Globethics Repository

Globethics

Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del Mercosur [Summit diplomacy and public diplomacy in the bi-regional partnership since the Mercosur perspective]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Alemany, Cecilia
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-06 12:48:34
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218832

Nueva Sociedad
Separatas

Cecilia Alemany

Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del Mercosur.

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 190, marzo-abril 2004, pp. 136-150.

NUEVA SOCIEDAD

Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del Mercosur

A la diplomacia de cumbres le ha correspondido una diplomacia ciudadana que fue construyendo lazos socioeconómicos a fin de que la asociación entre regiones no resultase una mera construcción pública. Las negociaciones para una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, han tenido un marco de regateo comercial, pero también permitieron un acercamiento entre diversos actores de la sociedad civil. En este artículo se pretende tratar estos temas constructivamente, como un aporte a la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Cecilia Alemany

Una historia que contar

El proceso de globalización[1], al que ningún país ni actor social puede escapar, plantea una serie de desafíos que afectan la naturaleza misma del concepto de Estado-nación sobre el que se asientan la mayoría de las políticas públicas y los

Cecilia Alemany: máster en Prospectiva Internacional por la Universidad de París V-Sorbonne; coordinadora del Programa Integración, Mercosur y Sociedad Civil del Centro Latinoamericano de Economía Humana - Claeh; coordinadora regional del proyecto de desarrollo «Participación de la sociedad civil en las negociaciones Mercosur-UE», promovido por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción - ALOP, con el apoyo de la Comisión Europea; docente de las maestrías de Desarrollo Local, e Integración y Mercosur del Instituto Universitario Claeh, y de la Universidad de la República; secretaria ejecutiva de la Red Sur Norte.
Palabras clave: relaciones internacionales, regionalismo, bloques y tratados, Unión Europea, América Latina.
Nota: Este estudio se nutre de las discusiones y publicaciones realizadas y coordinadas por la autora para el proyecto «Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina», auspiciado por la ALOP (v. <http://www.alop.or.cr>.
1. No aludimos a una definición conceptual de globalización, sino a una expresión más de los cambios fundamentales que vive la humanidad en un periodo dado. Las «olas» de Alvin y Heidi Toffler bien pueden entenderse como eras de globalización.

modelos de interacción entre lo público y lo privado, como también entre interior y exterior. Las pautas de las relaciones entre Estados, naciones o bloques deben repensarse para modificar su dinámica. Actualmente, los vínculos entre América y Europa adquieren un perfil comercial, pero como en el pasado, no pierden el trasfondo y fundamento puramente político que acerca a estos dos continentes en un escenario internacional donde se cuestiona el multilateralismo desde la *real politik* pregonada por países miembros de la Unión Europea y por Estados Unidos.

No debe creerse que el modelo de integración europeo es monolíticamente aplicable a las diversas regiones de América Latina

Pese a las diversas interpretaciones posibles, desde una visión latinoamericanista puede decirse que más allá de las relaciones de poder de las fases de colonización y descolonización, los lazos culturales, que se traducen en tradiciones institucionales y políticas muy similares entre ambos continentes, siguen presentes con multiplicidad de matices. Desde la sociedad civil debemos integrar la dimensión histórica de este vínculo sin simplificaciones que reduzcan tales matices que hacen a la identidad latinoamericana por un lado y al sentir «europeo» por el otro. En este sentido, no debe creerse que el modelo de integración y construcción europeo es monolíticamente aplicable a las diversas regiones de América Latina.

