



Cumbre ALC/UE: los desafíos del diálogo birregional

Oscar Schiappa-Pietra

Ex director ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

Abril, 2008

Schiappa-Pietra, Oscar (2008, Abril). Cumbre ALC/UE: los desafíos del diálogo birregional *Palestra, Portal de Asuntos Públicos de la PUCP*. En: <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=383>

**El artículo fue preparado y publicado originalmente para
"Palestra, Portal de Asuntos Públicos de la PUCP", 2008.**

Sumilla: Ante la inminencia de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe por realizarse en mayo de 2008, se halla un conjunto poco prometedor de perspectivas, puesto que la insistencia en determinados temas como el cambio climático y la lucha contra la pobreza, que se tocarán en la Declaración de Lima, ya han sido tratados con profundidad y eficacia en ocasiones anteriores. Al parecer, existe una incompreensión entre la realidad latinoamericana y el contexto actual de la UE, que observa otras regiones con mayor interés que a Latinoamérica. Temas tales como políticas inmigratorias y políticas fiscales, que son realmente los temas urgentes, son tratados superficialmente. Por eso, existe el riesgo de que la Cumbre UE-ALC sea solo un espacio para el intercambio social como tantos otros.

El contexto europeo

La Unión Europea (UE) encara condicionantes endógenos y exógenos que limitan su capacidad de proyectarse más eficazmente hacia América Latina y el Caribe (ALC). Superada parcialmente su propia crisis constitucional mediante el Tratado de Lisboa¹, su propio proceso de integración parece haber regresado al carril luego de casi dos años de incertidumbres y parálisis. La ampliación de la Unión con la incorporación de diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004 (y luego de Bulgaria y Rumania en enero 2007) ha elevado a veintisiete el número de Estados miembros y tornado mucho más compleja la gobernanza institucional. Para muchos en la última docena de ingresantes, América Latina y el Caribe constituyen una región distante y –desde la perspectiva de sus propios intereses nacionales- de poca relevancia. La UE enfrenta también el dilema de definir la eventual incorporación de Turquía y de los estados ubicados en los Balcanes Occidentales, lo cual es fuente de tensiones y disensos adicionales.

La crisis de representación dentro de la UE sigue agravándose. El perfil supranacional de la Unión se ve contradicho por su modelo institucional que privilegia las fronteras étnicas y que dentro de sus órganos otorga desproporcionada representación a estados pequeños, en detrimento de los grandes estados miembros y de las entidades regionales que se mantienen integradas a Estados (p.ej., Escocia, Bavaria, Cataluña, etc.). En tal rumbo, el reconocimiento de la independencia de Kosovo, por parte de la mayoría de miembros de la UE, proyecta señales equívocas arraigadas en la afirmación del Estado-nación como unidad

¹ Firmado el 13 de diciembre de 2007, pero previsto entrar en vigor el 1° de enero de 2009.



política medular, a contramarcha de la supranacionalidad que la UE encarna como su máxima expresión en la era contemporánea.

La declaración de independencia de Kosovo ha vuelto a mostrar las grietas del disenso dentro de la UE –evidenciada también en el recrudecimiento de las tensiones franco-alemanas- y su incapacidad para asumir liderazgo estratégico dentro de su propio continente. Hay, pues, en la UE, un grave déficit de consistencia geopolítica y de legitimidad democrática que la induce a tender a mirar más hacia adentro en procura de resolver sus propios problemas, en detrimento de su proyección hacia el resto del orbe.

La UE exhibe una paradójica inhabilidad para mostrarse como actor unificado en su política exterior hacia ciertos escenarios² y para desplegar en toda su extensión las alas de poder. Esto lo ha descrito bien Torreblanca: “Europa es la primera economía mundial, el segundo bloque comercial, el primer donante de ayuda oficial al desarrollo y, aunque se olvide, una enorme potencia militar. Por tanto, el problema de Europa no es que carezca de poder, blando o duro, sino que éste se encuentra fragmentado y, en consecuencia, es ineficaz. [...] En consecuencia, la limitación más importante del poder europeo tiene que ver con la miopía de sus líderes y, por qué no decirlo, de algunos de sus electorados”.³ Acaso más gravitante es la divergencia de intereses y perspectivas: el Reino Unido se proyecta en estrechísima alianza con los Estados Unidos; Alemania mira hacia el Este; España procura ser el enlace natural con América Latina; Francia, bajo el gobierno del Presidente Sarkozy, intenta forjar tanto un inviable eje anglo-francés cuanto una alianza mediterránea con países ajenos a la UE.

Perfil de la proyección de la UE hacia América Latina⁴

Latinoamérica y el Caribe (LAC) tienen poca gravitación estratégica para la UE y sus miembros, además, constituyen un espacio geopolítico que se encuentra bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Incluso en la dimensión comercial –determinante en esta era de economicismo- LAC representa solo alrededor del 7% del intercambio realizado por la UE. Por consiguiente, la proyección de la UE hacia LAC es poco vigorosa y carente de las pasiones en las que podrían emerger disensos. Frente a LAC, la UE se proyecta pues como un actor unificado, pero sin significativo ímpetu estratégico.

