período 2014-2020 la UE asignó cerca de 3.500 millones de euros para la región, comprometiéndose además nuevos desembolsos: 230 millones de euros para “apoyar los esfuerzos de América Latina y el Caribe por alcanzar un desarrollo más sostenible”, 118 millones de euros destinados a “la promoción de negocios e inversiones” y 346 millones en “fondos regionales de financiación para el desarrollo en el Caribe” (UE, 2015).

Igualmente, la UE se abrió a la posibilidad de trabajar con los países latinoamericanos “graduados” en un esquema de cooperación Sur-Sur, donde “estos países de renta media ayudarán de manera conjunta a los países que todavía necesitan de cooperación adicional” (Idem).

- Las complejidades de la institucionalización de ALC

La nueva era de institucionalización latinoamericana y caribeña a través de la CELAC implicó diversos cambios en materia de interlocución y formatos que derivaron –o coincidieron– con un desperfilamiento de la agenda con la UE, y que venían de la mano de los nuevos procedimientos que conlleva el accionar CELAC.

En este sentido, uno de los aspectos que ha venido a complejizar el diálogo birregional –y que es a la vez uno de los principales desafíos de la CELAC–, dice relación con su sistema de toma de decisiones por consenso, que lleva al estancamiento en temas respecto a los que no existe acuerdo absoluto entre sus miembros.³² Esto va de la mano con la confrontación de ideologías en su interior, que dificulta la posibilidad de ponerse de acuerdo y facilita la parálisis decisional.³³

Igualmente, la representación igualitaria de un país = un voto al interior de la CELAC releva de manera particular el papel del Caribe, que representa el 42% de sus miembros³⁴ –14 de los 33–, lo cual incide en una cierta “caribeñización” de la agenda hacia materias donde esta región es especialmente sensible, como el cambio climático. Esta situación numérica se refleja en la estructura directiva de la CELAC, que considera un puesto permanente para el Caribe dentro de los países que acompañan a la presidencia anual, conformándose una “troika ampliada” o “quatroika”.

³² El consenso como forma de actuación ha entrabado la toma de decisiones y posiciones CELAC. Así, mientras otros mecanismos subregionales han podido pronunciarse e incluso tomar medidas respecto a situaciones críticas, la CELAC no ha alcanzado aún ese nivel de incidencia.

³³ Al momento de entrar en funcionamiento la CELAC el año 2012, 17 de sus 33 países –es decir, 50 + 1–, eran miembros plenos del ALBA, en proceso de adhesión o declaraciones simpatizantes de su corriente ideológica.

³⁴ Llegando al 48% si consideramos los dos países sudamericanos que son igualmente caribeños: Surinam y Guyana.

Por otra parte, la rotación anual de la presidencia sin un orden preestablecido es otro elemento que requiere ser mejorado, pues hasta el momento la definición de las sucesiones es producto de arduas negociaciones, y se rige básicamente por criterios de alternancia ideológica. Así, el país líder define los énfasis de la agenda regional de acuerdo a sus preferencias, lo cual obstaculiza un diálogo fluido y coherente a nivel regional y extrarregional.

- El factor “siglo asiático”

Completando el análisis de tendencias, no debemos soslayar la influencia que ha tenido la región asiática como polo de atracción mundial. Sin duda, el factor “siglo asiático” incide de manera importante en la dinámica ALC/CELAC-UE y, particularmente, la emergencia de China como competidor.³⁵

Así, la relación entre ALC/CELAC y China constituye hoy el ejemplo más avanzado del nuevo tipo de relaciones extrarregionales de la CELAC, y habla no solo del evidente peso económico que representa este país asiático, sino también de la prioridad de la CELAC de optar por relaciones Sur-Sur y de buscar nuevas alianzas, distintas a las tradicionales establecidas con Estados Unidos o con la Unión Europea. La relación con China ofrece nuevas ventajas, pues no se apoya en la adhesión a valores comunes ni se condiciona al respeto de cláusulas democráticas, asuntos sociales, laborales u otros estándares constrictivos que están presentes en el caso del vínculo con Europa.

³⁵ La estabilidad en los porcentajes de comercio entre la UE y ALC desde el año 2000 contrasta con la explosiva irrupción china en el mismo período, donde la participación de las exportaciones regionales hacia el país asiático pasó de un 1% a un 9%, mientras que las importaciones desde China subieron de un poco más de un 2% al 16%. De esta manera, el año 2014 China y la UE tuvieron prácticamente la misma participación en el comercio latinoamericano y caribeño (12,5% y 12,4% respectivamente) (CEPAL, 2015).

El acercamiento CELAC-China se aprecia en las diversas visitas que autoridades chinas han realizado a la región, la creciente presencia de comercio e inversiones del país asiático, junto con la instauración de un plan de acción dotado de importantes recursos financieros.³⁶

En síntesis, todo parece indicar que la CELAC estaría optando por relaciones más pragmáticas, horizontales o con mayor atractivo económico, orientadas hacia el Asia o a la construcción de una comunidad Sur-Sur.

V. REFLEXIONES FINALES

Este artículo apunta a entregar algunos elementos para validar y valorar, desde la recreación de fundamentos teóricos, la existencia de un diálogo no tradicional en materia internacional, como es el que se da entre actores regionales. Y, por ende, la calidad de la CELAC como actor regional.

Aun cuando la UE sea reconocida como un modelo avanzado y referente de otros procesos de integración regionales y, por otra, la CELAC sea una estructura recién estrenada y con numerosos desafíos por superar, a través de la teoría es posible constatar que ambos son actores regionales válidos, asumen mandatos de interlocución extrarregional y, en esa condición, construyen agendas y ejercen una política exterior regional manifestada, por ejemplo, en las cumbres CELAC-UE, donde se confirman los contenidos prioritarios de la relación, plasmados en sus planes de acción.³⁷

Así también, tomando diversos parámetros –económicos, sociales, institucionales, entre otros– se observa el curso de la relación, que en

³⁶ El Plan de Trabajo China-CELAC 2015-2019 detalla 14 áreas de trabajo en común, pudiendo establecerse un paralelo con el Plan de Acción CELAC-UE que define 10 temas prioritarios de la relación.

³⁷ El Plan de Acción CELAC-UE comprende diez áreas en el horizonte 2015-2017.

este caso muestra ciertas evidencias de estancamiento y, en paralelo, se reconocen las nuevas preferencias extrarregionales –principalmente por el Asia– en el marco de la institucionalización de ALC en torno a la CELAC.

A partir de allí, surge el cuestionamiento de si la existencia de la CELAC puede vincularse a la declinación de las relaciones birregionales o si ésta obedece al natural agotamiento de un proceso de larga data. Al respecto, es posible señalar que la CELAC constituye en sí misma la expresión de un momento de estabilidad y desarrollo de la región. Es decir, sería una respuesta necesaria para dar cuenta de una mejorada posición de ALC y de la necesidad de administrar sus revalorizados recursos regionales. Por tanto, la representación latinoamericana y caribeña a través de la CELAC sería la demostración factual de una región que se plantea de manera más activa a nivel interno y también en sus relaciones exteriores. Asimismo, los procedimientos institucionales de la CELAC son un factor que entraba el diálogo con la UE. El sistema de toma de decisiones por consenso, las rotaciones anuales de las presidencias y las diferencias en cuanto a las estructuras de interlocución, configuran un nuevo escenario que, en alguna medida, ha venido a complejizar la posibilidad de avances en la relación birregional.

Si tomamos el parámetro de las cumbres birregionales, desde las ALC-UE –que se sostuvieron entre 1999 y 2010– a las CELAC-UE –que se vienen realizando desde 2013–, los temas han ido perdiendo relevancia y arrojan menos iniciativas concretas y de impacto.

Por tanto, la declinación de las relaciones ALC-UE en la última década y, particularmente, en el último quinquenio, sería producto de un nuevo contexto de revaloración de ALC a partir de sus potencialidades y de sus mejorados desempeños, del surgimiento de la CELAC como nueva institucionalidad representativa, y de las nuevas prioridades de

política exterior regional latinoamericana y caribeña en favor de otros países y regiones emergentes.

Asumiendo un estancamiento de las relaciones birregionales y dado el peso de la historia y visiones comunes, que siguen teniendo validez para establecer alianzas de futuro y posiciones globales, resulta importante plantearse activamente, romper la inercia de la crítica académica y apelar a la creatividad intelectual para explorar nuevos ámbitos y objetivos de la relación CELAC-UE.

Partiendo por asumir las tareas pendientes, como es definir el contenido estratégico de la relación birregional, puesto que el objetivo de la Asociación estratégica ALC/CELAC-UE no ha logrado perfilar en tres lustros un sentido definido y que resulte de alto valor y atractivo para ambas partes. Este hecho, sin duda, puede contarse entre las razones del debilitamiento del vínculo.

En la línea de revalorar esta relación, Sanahuja (2015) considera que ambas regiones estarían llamadas a forjar un nuevo “universalismo post-Occidental”, donde cada una puede aportar desde sus experiencias y valores distintivos a un diálogo global que proyecte estas visiones comunes y también sus avances en temas de interés mundial, como el cambio climático y el mantenimiento de la paz

Igualmente, temas que han guiado la agenda birregional, como el desarrollo sustentable, junto a otras amenazas transnacionales como el tráfico de drogas, la delincuencia internacional, las migraciones no reguladas, entre otros que requieren respuestas colectivas, pueden ser mejor trabajados a nivel birregional, y luego proyectados como aportes a la construcción de una agenda internacional y a una efectiva gobernanza global.

Mucho se ha destacado la envergadura numérica del espacio ALC-UE y su influencia potencial a nivel global. Pero poco se reconoce que

hay allí una responsabilidad mundial aún no asumida, una capacidad aún no explotada de incidencia euro-latinoamericana-caribeña en las decisiones internacionales.

En efecto, existen escasos ejemplos de concertación de posiciones que hayan permitido desplegar el peso que representa la comunidad ALC/CELAC-UE, y que asumiera el compromiso en 1999 –en la I Cumbre ALC-UE– de actuar de manera conjunta en las esferas multilaterales.

Así por ejemplo, el año 2015, donde se negociaron temas claves para el desarrollo mundial en el marco de Naciones Unidas –financiamiento para el desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible y nuevos compromisos para combatir el cambio climático–, hubiera sido deseable el ejercicio de una efectiva “alianza euro-latinoamericana-caribeña” que actuara de manera consensuada en estos u otros temas.

Es en el espacio multilateral donde el vínculo birregional debería proyectar sus valores comunes, contribuyendo a la armonía y progreso de todas las naciones.

Y esto es posible si consideramos, como ha sido expuesto, que los procesos de diálogo no son lineales, que tienen altos y bajos, avances y retrocesos. Por tanto, también posibilidades de reinventarse positivamente, que es, en definitiva, la invitación constructiva que propone este artículo.

Se requiere además del aporte de nuevas teorías y renovación del pensamiento desde la comunidad académica, que permita refrescar e innovar con nuevas perspectivas los objetos de estudio en el ámbito internacional. Recrear los conceptos de acuerdo a las realidades presentes. Como señalan Vivares, Torres y Cvetich (2013): “En tiempos de crisis y transformación, como los actuales en el orden mundial, la rutina metodológica de medir las realidades a partir de conceptos predefinidos para dar respuestas a problemas de otras épocas, quizás no

sea el mejor camino para entender el cambio, el desarrollo o el regionalismo en América Latina”.

Adquiere entonces especial significación el papel que pueda jugar un nuevo pensamiento desde y para América Latina y el Caribe, destinado a explicar y proyectar su accionar regional y extrarregional. En definitiva, adhiriendo al deseo de Legler y Santa Cruz (2011) “es tiempo de que el estudio del multilateralismo adquiera también cierto sabor latino”.

BIBLIOGRAFÍA

- Birle, P. (2008). *Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional*. Nueva Sociedad N° 214 marzo-abril de 2008, ISSN 0251-3552.
- Calduch, R. (1993). *La política exterior de los estados*. En: Dinámica de la Sociedad Internacional, Capítulo 1. Edit. CEURA. Madrid.
- Carlsnaes, W. (2002) *Foreign Policy*. En Carlsnaes, W., Risse T., Simmons, B., (eds.) *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, 2002.
- CELAC (2010). *Declaración de Cancún*. Riviera Maya, México, 23 de febrero de 2010.
- CELAC (2011) *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*. Venezuela, 3 de diciembre de 2011.
- CELAC (2013). *Declaración de Santiago*. Santiago de Chile, 27 de enero de 2013.
- CELAC (2015) Presidencia CELAC-Ecuador 2015. En: <http://celac.mmrree.gob.ec>.
- CEPAL (2015). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo 2015.
- CEPAL (2011). *En Busca de una Asociación Renovada ente América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto 2011.
- CEPAL (2010) *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. CEPAL, mayo 2010.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1995). *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, 23.10.1995. COM(95) 495 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI*. Bruselas 1999. COM(99) 105 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). Seguimiento de la primera cumbre celebrada *entre América latina, el Caribe y la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión al Consejo, y al Parlamento Europeo. Bruselas, 31.10.2000. COM(2000) 670 final.
- Cumbre América Latina y el Caribe, Unión Europea. (1999). *Declaración de Río de Janeiro*. 29 de Junio de 1999, Río de Janeiro, Brasil.
- Flockhart, T. (2012). *Constructivism and foreign policy*. En Smith S., Hadfield A. y Dunne, T. (ed.) *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press.
- Gardini, G. (2013). *The added value of the Pacific Alliance and the “modular regionalism” in Latin America*.
- Hurrell, A. (1992). *Latin America in the New World Order: A regional bloc of the Americas?* *Revista International Affairs* N° 68.
- Hurrell, A. (1995). *Regionalism in theoretical perspective*. En *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Fawcett, L y Hurrell, A. (eds.). Oxford University Press.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. (2011) *El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano*. En *Los desafíos del multilateralismo en América Latina*. Introducción. *Revista Pensamiento propio*. N° 33, Enero-Junio 2011. Año 16. Edición especial CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2012). *Antecedentes del proceso de Cumbres entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. En: www.minrel.gob.cl/cumbres-antiores/minrel/2012-09-02/150115.html

- Nolte, D. (2014). *Latin America's new regional architecture: A cooperative or segmented regional governance complex?* EUI Working Papers. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advances Studies. Global Governance Programme-126. RSCAS 2014/89.
- Ovalle, F. (2001) *Manejo sustentable de los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos de investigación y desarrollo tecnológico para la cooperación*. Maracaibo, Venezuela.
- Ovando, C. y Aranda, G. (2013) *La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales*. Pap. Polit. Bogotá (Colombia), Vol. 18, No. 2, julio-diciembre 2013.
- Pereira, J.C. (coord.) (2008) *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Ariel, Barcelona.
- Proyecto SociCAN (2009), *El Poder Ecológico de las Naciones. La Biocapacidad de la Tierra como un nuevo marco para la cooperación internacional*. Editado por la Comunidad Andina y la Comisión Europea.
- Quevedo, J. (2009) *La Asociación Estratégica como instrumento de la acción exterior de la Unión Europea: ¿Mejor Europa en el mundo?*. Ponencia del V Congreso de ECSA Chile, Santiago, julio 2009.
- Rojas, F. (2011). *Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo*. En Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Introducción. Revista Pensamiento propio. N° 33, enero-junio 2011. Año 16. Edición especial CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Sanahuja, J.A. (2015). *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*. Fundación EULAC, Hamburgo, marzo 2015.
- Sanahuja, J.A. (2012). *Las cuatro crisis de la Unión Europea*. En Mesa, M. (coord.), Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013. CEIPAZ-Fundación Cultura del Paz, Madrid, 51-85.
- Sanahuja, J.A. (2011). *Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR*. En Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Introducción. Revista Pensamiento propio. N° 33, Enero-Junio 2011.

- Año 16. Edición especial CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Schouten, P. (2008a). *Frederik Söderbaum on the waning State, conceptualizing the Region and Europe as a Global Actor*, Theory talk #19Theory Talks (01-10-2008).
- Silva, M.C. (2013). *I Cumbre CELAC–UE: Nuevos sellos y tendencias en el diálogo birregional*. Revista Foreign Affairs Latinoamérica, marzo 2013.
- Silva, M.C. (2012). *El Nuevo diálogo CELAC-UE en la Cumbre de Santiago 2013*. Revista Colegio de México, julio 2012.
- Silva, M.C. (2012) *Los nuevos esquemas de integración en América Latina*. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Santiago de Chile, abril 2012.
- Sterling-Folker, J. (2010). *Neoliberalism*. En: Dunne, T., Kurki, M. & Smith, S. (eds.) *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, 2nd Edition. Oxford University Press.
- Tratado de la Unión Europea*. En Diario Oficial de la Unión Europea. 30 de marzo de 2010.
- Unión Europea (2015). *UE-CELAC Cumbre 2015 Bruselas. Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Bruselas, 10 y 11 de junio de 2015*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015.
- Van Klaveren, A. (1997). *América Latina: hacia un regionalismo abierto*. Revista Estudios Internacionales, Vol 30, N° 117.
- Van Klaveren, A. (2012). *América Latina en un nuevo mundo*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 100, diciembre 2012.
- Vivares E., Torres P. y Cvetich K. (2013) *Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos*. En Bonilla A., Alvarez I. (ed), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO.

Aspectos de la Comunidad Andina en la integración regional suramericana

Por Michel Leví*

La Comunidad Andina (CAN) como proceso de integración regional ha dejado de ser un tema de conversación y análisis tanto para especialistas académicos, políticos o para los mismos ciudadanos de los cuatro países miembros. En general, cuando los gobernantes y ciudadanos bolivianos, colombianos, ecuatorianos y peruanos se refieren a la CAN lo hacen como si se tratara de un proceso del pasado, con limitada importancia o de bajo interés político y económico.

Las causas de esta crisis, por lo general, son atribuidas a la falta de interés político de los gobiernos en el desarrollo y profundización del proceso, los limitados resultados de la integración obtenidos en los últimos años y la falta de visibilidad de la CAN como esquema regional, tanto al interior de los estados como en la esfera política y económica internacional, que se reflejan en “las visiones crecientemente discordantes entre los países miembros sobre estrategias de desarrollo, modalidades de inserción en la economía global y sobre los alcances y profundidad deseados del proceso mismo de integración” (Pareja, 2013).

Sin embargo, resulta oportuno hablar de la CAN en este momento en que debe reinventarse, reestructurarse, de acuerdo al pedido hecho por los países miembros –a través de un proceso de reingeniería

* Centro Andino de Estudios Internacionales. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Asociación de Estudios de la Integración Europea y Sudamericana (EUSA-Ecuador)

externa elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Fundación Getulio Vargas de Brasil (FGV)– en función de las condiciones que configuran la estructura actual de América del Sur –en el marco del regionalismo sudamericano post liberal (Sanahuja, 2012), post hegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012)–, para priorizar temas y replantear la estructura y funcionamiento del Sistema Andino de Integración (SAI).

La reingeniería ha establecido las medidas que debería tomar el SAI en su estructura institucional y funcionamiento, así como los aspectos temáticos en los que debería centrarse la integración andina, entre los que se destacan: integración comercial y complementación económica; medio ambiente, recursos naturales e integración energética y física, y desarrollo social y desarrollo de fronteras. A su vez, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, en septiembre de 2013, dispuso la implementación de las recomendaciones a través del Secretario General y de un grupo de alto nivel (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2013).

Tanto aspectos funcionales como temáticos servirán como base de este documento, para establecer el estado actual de la CAN y su rol en el marco del regionalismo sudamericano.

Nos queda claro que el éxito en la creación de la estructura funcional de la CAN no se traduce necesariamente en la eficiencia del proceso de integración regional, es decir, si bien la capacidad de establecer una estructura institucional que cuenta con una normativa no es suficiente para lograr que los objetivos y los mecanismos establecidos en el tratado sean adecuados entre sí (Cimadamore, 2010).

En el caso de la CAN, los jefes de Estado no se reúnen de forma cotidiana para coordinar posiciones ni políticas comunes, es decir, no se comunican para hablar y tratar temas que pueden ser de interés para la estructura andina como un esquema de integración regional, sino

que, en general, lo hacen de forma y con alcance bilateral, reflejo de que las relaciones bilaterales están mejor posicionadas a nivel político que las “comunitarias”.

Este artículo comprende una serie de reflexiones personales sobre el desarrollo de la integración regional andina durante esta primera fase del siglo XXI, desde una perspectiva descriptiva de hechos y circunstancias que han marcado el proceso, que en buena medida no son considerados en los análisis con una mayor base teórica, orientada a la comprensión de un público más abierto.

La Comunidad Andina: Un proceso de integración particular

Cada proceso de integración responde a una dinámica propia de desarrollo, marcada por factores políticos, económicos, culturales o comerciales, por citar algunos. Una revisión de la evolución temporal del proceso, así como de su compleja institucionalidad, nos ha dado parámetros para comprender que la Comunidad Andina es un ente en plena evolución que se reestructura de acuerdo a una diversidad de factores que lo hacen particular.

En este contexto, nos referimos como antecedente de la situación actual del proceso a dos temas que lo han marcado al inicio del siglo XXI: los acuerdos de comercio a nivel bilateral –proceso de integración regional-Estado– o la relación birregional, así como las relaciones bilaterales propiamente dichas entre los países miembros.

La Comunidad Andina y los Acuerdos de Asociación y Libre Comercio

El regionalismo abierto se ha concentrado, en principio, en la búsqueda de apertura comercial, tanto entre los países miembros de los procesos de integración como entre el esquema de integración con otros

países que no necesariamente se encuentran en un espacio geográfico adyacente, como el caso de los Estados Unidos de América (EUA) y la Unión Europea (UE).

En la estructura sudamericana los países miembros de la CAN negociaron acuerdos de comercio con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1998, para crear una zona de libre comercio, que concluyó en la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 59, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),¹ en los que se destaca su carácter intergubernamental, donde los órganos institucionales de la CAN y del MERCOSUR juegan un rol de coordinación de los compromisos asumidos por los países.

En 2004, Colombia, Ecuador y Perú, países miembros de la CAN, comienzan la negociación de un Tratado de Libre Comercio con los EUA que, a raíz de la caída de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), profundizó su interés en las negociaciones comerciales bilaterales con otros estados.

En este contexto, los otros miembros toman acciones específicas frente a la negociación. Por una parte, Bolivia se mantiene como observador, mientras que Venezuela no participa y se opone abiertamente, por considerarla no acorde con los principios del bloque andino.

Esta negociación refleja la profundización del esquema intergubernamental en el desarrollo de la CAN como proceso de integración. La adopción de la Decisión 598 “Relaciones Comerciales con Terceros

¹ Orientado a formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no-arancelarias que afecten al comercio recíproco. Depositado en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) el 18 de octubre de 2004. Países que suscribieron: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (estados miembros del MERCOSUR), Colombia, Ecuador y Venezuela (países miembros de la CAN). Bolivia tenía suscrito un acuerdo con MERCOSUR desde 1996.

Países” (Comunidad Andina, 2004)², permite a los países miembros negociar acuerdos comerciales con otros países, de forma excepcional, bajo el cumplimiento de un limitado número de condiciones, normativa establecida de forma específica para que los países miembros puedan negociar un Tratado de Libre Comercio con los EUA que posteriormente serviría a Venezuela como justificación para separarse de la CAN.

Las negociaciones con los EUA no sólo dieron como resultado el debilitamiento de las posiciones en la política comercial de la CAN hacia terceros países, sino que sacaron a flote las diferentes posiciones entre los países miembros sobre la inserción en la economía global, que han marcado el proceso hasta el momento.

Colombia y Perú mantienen una posición de apertura en las negociaciones. Ambos estados han suscrito Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos.³ Por su parte, Venezuela y Bolivia reflejaron su abierta oposición al marco de estas negociaciones, por su carácter bilateral y a algunos aspectos de contenido durante la negociación. Ecuador ha mantenido una posición ecléctica, que comenzó con la negociación del Tratado y un giro radical de carácter político, que concluyó con la decisión de no negociarlo por no ser acorde a los intereses del país.⁴

Una nueva oportunidad de negociaciones con la UE se presentó formalmente a partir de 2007. Este proceso complejo tiene sus orígenes

² Esta decisión permite a los estados miembros negociar acuerdos comerciales de forma individual con la obligación de preservar el ordenamiento jurídico comunitario, mantener un adecuado proceso de intercambio de información y comunicación, notificar los resultados de la negociación a la Comisión de la CAN. Al concluir la negociación se dará aplicación al principio de nación más favorecida de acuerdo al ordenamiento jurídico andino.

³ Perú comenzó su implementación a partir de 2009. Colombia mantiene paralizada la aprobación en el Senado de los Estados Unidos de América.

⁴ Decisiones tomadas en dos gobiernos que tuvieron un año y medio de duración: Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio. (2005-2007)

en la Cumbre UE-América Latina y Caribe (ALC), celebrada en Madrid en 2002, en que se decidió establecer un proceso de valoración de la integración andina para determinar si era conveniente la suscripción de un Acuerdo de Asociación de cuarta generación.

En 2003 se suscribe un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de tercera generación⁵ entre la UE y la CAN, con el objetivo de contar con un marco actualizado que guiara formalmente las relaciones entre los dos bloques.

La presión ejercida por la CAN, desde finales de los años 90, para comenzar las negociaciones de un Acuerdo de Asociación que permitieran obtener un tratamiento similar al que la UE otorgaba a los otros socios de la región, como México o Chile, resultó en una valoración positiva de la integración andina, que desencadenó el comienzo de las negociaciones en 2007.

Las tres primeras rondas de negociación demostraron una total falta de cohesión política y comercial entre los cuatro estados miembros de la CAN. Colombia y Perú mantuvieron la posición de apertura comercial, Bolivia consideró que el Acuerdo era básicamente un nuevo Tratado de Libre Comercio que vulneraba su economía y comercio, por lo que presentó una propuesta de negociación bajo parámetros diferentes.⁶ Ecuador, por su parte, mantuvo nuevamente una posición ecléctica que buscó conciliar las diferencias al interior de la CAN para negociar el acuerdo en bloque, pero al mismo tiempo, durante la tercera ronda de negociaciones, presentó algunas diferencias en aspectos básicos como régimen de propiedad intelectual, compras públicas y asimetrías en la apertura comercial.

⁵ Acuerdo que hasta el momento no ha sido ratificado por los estados miembros de la CAN.

⁶ Parámetros que no incluían temas de comercio como: compras públicas, servicios, inversiones, propiedad intelectual y comercio y desarrollo sostenible.

La política definida por la UE en ese momento fue negociar Acuerdos de Asociación de cuarta generación⁷ con bloques regionales, para fortalecer los procesos de integración en la región. Paradójicamente, los Acuerdos concretados en América Latina se negociaron con países que no forman parte de esquemas de integración regional,⁸ mientras que los que se comenzaron a negociar con MERCOSUR y con la CAN encontraron grandes dificultades para concluirse. Caso excepcional es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que ha logrado cohesionar a sus estados miembros para tener un acuerdo concluido, luego de una decena de rondas de negociaciones.