Las raíces y multiplicidades comunes se pierden en el marco de la diplomacia tradicional, que en una era de cambios del Estado-nación debe repensarse en términos de concebir la política exterior de manera más amplia y participativa. Las reacciones de los países han sido dotar al diálogo birregional de más Estado y un más alto nivel[2], mientras tanto, en ambos continentes se reconsidera la gobernabilidad en su sentido amplio, ante los desafíos de procesos exógenos que a la vez repercuten en todos los ámbitos: la regionalización, la desterritorialización, y la transnacionalización. Las relaciones entre ambos continentes son de carácter internacional, birregional, interregional y transnacional a la vez, por lo tanto, la diplomacia tradicional se ve expuesta a otros escenarios y a la articulación con otros actores tanto en los espacios multilaterales como en los regionales o nacionales. La UE no ha sido ajena al avance de la integración en

2. Un desarrollo más detallado sobre las cumbres anteriores y los pro y los contra de esta modalidad, puede encontrarse en Christian Freres: «¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectiva de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe» en *Nueva Sociedad* Nº 189, 1-2/2004, pp. 110-124.

Las relaciones Mercosur-UE han entrado en la era de la «super-regionalización», dado que es el primer intento de formar una zona de libre comercio entre dos regiones

América Latina; más bien lo ha favorecido: en los años 90 se acerca a las regiones latinoamericanas a través de marcos de cooperación amplios y de una asociación estratégica que fortalece las relaciones comerciales y las inversiones. Ahora, casi a mediados de la presente década el comercio ha caído, la burbuja de los años 90 se ha «desinflado»[3], y se frenaron las inversiones en América Latina, especialmente en los mercados emergentes de la década anterior. Siguiendo a Stiglitz, los «felices 90» se han terminado. Las negociaciones entre la UE y el Mercosur fueron un factor de fortalecimiento para este último, en especial hacia «afuera», mientras que hacia «adentro», y sobre todo a partir de 1998, era cuestionado y se debilitaba tan rápido como había ascendido a comienzos de los 90. Al ser un interlocutor válido –pese a sus debilidades– para la UE, el Mercosur se consolidó como actor internacional.

Las relaciones Mercosur-UE han entrado en la era de la «super-regionalización», dado que es el primer intento de formar una zona de libre comercio entre dos regiones. Sus proyectos son concebidos como procesos de profundización que implican aspectos de cooperación política y una dinámica de «integración profunda» que es también parte de su política exterior. Pero no debemos subestimar que las diferencias también son muy acentuadas: la escala de desarrollo, el nivel de integración y estructuración regional, incluso el modo o el grado de preparación para encarar las negociaciones. Es evidente que en términos de madurez del proceso de integración, la UE se encuentra en un estado avanzado mientras el Mercosur está entre una zona de libre comercio con metas de mercado común y/o una unión aduanera imperfecta. Si bien ha habido avances institucionales en el fortalecimiento del Mercosur durante 2003, las asimetrías mantienen inconclusas las negociaciones hacia una zona de libre comercio birregional[4]. América del Sur tiene un revivir integracionista por el impulso político que le dan los nuevos presidentes de Brasil y Argentina, pero desde el punto de vista socioeconómico y en el corto plazo, las perspectivas no resultan tan optimistas como en los discursos; la construcción regional sigue siendo una tarea pendiente.

3. Joseph Stiglitz: *Los felices noventa*, Alfaguara, Buenos Aires, 2003.
4. D. Ventura: *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union Européenne. Les enjeux d'une association interrégionale*, L'Harmattan, París, 2003.



La ausencia de un acuerdo con la UE antes de la entrada en vigencia del ALCA beneficiará las exportaciones estadounidenses al Mercosur en detrimento de los intereses europeos