No obstante, la UE afirma con relativa consistencia al menos tres convicciones básicas en su relación con Latinoamérica: democracia y derechos humanos; lucha contra la pobreza y la exclusión social; e integración regional y birregional. Tres son los instrumentos básicos de la UE para avanzar esa agenda: a) el diálogo político birregional; b) los programas de

² A lo que contribuye la fragmentación en tres del ejercicio de la función de liderar las relaciones exteriores comunitarias (Presidencia de la Comisión Europea; Comisariato de Relaciones Exteriores y el Alto Representante para la Política Extranjera y de Seguridad Común (PESC).

³ TORREBLANCA, José Ignacio, La fragmentación del poder europeo, en: *El País*, febrero 25, 2008.

⁴ Aunque los países caribeños están integrados al mecanismo de las Cumbres ALC/UE, la relación de la UE con ellos tiene especificidades derivadas del pasado colonial, por lo que se justifica segregarlos de nuestro análisis.



cooperación regional y subregional cuyo expreso objetivo es apoyar la integración; y c) los “acuerdos de asociación” con grupos regionales, que incentivan la integración en cuanto la requieren en estado avanzado para hacerse viables. El diálogo político y los programas de cooperación también encuentran réplica en la relación bilateral de los Estados latinoamericanos con la UE, pero ciertamente bajo distinto enfoque.

La obstinación europea en promover la integración latinoamericana tiene como fundamento ideológico la visión post-westfaliana del sistema internacional, en la que el poder soberano se diluye entre variados actores y factores. “En esa visión, el regionalismo y el multilateralismo son vías para promover la gobernanza del sistema internacional, la provisión de bienes públicos globales o regionales, la paz y la seguridad, y las metas internacionales de desarrollo”.⁵

Esa variable idealista se complementa con otra de pragmatismo reactivo: nada casual es que la UE solo haya alcanzado a suscribir acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2004) que previamente habían formalizado TLC con los Estados Unidos. En esto, la UE muestra un perfil inconsistente, pues, en ambos casos, los acuerdos “de cuarta generación” incluyentes de TLC, fueron suscritos con países refractarios a incorporarse a proyectos integracionistas. “Esos acuerdos respondían a los mayores intereses económicos de esos países y, en el caso de México, al riesgo de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generase un efecto de desviación de comercio que situara a los actores europeos en desventaja”.⁶

Empero, la insistencia no es garantía de eficacia. Es difícil abogar a favor de la vigencia de la estrategia de la UE en apoyo a la integración latinoamericana, que se ha mantenido rígida a lo largo de casi tres quinquenios con tan escasos resultados. Esta estrategia responde a un modelo de integración caduco y a escenarios de integración subregionales que han mutado, en sustitución de los cuales se ha entronizado la incertidumbre y la parálisis.

El diálogo político no ha avanzado en la concertación de políticas de integración latinoamericana. La diplomacia de cumbres, caracterizada por lo prolífico de la retórica, sin contar con mecanismos de seguimiento, ha erosionado su credibilidad. A ello se añade la falta de instancias intermedias y especializadas de diálogo político, lo cual recarga a las cumbres con expectativas irrealistas. En el plano de la cooperación para promover la integración regional o subregional, los resultados son igualmente pobres, pues –entre otras variables- se carece de organizaciones de integración regional capaces de ejecutar eficazmente los programas.⁷ Tampoco se ha avanzado hacia concretar los acuerdos de

⁵ FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (2005), *Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina: hacia una nueva estrategia* (Informe final del Estudio “Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives”, realizado para la DG RELEX); Madrid, noviembre (mimeo); p. 11.

⁶ Parlamento Europeo. Documento de Estrategia *Hacia el Logro de un Verdadero Multilateralismo en las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. 27 de marzo, 2006; EP/ExPo/B/2005/18; p. 4. Aún más, dentro de la UE tiende a verse de modo auto-complaciente su obstinado énfasis en procurar la integración latinoamericana: “Sin embargo, la política de la UE ha respondido a la heterogeneidad de la región y a las opciones e intereses de los propios países latinoamericanos, a menudo divergentes, que son las que han trazado el ‘mapa’ de la integración regional de los años noventa”. *Ibidem*.

⁷ Por ejemplo, en el Proyecto Estadísticas II, financiado con una cuantiosa donación de la UE, cuyo objetivo es coadyuvar a estandarizar y mejorar la información estadística producida por los países integrantes del MERCOSUR, la debilidad institucional de este marco integrador y la falta de acuerdos administrativos para la ejecución de aquél determinan que cada órgano nacional aplique su propio tipo de



asociación con los bloques latinoamericanos. En el caso de la negociación UE-Mercosur, por voluntad expresa de las partes, su desarrollo quedó supeditado a la culminación de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Desarrollo de Doha (RDD). En el caso de la CAN, su crisis interna es el principal factor condicionante del estancamiento. A ello se añade el que los mismos factores que han trabado las negociaciones en la RDD obstaculicen el progreso hacia los acuerdos de asociación con la UE, particularmente, en el caso de Mercosur: las resistencias de aquella a efectuar concesiones en el sector agrícola desmontando su fortaleza proteccionista, a lo que se añade la resistencia del Brasil de abrir sus mercados de manufacturas, servicios y contratación pública.