En el caso de la CAN, la negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE dio como resultado la adopción de la Decisión 667, de junio de 2007: “Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, que reconoce diferencias tanto de desarrollo como económicas, así como de posiciones e intereses de negociación. De la misma forma, reconoce las asimetrías existentes entre la CAN y la UE garantizando un trato diferenciado para Bolivia y Ecuador.

En este contexto, la normativa jurídica comunitaria se utilizó para legitimar y fortalecer el esquema intergubernamental vigente en la CAN; al respecto, la misma Decisión 667 ya prevé los mecanismos de aplicación normativa para una negociación bilateral, previsión que es conveniente cuando no puede darse excepcionalmente una negociación en bloque; sin embargo, las diferentes visiones políticas entre los estados miembros de la CAN forzaron a realizarla para que la negociación pueda concluirse.

De esta forma, las posiciones para la negociación se definieron así: Colombia y Perú solicitaron una negociación bilateral del pilar de co-

⁷ Acuerdos de cuarta generación estructurados en tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio.

⁸ México y Chile.

mercio contenido en el Acuerdo de Asociación; Ecuador solicitó que se mantenga la negociación en bloque y Bolivia, que se lo haga en bloque, pero bajo sus propias condiciones.

A pesar de las diferentes visiones de política comercial, la UE concluyó la negociación de un Acuerdo de Comercio Bilateral Multipartes con Colombia, Ecuador y Perú, al que Bolivia puede integrarse cuando considere oportuno.

Es evidente que en esta negociación la CAN ha sufrido un grave revés como proceso de integración. El hecho de que sus países miembros no mantengan una posición de política comercial común frente a un bloque como la UE, deja en entredicho sus capacidades de cohesión y búsqueda del objetivo común establecido en el Acuerdo de Cartagena. Además refleja una tendencia actual en el comercio internacional, que da mayor cabida a las negociaciones bilaterales que a las realizadas con bloques regionales.

Por otra parte, se presenta el caso de Bolivia y su interés de adherirse como Estado Parte del MERCOSUR, decisión que no implica necesariamente establecer un punto de convergencia entre los dos procesos de integración –en las materias en que dicha convergencia sea viable...–, como lo ha dicho el gobierno de ese país, sino su alejamiento –o separación paulatina– de la CAN.

Esta visión nos lleva a considerar en un futuro cercano una CAN transformada en organismo de coordinación de políticas específicas para la subregión, si no adquiere mayor peso político para generar acuerdos de base entre los países, así como una orientación comunitaria en las competencias asignadas por sus miembros, que especialicen al proceso de integración en materias que tengan mayor cohesión a nivel interno como son: comercio, medio ambiente y desarrollo social.

Los países miembros de la Comunidad Andina: vecinos divergentes

Las relaciones entre los países miembros de la CAN son un tema de fondo en la actual evolución del proceso de integración, sobre todo en la primera década del siglo XXI.

Lejos de encontrarse reforzadas, luego de cuarenta años de convivencia institucional en el marco de la CAN y en el esquema tan elaborado del Sistema Andino de Integración (SAI), han sufrido un gran resquebrajamiento como resultado de las diferencias de visión política y económica de sus gobiernos.

Las diferentes políticas estatales se han sobrepuesto a los objetivos de la Comunidad, que ha sido utilizada como mesa de discusión para posiciones divergentes, sobre todo en lo referente a aspectos de política comercial con terceros países (i.e. Estados Unidos) y otros bloques (i.e. Unión Europea, MERCOSUR).

La CAN como estructura requiere de una mayor capacidad de gestión política, para fortalecer su presencia tanto a nivel interno como en el escenario global, que puede lograrse a través de la coordinación de políticas especializadas en materias de comercio, medio ambiente o infraestructura regional, que pueden orientarse desde una perspectiva comunitaria y dependen de la voluntad política de los gobiernos nacionales.

En este contexto, Venezuela fue el primer país en tomar una decisión política de trascendencia en el marco de la CAN, paradójicamente no para fortalecerla como estructura, sino para manifestar su desacuerdo con la forma en que se permitió negociar a otros países miembros (Colombia, Ecuador y Perú) acuerdos de libre comercio con los EUA, que pusieron en riesgo la cohesión de la integración andina a nivel político y comercial, como una clara violación de los principios y objetivos de la CAN.

La decisión de Venezuela de separarse de la Comunidad Andina, tomada en abril de 2006, y la posterior solicitud de adhesión al MERCOSUR, es una muestra de la preeminencia de las políticas nacionales por sobre los objetivos comunitarios y, en el caso particular, una visión de integración en la que predominan intereses geopolíticos relacionados con la gestión del poderío energético venezolano en América del Sur.

Al separarse, Venezuela dejó de lado los constantes desacuerdos en la visión política y económica con importantes socios comerciales como Colombia y Perú, y fortaleció su propio concepto y establecimiento de integración a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).⁹

El discurso de Venezuela a partir de ese momento ha sido que la CAN como proceso de integración se encuentra desfasado y agotado, por lo que es necesario buscar nuevas formas de integración real, fundamentada en lo político y social más que en lo económico o comercial. En este contexto, su apoyo a una entidad de mayor alcance regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha sido abierto y directo.

La salida de Venezuela representó un gran golpe para la CAN, también en el aspecto financiero, ya que generaba el principal aporte de fondos para su mantenimiento a través de la contribución anual que todos los miembros deben contribuir.

Las relaciones entre Colombia y Ecuador, a partir del incidente de Angostura en marzo de 2008,¹⁰ es otro de los problemas que de forma

⁹ El ALBA como propuesta de integración se centra en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través de la colaboración y complementación política, económica y social de sus miembros.

¹⁰ En marzo de 2008 las Fuerzas Armadas de Colombia localizaron un campamento de las FARC en el lado ecuatoriano de la frontera común, en el que se encontraba alias "Raul Reyes", segundo cabecilla de ese grupo irregular, por lo que en una maniobra en territorio del Ecuador, atacaron la posición, sin notificar previamente al gobierno

indirecta afectó a la estructura política de la CAN. Los dos países han mantenido una gran armonía en lo que se refiere a sus relaciones diplomáticas y de cooperación, a pesar de los constantes problemas fronterizos provocados por infiltraciones de grupos irregulares y por el combate al narcotráfico, a través de la fumigación de plantaciones con químicos de alta nocividad.¹¹ Sin embargo, este incidente provocó que los dos países rompieran relaciones diplomáticas formales, medida política utilizada por los estados en casos extremos.

Si bien los problemas de frontera quedaron formalmente resueltos en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en la reunión del Grupo de Río en 2008, las constantes declaraciones de los Jefes de Estado de los dos países en relación a la eficacia o ineficacia en la cooperación para el combate de grupos irregulares de Colombia o del narcotráfico, mantuvieron una relación política y diplomática tensa hasta el cambio de gobierno en Colombia en 2010. En este sentido, la CAN jugó un rol indirecto de amigable componedor a nivel de Cancillerías; sin embargo, fue en el marco del Sistema Interamericano donde se buscó una salida política al *impasse*.

En esencia, la conducción de la diplomacia en la región tiene un fuerte carácter presidencialista, es decir, son los Jefes de Estado los que manejan directamente las relaciones internacionales de sus países, mientras que los Ministros de Relaciones Exteriores juegan un rol de coordinación de las políticas establecidas por los gobernantes.

del Ecuador y sin respetar los procedimientos fronterizos establecidos por la Comisión Binacional de Frontera. Esta violación de la frontera por parte de fuerzas regulares e irregulares de Colombia, provocó la reacción del Gobierno del Ecuador, que pidió sanciones para el Gobierno Colombiano, como único interlocutor válido, en el marco de la OEA y del Grupo de Río.

¹¹ Ecuador interpuso a mediados de 2008 una acción contra Colombia en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, para demandar daños y perjuicios ocasionados por el uso del químico glifosato para fumigar plantaciones de coca que se encuentran en la frontera de los dos países, que concluyó con un acuerdo entre las partes en 2013.

Las decisiones se toman sobre la base de posturas políticas y económicas, así como de acuerdo a los estilos personales de los mandatarios. Por su parte, la Secretaría General de la CAN, ante la falta de capacidad de decisión política, se ha mantenido como un espacio de mediación.

Esta circunstancia le da otra particularidad a la praxis del proceso de integración andino, en el que dos países miembros llegaron al nivel de rompimiento de relaciones diplomáticas, mientras que sus gobernantes se refieren siempre al fortalecimiento de la integración y de búsqueda de objetivos comunes a nivel comunitario. Desde esta perspectiva, parece que el discurso político vacía de contenido al concepto de integración.

¿Es posible mantener una integración funcional encaminada bajo estas circunstancias? Hasta el momento ha sido posible, a pesar de las diferencias existentes entre todos los países; sin embargo, si puede ser sostenible en el tiempo es una pregunta que sólo puede ser respondida al mirar la propia evolución del proceso y, en este caso, de las decisiones e intereses de sus actores gubernamentales, que se superponen a los objetivos enunciados en el Acuerdo de Cartagena.

La reingeniería de la Comunidad Andina

En 2013 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores decidió contratar a dos entidades externas a la CAN para que evalúen aspectos temáticos y hagan revisión y re-estructuración de las instituciones y su funcionamiento, es decir, la relación entre objetivos y mecanismos de la integración regional andina, para adecuar al proceso a la nueva realidad del regionalismo sudamericano (Sanahuja, 2012). Los resultados del trabajo buscan reorientar tres ámbitos de trabajo relativos a: a) los temas que deberían tratarse de forma prioritaria, b) cómo la institucionalidad debe responder a los nuevos planteamientos y c) establecer las posibilidades de convergencia con MERCOSUR, UNASUR y ALADI.

Los aspectos referentes a la definición de temas (objetivos) estuvieron a cargo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), mientras que la reestructuración de la institucionalidad y su funcionamiento (mecanismos) fue desarrollada por la Fundación Getulio Vargas (FGV) de Brasil, de forma que el análisis defina un esquema en el que exista una “adecuación entre los objetivos integracionistas y los medios establecidos por los países... para alcanzarlos” (Cimadamore, 2010). Nuestro análisis, a partir de este momento, se fundamenta en la lógica de la relación objetivos-mecanismos que plantea la consultoría, para darle un enfoque diferente al generalmente utilizado.

En relación a los objetivos

Los objetivos originales del Acuerdo de Cartagena (1996) son bastante ambiciosos en el establecimiento de políticas comunes: política de integración subregional, política exterior común y política comercial común. En esencia, la política comercial común se ha aplicado con resultados favorables para la integración comercial e integración económica entre los cuatro países. La CEPAL señala que existe una zona de libre comercio que funciona entre todos los países miembros, libre de aranceles y restricciones cuantitativas, con una zona de libre comercio de servicios en proceso (CEPAL, 2013).

Las diferentes políticas establecidas en el tratado constitutivo (Acuerdo de Cartagena, 1996) dieron como resultado la ampliación del proceso a diferentes áreas de trabajo, como por ejemplo: política exterior, social, ambiental, cultural, turística y de infraestructura.

La práctica del trabajo en las diferentes áreas y políticas establecidas en el marco del Acuerdo de Cartagena ha permitido a los países miembros dialogar sobre temas comunes en los diferentes Comités Andinos de Autoridades y aplicar esquemas de cooperación e intercambio de mejores prácticas en temas de interés común, para establecer una

suerte de políticas comunes, que cada uno de los países implementa a nivel nacional, como en el caso de las estadísticas, política aeronáutica, turismo, ambiente y energía.

La CAN también ha logrado con bastante éxito insertar temas sociales en la agenda de integración, lo que ha generado una agenda de desarrollo social y fronterizo ambiciosa, con resultados para los países que la han aplicado, como el caso de Ecuador y Perú, específicamente (i.e. reconocimiento de años de prestaciones de seguro social, facilitación de contratación de trabajadores fronterizos).

En este contexto el estudio elaborado por la CEPAL prioriza tres áreas de trabajo, en las que debería concentrarse el proceso: Integración comercial y complementación económica; Medio ambiente, recursos naturales y energía; y Desarrollo social y territorial.

Para que esta agenda de trabajo sea efectiva y los temas puedan ser implementados, el esquema de integración debe mantener una disponibilidad de recursos orientados al diseño de proyectos en los ejes prioritarios. En este sentido, es muy importante la decisión política de los países miembros para aportar las cuotas ordinarias y extraordinarias establecidas en la normativa comunitaria, que permitirían a la CAN contar con fondos necesarios para trabajar los proyectos con cada uno de los miembros.

La CAN ha sido muy eficiente para obtener recursos de entidades de cooperación internacional (Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE)), que en muchos casos le han permitido subsistir ante la falta de fondos nacionales. La suma de todos estos recursos es necesaria para implementar la agenda de trabajo en los ejes prioritarios previstos en la reingeniería, amén de la inclusión de las políticas y proyectos comunitarios en el marco de las políticas públicas nacionales, para que puedan ser ejecutadas.

En relación a los mecanismos

La institucionalidad del Sistema Andino de Integración (SAI) tiene un diseño avanzado; sin embargo, su funcionamiento tiene más resultados formales que compromisos de fondo, es decir, se cumple en general con los cronogramas de reuniones, pero en muchos aspectos los resultados obtenidos no permiten que exista continuidad en el trabajo de temas específicos.

En este sentido, la supranacionalidad de la CAN es una ventaja funcional que no se da en otros procesos regionales, por lo cual una de las propuestas centrales del informe de la CEPAL se refiere a fortalecer la CAN y preservar su acervo histórico, necesario para el proceso de convergencia suramericano.

En este contexto, el informe de consultoría de la FGV sostiene que las entidades del Sistema Andino de Integración, SAI, se encuentran aisladas entre sí, es decir, que no existen sinergias que orienten su trabajo sobre ejes estratégicos, no son complementarias ni se encuentran interrelacionadas y, además, existe “ausencia de direccionamiento político-estratégico” (FGV, 2013).

De igual forma, identifica tres tipos de instituciones: a) intergubernamentales (Consejo Presidencial, Consejo de Ministros Relaciones Exteriores, Comisión), b) supranacionales (Tribunal de Justicia, Secretaría General, Parlamento, Universidad, CAF, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y c) de participación (consejos consultivos).

El estudio de la FGV define la existencia de tres cadenas de valor en la estructura funcional de la CAN: 1) creación de normativa supranacional, a cargo de la Secretaría General, Tribunal de Justicia y Parlamento Andino, 2) ejecución de proyectos para el desarrollo de los países miembros, bajo la gestión de la CAF y la Secretaría General de la CAN y 3) prestación de servicios a la población, brindados por entidades

como la Secretaría General de la CAN, Parlamento Andino, CAF, la Universidad Andina Simón Bolívar.

Para preservar la CAN las instituciones deben cumplir un triple rol: 1) mantener lo más que se pueda el carácter supranacional que se ha obtenido hasta el momento, 2) dejar que los países miembros tengan flexibilidad para participar en la estructura del SAI (nuevo regionalismo) y 3) permitir a la CAN insertarse en otras estructuras a nivel regional y global, como organismo internacional de Derecho Internacional.

Rol de la CAN en el regionalismo sudamericano

Es importante definir, en primer lugar, el alcance del regionalismo sudamericano, considerado como un “espacio en el que coexisten distintos procesos: a nivel subregional –CAN, MERCOSUR, ALBA– y regional –UNASUR, CELAC–. Algunos de ellos son manifestación de un regionalismo “nuevo”, “en construcción”, “en transición”, “posliberal”, según los autores. Tienen como rasgos distintivos su diferente naturaleza, la amplitud temática –medioambiente, infraestructura, inclusión y cohesión social, participación social, democracia, derechos humanos, asimetrías– y la no exclusividad de sus miembros” (Mellado, 2013).

La integración andina debe consolidarse como un proceso concentrado en áreas de trabajo puntuales (CEPAL), que contribuye con su acervo histórico, funcional y jurídico a fortalecer los procesos regionales que se han desarrollado en América del Sur, a partir del siglo XXI, sin dejar de lado lo que la FGV considera acertadamente como “... una dimensión andina peculiar y característica de la región” (Fundación Getulio Vargas (FGV), 2013). Su rol como proceso de integración implica que la Comunidad debe estar “sólida y bien estructurada” para que pueda “integrarse con otros espacios vecinos y amigos” (FGV, 2013).

En esta óptica, el rol principal de la CAN es la convergencia de política comercial y complementación económica en UNASUR, como el esquema regional más grande y con mayor capacidad de acción y decisión política. Al mismo tiempo, la CAN, en la Alianza del Pacífico, es el eje articulador entre Colombia y Perú, a través de la zona de libre comercio habilitada bajo el marco jurídico del Acuerdo de Cartagena (1996), que a su vez permite al Ecuador participar indirectamente de esa estructura.

En el marco del ALBA –estructura de carácter político– la CAN no tiene un rol directo, salvo por la participación de dos de sus países miembros: Ecuador y Bolivia. El aporte que podría hacer a esta estructura tampoco es definido, ya que la lógica del proceso andino no tiene una relación directa funcional ni normativa ni política con esta alianza.

En la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) –estructura de carácter político a nivel de la totalidad de los países de América Latina y el Caribe– tampoco juega un rol establecido, salvo por el hecho de que en ese esquema participan los países miembros de la CAN como parte de la estructura de diálogo político regional.

En todo caso, tal como lo planteó Germánico Salgado, padre de la integración andina, la CAN es un eslabón hacia la integración de Suramérica (Salgado, 1998); en ese sentido, no se puede explicar la evolución del proceso regional suramericano sin la existencia del esquema andino, como base de evolución y transformación de las estructuras supranacionales hacia diferentes formas de regionalismo.

Conclusiones

En relación a los objetivos, probablemente la CAN va a concentrarse en el desarrollo de la integración comercial de los cuatro países miembros, sin profundizar más en los mecanismos existentes, a menos que

existiera una expresa voluntad política para hacerlo, y también buscará promover mecanismos de complementación económica entre sus miembros y los miembros de UNASUR

En el ámbito interno, consideramos que se han dado pasos para promover un replanteamiento institucional del SAI. uno de ellos ha sido la propuesta de reestructuración y reorientación del Parlamento Andino y de las otras instituciones, en función de los objetivos planteados en el Acuerdo de Cartagena. En este sentido, la tendencia que prevalece al momento es no profundizar el proceso de integración, por lo que desde esa perspectiva parece difícil que se vaya a otorgar competencias al Parlamento, para que tenga un rol más definido en la toma de decisiones en el marco del SAI. Al mismo tiempo, se potencian otros organismos que forman parte del sistema, como la CAF y la Universidad Andina Simón Bolívar, a los que se busca darles un alcance regional en el marco de UNASUR

En el ámbito externo existen varias posibilidades, que dependen de una diversidad de factores políticos, económicos y sociales. En primer lugar, se plantea la convergencia con MERCOSUR, para establecer una estructura que responda a una visión común de economía y comercio en la estructura sudamericana, lo que en principio no es una tarea sencilla, en vista de las marcadas diferencias de visión en materia económica, modelos de desarrollo y de inserción en la economía global que tienen los dos bloques. Por otra parte, se encuentran los intereses de la región para establecer una dinámica orientada a establecer relaciones directas con Asia. En este sentido, los países que conforman la Alianza del Pacífico, dos de los cuales son miembros de la CAN, juegan un rol de vinculación del proceso con esta estructura y sus objetivos. No podemos olvidar que es la zona de libre comercio andina la que articula la membresía de Colombia y Perú en ese esquema regional.

Existen varias certezas en relación a aspectos clave de la CAN en el contexto regional: va a impulsar el proceso de suramericano a través del fortalecimiento y cooperación con UNASUR; a nivel de cooperación va a desarrollar mayores sinergias y vínculos con otros procesos de integración regional, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la UE, ASEAN y, a nivel bilateral, va a establecer relaciones estratégicas con China, India y Rusia.

Sin embargo, la tarea más importante en este momento constituye la construcción de una nueva imagen de la CAN, tanto a nivel interno como externo, a través de la generación de visibilidad política de parte de los países miembros, concertación en la toma de decisiones con objetivos comunes, sin que en este sentido la profundización de la integración supranacional tenga que ser un objetivo per se. De igual forma, el esquema tendrá que concentrarse en la promoción del verdadero alcance de sus ejes prioritarios de acción (relación objetivos-mecanismos) que deben producir resultados en el mediano plazo.

En este sentido, el proceso de integración regional de la Comunidad Andina tiene su propia dinámica y proyecciones en nuestra región, que le permiten vincularse como un actor con historia y privilegiado en el desarrollo del regionalismo suramericano.

Referencias Bibliográficas

Cimadamore, A. D. (2010). Diseño y viabilidad de la integración sudamericana. *Comentario Internacional*(9), 39-51.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *Ejes temáticos prioritarios para la reingeniería del Sistema Andino de Integración, propuestas preliminares*. CEPAL

Comunidad Andina, Decisión 598 (11 de Julio de 2004).

Comunidad Andina, Decisión 773, (30 de Julio de 2012).

Comunidad Andina, Decisión 791 , (15 de Junio de 2013).

Comunidad Andina (CAN). (1996). Acuerdo de Cartagena. Quito.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Decisión 792 (Comunidad Andina 19 de Septiembre de 2013). Obtenido de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx#>

Fundación Getulio Vargas (FGV). (2013). *Proyecto de reingeniería de la CAN, Informe final (versión de trabajo de circulación restringida)*. Río de Janeiro.

Mellado, N. B. (2013). Regionalismo Sudamericano: sus características. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 1(1), 43.

Pareja, F. (2013). Integración andina y convergencia suramericana. *Revista del Colegio de Economistas de Pichincha*, 349-370.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Londres-Nueva York: Springer.

Salgado, G. (1998). *El Grupo Andino de hoy. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador – Corporación Editora Nacional.

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez, & H. R. Júnior, *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (págs. 19-72). Buenos Aires: CRIES.

La integración de Centroamérica: entre intentos y falta de voluntades

Por Alonso Rodríguez*

Introducción

Durante la época colonial las pequeñas provincias centroamericanas conformaron una sola unidad. Con la obtención de independencia de España en 1821, el legado integracionista se rompió; sin embargo, éste se trató de revivir.

En años y décadas venideras son varios los esfuerzos realizados por las incipientes Repúblicas. Entre ellos destaca el establecimiento de la República Federal Centroamericana en 1823, con la cual el istmo volvió a reunificarse por casi dos décadas.

En el siglo XX, se impulsaron las más importantes propuestas integracionistas, con las que se logró mayor interdependencia entre los Estados centroamericanos. De igual manera, trataron de construir y fortalecer un escenario de convivencia fraterna, desarrollo económico, social y cultural; todo mediante la acción cooperativa y solidaria.

Hacia la segunda mitad de ese siglo, el proceso integracionista repunta con promisorios intentos. En este contexto destaca el Mercado Común Centroamericano, que resultó trascendental para el comercio intraregional de los años sesenta y para el crecimiento sostenido de la década de los setenta.

* ECSA/Centroamérica-Caribe. Cátedra de Historia de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED).

En el ocaso del siglo XX, luego de años de crisis económica, política y militar, la región experimenta un proceso de reinversión, que se plasma con la creación de instituciones que ayudan a plantear y desarrollar iniciativas y políticas para avanzar en el camino de la integración.

Luego, se genera un espacio de reflexión sobre los avances y retrocesos que vive el proceso, el cual se va a caracterizar como un fenómeno irregular y ambiguo ante la falta de voluntad de los gobiernos para cumplir los acuerdos tomados en el seno de la institucionalidad del sistema de integración y foros afines desarrollados en la región.

Antecedentes

El territorio centroamericano ha servido de puente y de corredor biológico al norte y sur del continente americano. En particular, la situación geográfica, entre otras bondades propias de la región, facilitó la ocupación de conjuntos humanos alrededor del 10.000 al 7.000 AC. Por consiguiente, la historia antigua del istmo se caracterizó por la convergencia de diversos grupos étnicos que desarrollaron y arraigaron modos de vida que perduraron por varios milenios (Corrales, 2011).

Con el arribo de los españoles en el siglo XV, se inició un proceso en el cual los estados y cacicazgos establecidos se vieron desestructurados y asediados por el poderío imperial. Esta relación de subordinación colonial conllevó a la imposición de un modelo de sociedad y a un proceso de centralización y concentración de poder, que consolidó una división espacial unificada. Pues vistas como colonias, las denominadas provincias centroamericanas conformaron la Capitanía General de Guatemala, que constituyó un hito histórico de la integración centroamericana (Pérez, 1999).

Cuando las pequeñas provincias se declararon independientes del Reino de España, el 15 de setiembre de 1821, éstas se adhirieron al

Imperio Mexicano. No obstante, esta condición fue efímera y transitoria, ya que las antiguas provincias optaron por la República Federal Centroamericana en 1823, que se mantuvo bastante vigorosa en sus primeros años, para luego disolverse en 1842.

Particularmente, la disolución se produjo cuando las frágiles repúblicas entraron en inminente caos, causado por el exacerbado sentimiento localista-nacionalista. Esta reducida visión termina de consolidarse con el establecimiento de los imponentes intereses económicos y estratégicos de Inglaterra y Estados Unidos, potencias hegemónicas que para entonces asediaban las estructuras federalistas con intereses geopolíticos (Obregón, 1984).

Otros aspectos que influyeron en el colapso Federal fue la falta de compromiso de los Estados para alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva una verdadera unión económica. Hernández (1994) destaca *“la carencia de una base económica que articulara los intereses de la clase dominante de la región”*. Y asegura que *“siendo, en su mayoría, los intereses económicos de carácter local y hasta cierto punto, nacional, había una mayor sensibilidad al separatismo que al unionismo.”*

En general, la República Federal Centroamericana fue un ensayo de integración política, ya que faltó desarrollar un conjunto de acciones colectivas necesarias para promover intereses mutuos y relación de comunidad. Ante este panorama sociocultural era de esperar que en el resto del siglo XIX concurrieran varios intentos para revivir la unión regional. Entre ellos trascienden: el Pacto de Chinandega, sobrevenido en 1842, y otras tentativas como las reuniones de Nacaome, en 1847, y Amapala, en 1895 (Rodríguez, 2011).

Siguiendo con el listón de intentos, se perfila la integración coyuntural de la región para expulsar las tropas invasoras de William Walker en 1856, ya que pretendían convertir a Centroamérica en una sociedad

esclavista. Ante la amenaza aunaron esfuerzos para derrotar y abatir al ejército filibustero. No obstante, la unidad se acabó una vez terminado el conflicto.

Pese lo fallido y frustrante que pudieron haber resultado estos intentos, en el imaginario colectivo centroamericano persistió la idea de restablecer la evocada estructura colonial. Así, durante el periodo decimonónico, algunos líderes y gobernantes de las nuevas repúblicas insistieron en revivir la Federación Centroamericana. Pues varios presidentes de la República como Justo Rufino Barrios en la década de 1860 y José Santos Zelaya en los años de 1880, insistieron en la reunificación. También el hondureño Francisco Morazán, líder que, al igual a los demás, no logró consolidar un movimiento social suficiente para sustituir el poder hegemónico por el de todos los centroamericanos.