La conciliación entre las demandas sociales internas y aquellas originadas en un entorno regional y mundial, que muy probablemente seguirá dominado por la incertidumbre y la volatilidad tanto política como financiera, y por tendencias proteccionistas de los países industrializados, continuará siendo un desafío para los actores políticos, económicos y sociales de los países del Mercosur. A esta complejidad se añaden las fuertes interferencias y la necesaria sincronización con otras negociaciones: multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), hemisféricas para el Mercosur en el marco del ALCA, y bilaterales para la UE en su ampliación hacia el Este de Europa y frente a la definición de relaciones preferenciales con los países en desarrollo. Aunque no de modo explícito para todos los sectores, hoy parecen plantearse dos opciones macrorregionales dentro de la globalización: el ALCA y el acuerdo de asociación Mercosur-UE. En cualquiera de los dos casos, la región debería complementar su visión económico-comercial con perspectivas sociales y políticas, y crear instituciones supranacionales con vistas a superar su actual crisis. Esta visión pareciera estar presente en la propuesta de construcción birregional, como señala Pascal Lamy[5], cuando resume su visión de los contenidos de las negociaciones con el Mercosur desarrolladas en torno de tres ejes: diálogo político, comercio, cooperación:

> Este acuerdo abarcará un diálogo político y un pilar para la cooperación, que son de una importancia crucial. Las negociaciones sobre el diálogo político, que están muy avanzadas, nos permitirán fortalecer y profundizar nuestra relación política. Esto es esencial en un contexto internacional que está marcado por una inestabilidad creciente. Siempre que sea posible, necesitamos afirmar nuestras convicciones y posiciones comunes. Compartimos muchos valores y deberíamos darles más importancia en la escena internacional. Las negociaciones también han progresado en la parte de nuestro acuerdo relativa a la cooperación. La cooperación debería considerarse como el arma operacional, que ayuda a transformar los objetivos políticos y económicos en acciones. Nuestra cooperación está particularmente orientada al apoyo a la integración del Mercosur.

La primera opción (el ALCA) despierta resistencias dado que es percibida como la continuidad de la histórica subordinación a EEUU y como un proyecto contrario a las identidades y soberanías nacionales, aunque las ventajas de los pro-

5. Pascal Lamy: discurso del Comisionado Económico de la UE en la Cumbre del Mercosur, Montevideo, 16 de diciembre de 2003; en <http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2003/december/tradoc_115364.pdf> (en español); o en <http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles/spla201_en.htm> (en inglés).

ductores de los países del Mercosur en el nivel intrarregional estarían puestas en riesgo tanto con el ALCA como con una zona de libre comercio con la UE. En cualquiera de los escenarios futuros, una regionalización exitosa del Mercosur y su asociación con el bloque europeo permitiría negociar en mejores condiciones con la potencia del Norte. La ausencia de un acuerdo con la UE antes de la entrada en vigencia del ALCA beneficiará las exportaciones estadounidenses al Mercosur en detrimento de los intereses europeos.

Para los países del Mercosur, la asociación con la UE se basa en una cooperación política reforzada, en una cooperación birregional profundizada, en la promoción de las inversiones y en el establecimiento de una zona de libre comercio mediante la liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, de acuerdo con las reglas de la OMC, sin excluir ningún sector y teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y servicios. Los actores económicos se han anticipado ampliamente al proceso de negociación, y de hecho éste pretende continuar a través del comercio y las inversiones, lo que debería contribuir a facilitarlo y apoyarlo. Además, la UE y el Mercosur son concebidos como esquemas de integración política y económica en los que los conflictos deben resolverse necesariamente a través de la negociación y la cooperación. El refuerzo de los vínculos entre estos dos conjuntos juega por tanto un papel central en la prevención de conflictos económicos y políticos, y en la elaboración de nuevos instrumentos de regulación global. Desde el punto de vista estratégico, la conciencia acerca de los riesgos de una pérdida de protagonismo europeo en el Cono Sur ha favorecido también la elaboración de propuestas más ambiciosas para el desarrollo de las relaciones entre ambos bloques.