La articulación real entre el capítulo comercial y los demás capítulos de los acuerdos de asociación de la UE plantea válidos cuestionamientos. Las propias normas multilaterales de comercio reducen los márgenes para la innovación; de hecho, el capítulo comercial en los acuerdos de asociación sigue la impronta del existente régimen de OMC-Plus y de los TLC suscritos por los Estados Unidos. No fluye del texto de los acuerdos de asociación la existencia de una relación positiva entre libre comercio y cohesión social o lucha contra la pobreza; igualmente, la dimensión medioambiental requiere ser abordada de modo más comprensivo. Esto ratifica la existencia de una manifiesta desconexión entre los principios y los instrumentos de las relaciones birregionales.

La Babel latinoamericana

Latinoamérica se proyecta hacia la UE y el resto del mundo como una Torre de Babel donde el disenso y la visión de corto plazo tienden a ser los rasgos predominantes. Ante la inhabilidad latinoamericana para articular de consuno una propuesta estratégica en su proyección hacia la UE, es esta la que tiende a imponer la agenda. Lo hace queriendo asignar validez *urbi et orbi* a su propio modelo integrador y, por ello, tiende a querer insistir en negociar con los bloques de integración latinoamericanos en vez de hacerlo con Estados específicos, aunque por razones de contra-balance respecto a los Estados Unidos ha suscrito acuerdos de asociación con México y Chile.

En contraste con la UE, Latinoamérica sigue anclada en visiones tradicionales de la soberanía, refractarias a modelos supranacionales, a regímenes jurídicos comunes o a integrar organismos internacionales dotados de real poder. El intergubernamentalismo sigue siendo la premisa rectora de su acción integradora. Como lo señalan Freres y Sanahuja, este regionalismo ligero es disfuncional para la armonización y convergencia de políticas, dispersa los procesos de negociación en muchos frentes, carece de visiones de consenso y proyectos claros, es elitista en cuanto carece de respaldo social significativo y sufre la ausencia de expresiones de identidad común como cemento⁸.

La falta de capacidad para ponerse de acuerdo dentro de los propios bloques de integración sudamericanos (CAN y Mercosur) alcanza niveles de franca irracionalidad que frustra los intentos de promoverlos desde la UE y pone en cuestión la estrategia de negociación de acuerdos de asociación con estos bloques. Peor aún, tal estrategia introduce un sistema perverso de incentivos que premia con notoriedad a los gobernantes que no valoran

cambio y tabla de viáticos, lo cual multiplica la complejidad operacional del proyecto y alimenta su actual fracaso.

⁸ FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (2005), *op. cit.*, p. 35.



efectivamente la integración regional ni la alianza birregional o a quienes están dispuestos a sacrificar el avance de esta por obtener réditos políticos de corto plazo. La debilidad sudamericana fortalece la posición negociadora de la UE, en cuyo lado las decisiones tienden a ser adoptadas por niveles burocráticos secundarios.

Lo que ocurre en materia de integración es común a las demás esferas de las políticas públicas: la falta de sistemas sólidos de partidos políticos que sirvan de formadores de liderazgo crea un sistema de incentivos perversos. Si el capital político de un gobernante o su agrupación es altamente fungible –previsto durar solo uno o dos periodos electorales– entonces se ahoga la perspectiva de mediano o largo plazo. Como la propia experiencia de la UE lo demuestra, los procesos de integración maduran en el largo plazo, pero ese es un horizonte inexistente en el cálculo político de los caudillos que suelen ser elegidos como gobernantes en la mayoría de países de América Latina. Esa misma experiencia ha hecho patente que el avance de los procesos de integración no constituye una causa guiada por amplio respaldo popular, y que son las dinámicas y actores económicos quienes tienden a darles impulso.

Además, las élites rentistas latinoamericanas tienen una actitud refractaria al cambio, tanto en lo tocante a la integración birregional que puede afectar intereses particulares, cuanto también –y aún más– respecto a superar la exclusión social dentro de la región con mayores niveles de desigualdad en todo el mundo. A la vez, en tiempos recientes se ha agregado, como catalizador de las tendencias anti integracionistas en Sudamérica, la fragmentación ideológica entre regímenes populistas (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, Paraguay) y quienes permanecen leales a la ortodoxia del libre mercado y el alineamiento con los Estados Unidos (principalmente Perú y Colombia).