Siglo XX

El tema de la reunificación geográfica, los intereses geopolíticos y geoestratégicos adquirieron gran importancia en los umbrales del siglo XX. En ese contexto, Estados Unidos se consolidó como potencia hegemónica y promovió la firma de tratados que pretendieron establecer la paz y las buenas relaciones. Para esos efectos, el gobierno norteamericano promovió la reunión de los presidentes centroamericanos en Washington el 7 de febrero de 1923, cita que derivó en la firma de un nuevo tratado donde, aunque se discutió, no se contempló el tema de la integración centroamericana (Rojas, 1993:110).

En general, el historial de tratados firmados en Washington fracasaron y el contexto internacional con la Política del Buen Vecino impulsada por el Presidente Roosevelt, provocó que los países centroamericanos trataran de dar solución a sus problemas, sin la intromisión de terceros. Con ese espíritu, los presidentes de la región se volvieron a reunir

para firmar el Tratado de Confraternidad Centroamericana, en 1934 (Obregón, 1984).

Ante la apremiante necesidad de crear organismos para que la paz y la seguridad se arraigaran en la región, el Presidente Salvadoreño Oscar Osorio convocó a sus homólogos centroamericanos a una reunión en su país en 1951. Producto de la iniciativa se firmó el acuerdo que dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el 14 de octubre de 1951.

De este modo, Centroamérica inició una de las eras de integración más importantes de su historia. En general, con la ODECA e influenciados por los postulados de la Comunidad Europea (CE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se aseguró el funcionamiento de un proceso que conllevó a la región a una era sin precedentes. En tanto, el nuevo modelo procuró una integración voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, con la cual se suponía dar solución al sinfín de problemas que existían en el entorno centroamericano (Poslatino, 2002).

A diferencia de pasados intentos unionistas, este trascendió, ya que paulatinamente en la década de los años 50, el organismo permitió erigir una estructura institucional, tratados e instrumentos comunitarios que ayudaran a mantener la paz y seguridad en el istmo. Asimismo, entidades de alcance regional que ayudaran a fomentar el desarrollo e interdependencia de los estados: Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (ODECA, 2014).

El proyecto integracionista regional fue relativamente exitoso y tomó un matiz económico que permitió a los países ahuyentar y acabar con la pobreza. Para la consolidación del proceso, los gobiernos crearon

el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960) y del cual derivó el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) (CEPAL, 2001).

El Mercado Común, basado en nuevas formas de relaciones internacionales, tomó como modelo la sustitución de bienes importados. La estrategia consistió en imponer barreras arancelarias o cuotas a la importación de determinados bienes, con el fin de incentivar la producción de industrias nacionales. Sin duda, esto constituyó un paso para impulsar el comercio, el desarrollo industrial y la esperanza de superar el atasco en que se encontraba el histórico sector agrícola, que era el principal soporte de las economías regionales (Hernández, 1994).

A manera de balance, el Mercado Común constituyó un referente importante para entender el auge que vivió la región. El comercio intrarregional creció y con ello mejoró la situación económica de los países centroamericanos. En particular, el Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó niveles de crecimiento extraordinario, que se sostuvo hasta mediados de la década de los setenta, periodo en que se impulsó el comercio justo, aumentó el tamaño del mercado, se estimuló la productividad, el empleo y el acceso a la educación (Poslatino, 2002).

Aún con los buenos resultados obtenidos por el modelo instaurado a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, el ritmo de integración económica se fue socavando. La ruptura se debió al agotamiento natural del esquema de la sustitución de las importaciones, dando a entender que la industria agotó sus posibilidades de oferta y demanda (Solís, 1993).

El ocaso del siglo XX

A partir de 1970, la región vivió un proceso de grandes contradicciones, causado por la gran crisis occidental, motivada por la des-

templada alza en los precios del petróleo, shock que hizo evidente la dependencia y vulnerabilidad de las economías nacionales. Tal fue el deterioro, que los años 80 fueron considerados por muchos como la “década perdida”; en consiguiente, las economías cayeron en una convulsión e insolvencia para realizar pagos a sus acreedores, como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Peor aún, limitó a los gobiernos a invertir en programas de beneficio social, con el consecuente malestar de la población, que se sintió excluida y afectada (Webb, 2003 & Thorp, 1998).

En general, la región sucumbe en una de sus peores y vergonzosas épocas, por lo que no hubo ambiente, voluntad ni avances significativos en materia de integración. Todo era de esperar, puesto que en “...años de la Guerra Fría, Centroamérica experimenta un periodo en que agoniza entre la prepotencia de los regímenes y grupos golpistas, contragolpistas y guerreristas, mismos que como plaga se reproducen y desestabilizan la región” (Rodríguez, 2011: 89).

En vista del polvorín que representó Centroamérica para la época, se generaron varias propuestas dirigidas a terminar con la inestabilidad política y otras, a mejorar la calidad de vida de los habitantes. En 1981, la propuesta del Grupo Nassau se enfoca en el bienestar económico, bajo la idea de que traería la estabilidad política. En 1983 surge el Grupo Contadora, por los escasos avances que se perciben en el proceso de pacificación. El grupo estaba integrado por México, Panamá, Colombia y Venezuela, y su objetivo era promover la paz. Su importancia radicaba en que lograría identificar los problemas de la crisis y mantener el diálogo abierto en la región.

En el año de 1987, un plan que buscaba la pacificación como forma de lograr la estabilidad política se impone sobre las otras iniciativas. A éste se le conoce como Esquipulas II y consistía en la “pacificación de tres guerras civiles” existentes en la región. El plan suponía que, una

vez lograda la paz en Centroamérica, se daría posibilidad al desarrollo económico y político, como sucedió. De esta manera, Esquipulas II permitió no solo la pacificación sino también el diálogo para resolver los problemas (Campos, 1999: 44).

Terminados los conflictos armados se da la oportunidad para una reformulación de los procesos de integración. Dentro de esa lógica, el Protocolo de Tegucigalpa, firmado el 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada en Tegucigalpa, Honduras, se circunscribe un nuevo contexto, el cual perseguía el desarrollo de la región dentro de un ambiente de orden y de armonía.

Basado en ello, se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a su vez conformado por cuatro subsistemas, los cuales aseguraban el buen transcurrir del proceso: Subsistema de Integración Económica, Subsistema de Integración Social, Subsistema de Integración Ambiental y Subsistema de Integración Política (SICA, 2009).

En esa dirección se conforman también varios órganos, resultado de las diferentes Cumbres de Presidentes: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo (CE-SICA), la Secretaría General (SG-SICA), como otras secretarías e instituciones especializadas en el ámbito económico, social, cultural, político y ecológico (SICA, 2009).

La nueva integración

Tras la crisis económica, política y militar que experimentó el istmo por varios años, sobrevino el acuerdo de paz firmado por los presidentes de las repúblicas centroamericanas en la ciudad de Esquipulas, Guatemala (1986). De esta manera, el proceso de integración tuvo la oportunidad para reinventarse.

A partir de ahí, el rumbo que tomó el proceso integracionista resultó más futurista, al plantear propósitos, objetivos y principios concretos y estructurados de conformidad a los nuevos tiempos. Con esa visión se modificó la Carta de la ODECA y se firmó el Protocolo de Tegucigalpa (1991), que permitió la creación del SICA, con miras a lograr un desarrollo más democrático, participativo y respetuoso de los derechos humanos (Pérez, 2006).

Dentro de este contexto transformador, los estados continuaron inmersos en una seguidilla de creación de instrumentos trascendentales con los que se profundizó y se trató de perfeccionar la integración iniciada: el Protocolo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (1993), la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), el Tratado de la Integración Social (1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).

A la antología de iniciativas se sumó el Plan de Integración Económica formulado por los ministros de Comercio y aprobado por los presidentes de Centroamérica en marzo de 2002. El nuevo marco institucional permitió alcanzar grandes índices de integración que la develaron como una sola unidad regida por el libre comercio y un arancel común externo (Lizano, 1994).

Entre los logros adquiridos en la última década del siglo XX destaca la obtención de normativa moderna y demás estándares comerciales internacionales relacionados con las normas de origen, prácticas desleales de comercio, medidas de salvaguardia, procedimientos sanitarios y fitosanitarios, entre otros. Igualmente, se dotó de un Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, a través del cual se estableció un instrumento ágil para enfrentar las diferencias que podía causar el incremento sustancial del comercio regional. Dicho mecanismo fue actualizado en el año 2006 (Quiñónez, 2008).

Asimismo, con la recomposición del Mercado Común Centroamericano no se incrementaron los esfuerzos de los gobiernos para crear más instituciones de corte económico que ayudaron a plantear y desarrollar iniciativas y políticas para avanzar en el proceso de integración emprendido en el ocaso del siglo XX. Desde entonces, estas instituciones se posicionaron y han venido participando en la coordinación de aspectos relativos a los procesos que promueven la unión, la identidad, el crecimiento económico y el planteamiento de estrategias para superar deficiencias y disparidades regionales (Lizano, 1994).

Como se ha indicado, la integración trajo consigo una serie de actores e instituciones de alcance regional que han sido decisivas e indispensables para el desarrollo económico de los países. Con ese espíritu, destaca con creces el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que figura como una organización de vital importancia; en tanto, los ejes estratégicos se fundamentan en el combate a la pobreza, la globalización y la integración económica (Fundación Centroamericana para la Integración, 1991).

A pesar de que en el ámbito económico se ubicaron los mayores logros, aún falta mucho por hacer. En el listón de pendientes aparecen la estandarización monetaria, la revisión del gasto público y los ajustes fiscales, los cuales impiden la realización de una adecuada armonización. Más que todo, urge la eliminación de obstáculos y trámites burocráticos a la circulación de productos (Villasuso, 1994).

En general, en el colectivo centroamericano prevaleció la idea de la unión, no obstante, los resultados del nuevo proceso desarrollado desde la década de los noventa, si bien revelaron un progreso importante, los déficits en el plano del desarrollo humano constituyeron los mayores problemas por resolver (Proyecto Estado de la Región – PNUD, 2003).

Así las cosas, las oportunidades de empleo no mejoraron considerablemente, siendo el empleo informal el más dinámico del mercado

laboral, con una fuerte incidencia en la pobreza, que alcanza el 40,4% (Proyecto Estado de la Región – PNUD, 2003). Por ello, la región debe *“...promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible”* (SICA, 2009).

En educación, no es mucho lo que progresó, manteniéndose una baja tasa de escolaridad. Para el 2000, un 46.8% carecía de educación formal y solo un 18.7% contaba con la enseñanza primaria completa. De igual manera, la cobertura secundaria refleja índices bajos en todos los países (SICA, 2009).

En el ámbito de la salud, si bien se logró erradicar enfermedades, obteniendo la región una mejor posición a nivel de América Latina, aún continúa presentando retos en el control de enfermedades transmisibles como la malaria y el dengue (SICA, 2009).

El tema político resulta el más sensible y complejo, ya que a partir de 1990, el mayor logro fue la instalación de gobiernos civiles electos democráticamente; mismos que al poco tiempo, mostraron incapacidad en su administración, nefastos vicios políticos y amenaza de golpes de Estado.

En esa dirección, se creó el marco institucional de la Integración Regional, el SICA, constituido por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente, por Belice como miembro pleno, República Dominicana como Estado asociado, México como observador regional y República de China y España, como observadores extra regionales. Si bien el Sistema se diseñó tomando en cuenta los intentos anteriores para la unificación y hechos históricos de la región, como crisis política, conflictos bélicos y regímenes dictatoriales, Centroamérica descuidó otros ámbitos de la integración que requerían atención integral (Stein, 2004).

Por su parte, el Parlamento Centroamericano mostró signos disfuncionales y no ayudó para nada en los propósitos de integrar la región. Principalmente, los cuestionamientos realizados al órgano radicaron en sus funciones, las que fueron catalogadas como simbólicas, ya que las recomendaciones no eran de acto obligatorio para los estados miembros (Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, Guatemala, 1987).

En general, los esfuerzos que los gobiernos han realizado en los últimos años, en colaboración con organismos internacionales para consolidar el proceso de integración, han chocado constantemente con actitudes nacionalistas y conservadoras, que se ven justificadas por la inoperancia e intrascendencia que tienen las instituciones creadas en ese propósito. De igual manera, los intentos de unión centroamericana se ven amenazados por diversos factores: debilidad institucional, mala repartición de la riqueza, exclusión social y la falta de voluntad y disposición a profundizar en el proceso de integración iniciado.

En razón, Centroamérica como cualquiera otra región debe generar el diálogo efectivo, por encima que las posiciones individualistas y nacionalistas. No menos importante es que los mecanismos que se instauren para propiciar la integración deben tener coherencia con las estructuras de cada una de las partes (Rubio, 2014).

El inicio del siglo XXI

La región ha tratado de ajustar sus objetivos y estrategias a las circunstancias que ofrece el ámbito internacional del siglo XXI. Ello ha obligado a realizar cambios en los cimientos que dan soporte a un nuevo Mercado Común Centroamericano. En consecuencia, se ha venido reinventando con la clara intención de fomentar las relaciones de inversión, de comercio e interdependencia entre los estados y otras regiones.

En virtud de lo anterior, el rumbo de la región se plantea más abierto, porque cada vez, amplía, fortalece y reafirma su vinculación con distintos estados y entidades internacionales. Es por esta causa que han entablado relaciones encaminadas por rutas conducentes para formalizar e intensificar tratados de libre comercio y acuerdos con países vecinos e incluso extrarregionales de niveles de desarrollo y regímenes socio-económicos diferentes, dada su especificidad, gradualidad y complementariedad de la práctica de la integración en los últimos años (Delgado, 2005).

En este contexto, Estados Unidos de América impulsó un Tratado de Libre Comercio (TLC) para Centroamérica, con la supuesta quimera de ayudar a estimular el sector privado, la producción, las exportaciones, el empleo, la infraestructura, el crecimiento económico y una exitosa inserción de las economías de la región en el mercado mundial. No obstante, los estudios realizados alrededor de este tema y caso particular han demostrado que se encuentran lejos de comprobar una relación causal entre el Libre Comercio y el aumento de la prosperidad que este Tratado predica.

Lo cierto es que, pensando en que las diferencias y asimetrías abismales de la región no se superan ni se logran saldar con este tipo de instrumentos en modo alguno, se ha creado un ambiente ideológico fatalista y la promoción de una conciencia apocalíptica, muy propia de los planteamientos hegelianos de fin de la historia y que no dan espacio para soñar mundos distintos y construir futuros de bienestar. En consecuencia, este TLC y otros iguales formalizados con diferentes países y regiones ha producido a lo interno de la región una relativa polarización expresada en términos de extremo apoyo o rechazo (Hegel, 1980).

En particular, ante las grandes asimetrías existentes entre las partes participantes en el acuerdo, se ha levantado una fuerte movilización de protestas y campañas de diversos grupos organizados, por considerar-

las letales y nocivas. Principalmente, la animadversión se alimenta en la relación que visualizan de centro y periferia, en una economía capitalista desarrollada y naciones subdesarrolladas (Delgado Rojas, 2005).

En general, las críticas apuntan a la relación desigual que se entabla entre estados poderosos frente a naciones a las que se les demanda fuertes exigencias e imposiciones a la institucionalidad política y jurídica nacional. Entre otros problemas identificados, los TLC se han consolidado gracias a sectores hegemónicos centroamericanos, sin claridad de los modelos culturales al interior de la región, y con mirada puesta en las metrópolis, por lo que se adhieren con facilidad a una cultura del consumo restrictiva y excluyente.

Ello conlleva a generar otras críticas, que giran sobre la forma tan descoordinada en que se han solido negociar los tratados, que ponen en riesgo lo construido en materia de integración, ya que no se realizan dentro de una lógica de bloque regional, pues se ha mantenido como constante de cada país reaccionar diferente al negociar por aparte, a su estilo y conforme a sus intereses, quedando las instituciones del SICA al margen.

Con los tratados en cuestión nace una interrogante obligatoria: ¿Qué se construye, integración regional o apertura mundial? Al respecto, se puede indicar que la región muchas veces no presenta una posición de integración clara ni articulada. Cada país aplica, en el marco de algunos tratados, políticas de apertura unilateral, razones que conspiran en contra de una verdadera integración centroamericana homogénea. Por esta razón, el proceso de integración económica que se desarrolla es más aperturista que regionalista.

La integración regional y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

En la historia de Centroamérica siempre ha destacado el estrecho vínculo que ha existido con los países Europeos. El proyecto birregional

llamado Diálogo de San José es uno de los hechos de más trascendencia del que se tenga cuenta. La Primera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y Centroamérica realizada en San José, Costa Rica, en septiembre de 1984, fue concebida como un extraordinario foro para avanzar en los procesos de democratización y pacificación del istmo (Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica y Panamá, 2008).

El Diálogo no quedó ahí y una vez superado el conflicto armado se establecieron como ejes estratégicos el fortalecimiento y la diversificación de sus relaciones de cooperación en todos los ámbitos de interés común, especialmente en el área económica, y la consolidación del SICA. Dentro de ese marco, el 12 de noviembre de 1985, durante la II Conferencia Ministerial celebrada en Luxemburgo, se suscribió el Acuerdo de Cooperación entre el Consejo de las Comunidades Europeas y los Gobiernos de Centroamérica, con el que se creó una Comisión Mixta de Cooperación, que tuvo a cargo el fomento y la evaluación de las acciones de cooperación planteadas en el acuerdo (SICA, 2008).

En esa dirección, la agenda de las relaciones se amplió y renovó con sucesivas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Centroamérica, que tuvieron lugar en Río de Janeiro, en junio de 1999; en Madrid, en mayo de 2002 y en Guadalajara, en mayo de 2004. Resultado de las mismas, en Viena, el 12 de mayo de 2006, se anunció la negociación de un Acuerdo de Asociación, lo que significó el compromiso para promover y reforzar la Asociación Estratégica birregional (Cuarta Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe. Declaración de Viena: Fortaleciendo la Asociación Estratégica birregional, 2006).

De este modo, el exitoso entendimiento logrado por el diálogo durante el transcurso de las últimas décadas, no solo permitió el restablecimiento de la democracia, la estabilidad política y el respeto de los derechos humanos, sino también la reorientación de la cooperación, la

cual se centró en crear y consolidar un nuevo diálogo relacionado con temas conexos, como la integración regional y el desarrollo económico y social de los países centroamericanos.

En virtud de lo anterior, el Acuerdo propuso tres ejes temáticos, que ayudarán a mejorar la calidad de vida de los centroamericanos. Político, para promover los derechos humanos, la democracia y buen gobierno. Económico, para establecer un área de libre comercio y la consolidación de relaciones comerciales más sólidas. Por último, una cooperación enfocada en reducir la pobreza y colaborar a la sostenibilidad medioambiental, entre otros temas de gran envergadura (Estructura de Negociación y Coordinación del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea, s.f.).

Algunas de las exigencias que la UE solicitó para negociar el Acuerdo fue que los gobiernos del istmo negociaran como un solo bloque. Esto pese a las desigualdades económicas, las dificultades para presentar una propuesta conjunta y porque cada país caminaba y crecía a velocidad diferente. Sin duda, esto puso a prueba la capacidad para negociar de manera colectiva y no individualmente (Hernández, 1994).

Una vez claros en estos aspectos, la negociación tuvo como dinámica rondas rotativas: una en Centroamérica y la siguiente en Europa, específicamente en Bruselas, Bélgica. El ciclo de rondas se inició en San José, Costa Rica, en octubre de 2007. La metodología se desarrolló en tres componentes, a saber: el diálogo político, el de cooperación y el comercial. Los títulos relativos a la cooperación estuvieron encaminados en materia de Democracia, Derechos Humanos y Buen Gobierno, Justicia, Libertad y Seguridad. Asimismo, se discutió sobre los títulos referidos a Cooperación Cultural y Audiovisual, y la Sociedad del Conocimiento. Así, se discutieron temas como la prevención y solución de conflictos, Gobierno y modernización del Estado y de la administración pública, entre otros.

En el campo de Justicia, Libertad y Seguridad, se abordaron los artículos sobre fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho, drogas ilícitas, lavado de dinero y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; protección de datos personales, migración, crimen organizado, lucha contra la corrupción y el terrorismo, y seguridad ciudadana. Por otra parte, se busca estudiar los asuntos de cohesión y desarrollo social, donde se discutió sobre la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, salud pública, pueblos indígenas y grupos étnicos, así como empleo y protección social, educación y formación, grupos vulnerables, género y juventud.

En esa dirección, la negociación del Acuerdo estuvo acorde a las normativas interpuestas y exigidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto porque los europeos insistieron en una integración, como medio para promover una mayor flexibilidad en el comercio y el intercambio de bienes y mercancías y, en concreto... *“que las inversiones europeas a Centroamérica fluyan más libremente con la existencia de una Unión Aduanera, un marco regulatorio para el comercio y la reducción de obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional”* (Pérez, 2006: 10).

Dado el gran movimiento de mercancías y el aumento del comercio entre los países de la región, se acordó posibilitar mayor agilidad en los procesos. Esto incluyó la aplicación de mecanismos y técnicas aduaneras modernas, incluyendo gestión de riesgo, resoluciones anticipadas vinculantes, simplificación de procedimientos para la entrada y despacho de mercancías, controles aduaneros y métodos de auditoría a empresas.

Así, se concibió un acuerdo integral que implicó compromisos mutuos para el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación birregional. El acuerdo busca no ser únicamente un tratado de libre comercio entre los países, sino más bien crear un vínculo

más estrecho entre las sociedades de ambas comunidades, ya que no solo contempla una zona de libre comercio sino también la transferencia de experiencia a través de cooperaciones políticas y sociales.

Pese a ello, fue importante la inclusión de un TLC que complementó y sustituyó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), instrumento que rigió otrora las relaciones comerciales entre ambas regiones, y que permitió a Centroamérica exportar productos con cero aranceles a países europeos, a cambio del cumplimiento de una serie de requisitos, tales como la ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros (Pérez, 2006).

A diferencia del caso de otros TLC entablados, la UE desarrolló una negociación con Centroamérica donde la lógica fue profundizar una Asociación entre bloques políticos y comerciales con altos grados de integración. La relación se estableció mediante un diálogo de región a región, en el que las instituciones comunitarias jugaron un papel especial. Partiendo de ello, se mantuvo la total negativa para realizarlo con estados miembros por aparte (Hernández, 1994).

Reflexiones finales

La integración constituye la constante histórica más importante de la región centroamericana. Los intentos por lograr este cometido han sido múltiples desde el periodo colonial hasta nuestros días. Sin embargo, nunca se ha podido consolidar, por las inacabables crisis políticas, los conflictos bélicos, los regímenes dictatoriales, la escasa voluntad y liderazgo político para ejecutar y cumplir los acuerdos tomados en el seno de la institucionalidad del sistema de integración y foros afines desarrollados en la región.

Si bien el proceso de integración recibió un gran impulso y produjo un progreso importante a nivel general en el ocaso del siglo recién

pasado, los déficits en el plano del desarrollo humano aún continúan siendo los mayores problemas a resolver en la región. En particular, los que se derivan de la pobreza, el desempleo, la discriminación, la delincuencia, la corrupción, los nefastos vicios políticos e incapacidad de saber administrar la democracia.

En ese sentido, los tímidos avances se ven amenazados si no se profundiza en la creación de mecanismos, instrumentos y estrategias que aseguren el buen transcurrir del proceso, mismo que a su vez conlleve a lograr una mejor calidad de vida, más oportunidades y participación de la población en el desarrollo de la región.

De igual manera, falta un verdadero convencimiento de los gobiernos y de la sociedad civil de los beneficios que traería la integración. En particular, de que el proceso es loable y persigue superar las debilidades estructurales y reforzar las potencialidades que ayuden a superar a un colectivo de naciones la pobreza, a alcanzar la equidad y, en consecuencia, la mejora indiscutible de la calidad de vida de todos los pobladores.

Sin duda, urge mayor pedagogía para entender el proceso no como un fin en sí mismo, sino como una alternativa viable y funcional para alcanzar objetivos comunes e impulsar el desarrollo humano sostenible en los países de la región. En esa dirección, hasta tanto la población centroamericana no entienda la importancia de la integración y no esté convencida de los beneficios que le podría traer, el tema nunca será importante y no se podrán concretar diferentes acciones colectivas que promuevan intereses mutuos y la relación de comunidad.

En ese sentido, se torna necesaria una mirada hacia adentro de cada país, con el fin de mejorar las persistentes desigualdades, la divergencia de posturas y compromisos asumidos ante el proceso de integración. Por su parte, las instituciones encargadas de formular las políticas económicas nacionales y regionales están obligadas a considerar

las similitudes, disparidades y brechas que impiden que los países caminen y crezcan al mismo ritmo y velocidad.

En este ejercicio no se pueden olvidar los enormes desafíos que la globalización presenta a todas las regiones del mundo. Así, Centroamérica se encuentra exigida a aunar esfuerzos para actuar como bloque fortalecido y obtener mejores resultados e influencia en el sistema internacional. Este proceso constituye la vía más racional para lograr dichos objetivos, ya que la capacidad individual de cada país es muy limitada.

Consecuentemente, debe prevalecer la colectividad en vez de los intereses individuales. En razón, la nueva integración necesita fortalecer el sentido de identidad regional que tome en cuenta la cohesión de diversas realidades y dinámicas. Centroamérica tiene el desafío de una actualización del proceso. En ese sentido, se podría puntualizar la revisión exhaustiva de los resultados obtenidos hasta la fecha por el Sistema de la Integración Centroamericana.

En virtud de lo anterior, Centroamérica vive una etapa de redefinición social, en la cual el proceso de integración, que es de larga data, juega un papel trascendental en las agendas de cada uno de los países. Esta situación de reinención ha animado a los países a establecer relaciones cada vez más estrechas con sus vecinos y a agruparse en organizaciones regionales institucionalizadas.

Referentes Bibliográficos

Campos, M. (1999). *Sinopsis del Estado de la Región, en Proyecto Estado de la Región, Informe del Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, San José (Tomado de Antología de Historia de Centroamérica con énfasis en Costa Rica).

Corrales, F. (2011). Más de diez mil años de historia precolombina. En: Costa Rica: desde las sociedades autóctonas hasta 1914. 2 edic. Editorial UCR San José, Costa Rica

- Cuarta Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe. Declaración de Viena: Fortaleciendo la asociación estratégica birregional. (2006). Viena, Austria
- Delgado, J. (2005). Construcción de supranacionalidad y transferencia de soberanía en procesos de integración regional. San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral en proceso de redacción. Inédito.
- Estado de la Región – PNUD. Resumen Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá / Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2003. Consultar en: <http://www.estadonacion.or.cr/Region2003/Paginas/recuadro7.html>
- Estructura de Negociación y Coordinación del acuerdo de asociación Centroamérica-Unión Europea. s.f.
- Fundación Centroamericana por la Integración. (1991). Sobre el Banco Centroamericano de Integración Económica. Primera Edición. San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica: Instituto Centroamericano Administración Pública
- Hegel, G. (1980). Filosofía del Derecho (con Introducción de Carlos Marx). Ed. Juan Pablos. México.
- Hernández, A. (1994). La Integración Centroamericana desde la Federación hasta nuestros días. San José, Costa Rica, DEI.
- Lizano, E. (1994). Integración y Desarrollo en Centroamérica. Tegucigalpa, Honduras: Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Obregón, C. (1984). Costa Rica: Relaciones Exteriores de una República en Formación 1847-1849. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica
- Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Consultado en: <http://integracionca.wordpress.com/2012/09/24/organizacion-de-estados-centroamericanosodeca/>
- Pérez, H. (1999). Transformaciones del espacio centroamericano, México (Para una historia de América II. Los Nudos 1, coordinador Marcelo Carmagnani et al)
- Peréz, M., Hernández, G. y Orozco, J. (2006) "Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea ¿Un instrumento para el desarrollo

y los derechos humanos o un CAFTA II? Presentación de preocupaciones y propuestas en el contexto de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. CIFCA, Iniciativa de Copenhague para América Central y México. Abril.

Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos (Poslatino), (2002). Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA) de la Universidad Nacional de Costa Rica

Quiñónez, A (2008). Informe Estado de la Región. El Sistema de la Integración Centroamericana

Rodríguez, A (2011). La integración regional: El capítulo inconcluso de la historia centroamericana, España, Ubi Sunt

Rojas, I. (1993). El Parlamento Centroamericano. Sus antecedentes históricos y la posibilidad de su ratificación en la República de Costa Rica 1821-1992. Costa Rica (Tesis de Grado de Licenciatura Universidad de Costa Rica)

Rubio, A (2001). El mercado común centroamericano, la integración centroamericana y la unión europea en Estudios Europeos e integración regional N. 2 Heredia EUNA – CEPAL

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Consultar en: http://www.sica.int/sica/resena_sica.aspx?IdEnt=401.

Solís, L (1993). Entre la intervención y el olvido: Las relaciones entre Centroamérica y los Estados Unidos. Anuario de Estudios Centroamericanos. Vol. 19.

Solís, L (2004) “Centroamérica: La integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales” Serie Cuadernos de Historia de la Cultura. 1 edición. San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Stein, E. (2004). Balance crítico de la situación de la integración centroamericana: 1998-2004, El Salvador (Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de la institucionalidad).

Thorp, R (1998). Progreso, pobreza y exclusión. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas. Ciudad de Guatemala, 2 de octubre de 1987.

- Villasuso, J. (1994). Política Macroeconómica en Centroamérica en los años noventa. Anuario de Estudios Centroamericanos. Vol. 20 (1)
- Webb, R. (2003). La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones. En: E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp. Industrialización y estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra. México, Fondo de Cultura Económica.

La integración estratégica entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (Mercosur)

Por Ana María Moure*

I. Introducción

A pesar de las diversas realidades que vive América Latina, Europa sigue siendo un referente indiscutible para cualquier modelo de integración regional y, especialmente, la Unión Europea, una organización internacional con personalidad jurídica inserta dentro de un sistema de integración, que ha logrado un alto grado de perfeccionamiento en la consolidación de una institucionalidad con características de supranacionalidad, incorporando principios tales como la primacía, el efecto directo, la subsidiariedad y la proporcionalidad, que son transversales en el desarrollo de sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, Latinoamérica también se encuentra en diversas dinámicas de construcción de nuevos espacios comunitarios, producto de sucesivas crisis económicas y financieras, que han demostrado que es necesario dotar a las organizaciones internacionales regionales de competencias y nuevas funciones, para la toma de decisiones y resolución de conflictos de carácter transnacional.

* Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

En este contexto, la Alianza del Pacífico ha sido definida como un mecanismo de integración económica y comercial celebrado entre Chile, Colombia, México y Perú, mediante la suscripción de un Acuerdo Marco entre sus estados miembros.¹ Se destaca que estos países suman en conjunto 207 millones de habitantes, representan el 34% del PIB de Latinoamérica y conforman el 49% de las exportaciones de la región. Y si las cuatro economías fueran un sólo país, serían la novena del mundo, representando además el 50% del comercio en América Latina.²

Los ministros y viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de Chile, Colombia, México y Perú, subrayaron la necesidad de profundizar la integración, para lo cual establecieron planes de trabajo, para alcanzar próximamente acuerdos en temas de nueva generación en áreas como infraestructura, PYMES, salud, propiedad intelectual y cooperación financiera, entre otras.

En este sentido, la integración profunda, en el ámbito no sólo económico sino también político, que busca establecer la Alianza del Pacífico hace aún más atractivos los mercados de los países que hacen parte de ella frente al mundo, y especialmente frente a Asia Pacífico, en el ámbito de comercio, inversión y servicios.³

De acuerdo a lo indicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴, una acción regional concertada permitiría

¹ Véase: Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito con fecha de 6 de junio de 2012 en Paranal, Antofagasta, República de Chile.

² Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON (2015). *Ministros de Alianza del Pacífico acuerdan profundizar integración*. Consultado el 30 de abril de 2015, de: <http://www.direcon.gob.cl/2015/04/ministros-de-alianza-del-pacifico-acuerdan-profundizar-integracion/>

³ VII Cumbre Alianza del Pacífico, celebrada el 23 de mayo de 2013 en Cali, Colombia *Abecé Alianza del Pacífico*.

⁴ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, Hacia la convergencia en la diversidad*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. p. 70

fortalecer la voz de la región en los principales debates sobre la gobernanza mundial⁵, así como en su interlocución con otros actores del sistema internacional, particularmente de Asia y el Pacífico.⁶

II. Relaciones Exteriores entre la Alianza del Pacífico y Mercosur

En el ámbito regional también existe un orden jurídico comunitario con algunos rasgos de supranacionalidad. Lo que ha quedado pendiente sería adecuar a nivel constitucional este sistema comunitario regional y perfeccionarlo.

Hay que tener en cuenta que la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), representan combinados más del 80% del comercio exterior regional, e igual porcentaje de su población. Y más del 90% de su producto interno bruto (PIB) y de sus flujos de inversión extranjera directa en la región, de acuerdo al informe de la CEPAL, corresponden también a ambas organizaciones.⁷

En este contexto, la gradual convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur no solo traería aparejados beneficios para sus países miembros, sino que constituiría una oportunidad histórica de avanzar

⁵ Véase: Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) “*h*) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial” En: Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010; ISBN 978-92-824-2578-7; y MANGAS MARTÍN, Araceli. (2010). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid

⁶ No puede dejar de tenerse en cuenta que la política exterior de la UE, se encuentra ubicada dentro de un conjunto más amplio de múltiples niveles y redes de política exterior y dentro del contexto de la gobernanza global, proceso que no deja de avanzar. KEUKELEIRE, Stephan [and] DELREUX, Tom. (2014), *The Foreign Policy of the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan, UK, p. 11

⁷ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, Hacia la convergencia en la diversidad*, op.cit. p. 40

hacia una integración de verdadero alcance regional.⁸ Especialmente en la última década, este informe señala el fuerte proceso de internacionalización que han sufrido las principales empresas latinoamericanas, en los más diversos sectores, incluyendo entre otros la minería, el sector forestal, la siderurgia, el cemento, la fabricación de alimentos y diversas actividades de servicios como la construcción de infraestructura, el transporte aéreo y el comercio. Los países que conforman la Alianza del Pacífico y el Mercosur han estado a la vanguardia de este proceso, que ha sido liderado por empresas brasileñas y mexicanas, y en el que también son actores destacados empresas de los demás países miembros (especialmente Argentina, Chile y Colombia).⁹

En efecto, también el gobierno de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, impulsa la idea de buscar puntos de convergencia entre esos dos bloques, con el fin de lograr un mayor intercambio multilateral y político entre sus estados miembros.¹⁰ Añadiendo que es necesario seguir avanzando en nuevas áreas como la minería, la integración turística, el transporte aéreo, así como en la transversalización del tema de género en las distintas políticas y decisiones que toma esta Alianza del Pacífico.¹¹

⁸ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, Hacia la convergencia en la diversidad*, op.cit. nota 5

⁹ *Ibid*

¹⁰ El Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur, Mercosur, y la República de Chile, fue firmado el día 25 de junio de 1996 y entró en vigencia el 1º de Octubre del mismo año, en el contexto del proceso de integración establecido por el Tratado de Montevideo de 1980, (ACE 35). En Chile: Decreto N° 1.411 de 30/09/1996 (CR/di 604)

¹¹ Gobierno de Chile – Prensa-Presidencia; Declaración de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al concluir la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico; Punta Mita, México, 20 de junio de 2014

Por otra parte, actualmente el Mercosur¹² se alza como el cuarto socio comercial de Chile –después de China, Estados Unidos y la Unión Europea– sustentando el 10% del comercio total del país en 2013. Asimismo, el Mercosur es el quinto destino de los envíos chilenos y el cuarto mercado proveedor de Chile, abarcando el 8% del total exportado y el 12% del total de las importaciones en 2013. En los últimos diez años, las exportaciones chilenas a Mercosur han aumentado en promedio un 17% anual, en tanto las importaciones lo han hecho a una tasa de 5%.

A partir de este tratado, los últimos objetivos de la Alianza se han dirigido a iniciativas sobre la mitigación y adaptación al cambio climático y al desarrollo sustentable, en particular en intercambio de experiencias, colaboración técnica, transferencia e integración tecnológica y planes conjuntos bilaterales o multilaterales.¹³ En relación a su base institucional, se añaden un conjunto de temas de carácter comercial, que se recogen además en un Protocolo adicional a dicho Acuerdo Marco.¹⁴

¹² Este Acuerdo Internacional fue concebido para establecer la formación de una zona de libre comercio entre las partes, para avanzar hacia la conformación de un espacio económico ampliado que facilitaría la libre circulación de bienes y servicios y la utilización de los factores productivos. El ACE N° 35 ha cumplido a cabalidad este objetivo. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Estudios DIRECON (2014). *Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Chile y el MERCOSUR A 18 años del Acuerdo de Complementación Económica*; (ACE N° 35), p.4

¹³ Alianza del Pacífico. Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático en la COP 20 / CMP 10. (Lima, 10 de diciembre de 2014)

¹⁴ Con ello, se avanza en algunos de los objetivos delineados por los cuatro países, como han sido: 1) Incrementar el comercio y la inversión al interior de la Alianza; 2) Lograr economías de escala y desarrollar cadenas de suministro más integradas, respondiendo a las nuevas formas de organización de la producción mundial; 3) Impulsar una mayor integración comercial en la región para alcanzar niveles más elevados de competitividad en los mercados de terceros países. Alianza del Pacífico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, DIRECON (2014). *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco ¿Qué significa?*, p. 4

El Protocolo Adicional suscrito constituye el instrumento central para la liberalización de bienes, servicios e inversiones, lo que fortalece la integración económica y comercial de esta región. Se impulsará el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de nuestras economías, y se generará mayor bienestar, al contribuir a superar la desigualdad socio-económica y fomentar la inclusión social.¹⁵

De igual forma, actualmente la Unión Europea ha dado un nuevo impulso a sus negociaciones comerciales con América Latina.¹⁶ En este contexto, el Mercosur y la Unión Europea negocian un área de libre comercio birregional desde abril de 2000. Desde 1995, las relaciones Mercosur-UE han sido guiadas por el Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE, firmado el 15 de diciembre de 1995 que entró en vigor el 1º de julio de 1999. El acuerdo que se sigue negociando ha comprendido tres áreas: diálogo político, temas económicos y comerciales y de cooperación. El 24 de febrero de 2014, en el marco de la VII Cumbre Brasil-Unión Europea, la presidenta de Brasil afirmaba que el Mercosur y la Unión Europea estaban cerca de alcanzar un acuerdo comercial.¹⁷

En el desarrollo de diversas vías de integración se ha intentado fortalecer la participación de Chile en múltiples procesos de integración

¹⁵ Alianza del Pacífico. Declaración de Cartagena de Indias, VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, (Cartagena de Indias, 10 de febrero de 2014)

¹⁶ Véase: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 63. Se indicaba en este estudio que en caso de prosperar estas negociaciones, la Unión Europea podría disponer hacia 2012-2013 de una vinculación comercial preferencial con alrededor de 30 países de la región. Por el contrario, los Estados Unidos no han iniciado nuevas negociaciones comerciales con países de la región, desde la suscripción de sus tratados de libre comercio con Colombia (2006) y Panamá (2007).

¹⁷ Organización de los Estados Americanos (OEA). Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). Mercosur-Unión Europea. Consultado el 20 de abril de 2015, de: http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_s.asp

en América Latina, así también se intenta reforzar la presencia del país a nivel multilateral en otras organizaciones internacionales como la OCDE¹⁸, la APEC, etc.

III. Conclusión

El Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y la Alianza del Pacífico (Colombia, México, Perú y Chile) exploran nuevas vías de integración y convergencia, en el marco del “Diálogo sobre la Integración Regional”, potenciando un cambio a nivel estructural y que la convergencia entre estos dos mercados puedan ser los catalizadores de este proceso.

Asimismo, la CEPAL propone a los países integrantes de estos bloques que puedan generar un trabajo en conjunto que incentive la unificación en ejes, tales como: la facilitación del comercio regional y con el resto del mundo, la movilidad de personas, la política industrial y la aproximación conjunta con la región Asia-Pacífico¹⁹, entre otros pun-

¹⁸ En términos de iniciativas de ley, la Cámara de Diputados de Chile tiene varios tipos de comisiones que desempeñan un papel importante para garantizar la calidad de las propuestas.

En el proceso de elaboración de leyes, entre las más relevantes se encuentra: Comisiones permanentes: Actualmente existen 24 comisiones permanentes en la Cámara de Diputados. Tratan entre otros, los siguientes temas:

- Gobierno interior y regionalización y - Relaciones exteriores, asuntos interparlamentarios e integración latinoamericana OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>

¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON (2015). *Qué es el TPP*, Consultado el 30 de abril de 2015, de: <http://www.direcon.gob.cl/tpp/que-es-el-tpp/>

Hay que observar el proceso que se desarrolla a través del Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio (TPP) como proyecto de integración en la región Asia Pacífico, el cual actualmente involucra a doce países: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones comenzaron en el año 2010, a partir de la ejecución de la cláusula evolutiva del Acuerdo

tos. El estudio enfatiza, asimismo, el desarrollo de un trabajo de vinculación con organizaciones empresariales para mejorar el diálogo de valor regional o subregional.

Las necesidades de convergencia entre ambos bloques se enmarcan en un contexto internacional donde se constatan diversas exigencias a nivel mundial. Los múltiples niveles de desarrollo del proceso de globalización hacen que deban equilibrarse los diversos grados de inequidad que existen entre los ciudadanos pertenecientes a los estados miembros de estos bloques en cuanto a la distribución de los recursos, lo cual también a nivel regional requiere, esencialmente, de ser capaces de originar nuevas instancias de cooperación institucionalizada.

En este sentido, los procesos de integración se consideran las mejores vías para propiciar cambios profundos hacia mejores índices de equidad en América Latina. Este conjunto de normas se perfilan como obligatorias, tanto para sus estados miembros como para sus ciudadanos, y los órganos que han sido creados a través de sus tratados deben orientar su evolución.

IV. Bibliografía

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito con fecha de 6 de junio de 2012 en Paranal, Antofagasta, República de Chile

Alianza del Pacífico. Declaración de Cartagena de Indias, VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, (Cartagena de Indias, 10 de febrero de 2014)

Alianza del Pacífico. Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático en la COP 20 / CMP 10. (Lima, 10 de diciembre de 2014)

Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, conocido como P4, suscrito el año 2005 entre Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur. En el año 2010 se incorporaron a la negociación Australia, Estados Unidos, Malasia, Perú y Vietnam. Luego, en el 2012, se sumaron Canadá y México y en el año 2013, Japón.

- VII Cumbre Alianza del Pacífico, celebrada el 23 de mayo de 2013 en Cali, Colombia. *Abecé Alianza del Pacífico*.
- Keukeleire, Stephan [and] DELREUX, Tom. (2014), *The Foreign Policy of the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan, UK
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON (2015). *Ministros de Alianza del Pacífico acuerdan profundizar integración*. En: <http://www.direcon.gob.cl/2015/04/ministros-de-alianza-del-pacifico-acuerdan-profundizar-integracion/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Estudios DIRECON (2014). *Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Chile y el Mercosur A 18 años del Acuerdo de Complementación Económica*; (ACE N° 35).
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La Alianza del Pacífico y el Mercosur, Hacia la convergencia en la diversidad*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>>
- Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010; ISBN 978-92-824-2578-7; y Mangas Martín, Aracelli. (2010). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid

Cooperación UE-Mercosur: 20 años después

Por Elizabeth Accioly*

Es un gran honor participar, a través de este libro, del merecido homenaje a la querida profesora Iris Vittini, pionera de los estudios de integración y madre de ECSA-Chile. La familia se completa con el padre de las ECSA en América del Sur, el profesor Werter Faria¹, que nos dejó hace una década y que, siendo responsable por inducir a la homenajeadada a crear ECSA-Chile, tendría inmenso orgullo en constatar que ella crió este hijo con mucho cariño, consiguiendo transmitir este amor a su sucesora, María Cristina Silva, que ha coordinado últimamente esta obra en ECSA-Chile.

El reconocimiento es muy justo y merecido, no solo de ECSA-Chile sino también de todas las ECSA a su progenitora, que dedicó su vida a enseñar, peregrina y misionaria, llevando su conocimiento a todas partes, siempre con el mismo entusiasmo y la misma alegría, adoptando hijos por donde pasaba. Yo he tenido el honor y el privilegio de formar parte de esta familia.

Dicho esto, por su importancia y actualidad, he querido reproducir un extracto del relato histórico del Acuerdo UE/Mer-

* Universidad Lusitana de Lisboa

¹ Fue Director-Presidente de la Asociación Brasileña de Estudios de Integración (ABEI); Presidente del Consejo Científico del *Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración* (IELEPI); Presidente de *European Community Studies Associations* (ECSA-Brasil) y Presidente del CADE (Consejo Administrativo de Defensa Económica).

cosur, escrito por el profesor Werter Faria, cuyo trabajo estaba guardado en mis archivos y que ha sido publicado recientemente², en un libro en homenaje al profesor Roberto Ruiz Díaz Labrano, otro entusiasta de la integración regional, y que también forma parte de la familia ECSA, quien ha ejercido la presidencia de ECSA–América Latina al inicio de este siglo.

Por la admiración y amistad que este profesor le profesaba a la profesora Iris Vittini, por los lazos que se fortalecieron entre ambos en la búsqueda incesante de mantener la llama encendida de la integración regional en América del Sur, estoy segura de que él, donde quiera que esté, estará rebosante de alegría por su participación en este libro.

En la segunda parte, analizaremos el estado del arte de este ambicioso Acuerdo interregional para saber si, después de dos décadas de su firma, existen aún esperanzas de verlo entrar en vigor.

Acuerdo Unión Europea y Mercosur – relato histórico

La Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y el Mercosur y sus Estados parte, por otro, celebraron el 15 de noviembre de 1995, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, el cual en el preámbulo considera “la voluntad política de las partes de establecer, como meta final, una Asociación interregional de carácter político y económico basada en una cooperación política reforzada, en una liberación gradual y recíproca de todo el comercio, tomando en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y el cumplimiento de las reglas de la Organización Mundial del Comercio, y basada, por último, en la promoción de las inversiones y en la profundización de la cooperación”.

² Fernández Arroyo, Diego; Moreno Rodríguez, José A (Coords.), Derecho Internacional Privado y Derecho de la Integración – Libro homenaje a Roberto Ruiz Díaz Labrano, ISBN 999676577-6, CEDEP, Asunción, 2013, 814 páginas.

El final del preámbulo de este instrumento menciona los términos de la declaración solemne conjunta “por la cual ambas partes se proponen celebrar un Acuerdo Marco interregional que abarque la cooperación económica y comercial, así como también la preparación de la liberación gradual y recíproca de los intercambios comerciales entre las dos regiones, como fase preliminar preparatoria para la negociación de un Acuerdo de Asociación interregional entre ellas”.

De acuerdo con el enunciado anticipado del contenido del Acuerdo de Cooperación, sus objetivos y el ámbito de aplicación constan en el art. 2°:

1. El presente Acuerdo tiene por objetivos la profundización de las relaciones entre las partes y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación interregional.
2. Para el cumplimiento de este objetivo, el presente Acuerdo abarca los dominios comercial, económico y de cooperación para la integración, así como también otras áreas de interés mutuo, con el propósito de intensificar las relaciones entre las partes y las respectivas instituciones.

Los títulos II al VI son dedicados a cada ámbito de aplicación del Acuerdo: comercial, cooperación económica, refuerzo de la integración, cooperación interinstitucional y otras áreas de cooperación (formación y educación en materia de integración regional, profundización de las relaciones culturales y fomento y divulgación de los procesos de integración de las partes, coordinación e intensificación de los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de narcóticos).

El acuerdo tiene dos objetivos iniciales: la profundización de las relaciones entre las partes y la preparación de las condiciones para la creación de una Asociación interregional.

En cuanto a la profundización de las relaciones entre las partes, el art. 2º, nº 2, señala los dominios que el Acuerdo debe cubrir: comercial, económico, de cooperación para la integración y otras áreas de interés mutuo. Expresa también que la intensificación de las relaciones involucra a las instituciones de las partes, es decir, los organismos de la Unión Europea y del Mercosur.

El Acuerdo reglamenta el cumplimiento de los objetivos que se refieren al fortalecimiento de las relaciones existentes entre las partes y a la preparación de las condiciones para la creación de la Asociación interregional. El final del preámbulo del Acuerdo califica de fase preparatoria para la negociación de la Asociación, el conjunto de acciones y medidas dedicadas a la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur y a la liberalización gradual y recíproca de los intercambios comerciales entre las dos regiones.

El preámbulo del Acuerdo esboza su “meta final”, que es el establecimiento de: “una Asociación interregional de carácter político y económico basada en una cooperación política reforzada, en una liberación gradual y recíproca de todo el comercio, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y en cumplimiento con las reglas de la Organización Mundial del Comercio, y basada, en última instancia, en la promoción de las inversiones y en la profundización de la cooperación”.

El art. 3º proporciona la institución de un diálogo político regular, que acompañará y consolidará la aproximación entre la Unión Europea y el Mercosur, en los términos de la declaración común anexa al Acuerdo, que fue irregularmente omitida en la publicación de éste en el Boletín Oficial del Mercosur. El diálogo será realizado en el ámbito del Consejo de Cooperación o en otras instancias del mismo nivel, tomadas las decisiones por consenso mutuo.

Los arts. 2º, nº 1; 4º, 25, ns. 1 y 3, y 27 nº 5, d, simplemente mencionan la Asociación interregional. El art. 4º es el único que incluye en

la definición los objetivos del Acuerdo en el área comercial (intensificación de las relaciones entre las partes, con el propósito de fomentar el aumento y la diversificación de sus intercambios comerciales; preparación de la futura liberación progresiva y recíproca de éstas) y la creación de condiciones favorables al establecimiento de la Asociación.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 5°, las áreas de cooperación comercial serán determinadas por las partes, de común acuerdo, sin exclusión de cualquier sector.

También prescribe para este efecto un diálogo económico y comercial periódico, en el ámbito del cuadro institucional instituido por el Acuerdo.

El “Comunicado Conjunto de Río de Janeiro”, emitido por los Jefes de Estado y del Gobierno del Mercosur, de Chile y de la Unión Europea, el 28 de junio de 1999, no contiene ninguna apreciación sobre la aplicación del Acuerdo. Se limita a reafirmar el compromiso que consta en ese instrumento, de “intensificar sus relaciones para fomentar el aumento y la diversificación de sus intercambios comerciales, por medio de una liberación progresiva y recíproca del comercio y creando condiciones que favorezcan el establecimiento de una Asociación interregional, teniendo en cuenta, de acuerdo con las normas de la Organización del Comercio, la sensibilidad de determinados productos y servicios”.

Posteriormente a la firma del Acuerdo con el Mercosur, la Unión Europea celebró un Acuerdo Marco de Cooperación con Chile, con el objetivo de crear una Asociación económica y política. En los términos del comunicado, “los resultados de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea y entre Chile y la Unión Europea constituirán un compromiso único, aplicable por las partes como un todo indivisible”.

Los dos procesos de integración están interrelacionados, pero sujetos a la supervisión de organismos diferentes.

Como se deduce del art. 2º, nº 1 del Acuerdo, sus objetivos preliminares deberán ser alcanzados en dos etapas: la primera, de profundización de las relaciones existentes entre las partes y la segunda, de preparación de las condiciones para la creación de la Asociación interregional. Como dispone el art. 4º, las partes se comprometen a intensificar sus relaciones con una triple finalidad: a) fomentar el aumento y la diversificación de los intercambios comerciales; b) preparar la futura liberación progresiva y recíproca de los intercambios y c) crear condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación interregional.

El Comunicado Conjunto de las partes en el momento de la autenticación del Acuerdo revela la importancia que le atribuyeron: “A la espera del cumplimiento de los procedimientos necesarios para la entrada en vigor del Acuerdo, las partes se declaran dispuestas a concordar, antes de la firma del Acuerdo, las modalidades que garanticen la aplicación anticipada de éste, en lo que se refiere, en especial, a las disposiciones de competencias comunitarias sobre la cooperación comercial prevista en el Título II del Acuerdo, así como en lo que se refiere al cuadro institucional establecido para esta cooperación”.

Desde entonces (15/12/95) y hasta el Comunicado Conjunto de Río de Janeiro (28/6/99), transcurrieron aproximadamente tres años y medio, y los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de América Latina y del Caribe no tuvieron antecedentes para hacer una evaluación. Dijeron lacónicamente que ambos procesos de cooperación se iniciarían con la formulación de “propuestas para la definición de la estructura, metodología y calendario de las negociaciones”.

Aún en el umbral de la profundización de las relaciones existentes entre la Unión Europea y sus Estados miembros y el Mercosur y sus Estados parte, es difícil predecir cómo podrá ser alcanzada la meta final del Acuerdo: el establecimiento de la Asociación interregional.

El preámbulo del Acuerdo expresa la voluntad política de las partes en relación con su meta final. La Asociación interregional deberá poseer carácter político y económico y basarse en dos elementos: la cooperación política reforzada y la liberación gradual y recíproca de todo el comercio entre las partes.

Vale la pena mencionar el gran alcance de una Asociación de carácter político y económico en un período políticamente regresivo (la política reducida a la economía), como lo califican Edgar Morin y Sami Naïr en el prefacio de la obra “Una Política de Civilización”.

Corresponde mencionar que ya se piensa en reducir el objetivo final del Acuerdo al establecimiento de una zona de libre comercio y someter el proceso de mínima integración económica a intereses privados. Con este propósito actúa el Foro Empresarial Mercosur-Unión Europea.

La razón de la existencia de negociaciones paralelas para promover la liberación de los intercambios comerciales sería evitar que el Mercosur se tornase dependiente de un país o grupo de países. Por el contrario, pensamos que el ingreso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Área de Libre Comercio de las Américas afirmará la hegemonía de Estados Unidos en el campo económico y reforzará el dominio que ejerce en las áreas militar, política y cultural. La hegemonía total de Estados Unidos amenazará el sistema de comercio internacional, cuyo fortalecimiento fue defendido en el Comunicado Conjunto de Río de Janeiro³.