Es notorio que en los últimos años se han multiplicado las declaraciones y acuerdos oficiales reconociendo la importancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones

El eventual anuncio del cierre de las negociaciones para la creación de una asociación birregional Mercosur-UE en la Cumbre, posibilitará no solo un avance de la UE en relación con el rol de EEUU en las negociaciones hemisféricas, sino también la conformación de un posible eje de actores internacionales que puedan incidir conjuntamente sobre los espacios multilaterales. Por ello, el fortalecimiento de esta asociación estratégica afecta tanto a las negociaciones del ALCA como a las futuras coaliciones dentro de la OMC y la ONU. Es más, en un escenario de mayor acercamiento de la UE al Mercosur, la hipótesis de la ampliación del Consejo de Seguridad y la eventual inclusión puede cobrar fuerza y no ser efímera para la configuración del sistema internacional y para la toma de decisiones en el más alto nivel.

La diplomacia ciudadana en la construcción birregional

Es notorio que en los últimos años se han multiplicado las declaraciones y acuerdos oficiales reconociendo la importancia de la participación de la sociedad civil (SC) en los procesos de toma de decisiones, como forma de superar el llamado «déficit democrático». En muchas ocasiones, esas expresiones voluntariosas no se ven reflejadas luego sino de forma muy parcial o indirecta, cuando lo hacen. Aunque hay un déficit de democracia en la negociación formal de la integración, las sociedades y los agentes sociales tienen sus propias maneras de encarar el proceso, y llevan adelante actividades y estrategias comunes. La evidencia inicial indica que la existencia del Mercosur está produciendo transformaciones significativas en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Aunque hasta ahora ha estado ausente en las negociaciones institucionales formales, el conjunto de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las conversaciones.

Es fundamental destacar que uno de los niveles de regionalización más profundos es el de la SC. Aunque para algunos todo comienza si hay mercado o proximidad geográfica, también se podría considerar la posibilidad de alcanzar grados más complejos de integración como el de la regionalización en tanto sistema social o sistema de seguridad. En América Latina, a partir de la crisis argentina de 2001, ya nadie niega que no se puede gobernar sin el apoyo de la

población, que las prácticas de clientelismo siguen siendo típicas pero peligrosas, y que la sociedad en general continúa teniendo un rol de «control social» más allá del voto en las elecciones presidenciales. La sensación que dejan los acontecimientos en Argentina, y desde los primeros meses de 2003 en todo el mundo como reacción a la guerra en Irak, es que cuando las masas salen a las calles, es porque se está ante un problema o porque el asunto que las moviliza ya se ha desencadenado.

En diferentes etapas, los actores sociales del Mercosur reaccionaron según sus respectivas sensibilidades frente a las medidas que se adoptaron institucionalmente, y también según las consecuencias locales del proceso de integración[6]. Algunas de las condiciones para el éxito de los acuerdos de integración pasan por la forma en que se incluye a las poblaciones tanto en la toma de decisiones como en las prácticas de política local, nacional y regional. Esta consideración incluye todo lo concerniente a la sociedad civil como actor local, nacional, regional o global[7], así como a la opinión pública en general, también en sus distintas formas[8]. Las movilizaciones reflejan que la SC global y la opinión pública global son cada vez más concientes de que las decisiones en el ámbito internacional no están desconectadas de las realidades locales y nacionales, y viceversa.

Los gobiernos del Mercosur están negociando en varios frentes, la UE es uno de ellos. En el acuerdo se ponen en juego las relaciones entre ambos bloques y, por lo tanto, la posible inserción de la región y el grado en que los socios europeos abrirán sus puertas; en este sentido, también se pone en juego el destino de las poblaciones. Las sociedades del Mercosur no están informadas ni tienen mucha conciencia de ello; es de esperar que no se enteren demasiado tarde. En este aspecto los movimientos sociales tienen un rol que desempeñar bajo la condición de que puedan acceder a la información del contenido de las negociaciones. No es exagerado sostener que los temas y escenarios de negociación son conocidos por los negociadores, la clase política y dirigente (aunque no en forma suficiente), los académicos, los exportadores y algunos miembros de movimientos sociales u ONGs. El resto de la población está excluido de la reflexión