Un agudo diplomático europeo, ante las evidencias de los pocos logros en la IV Cumbre ALC/UE, celebrada en Viena en 2006, graficó así el contraste de posturas entre ambas regiones: “los latinoamericanos no traen hecha la tarea, y en lo poco que se ponen de acuerdo, parece que se debe más a la convocatoria de la Cumbre que al interés propio”.⁹

La inclusión de los temas de lucha contra la pobreza y la exclusión en las discusiones birregionales es otra evidencia del protagonismo europeo, aunque –como veremos luego– no alcanza a darles contenido sustancial.

Escepticismo justificado

La V Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea y América Latina y el Caribe se realizará en Lima, a mediados de mayo. Como país anfitrión, recae en el Perú la responsabilidad de realizar sus mejores esfuerzos conducentes al éxito del evento en lo formal y –mucho más significativo– liderando el logro de acuerdos sustanciales que se reflejen en la Declaración de Lima a ser entonces suscrita. Desde la esfera académica, nos corresponde brindar una perspectiva fresca que coadyuve al logro de tal propósito. Al final

⁹ SANAHUJA, José Antonio (2006) “América Latina: visiones y políticas desde Europa”, en: *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1; p. 78.



de cuentas, ¿para qué se realiza tan vasta movilización de recursos y de ocupadas personalidades? ¿Justificarán los resultados del evento tanto despliegue?

Hay sobradas razones para abrigar escepticismo. El resultado de las reuniones multilaterales de jefes de Estado, frecuentes actualmente en variadas esferas, tiende a ser negativo: mucho protocolo y poca sustancia, fuera de la utilidad de encuentros bilaterales. En particular, la experiencia de anteriores cumbres euro-latinoamericanas y caribeñas ha sido poco auspiciosa. Es más, en privado los diplomáticos de uno y otro lado del Atlántico suelen referirse también al “hartazgo de las cumbres”.

La falta de resultados en el diálogo birregional es en parte producto de la falta de acotamiento del temario de cada cumbre, lo cual ha acabado reflejándose en el contenido de las respectivas declaraciones finales: la I Cumbre (Río, 1999), produjo una Declaración conteniendo 69 puntos y un documento titulado “Prioridades de Acción” que definió 55 prioridades, sin establecer un mecanismo de seguimiento. La II Cumbre (Madrid, 2002) produjo una Declaración de 83 puntos. La III Cumbre (Guadalajara, 2004) trató de innovar dividiendo la discusión en seis mesas redondas, lo que produjo una Declaración de 104 puntos. La IV Cumbre (Viena, 2006) adoptó una agenda de doce temas (acordados en la reunión preparatoria de Lima, en noviembre de 2005, en “una difícil y casi amarga negociación”, a decir de uno de los protagonistas), que acabó traducándose en una Declaración de 59 puntos, incluyendo 10 títulos y aproximadamente 25 compromisos sobre cuestiones muy diversas en 24 páginas que repiten acuerdos ya alcanzados en previas cumbres. Los rasgos comunes de todas estas declaraciones han sido su carácter enunciativo, prodigalidad verbal y falta de sustrato estratégico, así como la carencia de acuerdos vinculantes, compromisos y mecanismos para garantizar la ejecución. De otro lado, como ha anotado Sanahuja, “[e]xiste un marcado contraste entre las aspiraciones europeas de una América Latina que actúe como región y el limitado alcance de la concertación política latinoamericana”.¹⁰ A ello se añade la infructuosa duplicidad que genera el proceso de la Comunidad Iberoamericana, promovido por España.

Agenda y composición de la V cumbre ALC/UE

Como reacción a ello, para la V Cumbre, que se realizará en nuestro país, se ha acordado una agenda que solo consta de dos grandes rubros: “pobreza, desigualdad e inclusión” y “desarrollo sostenible: medioambiente, cambio climático, energía”.¹¹ Sin duda, el acotamiento de las discusiones constituye una medida loable, pero no es suficiente para garantizar el éxito del evento. Conviene revisar el contenido de esta agenda para establecer qué valor puede agregar la V Cumbre ALC/UE a tan importantes temas.

No hay duda de que el desarrollo sostenible constituye un imperativo de primer orden y que solo puede encontrar soluciones a través de la cooperación global. Específicamente en

¹⁰ SANAHUJA, *ibidem*, p. 78.

¹¹ Borrador de la Declaración de Lima, V Cumbre ALC/UE, numeral 8. El presente ensayo se basa en el texto del borrador de la Declaración de Lima disponible el 15 de marzo 2008. Previsible –y deseablemente- este borrador sufrirá variaciones al momento de ser adoptado oficialmente como Declaración de Lima, de cara a tornarlo un instrumento sustancial para el futuro de las relaciones birregionales. Sin embargo, informaciones extraoficiales sobre las discusiones preparatorias sostenidas por representantes de ambas regiones en Bruselas, a mediados de abril 2008, dan cuenta del intento de los representantes de la UE de ampliar la agenda de la V Cumbre; de sesgar el tema migratorio bajo un tono represivo; y de querer introducir el tema de la lucha contra las drogas. La pertinencia de algunos de los conceptos contenidos en el presente ensayo podría verse afectada por tales circunstancias.