La ambigüedad que marca toda la evolución del Mercosur se manifiesta también en la comprensión del Acuerdo de Cooperación. La voluntad política de crear “una Asociación interregional de carácter político

³ La amenaza del ALCA, destacada aquí por el Prof. Werter Faria, hace tiempo que ya fue superada, pero curiosamente los EUA vuelven hoy en día a interferir, aunque indirectamente, en la conclusión del Acuerdo UE-Mercosur, como veremos más adelante.

y económico, basada en una cooperación política reforzada, en una liberación recíproca de todo el comercio”, exige una definición, aún en la “fase preparatoria para la negociación de un Acuerdo de Asociación interregional”. No puede haber preparación de las condiciones para crearla si la forma de Asociación que se pretende continúa dudosa.

En círculos oficiales y empresariales se ventila la idea de que la Asociación interregional sea una zona de libre comercio. En este caso, la política quedaría sometida a la economía, y el diálogo político regular entre la Unión Europea y el Mercosur perdería el sentido.

La zona de libre comercio es un tipo de integración entre las economías de dos o más países en que se verifica la libre circulación de los productos originarios de sus territorios, como consecuencia de la eliminación de las barreras perjudiciales al intercambio comercial.

Un Acuerdo de Asociación puede tener entre sus objetivos la creación de una zona de libre comercio. Sin embargo, el Acuerdo de Asociación interregional fue ideado para tener carácter político y económico, y no simplemente económico. El art. 3º, relacionado con la institución del diálogo político, se refiere a la “aproximación entre la Unión Europea y el Mercosur” y el penúltimo considerando del preámbulo, a la “cooperación política reforzada”, como bases de la Asociación interregional. Esta dimensión política del Acuerdo debe prevalecer a la finalidad económica.

Para la Unión Europea el fundamento de los acuerdos de Asociación está en el art. 217º (ex-art. 310º) del TFUE. Según esta disposición: “la Unión puede celebrar con uno o más países terceros u organizaciones internacionales acuerdos que crean una Asociación caracterizada por derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales”.

En el texto “Acuerdo de Asociación”, del Diccionario Jurídico de la Unión Europea, Josiane Auvret-Finck hace la siguiente advertencia:

“Los Acuerdos de Asociación no deberían ser determinados solo por referencia a su denominación formal. Es su fundamento jurídico (...) que comanda su calificación”. A continuación, menciona: “La especificidad del vínculo de Asociación, en la falta de precisión textual, es revelada por la práctica; más precisamente, por las relaciones establecidas entre la CEE y determinados terceros Estados. Reside en la adhesión de los Estados no miembros a objetivos comunitarios, que se traducen por una estrecha cooperación, cuya finalidad se presenta como esencialmente política. Variable conforme los acuerdos, ésta dirige sus disposiciones materiales e institucionales”.

Los Acuerdos de Asociación son categorías jurídicas que presentan caracteres comunes, especificados así por Auvret-Finck:

- a) su fundamento jurídico es el art.217° (ex-art.310°) del TFUE;
- b) la calidad de los co-contratantes reviste una importancia decisiva, pues cualquiera que sea la tipología del acuerdo, deben ofrecer garantías en relación al respeto por los derechos humanos y a la adopción de la economía de mercado;
- c) son regidos por el principio de reciprocidad, aunque la paridad jurídica sea susceptible de asimetría de derechos y obligaciones si, por ejemplo, el nivel de desarrollo de las partes fuese desigual;
- d) las estructuras institucionales creadas tienen la atribución de garantizar la ejecución del acuerdo.

Existen acuerdos de Asociación de pre-adhesión a la Unión Europea, como los realizados con los países candidatos que aspiran a ser miembros de esa Organización Internacional y, por eso, los instrumentos internacionales contienen disposiciones sobre la libre circulación de personas y políticas comunes.

Otros, que son los más numerosos, pretenden la cooperación, especialmente en lo que se refiere al desarrollo económico y social.

El Acuerdo interregional celebrado con el Mercosur y sus Estados parte pertenece a esta última clase, y considera la intensificación de las relaciones existentes para fomentar el aumento y la diversificación de los intercambios comerciales, como preparación para su futura liberalización y creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación interregional.

El Acuerdo de Cooperación resulta de los “profundos lazos históricos, culturales, políticos y económicos” que unen las partes, y se inspira “en los valores comunes de sus pueblos”. En el cumplimiento de las obligaciones asumidas, las partes no pueden desconocer los motivos que las llevaron a celebrarlo, y reducir al campo económico una iniciativa que escapó al vacío del pensamiento político.

Es necesario que los pueblos unidos por lazos históricos, culturales, políticos y económicos profundos, no sean ignorados en las reuniones en que serán formuladas las propuestas para definición de la estructura, metodología y calendario de las negociaciones relacionadas con la ejecución del Acuerdo. Se hace necesario impedir que obedezca exclusivamente a las sugerencias que resultan del entendimiento entre organizaciones empresariales y líderes políticos de la Unión Europea y del Mercosur, especialmente sobre la conversión de la Asociación política en una zona vacía de libre comercio.

El Acuerdo de Cooperación no puede ser utilizado como argumento que se opone a los intereses norteamericanos en la ampliación del área de Libre Comercio de las Américas. Tiene otra profundidad, y motivos que no se circunscriben a la esfera económica. La dimensión política es la principal característica del Acuerdo, y no se pueden anticipar en el largo plazo las consecuencias de las acciones en este campo. Ninguna de las partes se muestra firmemente dispuesta a comenzar el

diálogo político con la finalidad de acompañar y consolidar la aproximación entre la Unión Europea y el Mercosur. Delante de la vacilación, los intereses económicos buscan acomodar a su manera los objetivos del Acuerdo de Cooperación, que no se limitan -nunca es demasiado insistir- a la creación de una zona transatlántica de libre comercio.

Por el hecho de vivir en un tiempo en que todo converge en las cuestiones económicas, tenemos que concientizarnos de que la globalización liberal es incapaz de disolver las identidades étnicas, religiosas y culturales; al contrario, hace que se fortalezcan.

En las negociaciones para concluir el Acuerdo de Cooperación, las partes consideraron no solamente los lazos económicos, sino también los históricos, culturales y políticos que las unen, y se inspiraron en los valores comunes a sus pueblos. Esos lazos y valores son los que deben regir el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Unión y sus Estados miembros y el Mercosur y sus Estado partes.

Acuerdo Unión Europea y Mercosur – fase actual

Después de presentar las lecciones del profesor Werter Faria en el relato histórico anterior, vamos a analizar las etapas de negociación que estaban fundadas en tres pilares: el diálogo político, la cooperación y el libre comercio que al inicio de las reuniones, inauguradas en el umbral del siglo XXI, generaron la expectativa de que, en pocos años, podría estar concluida la integración regional más grande de la historia.

No obstante, las negociaciones no estaban cerca de ser fáciles –nunca lo son cuando hay intereses conflictivos en juego–. Por el contrario, en estos asuntos es muy importante invocar la antigua máxima: “comercio es comercio, amistad es aparte”.

Los europeos argumentaban que una apertura agrícola, como querían los socios mercosuristas, diezmaría la agricultura europea. Por otro

lado, los socios suramericanos no aceptaban liberalizar la industria y los servicios sin una contrapartida equilibrada.

El auge de los inconvenientes ocurrió en la reunión de 2004, cuando los periodistas brasileños estamparon el siguiente título: “Quisieron vernos la cara de tontos”. El autor de la frase, según los periódicos, fue el que era entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, que decía: “Que nadie piense que nosotros estamos desesperados por un acuerdo. Nosotros sí queremos un acuerdo, pero no a cualquier costo”. (...) Amorim usó el ejemplo de la carne para ilustrar la molestia de Brasil con la oferta de los europeos de parcelar en diez años las cuotas de exportación de los productos agropecuarios con tasas más flexibles. Según él, el Mercosur tendría derecho a exportar apenas 6.000 toneladas en el primer año. La parte brasileña entonces sería de 2.400 toneladas. “Eso es un camión. Es ridículo”. Después, en entrevista colectiva, Amorim habló sobre la decisión de interrumpir las negociaciones en Bruselas”⁴.

Este impasse costó seis años de paralización “obstruidos por quejas recíprocas de incompreensión y de obstinación burocrática... a pesar de los elogios mutuos y de los celebrados lazos históricos, culturales y económicos”⁵. Es oportuno recordar que la falta de avances en la Ronda de Doha, con el objetivo de liberalizar el comercio mundial, contribuyó sobremanera para la paralización del Acuerdo. Fue en el primer semestre de 2010, en la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe, cuando España ejercía la presidencia rotativa de la Unión Europea, que hubo el relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur, en busca de un Acuerdo “comprensivo, equilibrado y ambicioso”, que integrase en la dimensión comercial no solo el comercio de mercade-

⁴ <http://www1.folhauol.com.br/fsp/dinheiro/fi2307200416.htm>, consulta en 06-09-2013

⁵ Jorge Fontoura. União Europeia e Mercosul, a história inadiável. Jornal Gazeta do Povo, 18.07.2010. In <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/conteudo.phtml?id=1026172&tit=Uniao-Europeia-e-Mercosul-a-historia-inadiavel>

rías, sino también servicios, inversiones, compras públicas, propiedad intelectual (incluyendo las denominaciones geográficas), facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio y desarrollo sustentable, competitividad o instrumentos de protección del comercio.

Pero un obstáculo, una muralla insuperable, continúa siendo el sensible sector agroalimentario. Un informe de la Comisión Europea publicado el 28 de abril de 2010 reveló que “el impacto general de un posible tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur es negativo para el sector de la agricultura europea” (...). Los productores agrícolas alertaron a las autoridades comunitarias sobre el ‘impacto catastrófico’ que la agricultura europea sufriría con un Acuerdo de Asociación con el Mercosur, que es el cuarto bloque económico del mundo y es fuerte principalmente en los sectores de carne, azúcar, jugos de fruta y maíz⁶

Entre los años 2010 a 2014 continuaron las reuniones de trabajo, sin definiciones importantes para una convergencia entre las partes. Es un hecho que la crisis económica que se instaló en los países del sur de Europa, y que aún persiste, desvió la atención de la reanudación de las negociaciones entre los dos bloques regionales. En el Mercosur, muchos episodios ocurrieron en estos años, desde el ingreso inusual de Venezuela hasta la injusta suspensión de Paraguay, por razones políticas discutibles, pero que no cabe analizar en este trabajo. Sumado a esto, Brasil estuvo *stand by* durante el año 2014, por el gran evento deportivo que organizó -la Copa Mundial de Fútbol-, y por las elecciones presidenciales que ocurrieron en ese país.

El año 2015 no ha sido muy promisorio para el bloque regional, a no ser por la aprobación de un socio pleno más, Bolivia, en la Cumbre del 17 de julio. Contando con las elecciones en Argentina y con la inesta-

⁶ <http://economia.ig.com.br/mercosul-e-ue-comecam-outra-rodada-de-negociacoes/n1300148668754.html>

bilidad del gobierno brasileño ante las acusaciones de corrupción, que han generado protestas de la población con consecuencias imprevisibles, se puede prever que el Acuerdo seguirá estancado. Se recuerda además que los dos países de peso del Mercosur, Brasil y Argentina, son señalados como los grandes villanos de este letargo. Argentina, por el proteccionismo exacerbado en el área agrícola, y Brasil, prisionero de un proteccionismo de su industria que, por encontrarse cada vez más desfasada en relación a la competencia internacional, tiende a cerrarse más aún.

En el año 2011, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ya alertaba que “solo es posible llegar a un acuerdo si éste fuese equilibrado, beneficiase a las dos partes y que no sacrificase ningún sector (como el agrícola o industrial), región o país”. Más adelante vaticinaba que “el Acuerdo no debe, en ningún caso, basarse en un mal acuerdo. En este sentido, solicita que las partes negociadoras tengan la voluntad política necesaria para viabilizar el Acuerdo de Asociación y que se empeñen al máximo para superar las divergencias que afectan, sobre todo, el pilar fundamental del Acuerdo, o sea, las cuestiones comerciales”⁷.

¿Y será éste un mal Acuerdo? Los estados, antes de aprobar un tratado, acostumbran analizar su oportunidad y conveniencia. Si las dos condiciones estuviesen reunidas, el próximo paso será la voluntad política.

Sin embargo, un hecho nuevo viene a distanciar aún más la conclusión de este Acuerdo: en febrero de 2013, la UE y los Estados Unidos de América (EUA) decidieron negociar un Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (T-TIP). Los estudios apuntan a un aumento del 0,5% del PIB en la UE y 0,4% en los EUA por efectos de este Acuerdo,

⁷ Parecer del CESE “Para um Acordo de Associação UE-Mercosul: contributo da sociedade civil organizada”, cfr. JOUE em 15-06-2011 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/cese_opinion_aa_eu_mercosur_2011_/cese_opinion_aa_eu_mercosur_2011_pt.pdf

que está concebido de la siguiente forma: “El T-TIP será un Acuerdo de inversión y comercio ambicioso, inclusivo y de alto estándar que ofrecerá beneficios significativos en lo que se refiere a la promoción de la competitividad internacional, a la creación de empleos y al crecimiento de EUA. El T-TIP tiene como objetivo promover el crecimiento económico de EUA y de la UE y adicionar más empleos a los más de 13 millones de empleos que ya se apoyan en América y en la UE por el comercio y la inversión transatlánticos”.

De los objetivos de este Acuerdo se destaca:

- a) Abrir más aún los mercados de la UE, ampliando los US\$ 458 billones en mercaderías y servicios privados que Estados Unidos exportó en 2012 para la UE, nuestro mercado más grande para exportación;
- b) Fortalecer la inversión con base en reglas para desarrollar la relación más grande de inversión del mundo. Estados Unidos y la UE ya mantienen un total de aproximadamente US\$ 3,7 trillones en inversiones en sus respectivas economías (desde 2011);
- c) Eliminar todas las tarifas al comercio;
- d) Enfrentar barreras comerciales dispendiosas y no tarifarias “tras la frontera” que impiden el flujo de mercaderías, inclusive productos agrícolas;
- e) Obtener más acceso al mercado en el comercio de servicios;
- f) Promover la competitividad global de pequeñas y medias empresas”.⁸

⁸ <http://iipdigital.usembassy.gov/st/portuguese/texttrans/2013/07/20130701277962.html#ixzz2eLVA8GVb>.

Frente a esto, parece que no hay muchas dudas de que esta aproximación reciente entre los EUA y la UE podrá interferir en el resultado, postergado ya tantas veces, entre el Mercosur y la UE.

Vital Moreira, en ese entonces Presidente de la Comisión del Comercio Internacional del Parlamento Europeo, con mucho entusiasmo afirmó, en 2013, que “es una nueva oportunidad de crecimiento extraordinaria y que las negociaciones deben comenzar tan luego como sea posible. Todo indica que hay una gran oportunidad de aumentar la inversión y hacer crecer la economía y el empleo en los dos lados del Atlántico”⁹.

Ahora bien, sabemos que la naturaleza no da saltos y el terreno no ha sido fértil para el Mercosur y la UE. Si realmente este Acuerdo de Asociación quisiera abrirse, necesitará de un buen fertilizante, con una dosis reforzada de buena fe, seriedad y de voluntad política por parte de sus actores. Resta saber si, dos décadas después, los vientos aún estarán favorables para América del Sur, o si soplarán para América del Norte. ¡Quien viva verá!

⁹ <http://expresso.sapo.pt/acordo-entre-ue-e-eua-e-oportunidade-extraordinaria-de-crecimiento-vital-moreira>

Las relaciones de la Unión Europea con el mundo árabe

Por Sergio Moya*

Orígenes de una relación compleja

La relación entre Europa y los países árabes tiene raíces profundas. Factores históricos, culturales, económicos y migratorios, entre otros, se combinan a lo largo del tiempo en una vecindad compleja.

La impronta del período colonial dejó una profunda huella en el imaginario colectivo árabe. Países como Líbano o Irak deben su configuración moderna a los cálculos geopolíticos de potencias como Francia o Reino Unido. En casos como los de Túnez o Marruecos, la independencia llegó a través de procesos básicamente incruentos. Pero en otros escenarios, como Argelia o Libia, el recuerdo de la dominación europea ha quedado marcado por la violencia, y por lo que algunos académicos árabes llaman “neo-colonialismo”. En todo caso, los procesos de descolonización no implicaron que el mundo árabe perdiera interés por parte de varias naciones europeas, que han mantenido “esferas de influencia” en la región. De esta forma, Francia ejerce preponderancia dentro de la Unión Europea (UE) en lo que respecta al Magreb o el Levante, Reino Unido en la Península Arábiga e Irak, Italia en Libia, y España en Marruecos y el Sahara Occidental.

* Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica Centro de Estudios de Medio Oriente y África del Norte de la Universidad Nacional.

La persistencia de los vínculos que se enraízan en la época colonial se vincula también con los intereses estratégicos: Europa es el hogar de un número significativo de inmigrantes del norte de África. Por otro lado, casi la mitad de las importaciones de energía de la UE vienen de África del Norte y el Golfo Pérsico. La UE es el mayor socio comercial de todos los países de la región, con la excepción de Jordania. Y a la Unión le interesa “proteger” espacios estratégicos vitales, como el Canal de Suez.

A pesar del carácter diverso de los vínculos, muchos europeos perciben a sus vecinos del otro lado del Mediterráneo a partir de perspectivas reduccionistas: el mundo árabe es visto como un proveedor de petróleo, o un mercado enorme y, en el peor de los casos, como un entorno turbulento y peligroso. No es entonces extraño que sean el interés por acceder a los hidrocarburos, la búsqueda de mercados, las migraciones y especialmente los intereses de seguridad, los factores que –en gran medida– han impulsado las políticas europeas hacia esta región en las últimas seis décadas.

Los marcos de la relación

Las relaciones de la Comunidad Económica Europea (CEE), y más adelante la UE, con el mundo árabe han abarcado una variedad temática enorme. Sin embargo, los diferentes marcos político-diplomáticos planteados desde Europa han estado históricamente determinados por la triada energía, mercados y seguridad. Ciertamente, otros temas como la resolución de conflictos, la reforma política, o la “promoción de la democracia”, han sido incluidos en muchos de los enfoques europeos; sin embargo, la evidencia histórica muestra que el contraste entre la retórica y los hechos es en muchos casos abismal. Los principales marcos político-diplomáticos que han determinado la relación han sido los siguientes:

- Política Mediterránea Global.
- Diálogo Euro-Árabe (1974-1989).
- Política Mediterránea Renovada (1990-1996).
- Asociación Euro-Mediterránea o Proceso de Barcelona (1995-2008).
- Política Europea de Vecindad (2004-2012).
- Unión por el Mediterráneo (2008-2012).

La Política Mediterránea Global (1972-1992)

El primer intento formal de establecer vínculos institucionales entre la CEE y los países árabes nace en la década de 1960, al firmarse una serie de acuerdos especiales de asociación y comercio con todos los países mediterráneos, excepto Argelia. Este marco inicial tuvo un impacto positivo en el comercio para los países mediterráneos mediante el aumento de las exportaciones de bienes industriales a los mercados de la Comunidad Europea a partir de 1979 (Postolache, 2011:19).

El Diálogo Euro-Árabe (1973-1989)

Los años cincuenta son un período que marca la pérdida de espacios políticos para Europa en el mundo árabe. Francia –que años atrás ha sido expulsada de Siria– tiene que lidiar con un sangriento movimiento de liberación de Argelia, mientras que en el marco de la Guerra del Suez en 1956, franceses y británicos (que también se han visto compelidos a abandonar el Golfo Pérsico) se ven obligados a replegarse, humillados por las presiones soviéticas y estadounidenses (Amin y El Kenz, 2005:58).

No es sino hasta después de la Guerra de los Seis Días en 1967 que Europa replantea su presencia en la escena árabe gracias al impulso del General Charles De Gaulle y su *politique arabe*, enfoque que buscaba un papel excepcional para Francia mediante la construcción de lazos estrechos con varios países árabes, con independencia de los Estados Uni-

dos y la Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría (Güler, 2014:2). Paralelamente, algunos países árabes reunidos en la Cumbre de Argel de noviembre de 1973 habían definido una propuesta de acercamiento con Europa. Con estos antecedentes, se constituye en junio de 1974 el Diálogo Euro-Árabe entre la CEE y la Liga Árabe, iniciativa que tiene, no obstante, alcances limitados, fundamentalmente debido a la existencia de prioridades divergentes: los países árabes estaban preocupados esencialmente por el tema palestino, mientras que a los europeos les interesaba, básicamente, las cuestiones económicas y energéticas. La actividad del Diálogo Euro-Árabe fue suspendida en 1979 a petición de la Liga Árabe, a raíz de los Acuerdos de Camp David.

Los años ochenta

La década de los ochenta está marcada por una fragmentación del mundo árabe. Libia intentó desestabilizar de varias formas a su vecino Túnez, y entró en una escalada de confrontación con los EE.UU. y el Reino Unido. Por otro lado, Siria apoya a Irán en su guerra con Irak, mientras que el Líbano se debate en una guerra civil. Frente a este panorama, Europa opta por no antagonizar con los EE.UU., cuyo presidente Ronald Reagan venía aplicando políticas de fuerza, como el bombardeo a Libia en abril de 1986.

En este marco, el presidente francés François Mitterrand intenta resucitar al debilitado Diálogo Euro-Árabe convocando a la Conferencia Ministerial Euro-Árabe de París, en diciembre de 1989. En realidad, Mitterrand estaba tratando de mejorar la posición de Francia en el sur del Mediterráneo, con el fin de contrarrestar el protagonismo alemán en el proceso de desmoronamiento del bloque comunista en Europa del Este. En ese mismo año se firma un acuerdo entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo que perseguía facilitar las relaciones en materia de comercio, así como contribuir de manera más general a la estabilidad de la región (Yacoubian, 2004:6).

Temas como democracia y derechos humanos van a ser evocados en los diálogos entre Europa y los países árabes, pero terminarán siendo marginalizados.

El Proceso de Barcelona (1995) y la Unión para el Mediterráneo (UM)

Hacia inicios de la década de los noventa, los miembros mediterráneos de la UE consideraban que la expansión de la Unión hacia el Este en la post Guerra Fría debía equilibrarse mirando hacia el sur. Toma entonces fuerza el interés en estrechar los vínculos con los países del Magreb. Sin embargo, hechos como el inicio de las negociaciones entre palestinos e israelíes en 1993, en las que Europa quiere tener protagonismo, hacen que la UE decida ampliar el interés a buena parte del Medio Oriente.

Lo que estaba originalmente previsto como Asociación Euro-Magreb se transforma en una Asociación Euro-mediterránea en 1994, y un año más tarde en Barcelona, 15 Estados europeos miembros de la UE y 12 países del Mediterráneo (incluidos ocho países árabes) suscriben la Declaración de Barcelona. La novedad de este nuevo marco político-diplomático, que se conocerá como Asociación Euro-mediterránea o Proceso de Barcelona, es la introducción de una amplia cooperación estructurada en tres áreas temáticas, llamadas “canastas”: política y seguridad, economía y finanzas, y asuntos socio-culturales (Euro-Mediterranean Conference, 1995). Uno de los objetivos centrales que se plantea este proceso fue la creación, en 2010, de una zona de libre comercio en el Mediterráneo a través de la liberalización económica. No obstante, la verdadera preocupación de la UE era la seguridad en su flanco meridional, amenazada por la crisis argelina y sus repercusiones en el territorio europeo, los flujos migratorios irregulares y el crecimiento del fundamentalismo islámico en el mundo árabe.

Los cambios geopolíticos que se suceden a partir del año 2000 determinan un deterioro del panorama geopolítico regional, haciendo más evidente que el Proceso de Barcelona, lejos de haber priorizado la reforma política en el sur del Mediterráneo, se había concentrado en la promoción del “orden” y “estabilidad”. Para Mona Yacoubian, Europa lanzó el Proceso de Barcelona con el fin de erigir un “cordón sanitario” para protegerse de la inseguridad potencial (2004:7). En el mismo sentido opina Samir Amin, quien considera este proyecto básicamente como un acuerdo de “defensa”, dirigido a proteger a la UE contra posibles “desbordamientos” sociales, políticos y culturales de los países del lado sur del Mediterráneo (Amin y El Kenz, 2005:82). En otras palabras, la modernización económica del Mediterráneo y la liberalización no fueron perseguidos como “objetivos per se”, sino como instrumentos para reducir el deseo de emigrar, disminuir el atractivo de los movimientos radicales, y crear un ambiente menos turbulento.

Más allá de sus limitaciones, el Proceso de Barcelona propició varias iniciativas en materia de cultura, como la constitución de la Fundación Euro-mediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas. Por otro lado, en el plano de la seguridad, la iniciativa “Capítulo Euro-Mediterráneo para la Paz y la Seguridad”, que pretendía ser un espacio de promoción de la diplomacia preventiva, no prosperó debido a la falta de consenso. Mientras tanto, en el entorno del Mediterráneo persistían conflictos no resueltos como el de Chipre, el Sahara Occidental y el árabe-israelí, que incluso llevó a una pequeña guerra entre Israel y la organización chiita libanesa Hezbollah en el verano de 2006. En todos estos conflictos la UE fue incapaz de ejercitar un músculo político-diplomático fuerte.

Hacia 2005, muchos países mediterráneos no europeos empiezan a perder fe en el Proceso de Barcelona, situación que se refleja en el fracaso de la Cumbre de Jefes de Estado de 2005. Para muchos, el contexto político en torno a dicha cumbre –el estancamiento del proceso

de paz en Oriente Medio, la guerra liderada por Estados Unidos en Irak, la falta de democratización en los países árabes, entre otros aspectos— daba cuenta de la ineficiencia del Proceso de Barcelona para el cumplimiento de sus objetivos de paz, estabilidad y prosperidad.

En este marco, un replanteamiento del Proceso de Barcelona será promovido por Francia y su presidente Nicolás Sarkozy, quien desde su campaña electoral había anunciado una propuesta para reencauzar el proceso a través de un proyecto denominado “Unión Mediterránea”, que se inspiraría en la UE, y contaría con un espacio judicial e institucional común.

Algunos países de la UE, como Alemania, mostraron reservas ante la propuesta francesa, mientras que otros países como España e Italia la apoyaron. Por otro lado, algunos países árabes manifestaron poco entusiasmo, y otros como Argelia —aliado tradicional de Francia—, criticaron la iniciativa. Algunos cuestionamientos señalaban la preocupación por la relación entre el proyecto de una “Unión Mediterránea” y el Proceso de Barcelona existente, lo que podría reducir la eficacia de las políticas de la UE en la región, y permitir que los países del sur jugaran con las rivalidades y, así, escapar de las políticas impopulares de la UE. Ante las resistencias, el gobierno francés acordó cambiar el nombre de la iniciativa a “Unión por el Mediterráneo” (UpM), asegurando que “no se competiría con las estructuras de la UE existentes, y todos los países de la UE podrían ser miembros” (Vucheva, 2008). La nueva iniciativa se estableció formalmente en la Cumbre Mediterránea de París, el 23 de julio de 2008, como un esfuerzo que incluía una arquitectura institucional optimizada, cuyo propósito era “mejorar las relaciones multilaterales, aumentar la copropiedad del proceso, establecer la gobernanza sobre la base de igualdad de condiciones y traducirlo en proyectos concretos, más visible para los ciudadanos” (UfM, 2008:8).