6. V. al respecto la metodología temporal con relación al *spill over* del proceso planteada en el trabajo de Lincoln Bizzozero y Jorge Grandi: «Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido sub-regional» en *Integración & Comercio* Nº 3, BID / Intal, Buenos Aires, 1997. V. tb. artículos 28, 29 y 30 del Protocolo de Ouro Preto.
7. La categoría «sociedad civil global» se integra como actor desde el hito de los eventos de Seattle, pero es una ejemplificación de un proceso que tiene sus raíces en los años 80 y 90.
8. La «opinión pública global» se incorpora como actor internacional a partir de la crisis y posterior guerra de Irak de 2003, a manera de materialización de las manifestaciones masivas en el nivel global, aunque pesa en las decisiones internacionales desde las manifestaciones contra la guerra de Vietnam.

El rol de la sociedad civil parece circunscribirse a ser objeto y no sujeto en la definición e implementación del proceso de negociación

y de la información. Este desconocimiento generalizado sobre los contenidos de las negociaciones comerciales internacionales se ve matizado cuando nos detenemos en algunos sectores de la sociedad civil en general, y en particular para el caso del ALCA, aunque muchas veces la acción se remita a un planteo ideológico y no incluya un análisis de las negociaciones. Todos estos temas están más integrados, sin embargo, en los actores sociales que participan en las instancias formales que el Mercosur da a la sociedad civil, ya que fundamentalmente ésta se encuentra representada en el nivel regional a través de los siguientes órganos: Reunión Especializada de Mujeres del Mercosur (REMM); Reunión Especializada de Intendencias y Municipios del Mercosur (REIMM); Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM); en algunos subgrupos de trabajo (SGT); y Foro Consultivo Económico Social del Mercosur (FCES).

En el FCES están representados los empresarios, los trabajadores y el llamado «tercer sector». Los representantes del tercer sector participan de manera diferente según el país de que se trate, y dicho sector es muy diverso. Sólo se establece que deben estar vinculados con la producción, lo cual es una limitación conceptual que debería replantearse. Si bien todos estos órganos en los que participa la SC son instituciones formales del Mercosur, no siempre cuentan con los fondos necesarios para su funcionamiento. Además, tienen un carácter recomendativo, o sea que las conclusiones de allí emanadas son meras sugerencias. En la cumbre presidencial de diciembre de 2003 se concretó la propuesta del documento «Objetivo 2006», presentado por Brasil a mediados de año. Allí desde el primer párrafo se planteaba la necesidad de

> Valorizar la actuación del FCES en el proceso de debate de las principales iniciativas a ser tomadas por los socios y promover eventos de divulgación y de debate volcados para organizaciones académicas y no gubernamentales. Las formas de alcanzar esa valorización deberían ser objeto de propuestas elaboradas por el propio Foro Consultivo, a ser presentadas en la Cumbre de diciembre de este año.[9]

Esta propuesta fue tomada positivamente por el FCES, que recibió «la iniciativa denominada Objetivo 2006 como una propuesta que ratifica la concepción integral del Mercosur en sus aspectos políticos, económicos y sociales e incor-

9. El FCES presenta al Grupo Mercado Común (GMC) en diciembre de 2003 (Anexo XV del Acta Nº 02/03 del GMC), Mercosur/XXV FCES/Rec. Nº 1/03, el Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común «Objetivo 2006».

pora un importante elemento para la recuperación de la agenda interna del bloque como lo es la disposición de tratar las asimetrías de desarrollo». Estas recomendaciones, que deberán materializarse para ser efectivas, fueron bien recibidas por los gobiernos del Mercosur. Los miembros del FCES deberán involucrarse con los contenidos de las negociaciones más allá de aquellos temas en los que se encuentran directamente involucrados, como el tema sociolaboral y el funcionamiento del Comité Consultivo Mixto (CCM).