lo tocante al gravísimo problema del calentamiento global, la Cumbre ALC/UE debiera avanzar en concertar criterios comunes de cara a las venideras negociaciones para adoptar un marco normativo que reemplace al temporal Protocolo de Kyoto, en línea con el Plan de Acción de Bali. Sin embargo, el borrador de la Declaración de Lima es, en esta materia, escueto, genérico y hasta insustancial.¹²

Distinto es el caso de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Mucho se ha trajinado ya en foros internacionales sobre estos temas, repitiendo conceptos hartamente conocidos y duplicando iniciativas, lo que, lejos de posibilitar avances, tiende a trivializar la materia. Aunque la cooperación global es fundamental para derrotar a la pobreza y a la exclusión, la batalla principal tiene que ser de carácter interno en cada país. La lucha por generar mayor equidad social y menos discriminación en América Latina y el Caribe implica procesos políticos internos moldeados según la especificidad de cada contexto nacional. Esto hace poco negociable en la esfera internacional esa tarea estratégica, y lleva a cuestionar qué valor puede agregar la Cumbre ALC/UE a ella. Lo fundamental ya ha sido expresado en todo tipo de foros internacionales, incluyendo las previas cumbres euro-americanas. La Unión Europea ya efectúa un aporte mayúsculo a tal tarea a través de sus programas de cooperación y poco puede agregar ahora.

Difícilmente podría discreparse de las acciones de cooperación internacional, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades previstas en el borrador de la Declaración de Lima, pero es menester subrayar que todas ellas son subsidiarias respecto a los procesos políticos internos que tienen que desplegarse en cada uno de los países latinoamericanos y caribeños para enfrentar las lacras de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Mas aún, queriendo singularizar su aporte la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, la alianza estratégica birregional ALC/UE incurre en un grave error estratégico al intentar mediante la Declaración de Lima fijar una agenda de tareas y plazos de ejecución paralelos y discordantes con lo ya pactado a nivel multilateral a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este enfoque birregional¹³, que carece de mecanismos eficaces para asegurar su ejecución, debilita la tarea de avanzar hacia el cumplimiento de los ODM y, en consecuencia, tiene efectos regresivos para las partes y para el conjunto de la comunidad internacional.

Adicionalmente, es menester considerar la numerosa composición del evento: jefes de Estado y delegaciones de 34 países de América Latina y el Caribe, más 27 de la Unión Europea. Esto limita significativamente la posibilidad de discutir nuevos enfoques políticos y promover contactos interpersonales entre jefes de Estado¹⁴; además, induce el despliegue

¹² Borrador..., *ibidem*: “Reafirmamos nuestro firme compromiso con los principios de Río 92 y con la plena implementación de la Agenda 21, los convenios ambientales internacionales suscritos para la ejecución de los mismos, en particular la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, así como la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha Contra la Desertificación” (numeral 34); y “Para el logro de los objetivos descritos nos comprometemos a impulsar: [...] 43. El pleno cumplimiento de los compromisos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la adopción del Plan de Acción de Bali, comprometiéndonos a desplegar nuestros mayores esfuerzos para una acción cooperativa de cooperación a largo plazo para la implementación de la Convención más allá de 2012” (numeral 43).

¹³ *Idem*, numeral 18. Empero, en el numeral 9 se enuncia declarativa pero insustancialmente: “Nos encontramos firmemente comprometidos con los objetivos de Desarrollo del Milenio”.

¹⁴ La extensa lista de participantes en la IV Cumbre (Viena, 2006) propició más de 250 reuniones bilaterales en tres días, lo cual fue resumido así por el anfitrión, el Canciller austriaco Wolfgang Schüssel: “cada uno habló con cada uno”. MAIHOLD, Günther (2006) La Cumbre de Viena entre América



de la diplomacia presidencial, que es efectista pero carente de sostenibilidad y de mecanismos de seguimiento. Además, tradicionalmente los jefes de Estado solo introducen cambios mínimos respecto a lo previamente negociado por sus respectivos servicios diplomáticos.

Comercio global: la gran ausencia

Paradójicamente, dos son las áreas estrechamente vinculadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión, en las que se requieren negociaciones y compromisos, pero donde la UE está muy poco dispuesta a pactar, como lo ha venido evidenciando en tiempos recientes: el impulso a las negociaciones comerciales multilaterales de la Agenda de Desarrollo de Doha y la adopción de políticas más acogedoras para los migrantes latinoamericanos y caribeños en los países de la UE.

En cuanto al comercio, la senda de negociación de acuerdos de asociación birregional promovida por la UE, además de resultar problemática para su gestación en nuestro lado del Atlántico, tiende a debilitar el impulso político requerido para culminar exitosamente la Ronda de Desarrollo de Doha (RDD). La UE tiene una enorme responsabilidad en el estancamiento de la RDD, por su obstinación en mantener políticas proteccionistas de su sector agrícola a través de altas tasas arancelarias y subsidios. ALC no debe descartar la concreción de regímenes de liberalización comercial con la UE en el marco de acuerdos de asociación, pero sin que ello signifique relegar hacia el segundo plano el proceso de negociaciones multilaterales dentro del marco de la OMC.