La UpM, como nueva fase de la Asociación Euro-mediterránea, asumía el compromiso de promover “la paz, la estabilidad y la prosperidad” en toda el región. De esta forma, los cuatro capítulos de cooperación desarrollados en el marco del Proceso de Barcelona, durante trece años, se mantenían como válidos: Política y Seguridad, Economía y Comercio, Socio-cultural y Justicia, y Asuntos de Interior. Este cuarto capítulo se había incluido en la 10^a Cumbre Euro-mediterránea de 2005.

En contraste con el Proceso de Barcelona, una de las mayores innovaciones de la UpM es su arquitectura institucional. En la Cumbre de París se acordó establecer un conjunto de instituciones con el fin de elevar el nivel político de las relaciones, y promover una mayor copropiedad de la iniciativa entre los países socios de la UE y los socios del Mediterráneo. Lo anterior implicó la creación de las siguientes instancias: Cumbres bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno, Sistema Co-Presidencia Norte y Sur, un Secretariado, Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea, Asamblea Regional y Local Euro-mediterránea. Además, se introdujo una nueva Secretaría, cuya sede se ubica en Barcelona. En teoría, se suponía que estas disposiciones darían a la iniciativa un perfil más alto que el *Proceso de Barcelona*, mediante la elevación de la asociación a nivel intergubernamental. En la práctica, los cambios implicaron más burocracia, más gastos, y un enfoque de diplomacia de Estado a Estado que no permite la participación de los sectores empresariales o la sociedad civil (Hollis, 2012:88).

El desarrollo y resultados de la UpM han sido bastante modestos hasta la fecha. Persisten las dificultades para llegar a consensos, y las disparidades entre países siguen siendo motivo de controversia. Además, la crisis económica de 2008 limitó aun más las posibilidades de cooperación. Al igual que otras iniciativas anteriores, la UpM tampoco ha tenido éxito en el manejo de conflictos como el Sahara Occidental, el turco-chipriota o el palestino-israelí. Este último ha incluso gene-

rado el bloqueo de parte de los países árabes de ciertas instancias y encuentros de la UpM. Uno de los factores que dificulta el accionar de la organización es el mecanismo del consenso, que priva en las decisiones y que posibilita los bloqueos.

La Política Europea de Vecindad (PEV) (2004-2012)

La expansión territorial de la UE avanzó significativamente con el inicio del nuevo siglo, ampliando sus fronteras territoriales y marítimas como nunca antes. Esta expansión vino a remarcar la necesidad de asegurar las nuevas fronteras frente a los nuevos vecinos. La Política Europea de Vecindad (PEV) se define como respuesta estratégica de la UE a los cambios en el nuevo panorama geopolítico. Formalmente, la PEV pretendía crear una zona de prosperidad y un vecindario amigable, un “círculo de amigos” que mantuvieran relaciones estrechas, pacíficas y cooperativas (Comisión Europea, 2013:4). Sin embargo, como lo afirma Khader, más que una política *con* los vecinos, se trataba de una política europea *para* los vecinos: una política de “adentro hacia fuera”, destinada a impedir la importación de inestabilidades externas y riesgos externos (2013:27). No es entonces casualidad que el primer comunicado de la PEV se publique en marzo de 2003, el mes de la invasión estadounidense a Irak. Ciertamente la PEV no se entendía como una respuesta europea a la “diplomacia muscular estadounidense”, pero no hay duda que la UE intentó distanciarse del “discurso culturalista” de Samuel Huntington, y de nociones controversiales como la “cruzada del bien contra el mal” o la “guerra contra el terror”, que fueron asimiladas en muchos países árabes y musulmanes como una “nueva cruzada” de Occidente contra su religión (Khader, 2013:27).

En comparación con las iniciativas anteriores, la PEV ponía mucho más énfasis en temas como la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Sin embargo, los planes de acción no especificaban plazos para adoptar las reformas. Aunque entre los países europeos empezaba

a reconocerse que los regímenes autoritarios en el mundo árabe eran el problema y no la solución a la inestabilidad, y por lo tanto, era necesario apoyar la reforma política y las organizaciones de la sociedad civil como “actores del cambio”, la filosofía de la PEV, que apelaba a dicha reforma, tenía pocas posibilidades de prosperar en un marco intergubernamental. Simplemente, resultaba poco probable que los regímenes autoritarios voluntariamente renunciaran al poder, o incluso aceptaran compartirlo, o garantizaran efectivamente el Estado de Derecho (Khader, 2013:28).

Los atentados de Madrid y Londres en 2004 y 2005, respectivamente, así como el incremento en los flujos de inmigración irregular –muchas veces manipulados por gobiernos como el marroquí o el libio para obtener concesiones–, hicieron que la preocupación por la seguridad volviera a la cabeza de la agenda. En otras palabras, la idea de la “reforma democrática” perdía fuerza frente a la necesidad de la “gobernanza” y, puestos en la balanza, el compromiso con los valores tenía menos prioridad frente a la defensa de los intereses, que implicaba mantener relaciones de “cordialidad” con las autocracias árabes.

En este período se manifiestan una vez más las ambigüedades de la UE respecto a los problemas del mundo árabe. Por ejemplo, la Unión, y especialmente Francia, presionaban a Siria para que pusiera fin a su “ocupación del Líbano”, mientras que al mismo tiempo se estrechaban las relaciones con Israel, cuya ocupación de los territorios árabes se remonta hasta 1967. Por otro lado, la reacción de la UE frente al triunfo democrático de Hamas en las elecciones palestinas de 2006 fue imponer sanciones suspendiendo toda la ayuda externa (European Union Center of North Carolina, 2008:3).

La UE y la promoción de la democracia en el mundo árabe

Hacia finales de la primera década del siglo XXI, la UE no parecía interesada en modificar la relación cercana que mantenía con muchos

regímenes autoritarios árabes. Si bien la democracia, la defensa de las libertades fundamentales, el Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos han sido valores centrales del discurso de la UE, después de más de 50 años de cooperación y acuerdos de asociación con sus vecinos del sur, la democracia árabe no había florecido. El balance presentaba más bien economías de mercado liberales, conviviendo con autocracias no liberales, y el cultivo de un capitalismo de amigos con una distribución desigual del poder y la riqueza.

En general, la UE no tradujo sus llamadas a la promoción de la democracia y los derechos humanos en medidas concretas. En lugar de cuestionar directamente a los regímenes dictatoriales de la región, los programas de “promoción de la democracia” de la UE se basaron en métodos indirectos, como el apoyo a los “valores democráticos” y la promoción del diálogo intercultural. Se propició un enfoque de “arriba hacia abajo”, que promovía la reforma democrática a través de una estrategia de “gobierno a gobierno” (Yacoubian, 2004:7). Pero los países miembros de la UE han sido profundamente reacios a utilizar las cláusulas de derechos humanos contenidas en los acuerdos de Asociación y, en general, la condicionalidad política, es decir, la vinculación de “beneficios percibidos para otro Estado con el cumplimiento de las condiciones relativas a la protección de los derechos humanos y la promoción de los principios democráticos” (Balfour, 2012:15).

La necesidad de “preservar la estabilidad”, asumir medidas de seguridad, salvaguardar los intereses económicos, y contener al “islamismo radical”, han primado sobre los valores democráticos. Uno de los casos más ilustrativos al respecto fueron las elecciones argelinas de 1991, ganadas por el islamista Frente de Salvación Islámica (FIS), y “anuladas” por un golpe militar que contó con el apoyo implícito de varios países influyentes de la UE. Se temió que el proceso de democratización tuviera efectos “desestabilizadores” en el país y la región.

Por otro lado, algunas de las políticas de la UE en el proceso de paz en Oriente Medio han agravado el desajuste entre los objetivos y valores de la UE, y los resultados reales. En cierto modo, la UE ha contribuido a sostener la ocupación israelí de los territorios palestinos, en lugar de acabar con ella.

La seguridad antes que todo

La seguridad –en sus múltiples dimensiones– ha sido la principal preocupación de la UE en sus vínculos con el mundo árabe. Al respecto, buena parte de las relaciones en materia de seguridad y defensa entre Europa y los países árabes se han enmarcado en dos iniciativas: el Diálogo Mediterráneo (DM) de la OTAN y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICE).

El llamado Diálogo Mediterráneo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se planteó en 1994 como un foro de consultas políticas multilaterales y bilaterales, en el marco del cambio de enfoque de la organización hacia el Mediterráneo y el mundo árabe. En efecto, los primeros años del siglo XXI presentan un contexto de transformación de la OTAN tras el colapso del bloque soviético, y la percepción por parte de algunos de sus miembros mediterráneos de “amenazas” en el mundo árabe y su entorno. Algunos funcionarios de la OTAN llegan a afirmar que ésta “no tenía futuro a menos que su zona geográfica de responsabilidad se extendiera hacia el sur”; y algunos de sus integrantes replantearon sus intereses vitales en la región, y asumen que la organización debe “estar lista” para intervenir si se ponían estos intereses en peligro, o para defender a los países contra las posibles amenazas (Khader, 2013:18).

El Mediterráneo pasa entonces a ser considerado como parte de la periferia de la OTAN. De hecho, para algunos analistas como Mahdi Darius Nazemroaya, la inclusión de Argelia, Egipto, Israel, Jordania,

Mauritania, Marruecos y Túnez en el DM ha supuesto una ampliación *de facto* de la OTAN: “tras este mecanismo (DM), el Mar Mediterráneo se han convertido virtualmente en un lago de la OTAN” (2012: 138). Una tesis implícitamente aceptada por el ex ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, decía que en el 2006 “la seguridad europea ya no se definía en los límites de Europa hacia el Este, sino en el Mediterráneo y el Medio Oriente” (citado por Nazemroaya, 2012: 137).

Por su parte, la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICE) nace en el marco de la Cumbre de la OTAN de 2004, y se plantea como una extensión de la cooperación hacia los países del Medio Oriente, incluyendo a los Estados del Golfo. Entre sus objetivos se encuentran la contribución a las operaciones lideradas por la OTAN, y la lucha contra el terrorismo y la no-proliferación de armas de destrucción masiva (Yaniz-Velasco, 2010:18). Aunque sus inicios fueron titubeantes, la ICE ha propiciado el fortalecimiento de la dimensión política del DM, y los encuentros periódicos de autoridades civiles y militares que tienen como principal objetivo alcanzar la máxima interoperabilidad posible.

Europa y las “Revueltas Árabes”

Las llamadas “Primavera Árabe” o “Revueltas Árabes” implicarán el inicio de un período de tensión entre Europa y los países árabes. Al respecto, es necesario distinguir las actitudes ante el inicio y desarrollo de las “Revueltas Árabes”, en dos niveles de respuesta: la UE como comunidad política y organización internacional, y la de sus países miembros, pues existen notables diferencias entre las reacciones de la UE y el accionar de las potencias europeas.

El inicio de las “Revueltas Árabes” tomó a la UE por sorpresa, demostrando que la política mediterránea de la UE había sido ineficaz, y se había centrado en los actores y prioridades equivocadas. Sobre el

marco de relaciones de la UE que había privilegiado una relación acrítica con las autocracias árabes, dice Bernabé López García:

Esas tiranías que hemos aceptado, tolerado o amparado, sabían vender muy bien la necesidad de su permanencia. Habían contribuido a fabricar sus coartadas, sus espantapájaros o fantasmas de los que aseguraban defendernos. Sabían jugar con nuestros miedos, exagerando enemigos, presentándose ante los gobiernos europeos y occidentales como el freno a la barbarie. Jugaron con el Islam y con el islamismo, con el terror y con el terrorismo. Nos asustaron con la emigración de la que decían protegernos. Y sacaron partido de todo ello para mantenerse en el poder. Vendieron también el sufrimiento de sus pueblos en el pasado, chantajeando con la memoria colonial, apropiándose de sus réditos, provocando la mala conciencia por la ocupación de antaño. Nuestros gobiernos aceptaron el chantaje sabiendo que se compraba mejor a los demagogos, ayudándoles a prolongar sus reinados, llegando hasta consentir que se creasen dinastías familiares porque se creían así más protegidos en el tiempo y en sus intereses (López García, 2011:7).

Después de un corto período de respuestas vacilantes, tardías y descoordinadas, la UE pareció entender que lo que estaba ocurriendo en el mundo árabe no era solo otro “motín por el pan”, como los acaecidos recurrentemente desde finales de los años setenta, sino algo de importancia excepcional. La necesidad de hacer frente a las nuevas dinámicas generó dos comunicaciones iniciales por parte de la Comisión. La primera, emitida en marzo de 2011 y titulada “Asociación para la democracia y la prosperidad compartida”, y la segunda, publicada en mayo 2011 y denominada “Nueva respuesta a una vecindad cambiante”, subrayaban la necesidad de construir y consolidar democracias saludables, y un “nuevo enfoque que debía basarse en la responsabilidad mutua, y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los derechos humanos, la democracia y

el Estado de Derecho” (Comisión Europea, 2011a:1). Adicionalmente, la UE aumentó la ayuda humanitaria a los refugiados provenientes en Libia y manifestó su intención de aumentar la asistencia financiera directa a los países del sur del Mediterráneo.

Sin embargo, pese a estas reacciones institucionales, las Revueltas demostraron de nuevo las ambigüedades y contradicciones de la política de la UE hacia las dictaduras que eran ahora cuestionadas en las calles del mundo árabe. Como lo denunció en su reporte de 2012 la organización Human Rights Watch, la UE actuó con lentitud al cuestionar al presidente egipcio Hosni Mubarak, a quien muchos líderes europeos habían percibido como “baluarte de la estabilidad regional”, hasta que su destino quedó prácticamente definido. Del mismo modo, no se cuestionó a Ali Abdullah Saleh, presidente de Yemen, por su responsabilidad en la muerte de cientos de manifestantes, básicamente porque se le consideraba como un “escudo” contra Al-Qaeda en la Península Arábiga. Tampoco hubo presiones sobre Bahreín cuando estallaron los movimientos democráticos, por respeto a las sensibilidades saudíes, el miedo a la influencia que pudiera ejercer Irán, así como el deseo de proteger la base naval estadounidense en ese país (Human Rights Watch, 2012:7).

Estas incongruencias con los “principios y valores de la UE” se explicaban evidentemente a partir de los intereses particulares de algunos de sus miembros, y mostraban no solo las discrepancias dentro de la UE, sino también la prevalencia de los intereses geopolíticos.

En el caso de Libia, la fragmentación de la respuesta de la UE se hizo particularmente evidente. Reino Unido y Francia apoyaron en la ONU una intervención militar, mientras que Alemania se abstuvo. Durante décadas, Libia había sido considerada un “Estado paria” por gran parte de la comunidad internacional, sin embargo, países como Italia mantuvieron relaciones estrechas con este país, comprándole una can-

tividad significativa de petróleo. Muammar Gaddafi y el Primer Ministro Silvio Berlusconi firmaron en 2008 un Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación que enterró el contencioso colonial y comprometió a Italia a pagar a Libia US\$5.000 millones de dólares en 20 años. A cambio, Gaddafi “ayudaba” a impedir la salida de inmigrantes desde sus costas hacia la isla Lampedusa, vendía a Italia el 28% de su energía, y capitalizaba empresas italianas. El acuerdo incluía además jugosos contratos militares, de infraestructuras, petróleo y gas, y prohibía a Italia “inmiscuirse en los asuntos internos libios”, y ofrecer sus bases a terceros para intervenir contra el régimen (Mora, 2011). Pese a todo esto, en marzo de 2011 Roma “suspendió” el Tratado de Amistad y, aduciendo “lealtad euro-atlántica”, terminó sumándose a la “Operación Protector Unificado” de la OTAN, que se planteaba cumplir lo dispuesto por la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU.

En cuanto a Francia, el panorama de inestabilidad y caos generado en muchos escenarios de las Revueltas Árabes fue visto por París como una oportunidad para recuperar influencia en la región, y fortalecer la independencia en la toma de decisiones. En Túnez, París había apoyado sistemáticamente las dictaduras de Habib Bourguiba y Zine El Abidine (Ben Ali) por razones geopolíticas e intereses neocoloniales. La visión de Ben Ali del islamismo como una “amenaza”, y su deseo de eliminarlo en el país, coincidían con los intereses de seguridad franceses que pretendían limitar la inmigración bajo el pretexto de “combatir el terrorismo islamista”. Incluso, cuando las protestas populares estallan en diciembre de 2010, la ministra de Asuntos Exteriores francesa, Michèle Alliot-Marie, ofreció a Ben Ali formaciones antidisturbios para reprimir a los manifestantes (Moya, 2014:78). En Siria, Francia fue uno de los primeros países en reconocer a la opositora Coalición Nacional Siria (CNS), y apoyar con armas a grupos como el “Ejército Sirio Libre” (ESL). También defendió un ataque militar (sin una autorización de la ONU) contra el régimen de Bashar al-Assad por el supuesto uso de armas químicas.

En general, la política francesa ha sido inconsistente. Después de mantener relaciones cordiales con muchos gobiernos autoritarios como Túnez, Libia o incluso Siria, Francia asumió actitudes agresivas contra algunos de ellos. Por un lado, Francia ha denunciado el “terrorismo” y participa en la coalición de países que combaten al Estado Islámico en Irak y El Levante (EIL) a través de la *Opération Chammal*. Por otro lado, ha apoyado a milicias extremistas en Libia y Siria, y algunas de las armas de origen francés han terminado en manos de grupos yihadistas.

En cuanto al Reino Unido, los intereses comerciales y de seguridad de esta potencia en países como Bahreïn o Arabia Saudita han primado sobre consideraciones como las violaciones de los derechos humanos. Desde el inicio de la represión gubernamental contra los manifestantes pacíficos en Bahreïn, la venta de armas británicas a este país se ha triplicado, y ambos países han acordado el establecimiento de una base militar en este país árabe, que extenderá la presencia de la Marina Real en la zona.

Después de las Revueltas

Las Revueltas Árabes abrieron la posibilidad de pasar la página del autoritarismo, el militarismo, y la desesperanza económica y social en el mundo árabe. Sin embargo, terminaron siendo ahogadas por las mismas fuerzas tradicionales que habían engendrado corrupción y violencia desde el principio. Con muy pocas excepciones, el panorama posterior a las revueltas se caracteriza por la polarización, los retrocesos autoritarios y vacíos de poder llenados por grupos tribales –como en el caso de Yemen y, parcialmente, de Libia–, o milicias extremistas, como en el caso de Siria.

La política de la UE hacia el mundo árabe a cuatro años de iniciadas las Revueltas sigue demostrando inconsistencias y ambigüedades.

Por un lado, la UE saludó la transición a la democracia en Túnez. Por otro lado, la credibilidad del compromiso de la UE con la “democracia profunda” resulta dudosa por la continuidad de relaciones acríicas con gobiernos autoritarios como Marruecos, Jordania, Argelia, Egipto, Arabia Saudita y Bahréin. No solo la UE ha hecho poco para generar estabilidad, y propiciar el desarrollo de condiciones que favorezcan el desarrollo de instituciones y prácticas democráticas; la actuación de algunos de sus países miembros, como Francia o Reino Unido en crisis como la de Libia o Siria, ha generado aún más caos y violencia.

De nuevo, los intereses económicos, geopolíticos y de seguridad parecen primar sobre cualquier otra consideración como la reforma política democrática o los derechos humanos. Uno de los casos más emblemáticos es quizás Egipto, en donde el gobierno del general Abdelfatah Al-Sisi ha reproducido las prácticas autoritarias y la violación a los derechos humanos que caracterizaron al gobierno de Mubarak, situación que no ha impedido que se restablezcan los grandes negocios con empresas y gobiernos europeos o la venta de armas: en marzo de 2015 la compañía británica BP anunció que invertiría US\$12.000 millones de dólares en la explotación de gas en el Delta del Nilo Occidental (El Economista, 2015). Un mes antes, Francia acordó la venta de 24 aviones cazabombarderos Rafale, una fragata y misiles aire-aire por un valor de al menos 5.000 millones de euros (Yárnaz, 2015).

Conclusiones

Las diversas iniciativas planteadas desde Europa hacia los países árabes, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se sustentaron discursivamente en la “buena vecindad”, el “progreso común” y los “valores compartidos”. Sin embargo, el compromiso a ambos lados del Mediterráneo no siempre ha posibilitado avanzar sustancialmente hacia esos fines. Algunos de los espacios multilaterales han carecido de los medios o la voluntad política para implementar políticas o acuerdos,

y muchas veces se han subestimado las asimetrías estructurales entre europeos y árabes. Prueba de esto es el caso de iniciativas constituidas recientemente, como por ejemplo que la UpM se encuentre atrapada en un estado de parálisis persistente.

Por otro lado, pese a que desde Europa se ha planteado en forma reiterada el llamado a la reforma política y la promoción de la democracia y los derechos humanos en los países árabes, los avances en este ámbito han sido sumamente limitados, predominando de manera recurrente la salvaguardia de los intereses geopolíticos y de seguridad de las potencias europeas, lo cual ha derivado en el apoyo tácito al *statu quo*.

En términos generales, la política de la UE ha carecido de coherencia y ha estado más bien marcada por las contradicciones y por las ambiciones de sus Estados miembros con intereses más directos en el mundo árabe. En este contexto, las Revueltas Árabes se presentaron inicialmente como una oportunidad para estabilizar la región, propiciar la construcción de Estados de derecho y desarrollar la democracia y el imperio de la ley. Sin embargo, los escenarios de conflicto, los vacíos de poder y la expansión del extremismo yihadista han decantado a las cancillerías europeas hacia la protección de los intereses geopolíticos y la securitización de las relaciones con los países árabes, en detrimento de la promoción de la democracia o la reforma política. La reversión de esta tendencia no parece probable a corto plazo.

Bibliografía

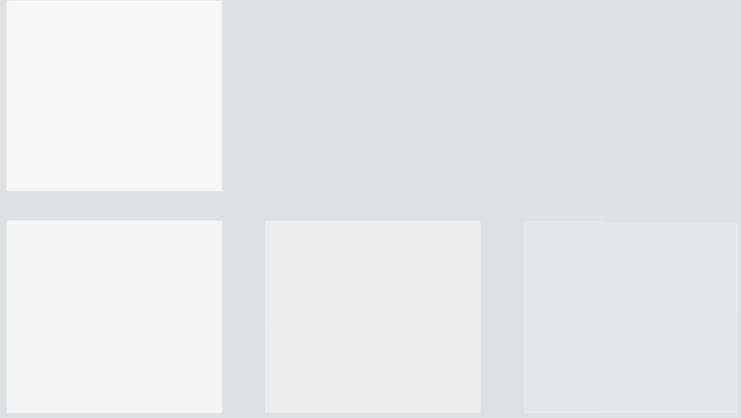
- Ahmida, A (1994). *The Making of Modern Libya: State Formation, Colonization, and Resistance, 1830-1932*. New York: State University of New York Press.
- Ayadi, R y Gadi, S. (2011). *The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean.
- Balfour, R (2012). *EU Conditionality after the Arab Spring*. Barcelona: European

Institute of the Mediterranean.

- Beck, M. (2013). *The Comeback of the EU as a “Civilian Power” through the Arab Spring?* Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Comisión Europea (2011a). *Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*. Bruselas. (2011b). Communication on migration. Bruselas. (2003). *Wider Europe-neighbourhood: a new framework for relations with our eastern and southern neighbours*. Brussels, [en línea] [consultado el 12 de enero de 2015] disponible en: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf
- Dangé, M. (2013, 29 de agosto). Intervention en Syrie: les intérêts économiques ne sont pas absents. *Le Monde*.
- De Swarte, C. (2014). France’s Gung-Ho Policy in Syria. *Fair observer*. [en línea] [Consultado el 5 de marzo de 2015]. Disponible en: <http://www.fairobserver.com/region/europe/frances-gung-ho-policy-syria-73513/>.
- El Economista (2015). BP invertirá 12,000 mdd en campos de gas en Egipto. [en línea] [Consultado el 10 de marzo de 2015]. Disponible en: http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/03/09/inflacion-se-ubico-3-anual-durante-febrero?cx_topclickedpos=3.
- Euro-Mediterranean Conference (1995). *Barcelona Declaration*.
- European Union Center of North Carolina (2008). *Europe’s Role in the Palestinian-israeli conflict*. Chapel Hill.
- Fernández Arribas, G., Pieters, K, y Takács, T. (editores). (2013). *The European Union’s relations with the Southern-Mediterranean in the aftermath of the Arab Spring*. The Hague: Centre for the Law of EU External Relations.
- Güler, S. (2014). *French Foreign Policy in the Middle East: The Case of Syria*. Bilgesam Analysis. No. 1131. Istanbul.
- Hollis, R (2012). No friend of democratization: Europe’s role in the genesis of the ‘Arab Spring’. *International Affairs*, (No. 88).
- Human Rights Watch (2012). *World Report 2012*. Washington.

- Kader, B. (2013). *The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean.
- Liargovas, P. (2013). *EU trade policies towards neighboring countries*.
- López García, B. (2011). Cambios y democratización en el Mediterráneo: la comunidad internacional ante la crisis política en el mundo árabe. *Solidaridad Internacional* (No. 60)
- Moya, S. (2014). El islamismo en Túnez: de la independencia al renacer salafista. Heredia: Centro de Estudios de Medio Oriente y África del Norte. Universidad Nacional.
- Mora, M. (2011, 25 de octubre). Gadafi a Berlusconi: "Querido Silvio, detén los bombardeos". *El País*.
- Nazemroaya, M. (2012). *The Globalization of NATO*. Atlanta: Clarity Press.
- Panebianco, S. (2010). The EU and the Middle East. En (Bindi, editor). *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Postolache, A. (2011). New Challenges in the Relation between the European Union and the Mediterranean. *Analytical Journal*. Vol. 4 (No. 2).
- Union for the Mediterranean (2008). *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*.
- Vucheva, E. (2008, 27 de Febrero). France says it has no preferred EU president candidate, EU Observer.
- Yacoubian, M. (2004). *Promoting Middle East Democracy: European Initiatives*. Washington D.C. United States Institute of Peace.
- Yármoz, C. (2015). Francia rearma a Egipto con la venta de 24 cazabombarderos Rafale. *El País*. [en línea] Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/12/actualidad/1423754920_560053.html.
- Yaniz-Velasco, F. (2010). *Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico*. Documento de Trabajo 4/2010. Madrid: Real Instituto Elcano.