Observando el proceso de integración Mercosur-UE, puede decirse que el diálogo político es un mecanismo institucional exclusivo de los poderes ejecutivos y legislativos y sus contrapartes europeas. Sin embargo es posible una interpretación mucho más amplia de lo que debiera ser el diálogo. Esto llevó a crear el CCM conformado por representantes del FCES y del Comité Económico y Social Europeo (CESE) en el marco de las negociaciones birregionales. El CCM contribuirá a garantizar la institucionalización del ejercicio de los derechos democráticos, funcionando como una instancia de carácter orgánico al acuerdo e integrado por miembros de los sectores sociales, económicos y civiles de ambos continentes.

También se han buscado otras formas de vinculación con la SC, promoviendo encuentros periódicos en ambas regiones. Mientras que en la UE ya se han llevado adelante conferencias con representantes de la SC, de los empresarios y de la comunidad académica, en los países del Mercosur no se ha convocado a ninguna instancia formal de consulta similar sobre las negociaciones con la UE, y en caso de que se hiciera, probablemente será a través del FCES. Así, el rol de la SC parece circunscribirse a ser objeto y no sujeto en la definición e implementación del proceso de negociación. Es indispensable reconocer su papel activo y convocar expresiones organizadas de la SC de ambas partes. En este sentido, la creación del Seneuropa en Brasil es un ejemplo. Se trata de un espacio de interlocución entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), donde se tratan los contenidos de las negociaciones con la UE. Fue creado en 2000[10] y se inspiró en el Senalca, organismo similar relativo a las negociaciones del ALCA creado a su vez en 1998[11].

10. Maria Silvia Portella de Castro estuvo encargada del documento nacional de Brasil en el marco del proyecto «Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina»; v. el documento completo en: <http://www.alop.or.cr>.
11. Han surgido varias coaliciones de la SC, obteniendo diferentes grados de interlocución con el gobierno brasileño en los últimos años. Portella de Castro señala que «en 2000 diversas entidades empresariales brasileñas, lideradas por la Confederación Nacional de la Industria, crearon la Coalición Empresarial Brasileña, que reúne a dirigentes de entidades y empresas de distintos sectores,

El Parlamento Europeo (PE) ha demostrado una visión estratégica en este campo, aunque no haya sido respaldada por los gobiernos de los países de la UE, cuando demandó la reactivación del diálogo político a partir de una «agenda ampliada», con participación de los gobiernos y de la SC. En el plano económico, propuso relanzar las negociaciones con el Mercosur, al margen de lo que pueda ocurrir en la OMC, así como también el fortalecimiento con más fondos de la política de cooperación para el desarrollo, y la creación de un «fondo de solidaridad birregional». El PE tuvo además reacciones solidarias concretas ante la crisis argentina, lo que demuestra que el diálogo político adoptado desde una perspectiva pragmática puede tener efectos tangibles para las poblaciones de América Latina. La contraparte del Mercosur, es decir la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) se relaciona muy débilmente con el PE y tampoco cuenta con canales formales de comunicación con el FCES, órganos que a su vez deberían involucrarse más en las negociaciones.

En el contexto de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y AL, en mayo de 2002, se realizó una serie de encuentros paralelos promovidos por la SC de ambos continentes[12]. Entre ellos se destacan el organizado por el CESE junto con el Consejo Económico y Social de España, denominado «II Encuentro de la Sociedad Civil Organizada - Europa, América Latina y el Caribe» del que surgió una declaración conjunta que resaltó la necesidad de que las OSCs jueguen un rol más activo en la construcción de los vínculos interregionales[13]. Por otro lado, la SC también se manifestó en otras instancias, como el Foro Eurolatinoamericano-Caribeño promovido por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y la Coordinadora de ONGs para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (Fongdcam) y el Ayuntamiento de Alcobendas. En este foro se encontraron más de 200 representantes de ONGs, movimientos sociales, organizaciones indígenas, de mujeres, jóvenes, etc., y en su declaración final se abogó por una asociación de estrategias basada en la solidaridad. Pero en los hechos, las respuestas de la UE en la II Cumbre fueron muy genéricas. Los contenidos para la asociación estratégica son muy poco concretos. Siguiendo los nuevos rumbos de la política internacional, se hizo hincapié en la lucha antiterrorista, pero no se avanzó en cuestiones prioritarias para América

para acompañar y evaluar las negociaciones del Mercosur, el ALCA, la CAN y la UE. La Coalición ha formulado una serie de propuestas y ha asesorado prácticamente a los negociadores brasileños en las tratativas de los acuerdos mencionados».