Resulta extremadamente preocupante que en el borrador de la Declaración de Lima, que sintetizará los acuerdos de la V Cumbre ALC/UE, se haya omitido toda referencia a la RDD y al compromiso de redoblar esfuerzos para su satisfactoria y pronta culminación. Si tal omisión no es rectificadas en la versión final de la declaración, se crearía un inaceptable retroceso respecto a lo ya consagrado en las declaraciones de las previas cumbres y se asentaría un grave precedente de erosión al multilateralismo en la esfera del comercio internacional, perjudicando particularmente a los países en vías de desarrollo, como lo son todos los de América Latina y el Caribe¹⁵. La importancia de culminar la RDD –para lo cual es requerida una actitud más comprometida con la eliminación del proteccionismo, particularmente del lado europeo– justifica largamente reiterar conceptos ya acordados en cumbres precedentes.¹⁶

Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas. Madrid, Real Instituto Elcano, ARI N° 592006; p. 4.

¹⁵ No obstante, en la Reunión de Altos Funcionarios UE-Mercosur para la negociación del acuerdo entre ambos bloques, realizada del 2 al 4 de abril 2008, en Bruselas, la falta de avances se debió en parte a que la contraparte europea reitera su posición de esperar el desenlace de la RDD para que enmarque lo que ambas partes puedan luego acordar.

¹⁶ Un adecuado antecedente, que requeriría actualización, lo constituye lo acordado en el numeral 33 de la Declaración de Viena: “Reiteramos nuestro pleno apoyo al sistema multilateral de comercio y asumimos el compromiso adquirido en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de la Organización Mundial del Comercio de concluir con éxito en 2006 las negociaciones iniciadas en Doha. Destacamos la importancia central de la dimensión del desarrollo en todos los aspectos del Programa de Trabajo de Doha, tal y como se reiteró en la Declaración de Hong Kong. Reconocemos que un resultado ambicioso y equilibrado en todos los ámbitos de la negociación es decisivo para crear oportunidades para todos los miembros de la OMC, en particular mediante una mayor integración efectiva y la plena participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio, y para proveer un ambiente seguro, estable y equitativo para el comercio y la inversión, tomando en cuenta que las aportaciones deben ser consistentes con el



Migración: clamando por realismo y compromisos

La crisis generada por el masivo flujo de migrantes latinoamericanos hacia Europa demanda dar un salto hacia el futuro precedidos por una alta dosis de realismo en las políticas inmigratorias europeas. Haciendo honor a la promesa de una alianza estratégica entre ambos lados del Atlántico, se requiere abordar la cuestión en el marco de la cooperación birregional e internacional, relegando los paradigmas unilateralistas que hasta ahora prevalecen. Europa necesita a los migrantes latinoamericanos que constituyen una fuente singular de recursos –no simplemente financieros- que coadyuvan a enfrentar la pobreza y a generar capital social en sus países de origen. Pero, la precariedad –y, literalmente, la exclusión social- a la que muchos de ellos son condenados en los países europeos donde residen conspiran contra tal propósito y vulneran significativamente sus derechos humanos¹⁷. Esto es ya demasiado grave como para relegarlo a meras referencias epidérmicas en la Declaración de Lima, cuyo actual borrador contiene varias menciones desperdigadas y carentes de norte estratégico. Si existiese una dinámica consistente de acción entre las cumbres, para dar seguimiento a los acuerdos adoptados y generar sustancia para el siguiente cónclave, algo se hubiese avanzado en materia migratoria dentro del diálogo birregional a efectos de poder consagrar esos avances en la V Cumbre ALC/UE, haciendo honor a lo estipulado en la Declaración de Viena¹⁸.

Explícitamente se está eludiendo abordar la cuestión migratoria dentro de la propia V Cumbre ALC/UE; y en las discusiones preparatorias entre representantes de ambas regiones sostenidas a mediados de abril 2008, en Bruselas, la contraparte europea sostuvo una posición “criminalizadora” de las migraciones e “instrumentalista” de las remesas, según el recuento informal de un importante diplomático latinoamericano.

Dentro de ese marco limitante, se realizó en Bruselas la Tercera Reunión de Expertos Gubernamentales Sobre Migración, el 11 y 12 de marzo, 2008. Si bien este evento formó parte del proceso preparatorio de la V Cumbre ALC/UE, su naturaleza previno alcanzar acuerdos sustanciales y específicos, vinculantes y pasibles de monitoreo, tal como quedó reflejado en el Informe Final Conjunto de aquella reunión. A la vez, bajo un perfil más promisorio, en el borrador de la Declaración de Lima se consagra el compromiso de

principio del tratamiento especial y diferenciado. En los próximos meses tendremos que abordar, por lo tanto, todas las cuestiones y comprometernos a continuar las negociaciones en el marco del "compromiso único". Continuaremos tomando en consideración las preocupaciones especiales de las economías pequeñas y vulnerables y de los Países Menos Desarrollados”.