- Ziadeh, R (2009). *The EU's Policy on Promoting Democracy in the Arab World*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



IV. CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA

Aspectos políticos de la relación Chile- Unión Europea. Hacia una renovada Asociación estratégica

Por Erwan Varas*

Medio siglo de relaciones entre Chile y la Unión Europea

Se han cumplido recientemente cincuenta años de relacionamiento oficial entre Chile y la Unión Europea, puesto que fue en el año 1964 cuando la entonces Comunidad Económica Europea anunció la instalación de su Oficina para Latinoamérica en la ciudad de Santiago de Chile.

Posteriormente, con la firma del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de las Comunidades Europeas (Bruselas, 1965), instrumento por el cual tanto la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) fusionaron sus tres poderes ejecutivos en una Comisión y un Consejo, la Oficina para Latinoamérica fue transformada, en el año 1967, en Delegación de la Comisión Europea para Latinoamérica, obteniendo así los respectivos privilegios e inmunidades diplomáticas.

Durante el oscuro periodo de la dictadura cívico-militar en Chile (1973-1990), la Delegación de la Comisión Europea mantuvo un relacionamiento limitado a lo estrictamente protocolar y de protección de los intereses comunitarios con las autoridades chilenas. No obstante, funcionó también como un polo de difusión e intercambio de la información que por entonces se censuraba en Chile, contribuyendo de esa

* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

manera a los diferentes esfuerzos nacionales e internacionales para la reinstalación democrática en Chile.

Fue así que, una vez retomado el derrotero democrático en Chile, en el año 1990, la consolidación de la institucionalidad política y el fomento de una política comercial de integración a la economía globalizada que siguieron, despertaron un especial interés en los socios europeos de Chile. La agenda bilateral se fue fortaleciendo, primero con la suscripción de un Acuerdo de Cooperación en el año 1990 y luego, en el año 1996, con un Acuerdo Marco de Cooperación para preparar la Asociación.

La madurez alcanzada en el diálogo bilateral y la confiabilidad generada por el fortalecimiento democrático de Chile, constituyeron entonces factores fundamentales que permitieron que en junio de 1999 se lanzara oficialmente la negociación para un Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, en Río de Janeiro, en el marco de la primera Cumbre EU-LAC (Unión Europea–América Latina y el Caribe), antecesora de la Cumbre CELAC-UE, en la que participaron más de 48 jefes de Gobierno y de Estado. Finalmente, el 18 de noviembre de 2002, Chile y la Unión Europea suscribieron el Acuerdo de Asociación, que entró en vigencia el 1 de marzo de 2003, hace ya más de doce años.

La firma de este exitoso instrumento que enmarca actualmente las relaciones entre Chile y la Unión Europea y sus países miembros en los más diversos ámbitos, constituyó en aquel entonces una novedad para Chile, país que durante la década de 1990 había empezado a negociar y firmar acuerdos comerciales con diferentes socios alrededor del mundo. Se trataba pues del primer Acuerdo de “Asociación” que se firmaba. Un acuerdo “multidimensional” que comprendía tres pilares: político, económico y de cooperación. Toda una novedad para la época, tanto para Chile, que se abstraía del simple marco de los acuerdos de libre comercio promovidos por el

paradigma del Consenso de Washington, como para la Unión Europea, que por primera vez firmaba un Acuerdo de Asociación con un país extracomunitario fuera de su área de influencia tradicional (Europa, Mediterráneo, los países de África, Caribe y Pacífico), con excepción de Sudáfrica en 1999, que si bien fue un acuerdo en materia de comercio, desarrollo y cooperación, tampoco constituyó formalmente un Acuerdo de Asociación ni de colaboración (*partnership*).

Por último, este acuerdo se integraba en la línea de los llamados acuerdos de “tercera generación”, por la incorporación de cláusulas nuevas para la década del 90, como la cláusula democrática, que estipula el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos como fundamento de cooperación; una cláusula evolutiva que permitía ampliar el acuerdo con el fin de aumentar los niveles y campos de cooperación en ámbitos muy diversos, tales como el científico, el tecnológico, el desarrollo social, el medio ambiente, la administración pública, la información y la comunicación.

En definitiva, el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea permitió, desde su entrada en vigencia, un activo intercambio en diversas materias políticas, económicas y de cooperación, otorgando nuevas dimensiones de asociatividad bilateral en ámbitos relacionados con el crecimiento y el desarrollo de Chile.

Debido a factores que dicen relación con la evolución global del panorama internacional en los últimos doce años, en el mes de abril de 2015, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, Sra. Federica Mogherini y el Canciller chileno, Sr. Hernando Muñoz, oficializaron, en Bruselas, el proceso de modernización del Acuerdo, en sus tres pilares, político, económico y de cooperación¹.

¹ Declaración del sexto Consejo de Asociación Chile-UE disponible en el siguiente link: <http://www.consiliium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/21-sixth-eu-chile-association-council/>

Podemos entonces interrogarnos sobre algunos aspectos, como son los resultados y los factores internos y externos que llevaron a ambos socios, a través de su relacionamiento normal, a reconsiderar el contenido de este instrumento que enmarca, hasta ahora, la relación bilateral.

Evaluación económica del Acuerdo de Asociación

Quizás uno de los principales objetivos del Acuerdo, por lo menos para Chile, y que parece haberse alcanzado, ha sido dinamizar la relación comercial entre Chile y la Unión Europea, por lo que aportaremos a continuación algunos datos sobre el estado y la evolución de la relación comercial entre ambos socios.

Según cifras de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales² del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile sobre la relación comercial entre Chile y la UE, se pueden distinguir tres principales períodos desde la entrada en vigencia del Acuerdo (2003):

El primer periodo, hasta el año 2008 y que comprendió la adhesión de 10 nuevos miembros al bloque comunitario en 2004, se caracterizó por una tasa promedio de crecimiento anual del comercio de 25%, con un saldo positivo para Chile en la balanza comercial.

El segundo, entre 2008 y 2012, en el que si bien se mantuvo un intercambio comercial favorable a Chile, estuvo fuertemente marcado por la crisis financiera, la que tuvo como consecuencia generar una caída de las exportaciones chilenas entre 2008 y 2009, que alcanzó un 38%. Este periodo concluyó con un repunte de las exportaciones durante los años 2010 y 2011, para caer nuevamente en 2012.

² Para datos actuales se puede consultar la ficha Chile-UE, disponible en el link: <http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2013/08/Uni%C3%B3n-Europeaabr2015.pdf>

Por último, el tercer periodo se inició en 2013, año en que el 98,7% del valor exportado por Chile al bloque europeo ingresó libre de arancel pero donde por primera vez desde la entrada en vigencia del Acuerdo, el saldo de la balanza comercial fue superavitario para la UE, totalizando US\$ 1.156 millones. Ese escenario se puede explicar por el aumento constante de las importaciones de la UE a Chile post crisis financiera y el débil desempeño del sector exportador chileno a partir de 2012. Este último hecho marca así un punto de inflexión en el comercio bilateral, pone una alerta acerca de la evolución futura de los intercambios con la UE y deja de manifiesto la necesidad de perfeccionar y consolidar los instrumentos que fortalecen esta relación comercial. Adicionalmente, en 2014 el intercambio comercial entre Chile y la UE disminuyó en un 11% y las exportaciones chilenas disminuyeron un 1%. Sin embargo, en el mismo periodo, las importaciones chilenas desde la UE también disminuyeron cerca de un 20%, lo cual permitió cerrar ese año con una balanza comercial favorable para Chile (US\$ 1.214 millones).

En términos generales, no obstante, observamos que para el periodo de vigencia del Acuerdo (2003-2014) el crecimiento promedio anual del intercambio comercial entre Chile y la Unión Europea fue de 6,6%: las exportaciones chilenas al bloque europeo aumentaron en promedio un 7% anual, en tanto que las importaciones provenientes de la UE lo hicieron a una tasa de 11%.

La Unión Europea se consolidó en 2014 como el tercer socio comercial de Chile, después de China y Estados Unidos, y el segundo mercado de destino para las exportaciones chilenas, después de China. En dicho año, el intercambio comercial de Chile con la UE totalizó US\$ 21.483 millones.

Si bien las inversiones entre Chile y la Unión Europea exceden el marco del Acuerdo, el dinamismo comercial y la confianza generada por este instrumento han permitido que hoy en día el bloque de países miem-

bros de la UE sea el principal inversionista en Chile, con US\$ 35.504 millones acumulados³, representando un 35% del monto total invertido en Chile. En cuanto a las inversiones chilenas en la UE, totalizaron US\$ 2.164 millones, lo que representa un 2,6% del total invertido por Chile en el mundo⁴.

Observamos entonces una asimetría en las relaciones de dependencia, debido a la diferencia de escala de sus economías. Chile depende tanto del comercio con la Unión Europea como destino para sus exportaciones, como también de las inversiones del bloque comunitario. Para la UE, sin embargo, el comercio con Chile y las inversiones procedentes de este país son marginales, en comparación con sus principales socios. Por lo tanto, debemos buscar en los aspectos políticos y de cooperación mayores antecedentes para entender plenamente los beneficios y alcances del Acuerdo para ambos socios.

Evaluación política y de cooperación del Acuerdo de Asociación

Un factor relevante para la consolidación de las relaciones bilaterales ha sido el importante compromiso de Chile y de todas sus instituciones para implementar y administrar de la mejor forma posible el Acuerdo de Asociación.

En la primera parte del Acuerdo⁵ se define el marco institucional que establece los mecanismos de diálogo, de coordinación política y de administración del Acuerdo, como el Consejo de Asociación, el Comité de Asociación, los Comités Especiales, el Consejo Consultivo Conjunto y el Comité de Asociación Parlamentaria (o Comité Parlamentario Mixto Chile-Unión Europea).

³ Materializados mediante el DL 600, entre los años 1974 y 2014. Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

⁴ Entre el año 1990 y junio de 2013. Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras

⁵ Parte I, Título II y Parte II. Texto completo del Acuerdo disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/chile/documents/eu_chile/eu-chile_assoc_agree_es.pdf

Hasta la fecha se han celebrado seis reuniones del Consejo de Asociación, en su mayoría con la participación del Canciller chileno. El Consejo de Asociación es el órgano ejecutivo encargado de la administración del Acuerdo. Sin embargo, es el Comité de Asociación el mecanismo a cargo de hacer el seguimiento al Acuerdo, realizando una revisión global de su aplicación y evolución en todas las áreas y dimensiones. Por ello se reúne anualmente, encabezado por altos funcionarios de la Cancillería y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Se espera realizar la decimotercera edición a fines de 2015, en Bruselas. De la misma manera, todos los comités especiales se reportan a dicho Comité.

Por lo tanto, estos mecanismos, y en particular el Comité de Asociación, han permitido una coordinación política constante entre Chile y la UE sobre temas tan diversos como derechos humanos, igualdad de género, infancia, desarrollo sustentable, cambio climático y medioambiente o integración regional, para citar solo algunos, lo que se ha visto reflejado en su actuar conjunto en foros internacionales y multilaterales.

De alguna manera, esta constancia de reuniones a diferentes niveles que ha permitido un asiduo seguimiento y, en definitiva, el buen funcionamiento del Acuerdo, ha sido reconocido por los socios del bloque comunitario. El Acuerdo firmado con Chile se constituyó en su momento en la base para la negociación de otros acuerdos de la UE con países de la región. Así, hoy en día la UE ha constituido asociaciones estratégicas con México y Brasil, mantiene un Acuerdo de Asociación con Centroamérica, así como acuerdos comerciales con Perú y Colombia. Ello ha llevado a que Chile realice con algunos de esos países, y por solicitud de la UE, intercambios de buenas prácticas y experiencias sobre la aplicación y la administración del instrumento.

En términos de Cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación, Chile y la UE ejecutaron de manera conjunta más de 60 proyectos de cooperación, con una inversión total de cerca de 165 millones de

euros. En el último ciclo de cooperación bilateral (2007-2013) se ejecutaron 18 proyectos de mediano plazo y 23 acciones específicas, con una inversión conjunta entre Chile y la UE de aproximadamente 40 millones de euros. Sin embargo, en el año 2012, debido al ingreso de Chile a la OCDE en 2010 y a haber alcanzado un ingreso por cápita que categorizaba a Chile como país de renta media, la Comisión Europea indicó que Chile ya no era elegible como sujeto de cooperación y ayuda al desarrollo. Con este gesto la UE “graduó” a Chile y puso término unilateralmente al contenido del pilar de Cooperación del Acuerdo.

En definitiva, el Acuerdo de Asociación permitió un sostenido aumento del intercambio comercial, el desarrollo de proyectos de cooperación y un constante diálogo político, tanto para la administración del Acuerdo en sí como en relación a temas bilaterales y multilaterales. Sin embargo, desde la entrada en vigencia del Acuerdo, hemos visto que el escenario económico mundial ha variado, influenciando fuertemente la naturaleza misma de los intercambios comerciales entre ambos socios. Asimismo, en el ámbito político el relacionamiento de la UE con la región se ha diversificado y a nivel internacional han surgido nuevos desafíos. Y por último, a partir de 2012, la cooperación inscrita en el Acuerdo ha quedado en letra muerta.

El proceso de modernización del Acuerdo de Asociación

Las primeras tentativas para renegociar el Acuerdo se produjeron en el año 2006 y en el ámbito económico-comercial, en conformidad a lo previsto por la cláusula evolutiva⁶, cuando Chile planteó su interés para que ciertos productos chilenos agrícolas y de la pesca, tanto los con cuota como aquellos que habían quedado excluidos del Acuer-

⁶ El artículo 74 del Acuerdo de Asociación establece que luego de 3 años de entrada en vigencia el Acuerdo, se deberán revisar y mejorar los compromisos en productos agrícolas y productos agrícolas transformados.

do, puedan obtener un mejor acceso a la UE. Se inició entonces un proceso de conversaciones bilaterales entre Chile y las autoridades comunitarias, tendientes a una renegociación. Como contrapartida, la UE manifestó interés en negociar la protección a ciertas Indicaciones Geográficas europeas distintas de vinos y licores. Si bien en un principio se avanzó bajo este esquema de negociación, en 2010 la Comisión Europea señaló que los países miembros no deseaban proseguir con las conversaciones puesto que, según su parecer, éstas no presentaban un balance adecuado.

Posteriormente, en noviembre de 2012, antes de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, se realizó la quinta Cumbre Chile-UE. En la ocasión, el país volvió a plantear la necesidad de iniciar un proceso de modernización del Acuerdo para reimpulsar y renovar la relación bilateral en función de los nuevos desafíos que se presentaban, considerando tanto los 10 años de vigencia del Acuerdo como la evolución de las economías, del comercio bilateral y de los estándares y disciplinas negociados posteriormente por la UE y por Chile en otros acuerdos comerciales. El Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, propuso entonces al Presidente Piñera el intercambio por vía diplomática de documentos informales con propuestas de áreas y objetivos para una actualización del Acuerdo.

A partir de entonces, la Cancillería chilena se dedicó a preparar un documento en ese sentido y, durante el undécimo Comité de Asociación que tuvo lugar el 3 de octubre de 2013 en Bruselas, Chile entregó a la Unión Europea un *non-paper* con propuestas, según la división del Acuerdo en tres partes o pilares (temas políticos, económico-comerciales o de cooperación).

Con ocasión de las ceremonias de transmisión de mando presidencial en Chile, en marzo de 2014, a las que asistió el entonces Vicepresi-

dente de la Comisión Europea, Comisario Antonio Tajani⁷ –quien había visitado Chile en ocasiones anteriores para promover temas bilaterales relativos a su cartera–, la Unión Europea, a través del Servicio Europeo de Acción Exterior, respondió parcialmente al *non-paper* chileno, pronunciándose favorablemente a las iniciativas sobre diálogo político y cooperación, pero indicando que en materia comercial y económica el proceso podría ser más largo debido a las múltiples e importantes negociaciones en las que la Unión Europea se encontraba involucrada⁸.

Así, en base a las propuestas contenidas en el *non-paper* chileno se preparó el duodécimo Comité de Asociación, que tuvo lugar en Santiago, en octubre de 2014, ocasión en que se afinó una declaración conjunta que reunía las propuestas para la modernización, las que fueron posteriormente validadas por el mencionado sexto Consejo de Asociación Chile- Unión Europea, instancia ejecutiva de administración del Acuerdo.

En definitiva, el sexto Consejo de Asociación aprobó el proceso de modernización del Acuerdo y el establecimiento de un Grupo de Trabajo conjunto y sus respectivos subgrupos para avanzar en el proceso. Asimismo, las propuestas aprobadas por áreas se pueden resumir de la siguiente manera:

En el pilar político se acordó establecer seis nuevos diálogos sectoriales en Educación, Energía, Género, Pequeñas y Medianas Empresas y Clusters, Responsabilidad Social Empresarial, y Seguridad y Defensa, áreas que deberán servir de base a una nueva relación entre Chile y la Unión Europea, puesto que son claves para alcanzar un desarrollo sustentable.

⁷ Actualmente es Eurodiputado y uno de los 14 Vicepresidentes del Parlamento Europeo. Durante su gestión como Comisario de Industria y Emprendimiento efectuó en noviembre de 2011 una visita de trabajo a Chile y en enero de 2013 encabezó una delegación empresarial que participó en la Cumbre Empresarial CELAC-UE. Por su cercanía con Chile, en 2014 fue condecorado con la Orden Bernardo O'Higgins.

⁸ TTIP, China, Canadá, etc.

En el pilar económico-comercial se estableció un Grupo de Trabajo conjunto, cuya misión será elaborar un documento de antecedentes (*scoping paper*) para presentar al Consejo Europeo, o sea, a los países miembros, los intereses, ventajas y oportunidades de cada parte en la modernización.

Con el objeto de volver a dar contenido y un nuevo impulso de carácter estratégico al pilar de Cooperación, se acordó finalizar una Hoja de Ruta que establezca las líneas de acción específicas, enmarcadas en un concepto más amplio de cooperación internacional que permita, entre otros, el desarrollo de proyectos de interés recíproco, considerando los principales mecanismos y modalidades de cooperación que la UE tiene a disposición y recogiendo distintas áreas, entre éstas, las definidas como prioritarias para la relación política bilateral.

Otros elementos a considerar para una nueva etapa de las relaciones bilaterales

En paralelo al proceso de modernización, se han seguido desarrollando exitosamente los diálogos entre Chile y la Unión Europea en materia de Empleo y en Derechos Humanos –que van ambos en su quinta edición–, así como uno en materia de Desarrollo Regional.

Asimismo, se ha materializado una serie de iniciativas de alcance político que refuerzan, con acciones concretas, la voluntad de establecer una nueva etapa de las relaciones bilaterales.

En ese sentido, después de doce años se conformó el “Consejo Chileno para la Cooperación y Desarrollo del Diálogo Social Birregional”, contraparte chilena que deberá interactuar con el Comité Económico y Social Europeo, permitiendo el establecimiento del Comité Consultivo Conjunto, mecanismo previsto en artículo 10 del Acuerdo de Asociación, cuya función es asistir al Consejo de Asociación y promover el diálogo y la cooperación entre las diferentes organizaciones económi-

cas y sociales, tanto de la sociedad civil de Chile como de la UE. Este hecho fue saludado en el sexto Consejo de Asociación.

Al mismo tiempo, el 30 de enero de 2014 se suscribió en Bruselas el Acuerdo Marco de Gestión de Crisis entre Chile y la UE, que permitirá facilitar la participación de personal chileno, civil y militar, en operaciones de gestión de crisis y de consolidación de la paz de la Unión Europea, fijando un procedimiento general y disposiciones básicas. El Acuerdo Marco se encuentra actualmente en proceso de ratificación en el Congreso Nacional. Se debe considerar que Chile fue el primer país latinoamericano en suscribir un instrumento de esta naturaleza con la Unión Europea, aunque en agosto de 2014 Colombia firmó uno similar que se encuentra en proceso de ratificación y la UE inició ese mismo año conversaciones sobre el tema con Brasil.

Se debe tener presente que este acuerdo no obliga a Chile a participar en ninguna operación en particular, solo define procedimientos en caso que decida participar de alguna misión. Se espera que fortalezca la capacidad del país para desarrollar acciones humanitarias y de paz en el extranjero y fomente el desarrollo del componente civil en operaciones futuras de consolidación de paz, como complemento y equilibrio necesario a la participación militar que ha tenido Chile en ese contexto. Asimismo, permitirá participar, en conjunto con la UE, en operaciones en África, compromiso asumido por Chile en el marco de las Naciones Unidas y que deberá hacerse efectivo luego de la retirada de las tropas chilenas de la Misión de Estabilización en Haití.

De igual manera, en parte debido a la reformulación de las áreas de interés prioritario para la relación bilateral como al proceso mismo de modernización, se ha realizado una serie de gestiones de acercamiento sobre temas de innovación en ciencia y tecnología que se han ido concretizando en los últimos tiempos, quizás favorecidos por la presencia en la agenda de reuniones de alto nivel, como fueron el sexto

Consejo de Asociación o la segunda Cumbre CELAC-UE, en Bruselas.

Así, en abril de 2015 el Ministerio de Economía chileno presentó una solicitud por escrito para que Chile se asocie a la Red EUREKA⁹ –una de las principales redes de innovación y transferencia tecnológica para empresas, en particular para las PYMEs– lo que podría concretarse en 2016, una vez superadas las etapas de evaluación para adherir a la Red.

En el mes de mayo de 2015 Chile adhirió a la Carta Internacional de Energía¹⁰ durante la Conferencia Ministerial en los Países Bajos. Este instrumento, que se deriva de la Carta energética europea (1991), es uno de los principales acuerdos relativos a la promoción de las inversiones en materia de energía, intercambios sobre formas de facilitar la interconexión y la proyección de los mercados energéticos a nivel mundial para el siglo XXI.

Finalmente, en el mes de julio de 2015 se firmó una Carta de Intenciones entre la Superintendencia de Medio Ambiente y la Comisión Europea (Dirección General de Movilidad y Transporte, DG MOVE) para el uso de imágenes del sistema europeo de observación terrestre Copérnico¹¹. Esta colaboración permitirá a Chile acceder a las imágenes que genere el sistema de observación terrestre Copérnico, en tiempo real. Fundamentalmente interesa el mapeo del suelo y mar nacional, para fines de fiscalización, protección, prevención y respuesta ante emergencias.

En ese sentido, observamos la puesta en marcha de una activa política de fortalecimiento de áreas estratégicas comunes para Chile y la Unión Europea, como también una coincidencia con los ejes planteados

⁹ <http://www.eurekanetwork.org/>

¹⁰ <http://international.energycharter.org/>

¹¹ <http://www.copernicus.eu/> Es el anterior sistema europeo de Monitoreo Global para el Medioambiente y la Seguridad.

para la formulación de la relación birregional, “para la próxima generación”¹², entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe con la Unión Europea, como ha quedado de manifiesto con la realización de la segunda Cumbre CELAC-UE en Bruselas el pasado mes de junio, bajo el lema: “Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”.

Chile en la relación birregional CELAC-UE

Al analizar las relaciones entre Chile y la Unión Europea no podemos extraer a Chile de su contexto regional. Constatamos que si efectivamente los avances logrados en el período 1990-1994 para el fortalecimiento de las relaciones entre América Latina y El Caribe con la Unión Europea constituyeron el marco bajo el cual se inició un trabajo de acercamiento cada vez más estrecho entre Chile y el bloque europeo, de igual manera en el ámbito birregional la relación ha ido fortaleciéndose. Recordemos que en la primera Cumbre ALC-UE se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación que permitió iniciar las negociaciones para el Acuerdo de Asociación y recientemente, en la segunda Cumbre CELAC-UE, se firmó un Memorándum de Entendimiento entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile –AGCI– y la Dirección General para Cooperación Internacional y el Desarrollo –DEVCO– de la Comisión Europea, que deberá sentar las bases para reimpulsar la cooperación bilateral enmarcada en el Acuerdo de Asociación.

Al mismo tiempo que desarrollaba su relación bilateral con la Unión Europea, Chile se fue posicionando como un articulador del relacionamiento birregional entre CELAC y el bloque comunitario. En ese contexto, si bien Chile tuvo la oportunidad de demostrar su liderazgo en el proceso CELAC-UE, tal como fue resaltado por las autoridades

¹² Título de la declaración política “corta” de la II Cumbre CELAC-UE, disponible en <http://www.consiliueuropa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>

europas, al organizar su primera Cumbre en enero de 2013, no se quedó atrás al dejar la presidencia de CELAC y se comprometió en las coordinaciones intra-CELAC, con el fin de preparar la segunda Cumbre y en la implementación de sus conclusiones.

Asimismo, el rol articulador de Chile en el proceso de diálogo y asociación birregional se ha reflejado en ciertos temas, como en el liderazgo que asumió para el capítulo ocho del Plan de Acción CELAC-UE, titulado “Inversiones y Emprendimiento para el Desarrollo Sustentable”, que aborda el tema de la Responsabilidad Social Empresarial, uno de los nuevos diálogos acordados bilateralmente entre Chile y la UE en el marco de la modernización del Acuerdo, que ha conducido a Chile a realizar dos encuentros en el ámbito CELAC-UE para abordar las perspectivas y experiencias de cada zona donde el país ha podido exponer sus avances en la materia, como la creación de un Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible y la consiguiente elaboración de un Plan Nacional de Acción en Responsabilidad Social¹³.

En otro de los temas importantes para la Unión Europea, que es la integración regional supranacional y que se condice con la búsqueda por parte de la UE de una contraparte para dialogar que posea características al menos similares en algunos ámbitos (económico, político...), Chile ha asumido igualmente un rol de articulador a través de los esfuerzos políticos desplegados, por ejemplo, para acercar últimamente al Mercosur y la Alianza del Pacífico, definido en la formulación de su nueva política de “convergencia en la diversidad” para la región latinoamericana¹⁴. Esto seguramente podrá ser

¹³ Sobre esta materia referirse al estudio publicado por la fundación EU-LAC: *Corporate Social Responsibility in the context of Relations between the European Union and the community of Latin American and Caribbean States*, EU-LAC Foundation, Hamburg, 2015. Bilingüe inglés/español.

¹⁴ Ver artículo del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Sr. Heraldo Muñoz en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20140317/pags/20140317114625.html>

beneficioso para una Unión Europea que lleva más de 15 años en negociaciones con el Mercosur para materializar un acuerdo, las que, dicho sea de paso, se encuentran hoy estancadas. No profundizaremos tampoco sobre la difícil relación que la Unión Europea pueda tener puntualmente con algunos países latinoamericanos.

Por ello, a pesar de que las prioridades de la Unión Europea parecieran estar actualmente alejadas de la región latinoamericana y del Caribe, debido a la contingencia internacional económica, humana y política, el nombramiento de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la ex Canciller italiana, Sra. Federica Mogherini, pareciera demostrar una voluntad de la última Comisión Europea –que entró en funciones en noviembre de 2014–, de al menos cuidar ese relacionamiento para proyectarlo hacia una plena Asociación estratégica para el futuro, tal como fuese señalado en el seno de la segunda Cumbre CELAC-UE. En efecto, la actual Alta Representante, además de poseer históricos lazos con América Latina, desde que asumió su cargo ha participado permanentemente, ya sea como participante plena u observadora, en las numerosas reuniones que se han realizado en América Latina y El Caribe (III Cumbre CELAC, VII Cumbre de las Américas y visita a Cuba).