12. Ver J. Balbis: «Las voces de los pueblos de la Sociedad Civil de la UE, ALC ante la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno» en *II Cumbre Unión Europea - ALC, reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002*, Celare, Santiago de Chile, 2002.

13. V., para más detalles, <http://www.esc.eu.int>.

Latina: no hubo concesiones en el plano económico, y en cuanto a la cooperación al desarrollo, solo se fijaron algunas líneas de acción alejadas de las prioridades latinoamericanas, como son la lucha contra la pobreza y el apoyo a la integración regional. Tras la Cumbre de Madrid[14] los grandes pronunciamientos políticos no siempre se materializaron en avances concretos, pero de cualquier manera los actores que intervinieron en los encuentros preparatorios mantuvieron sus vínculos y de alguna manera siguieron trabajando para «incidir» en la agenda de la cumbre siguiente.

¿Una cumbre más, un tema poco común?

En ocasión de la XXV Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en Montevideo el 15 de diciembre de 2003[15], los presidentes del Mercosur, Bolivia y Chile reiteraron el carácter estratégico y prioritario del proceso de integración y renovaron su compromiso de profundizarlo como medio para promover el desarrollo económico con justicia social y el bienestar de sus pueblos, y



consideraron positivamente las recomendaciones contenidas en la Declaración de Margarita, emanada de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social, que tuvo lugar en Venezuela, del 8 al 10 de octubre de 2003. En este sentido, renovaron su determinación de combatir de forma urgente los problemas del hambre y de la pobreza, de la exclusión social y la iniquidad, enfrentando sus causas y consecuencias. Para ello, se comprometieron a continuar

14. *II Cumbre Unión Europea - ALC, reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002*, Celare, Santiago de Chile, 2002.

15. Ver <http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ComunicadosCumbresPres/Diciembre2003/Comunicado_MERCOSUR_Bolivia_y_Chile.htm>.

promoviendo políticas macroeconómicas sostenibles acompañadas de políticas sociales que posibiliten el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas. Enfatizaron la necesidad de contar con un sistema comercial internacional más abierto, transparente y menos asimétrico, que ofrezca mejores oportunidades para todos.

Por su parte, Lamy señaló que hay un amplio consenso en considerar a la desigualdad social como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y políticamente estable en América Latina. Y que desde la UE

la cohesión social deberá formar parte de nuestra asociación estratégica, junto con la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, el respeto al medio ambiente, los fundamentos macroeconómicos sólidos y la integración multilateral. Los principios están bien. Pero ahora debemos trabajar juntos para transformarlos en iniciativas concretas. La Comisión está trabajando actualmente sobre un programa birregional UE-América Latina, de 30 millones de euros para la transferencia de experiencia y de *know-how* en la definición y la implementación de las políticas sociales. La Cumbre de Guadalajara del año próximo nos dará una oportunidad para comprometernos más aún en la lucha contra la pobreza y el apoyo a la cohesión social.