¹⁷ “Después de todo, la adecuada integración de inmigrantes en las sociedades de acogida plantea un reto de verdaderas dimensiones constitucionales cual es asegurar que una sociedad, cada vez más plural, en sentido étnico, religioso y cultural, conserve un grado de cohesión mínima para garantizar no sólo la convivencia pacífica en el marco de instituciones y valores constitucionales compartidos, sino también la empatía y solidaridad como ingredientes esenciales de un Estado social de derecho, alérgico a cualquier forma de estratificación”. RUBIO, Ruth, Inmigrantes y contratos electoralistas, en: *El País*, Febrero 29 de 2008.

¹⁸ “Reconocemos la necesidad de ampliar los beneficios de la migración, tanto para ambas regiones como para los propios migrantes. En consecuencia, nos comprometemos a avanzar en nuestro diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de nuestra cooperación y entendimiento mutuo sobre todos los aspectos de la migración en ambas regiones y destacamos nuestro compromiso de proteger eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes” (numeral 49).



adoptar acuerdos integrales antes de 2010.¹⁹ Este es un compromiso que destaca por ser inusualmente específico dentro del diálogo birregional, pero resta ver si alcanzará cumplimiento y cuál será la sustancia que comprenda. Sería deseable que la Declaración de Lima consagrara criterios más específicos en adelante –o como orientación– a estos “acuerdos integrales”, como por ejemplo la rigurosa consideración a la posibilidad de establecer acuerdos de migración laboral temporal²⁰, y que descarte toda tentación europea de pretender dar un enfoque “criminalizador” a las migraciones irregulares.

El borrador de la Declaración de Lima contiene además una referencia genérica: dentro de las metas sociales prioritarias a ser alcanzadas en el año 2020 se consigna: “Brindar protección plena y eficaz a los derechos humanos del migrante, sin importar su condición migratoria”. Esta referencia es, además de inocua, incongruente por cuanto sugiere relegar para el año 2020 el cumplimiento de la obligación internacional de respetar los derechos humanos cuya naturaleza jurídica es imperativa (*ius cogens*), universalmente obligatoria (*erga omnes*) y de vigencia inmediata.²¹

La fiscalidad como herramienta de equidad

López-Medel ha descrito con gran precisión las raíces fiscales de la pobreza, desigualdad y exclusión en América Latina:

“Los impuestos son mecanismos para obtener ingresos pero también deben tener finalidades redistributivas y de equidad. Sin embargo en América Latina no cumplen ni una ni otra función. En diversos países no son ni la principal fuente. Especialmente en los países andinos, el peso de los ingresos recae fundamentalmente sobre los recursos naturales. Éstos son un 30% de los ingresos totales en Ecuador; un 25% en Bolivia; un 31% en México, y un 55% en Venezuela. [...]

Aunque ha aumentado en los últimos años, la presión fiscal en América Latina es bajísima (17% del PIB de media). Y particularmente, de nuevo, en los países andinos (Ecuador, Perú y Bolivia) algo que contrasta con el nivel casi europeo de Brasil (35%). [...]

Y debe prestarse particular atención al hecho de que, en radical diferencia con los países desarrollados, en los ingresos tributarios de Latinoamérica tienen un gran peso, un 56% de media, los procedentes de impuestos indirectos (que gravan el consumo y que son iguales para todos). Y es escaso, un 27%, el peso de los impuestos directos (que recaen sobre la renta

¹⁹ “De otro lado, antes de 2010 desarrollaremos una estrategia y un plan de acción birregional para la gestión ordenada de las migraciones que comprenda a países emisores y de destino de migrantes; y estableceremos un observatorio sobre trabajadores migrantes, que sustente la formulación de políticas en este campo” (numeral 27).

²⁰ “Los estimados sugieren que si los países desarrollados absorbieran un número adicional de trabajadores migrantes equivalente a sólo el 3% de sus fuerzas laborales –a través del Acuerdo General de Comercio en Servicios, modalidad cuatro, por ejemplo– se generarían ganancias anuales en remesas por US\$ 150 mil millones. Esto casi duplicaría el actual volumen oficial de remesas”. SKELDON, Ronald (2008) Migration policies and the Millenium Development Goals. Londres, Progressive Governance; p. 5. Traducción del autor.

²¹ Es incongruente con lo establecido en los principales tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos, y con lo prescrito en el propio borrador de la Declaración de Lima (numerales 27 y 49).



y se pagan proporcionalmente a los ingresos). Debe, pues, darse una mayor progresividad al sistema, lo cual es contemplado con reticencias por las élites de la región. [...]