Conclusión

La coyuntura internacional y el incremento de las complejidades en el escenario global han provocado el surgimiento de nuevos retos para la relación bilateral entre Chile y la Unión Europea. El principal objetivo actualmente para Chile es afinar el proceso de modernización del Acuerdo de Asociación, instrumento que en los últimos trece años ha enmarcado exitosamente las relaciones entre ambos socios.

El marco para la modernización del Acuerdo de Asociación, que deberá rediseñar el nivel de la asociación entre Chile y la Unión Europea,

lo constituyen las nuevas prioridades de ambos socios, las que se han definido conjuntamente en los diálogos políticos existentes y en los Consejos de Asociación. El cambio tecnológico, las nuevas estructuras productivas y financieras mundiales, los efectos de la acción del ser humano sobre su entorno y la búsqueda de definición de una agenda para el desarrollo constituyen, sin lugar a dudas, los desafíos que tanto Chile como la Unión Europea tienen en consideración a la hora de definir sus prioridades, sus ámbitos de colaboración y las acciones de su cooperación. Por ello, al ser elementos de impacto global, se deben considerar cada vez más coordinaciones no solo a nivel bilateral sino directamente entre bloques regionales y quizás ésta sea la oportunidad de definir un relacionamiento que integre ese aspecto.

Por último, vemos que a pesar de los problemas que afectan a la economía europea y a la Eurozona, la Unión Europea sigue siendo el principal bloque importador y exportador de bienes y servicios en el mundo. Por ello, se encuentra renovando su red de acuerdos comerciales y fortaleciendo sus lazos con sus socios estratégicos. Al respecto, cada día adquieren más importancia los mega-acuerdos económicos comerciales como el TPP y el TTIP, que integran nuevas disciplinas y donde los temas regulatorios derivados de las problemáticas globales señaladas son cada vez más relevantes. Por tanto, la relación entre Chile y la Unión Europea, que se redefine hoy día, estará estrechamente ligada a una profundización de los lazos y las coordinaciones que se puedan construir al interior de la región de Latinoamérica y del Caribe para enfrentar conjuntamente esas negociaciones.

25 años de cooperación europea: Chile, de país receptor a socio regional

Por Beatriz Hernández* y Pierre Lebret**

La política europea de Ayuda al Desarrollo como acción exterior

La cooperación europea a los países en desarrollo es una de las primeras acciones exteriores de la UE, esto porque el proceso de integración afectaba directamente las relaciones comerciales con las colonias de los países miembros como Francia y Bélgica, y posteriormente Reino Unido. No es por tanto extraño que, hasta la fecha, dos tercios de la ayuda va a los países ACP¹ en forma de *grants* (ayudas) del Fondo de Desarrollo Europeo y préstamos con bajo interés del BEI. La política de desarrollo también incluye otros elementos como política comercial, política medioambiental, migración, ayuda humanitaria, asistencia técnica, y manejo de crisis (Fraser, 2012, p.189). Aunque las ayudas se extendieron a países de otras regiones como Asia y América Latina, no fue hasta el Tratado de Maastricht de 1992 que la UE formalizó su política de cooperación al desarrollo (artículos 177-181 del TEC). El artículo 177 de la CE definía los tres objetivos generales de la cooperación al desarrollo de la Comunidad: el desarrollo sostenido económico y social, la integración gradual de los países en desarrollo en la economía mundial, y la campaña contra la pobreza.

* Universidad Diego Portales.

** Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹ Los países conocidos como ACP son las antiguas colonias de África, Caribe y Pacífico.

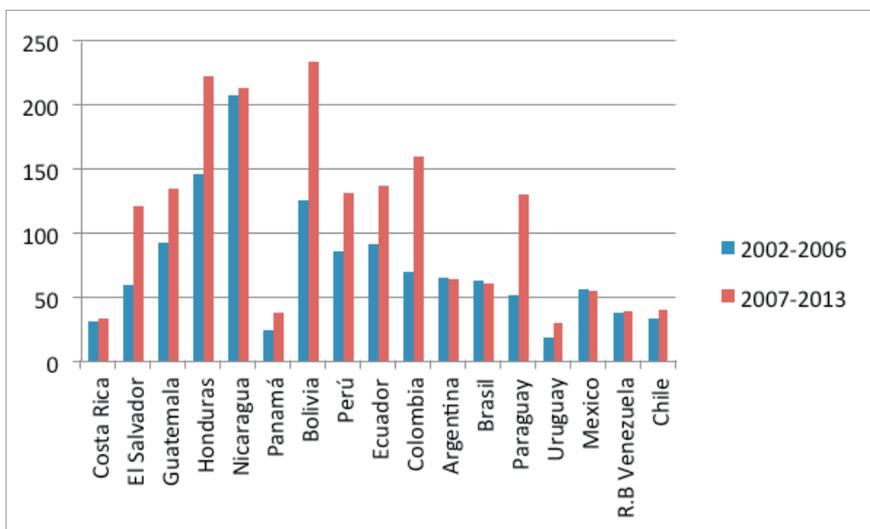
La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se entiende como “el conjunto de políticas diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico” (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 17). Hasta los años ochenta, el desarrollo estuvo asociado al crecimiento económico y al comercio, en concreto, a la participación en los mercados mundiales. Ahora el énfasis tiene objetivos sociales (por ejemplo, cambios en las sociedades), derecho de acceso a las mismas oportunidades, servicios y asistencia, asociados a la sustentabilidad y seguridad (Fraser, 2012, p.191). Estos cambios de enfoque también se recogen en el Tratado de Lisboa en el artículo 10A (Disposiciones Generales de la Acción Exterior), que define como objetivo principal de la política de cooperación de la UE la “erradicación de la pobreza”, aunque también mantiene los otros dos objetivos tradicionales: 1) economía sustentable y desarrollo social; y 2) integración en la economía mundial. Estos objetivos de la acción exterior han mantenido una sintonía con los Objetivos del Milenio (ODM) de Naciones Unidas.

El 5,7% del presupuesto comunitario se destina al papel de la UE en el mundo, unos 8 mil millones anuales, de los cuales cerca de 3 mil millones se encuentran en el instrumento de cooperación al desarrollo (Comisión Europea, 2015a). Aunque son los Estados miembros en conjunto los actores más importantes de la cooperación internacional. Si se suma el presupuesto europeo con los presupuestos de cada país miembro, la ayuda europea ha sido alrededor de un 55% de la AOD mundial y dos tercios de la Ayuda Humanitaria mundial (Vanhoonacker, 2005, p.74). Y aunque con la crisis económica se ha reducido la ayuda, la UE sigue siendo el primer donante mundial de AOD, con el 52% del total en el año 2013, es decir, unos 56,5 billones de euros en total (Comisión Europea, 2015b).

La UE ha sido el principal donante en América Latina desde que comenzara en los años setenta hasta la década de mayor actividad, con

las transiciones a la democracia. Aunque como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el destino de las ayudas es hacia los países más necesitados de la región por temas socioeconómicos, pero también para la lucha contra las drogas, violencia y crimen organizado en países centroamericanos y Colombia.

Gráfico 1. AOD de la Unión Europea en América Latina



Fuente: CAD, OCDE.

En el caso de Chile, las relaciones de la Unión Europea con este país no solo se han definido por el comercio sino también por la cooperación al desarrollo. Aunque de acuerdo a las prioridades de la OCDE, la AOD² debía centrarse preferentemente en los países de renta baja

² Esta AOD se traduce en una política de cooperación internacional al desarrollo, la cual se entiende como “el conjunto de flujos económicos, de programas, aportes humanos y comerciales que se trasladan desde los países donantes a los países en vías de desarrollo, países receptores, bien directamente o a través de una institución multilateral”. En Sanz-Carranza, A. (2004) *Proyectos de desarrollo y procesos participativos: intervenciones desde la ingeniería para la promoción del desarrollo humano*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya p.45.

y media-baja³, sin embargo Chile fue beneficiario de ayuda europea, con el fin de consolidar la democracia y mejorar el desarrollo económico, estancado éste con la crisis de la deuda externa en los años 80. Es así como Chile recibió ayuda durante el decenio de los años 90, a pesar de ser un país de renta media-alta (hoy de renta alta). Con el crecimiento y desarrollo económico de Chile, la ayuda europea al desarrollo que recibe ha ido disminuyendo progresivamente. Para la UE estas ayudas han cambiado de forma y orientación, pero siguieron estando presentes en la relación bilateral.

La base jurídica que ha regulado la cooperación entre Chile y la Unión Europea son los acuerdos marco de 1990 y de 1996 (este último reemplaza al de 1990), que establecieron la política general de cooperación y sus ámbitos de acción. El Acuerdo Marco de 1996 define como objetivo específico avanzar en la negociación de una asociación de carácter político y económico. Se le asigna por tanto a la cooperación un rol instrumental, al servicio del cumplimiento del objetivo principal del Acuerdo (AGCI, 1997).

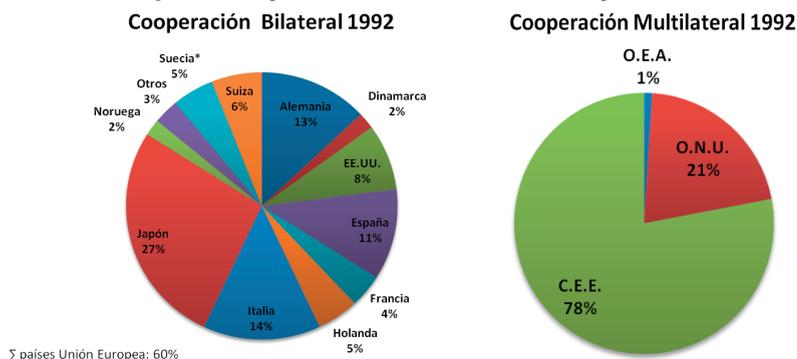
La cooperación de este periodo fue bastante disímil. Se observa que se inicia de forma ascendente, hasta el año 1994, cuando comienza una reducción de la cooperación. Esto se debe principalmente a la no elegibilidad de Chile como sujeto de cooperación, es decir, Chile ya no cumplía los parámetros para actuar como receptor de la ayuda internacional. Por su parte, también se puede observar que dentro de los mecanismos multilaterales (Organización de Estados Americanos, Naciones Unidas, etc.), la Unión Europea siempre ha sido la principal fuente, representando en promedio el 83% de la cooperación multilateral en esa época (AGCI, 1990 a 2005).

³ De acuerdo a la clasificación del Banco Mundial (Método Atlas) la clasificación de los países de acuerdo al PIB per cápita es el siguiente en el año 2014: Renta Alta (más de US\$ 12.736), Renta Media Alta (US\$ 4.125 a 12.736), Renta Media Baja (US\$ 1.045 a 4.125), Renta Baja (menos de US\$ 1.045).

La cooperación hacia Chile, iniciada en 1990, se regía bajo los parámetros del Acuerdo Marco con la Comunidad Económica Europea. Éste implicaba el desarrollo de un tratado de tercera generación, que incluía como elemento principal la cooperación para el desarrollo tecnológico y la vinculación de éste con los sectores productivos. Hacia fines del primer año se pudo vislumbrar el énfasis de la UE por apoyar el proceso de democratización, manteniendo también apoyo a las ONG, pero durante los primeros años de la transición chilena la ayuda europea se decidía anualmente, porque los proyectos tenían ciclos muy cortos.

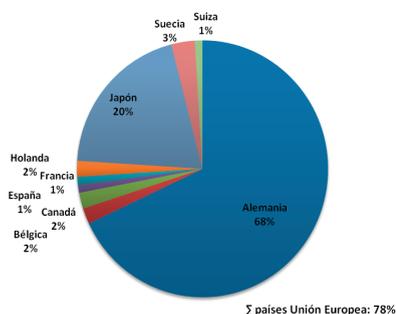
En cuanto a la cooperación bilateral, encontramos que desde 1995 se incorporan además la cooperación de las regiones de algunos países europeos de carácter descentralizado como España, Alemania y Bélgica. El conjunto de los países europeos representan la mayor cantidad de la AOD hacia Chile. En 1996 se pasa a un nuevo Acuerdo Marco, en donde se postula el interés por generar un cambio en la cooperación. Éste se focaliza no solo en aportar en la esfera económica, sino que también en el área política. El diálogo político instaló en la relación bilateral de cooperación conceptos tan importantes como inclusión y sostenibilidad, producto mismo de este Acuerdo Marco. A su vez, se plantea el interés por desarrollar una programación de la cooperación proyectada en seis años, ideal que entra en práctica a comienzos del siglo XXI.

Gráficos 2 y 3. Comparativos de la AOD europea de 1992 - 2002

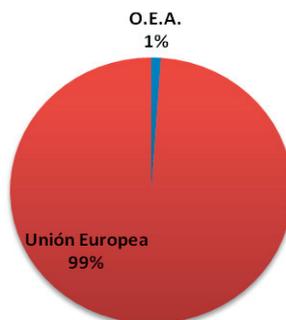


1. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos AGCI, 1992.

Cooperación Bilateral 2002



Cooperación Multilateral 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos AGCI, 2002.

Se puede observar que la Unión Europea, ya sea de forma bilateral o multilateral, siempre ha sido la fuente principal de cooperación para el Estado chileno. En 1992, tomando en cuenta a Suecia, que iba a ser miembro, la Unión Europea aporta un 60% de la cooperación bilateral total y un 78% de forma multilateral (entonces llamada Comunidad Económica Europea).

Una vez transcurridos diez años, la Unión Europea no solo se mantuvo como principal fuente de cooperación, sino que aumentó su porcentaje de cooperación hacia Chile. Durante el 2002, aportó de forma bilateral un 78% del total, mientras que de manera multilateral, la cifra aumenta a un 99%. Sin duda, la firma del Acuerdo de Asociación favoreció el incremento de la ayuda europea para suavizar la fuerte asimetría comercial entre los socios.

Los cambios en la cooperación desde el Acuerdo de Asociación

La importancia del Acuerdo de Asociación, firmado en el año 2002, radica en que incluye cooperación en diversas áreas, como la económica, científica y tecnológica, cultural, medioambiental y social. Estos puntos tendrían como finalidad “el fortalecimiento y la promoción del desarrollo social, del desarrollo económico y de la protección del me-

dio ambiente, al mismo tiempo que otorgan una prioridad particular al respeto de los derechos sociales fundamentales” (Blanc, 2005, p.83). Sin embargo, casi todo el presupuesto de la cooperación (65%) se ha destinado a proyectos comerciales y empresariales.

El Acuerdo de Asociación incluye un Fondo llamado de “costos compartidos”, que significa que por primera vez el Gobierno de Chile financia el 50% de los costos de los proyectos que forman parte de su estrategia de intervención pública⁴. Entre los proyectos más importantes están los de apoyo a la creación y desarrollo de empresas innovadoras (22 millones de euros), cuyo objetivo es contribuir al aumento de la competitividad de la economía chilena mediante el apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico en áreas estratégicas de la economía nacional y a su transferencia y difusión en el sector empresarial, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (Pymes) para mejorar el posicionamiento competitivo nacional e internacional. También incluye proyectos complementarios en educación para el emprendimiento⁵.

A partir del año 2003, rige el Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea (AA), suscrito en noviembre de 2002. Este último promueve la participación de Chile en materia de cooperación, posicionándolo como un “país asociado” en la aplicación de la cooperación de la Unión Europea y, por tanto, por primera vez se habría abierto a la participación en programas europeos como el Séptimo Programa Marco.

La modalidad principal por la que se aplica la cooperación bilateral es de tipo económica, a través de fondos que financian proyectos y becas para alumnos de educación superior (*Erasmus Mundo*). A su vez,

⁴ Chile es un país de renta media alta, por lo que dejó de ser sujeto receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sin retorno, es decir, pasa a financiar conjuntamente los proyectos de ayuda bilateral, multilateral o triangular de los organismos internacionales o países de la OCDE. Ver Índice de Desarrollo Humano 2002, PNUD.

⁵ Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y Delegación de la UE en Chile.

la cooperación técnica también está presente, enfocada en generar diálogos sectoriales en las áreas prioritarias de la cooperación (educación, empleo, energía).

Durante el período 2002-2006 se genera una mayor sistematización de la cooperación. No solo por la separación plurianual, sino por la claridad de los objetivos y de las áreas que tiene la cooperación.

Este Programa de Cooperación, para el período 2000–2006, contó con un aporte de la UE de 34,4 millones de euros y un aporte equivalente por parte del Gobierno de Chile, cumpliendo así con los principios que estableció el Acuerdo suscrito en el año 2002. Los proyectos en este período se centraron principalmente en la aplicación del Acuerdo de Asociación en el capítulo comercial.

Durante el segundo período 2007-2013, la cooperación se sigue rigiendo con los mismos acuerdos que el rango anterior, contando con un financiamiento de la Comisión Europea de 41 millones de euros y de un monto equivalente por parte del gobierno chileno.

A diferencia del período anterior, que se concentró en el fortalecimiento del sector público y privado para mejorar el comercio, los objetivos planteados en la Estrategia de Acción en Chile para el período 2007-2013 se refieren a que los beneficios del desempeño económico del país sean repartidos en términos de equidad e igualdad social. Es decir, el objetivo es alcanzar una sociedad más cohesionada, por lo que se financiarían proyectos e iniciativas orientadas a mejorar el acceso al empleo, la salud, la educación y la justicia, así como a reducir la desigualdad de género, minorías étnicas y regionales⁶.

⁶ Desde el año 2005 la UE y Chile lanzaron diálogos sectoriales en torno a dos temas de interés mutuo: la educación y las políticas sociales. En marzo de 2005 se realizó la primera reunión del diálogo sectorial sobre educación superior, formación profesional y aprendizaje de idiomas. Luego, en septiembre de ese mismo año, tuvo lugar en Santiago el primer diálogo sectorial UE-Chile sobre políticas de empleo. En el marco de este diálogo sectorial también se realizó el 22 de marzo de 2007 en Bruselas un seminario-taller

A diferencia del Plan Estratégico 2000-2006, en el Plan Estratégico 2007-2013 se recoge la prioridad de la UE, que es la cohesión social, tema ampliamente discutido en los foros regionales como son las cumbres presidenciales. En esta línea, en el presupuesto del fondo conjunto se iguala por primera vez la cooperación económica al sector empresarial y la cooperación en cohesión social, siendo los dos pilares de la cooperación. La cooperación bilateral en el ámbito de cohesión social se “centrará en apoyar experiencias de políticas públicas y sociales adecuadas para una redistribución equitativa, un mejor acceso a la salud, a la educación, al empleo, la protección social y la justicia, como instrumentos adecuados para lograr una sociedad más justa y cohesionada” (CELARE, 2008).

Cuadro 1. Líneas de Cooperación UE- Chile 2007-2013

Sector de la Cooperación	2007	2011-2013	Millones €
1. Cohesión Social	10.250	6.150	16.400
2. Educación: Intercambios Académicos y Becas	4.920	3.280	8.200
3. Innovación y Competitividad	10.250	6.150	16.400
Total	25.420	15.580	41.000

Fuente: Country Strategic Paper Chile 2007-2013, Comisión Europea.

La promoción de la cohesión social ha sido implementada en Chile a través de diversos programas. Por una parte, se encuentra el Programa Eurosocietal (programa regional), en el que existen cuatro denominados “consorcios”, que abarcan ámbitos de la cohesión social. Chile ha par-

sobre políticas de empleo público, con la participación del Ministro del Trabajo de Chile y altos funcionarios de la Comisión Europea. En: Observatorio Social de las Relaciones UE-América Latina, www.observatorioueal-alop.eu.

ticipado en los consorcios del “Centro de Estudios de Justicia de las Américas”, en el Consorcio del sector justicia, y en el “Fondo Nacional de Salud de Chile”, en el sector salud. Asimismo, “la participación chilena en EUROsociAL se materializó en diferentes áreas. En los años 2006 y 2007, 50 instituciones chilenas tomaron parte en 74 actividades, relacionadas con las temáticas de empleo, fiscalidad, educación y justicia, que reunieron un total de 400 participantes” (CELARE, 2008). Estos programas sociales han ayudado a Chile a consolidar políticas públicas que fomenten la inclusión y la cohesión social en el país, una influencia importante pero no suficiente para superar los problemas que se mantienen en el país.

Reflexiones Finales

La UE es una reconocida potencia comercial a nivel mundial, pero también ha desarrollado una exitosa política exterior con una identidad propia, es un *soft-power* que promueve la democracia, los derechos humanos fundamentales, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, entre otros. La cooperación europea es, sin duda, la política más atractiva de la UE para los países en desarrollo, ya que a diferencia del comercio les ha permitido definir la agenda de trabajo como socios, buscando una mayor eficacia en las ayudas.

Para los países de América Latina, la decisión europea de retirar las ayudas a los países de renta media alta, como es el caso de Chile, ha sido un gran cambio anunciado a principios del 2013. Chile pasa a ser “graduado”, lo que quiere decir que ya cumplió con los ocho Objetivos del Milenio, esto a pesar de que se mantienen fuertes desigualdades económicas y problemas de cohesión social. Se cierra una etapa de recepción de la ayuda y se abre otra etapa de asociaciones para el desarrollo. ¿Cómo se vislumbra el futuro de la cooperación? Sin duda, las relaciones entre Chile y la UE estarán marcadas por otro tipo de cooperación, entre iguales, para el desarrollo inclusivo y sostenible

de ambas partes, en un contexto donde el mundo está entrando en una nueva era del sistema de cooperación internacional, donde se ha definido la agenda del desarrollo para el 2030.

Por el momento, ya se ha avanzado en consolidar el pilar de cooperación al desarrollo del Acuerdo de Asociación, firmando un acuerdo para fomentar los proyectos triangulares en la región. Con ello, Chile deja de ser un país receptor para pasar a ser un socio ejecutor de proyectos. Es un reconocimiento a la larga trayectoria del país –el primero en América Latina en tener una Agencia de Cooperación en 1990–, que es el segundo donante en cooperación triangular y sexto en cooperación sur-sur regional, de acuerdo a la SEGIB 2012.

Bibliografía

- Blanc Altemir, A (2005) “Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio”. *Revista de Estudios Internacionales*, IEI, Universidad de Chile, octubre-diciembre, n° 151.
- Cameron, F. (2012) *An Introduction to European Foreign Policy*. Second Edition. Routledge.
- CELARE. (2008) “Cohesión Social: la clave del desarrollo”. *Revista EUROLAT*, N° 77, año 15, vol. 4. Diciembre.
- Comisión Europea (2007) *Country Strategic Paper Chile 2007-2013*, 11.04.2007 (E/2007/615).
- Comisión Europea 2015 (a) *DG Presupuesto 2016* http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm
- Comisión Europea 2015 (b) *The European Union Explained: international cooperation and development* http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/development_cooperation_en.pdf
- Gómez Galán, M. y J. A. Sanahuja (1999) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CI-DEAL

Martínez, I. y J. A. Sanahuja (2009) “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España”. Documento de Trabajo nº 38 Fundación Carolina –CeALCI.

Sanahuja, J.A (2007) “Cohesión Social: La Experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina”. Quórum, Revista de Pensamiento Iberoamericano. Verano (018). Madrid: Universidad de Alcalá.

Sanz-Carranza, A (2004) Proyectos de desarrollo y procesos participativos: intervenciones desde la ingeniería para la promoción del desarrollo humano. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Vanhoonacker, S. (2005) “The Institutional Framework”. En: Hill, C. y M. Smith (eds). International Relations and the European Union, Oxford University Press.

Información electrónica:

Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) Memorias anuales AGCI de 1990 a 2005 www.agci.cl

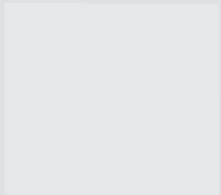
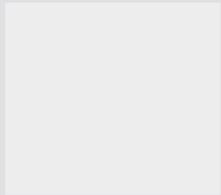
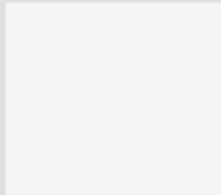
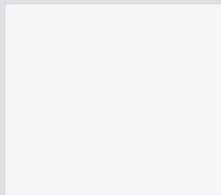
Comunicado Conjunto de la CUMBRE UE - CHILE II Viena (Austria), 13 de mayo de 2006 <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction>

Delegación de la Comisión de la UE en Chile www.delchl.ec.europa.eu

Observatorio Social de las Relaciones UE-América Latina, www.observatorioual-alop.eu

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dirección para la Cooperación al Desarrollo (CAD) <http://www.oecd.org/dac/>

SEGIB Informe de Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2012 <http://segib.org/es/node/112>



AUTORES

Antecedentes de los autores

Elizabeth Accioly. Profesora de Derecho, Universidad Lusíada de Lisboa y del Centro de Excelencia Jean Monnet de la Universidad de Lisboa. Doctora en Derecho.

Gilda Ciccí S. Profesora de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Magister en Derecho Internacional.

Roberto Durán S. Profesor de Relaciones Internacionales. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. DES doctoral en Ciencia Política.

Beatriz Hernández. Profesora de Relaciones Internacionales, Profesora Jean Monnet, Universidad Diego Portales. Doctora en Estudios Europeos. Vice-presidenta de ECSA-Chile.

Rita Lages. Profesora de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Vice-presidenta de ECSA-Chile. Doctora [©] en Derecho.

Thomas Lagathu. Ex Agregado Regional de Cooperación para América del Sur, Embajada de Francia en Chile. Cientista Político.

Pierre Lebret. Jefe de la Unidad de Política de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile. Magister en Cooperación Internacional.

Michel Leví C. Profesor de Derecho. Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Science Po Grenoble, Francia. Doctor en Derecho.

Günther Maihold. Profesor de Relaciones Internacionales. Colegio de México. Doctor en Ciencia Política.

Ana María Moure. Profesora de Derecho. Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Doctora en Derecho Europeo.

Sergio I. Moya M. Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica y Coordinador del Centro de Estudios de Medio Oriente y África del Norte de la Universidad Nacional. Doctor en Filosofía.

Jorge Alberto Quevedo F. Profesor de Estudios Europeos, Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Relaciones Internacionales.

Alberto Rioseco V. Fue profesor de Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Profesor Emérito de la Universidad de Chile.

Alonso Rodríguez C. Profesor y Director de la Cátedra de Historia de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED). Miembro ECSA/Centroamérica-Caribe. Magíster en Estudios Europeos e Integración Regional.

María Cristina Silva P. Presidenta ECSA-Chile. Investigadora y consultora en asuntos birregionales. Coordinadora de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Energía de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Alberto van Klaveren. Profesor de Derecho y Relaciones Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales y Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Doctor en Ciencia Política.

Erwan Varas. Diplomático. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Magíster en Estudios Europeos y Magíster en Relaciones Internacionales.

Iris Vittini G. Profesora de Derecho, Profesora Jean Monnet, Universidad de Chile. Fundadora de ECSA-Chile.