América Latina ofrece gran desigualdad socioeconómica interna que se traduce en bajos niveles de cohesión social y un bloqueo del desarrollo. Por ello, el establecimiento de sistemas tributarios redistributivos y progresivos que, haciéndose cumplir, refuercen la confianza de los ciudadanos en sus administraciones, es una asignatura pendiente para fortalecer las instituciones y posibilitar un desarrollo verdaderamente democrático buscando mayores niveles de justicia, igualdad y progreso”.²²

Previsiblemente, el borrador de la Declaración de Lima obvia reconocer tal realidad, escudándose en una enunciación genérica sobre la necesidad de “[f]ortalecer los sistemas nacionales de recaudación fiscal [...]”. En general, todo el enfoque político subyacente en el borrador de la Declaración de Lima tiende a implicar que los problemas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión en Latinoamérica son el resultado de falta de capacidades técnicas que pueden suplirse con cooperación internacional. Consecuentemente, la Agenda de Lima -parte integrante de la Declaración de Lima- es prolífica en el ofrecimientos de cooperación europea y la propuesta de acciones técnicas, pero muda en la dimensión esencial de crear un espacio fiscal redistributivo y equitativo. El borrador de la Declaración de Lima es en esta materia más tímido y menos sustancial que el mecanismo concurrente de cooperación birregional denominado Eurosocietal, a través del cual se promueven activamente las políticas de Pacto Fiscal.

De cara al futuro

En la dimensión institucional de la asociación birregional, se requiere contar con un mecanismo que dé seguimiento a los acuerdos de las cumbres y que avance la negociación sustancial en preparación del siguiente cónclave, para que este sea un evento donde puedan confirmarse progresos significativos en la agenda birregional y se formalicen al más alto nivel oficial logros gestados entre las cumbres. La creación y eficacia de un mecanismo y proceso de este tipo constituye medida fiel del grado de compromiso político existente a uno y otro lado del Atlántico para avanzar la agenda de la “asociación reforzada”. El borrador de la Declaración de Lima relega el seguimiento de los acuerdos a diálogos sectoriales entre los ministros competentes, lo cual ha probado ya anteriormente ser un recurso ineficaz y meramente formal.

La realización de la “Cumbre paralela”, protagonizada por organizaciones de la sociedad civil pero con participación de algunos líderes gubernamentales latinoamericanos, que en el encuentro de Viena se consolidó con virtudes y defectos como parte del proceso de dialogo birregional, augura convertirse ahora en una cuestión conflictiva ante la incompreensión del país anfitrión sobre su significado como mecanismo para dar vigor y ampliar la base social de la asociación reforzada. La manifestación de esta tensión puede acabar siendo –quíerese que no- una de las notas distintivas de la V Cumbre ALC/UE.

El borrador de la Declaración de Lima pone en clara evidencia el riesgo estratégico originado en el afán de dotar de relevancia al “multilateralismo *ad hoc*” de la “asociación reforzada” ALC/UE que consiste en tender a crear una agenda paralela a la del

²² LÓPEZ-MEDEL, Jesús, Desigualdades y tributos en Latinoamérica, en: *El País*, marzo 01 de 2008.



multilateralismo global en lo tocante, de un lado, a temas de desarrollo social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y, del otro, a las negociaciones comerciales y la Ronda de Desarrollo de Doha (RDD). Desde la perspectiva de los ODM y de la RDD, el borrador de la Declaración de Lima resulta preocupante por sus efectos regresivos. En cuanto a la cuestión de las migraciones, la Declaración de Lima debiera contener orientaciones estratégicas que avancen en marcar el curso de las negociaciones que sobre la materia debieran concluirse antes de 2010.

Un aspecto en el que la cooperación birregional de la UE podría generar un impacto sustancial es en establecer un programa para la formación de líderes públicos y funcionarios estatales, para que sean catalizadores en los procesos nacionales de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, y se conviertan en los activistas de los procesos de integración regional.²³ La actual falta de liderazgos públicos en la mayoría de América Latina conspira contra el avance en esos frentes.

América Latina no valora adecuadamente el rol que cumple la UE en el escenario internacional y menos aún alcanza a inspirarse en el impresionante proceso de integración de esta para avanzar en los propios. La Unión Europea, por su parte, afronta desafíos internos y asume a América Latina y el Caribe como un horizonte de menor significación estratégica. En parte por ello mismo, la “asociación reforzada” entre ambas regiones no logra dotarse de sustancia plasmándose en un marco institucional y en compromisos mutuos que honren los tantas veces enunciados “principios y valores comunes”. La V Cumbre ALC/UE augura marcar continuidad en este discreto rumbo. Como sus antecesoras, será una nueva oportunidad de abundante protocolo e incesante resplandor de los flashes, pero de escasa trascendencia posterior.

²³ Aunque existe un antecedente fallido en esta materia -el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), que existió entre 1992 y 1999- que fracasó principalmente por no contar con un adecuado marco institucional para dotarlo de rumbo estratégico y supervisión. El objetivo del CEFIR era la formación de cuadros en el sector gubernamental y no gubernamental, privado y empresarial, en los diversos aspectos que implican un proceso de integración.