Lamy también señaló que en mayo de 2004 se podría anunciar una fecha para el fin de las negociaciones con el Mercosur con miras a un pacto de libre comercio: «Nuestra esperanza es que para la hora de la Cumbre de Guadalajara en mayo seamos capaces de anunciar conjuntamente la Unión Europea y el Mercosur que estaremos en condiciones de concluir las negociaciones»[16]. Para poder anunciar la finalización de las negociaciones en la cumbre y comprometerse a terminarlas a fines de 2004, como fue convenido en el Programa de Trabajo aprobado en la Reunión Ministerial de noviembre de 2003, deberán avenirse previamente los capítulos sensibles del acuerdo. El Mercosur apuesta a un escenario birregional donde tengan plena vigencia los principios de trato especial y diferenciado que contemple las disparidades en el nivel de desarrollo económico entre ambas regiones; de zona libre de subsidios; de acceso «efectivo» a los mercados sin trabas arancelarias y de tipo técnico; de mecanismos de defensa comercial efectivos, simples y transparentes, entre otros. Solo así se podrá garantizar a los respectivos sectores productivos de los miembros del Mercosur que la liberalización del comercio –uno de los tres ejes de la negociación junto con los capítulos político y de cooperación– implique beneficios concretos para el bienestar de todos sus habitantes.

Por otro lado, el PE prevé pedir a la UE lanzar las negociaciones para sendos acuerdos de asociación que incluyan el libre comercio con los países andinos y centroamericanos en la III Cumbre, como parte de una asociación estratégica

16. Instituto de Estudios Europeos, PUC-Perú: resúmenes de prensa, «UE no prevé todavía negociar TLC con Andinos, tomado de: *RPP* 23.01.2004», disponible en <http://www.pucp.edu.pe/invest/iee/conectate/noticias/noticias_index.php?secc=2>.

entre ambas regiones. En este sentido, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la UE analizan la implementación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003, que amplía la cooperación a nuevos ámbitos de vital importancia para la subregión andina y sienta las bases para un acuerdo de asociación que incluya un área de libre comercio. Ambas partes reunidas en Quito en enero de 2004, consideraron que la ocasión más propicia para el lanzamiento de las negociaciones sería la Cumbre de Guadalajara.

Desde la perspectiva del Sur, en la Cumbre del Mercosur, a fines de 2003 los presidentes «se congratularon por la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, que abre una nueva etapa en la integración de la región con la certeza que redundará en beneficios para la población de ambos bloques». Patten considera que el Mercosur ha logrado progresos significativos en el campo comercial, ejemplo que deben seguir los integrantes de la CAN y los países de Centroamérica «para poder promover la integración». La llegada de Lula al poder también da fuerza a una de las alternativas al ALCA que se promueve desde el Sur, el Área de Libre Comercio de Sudamérica (Alcsa), que suma al Mercosur los países de la CAN. La alianza con los países andinos es estratégica, y políticamente significa la unificación del continente. Esta zona de libre comercio lleva varios años en proceso de negociación y se pretende acordarla antes de que se consoliden los borradores de las negociaciones del ALCA.

Brasil, además, tiene en esta etapa una responsabilidad especial en las negociaciones con EEUU, sea en el ámbito del ALCA o del denominado «4+1», por su dimensión económica y porque comparte con Washington la presidencia de la instancia negociadora hemisférica. Pero junto con Argentina, también tendrá la posibilidad de ejercer una influencia significativa en los alcances que finalmente tengan las negociaciones en la OMC y con la UE, en especial –aunque no exclusivamente– en materia del acceso a mercados y de las reglas de juego que se apliquen al comercio agrícola y a los servicios. Con más de una década en el Mercosur, Brasil parece estar dispuesto a asumir los costos del liderazgo regional. En la III Cumbre se verá si la UE está en condiciones de cargar con los suyos al anunciar la inminente zona de libre comercio con el Mercosur. Pareciera que algunos líderes representantes de los países defensores de la Política Agrícola Común, están dispuestos a ampliar las cuotas de exportación a los países del Mercosur. Si esta posibilidad se traduce en acuerdos en la mesa de negociaciones, podría haber grandes anuncios en Guadalajara que trascenderían lo discursivo.

Luego del primer año de gobierno de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, se espera apreciar a través de iniciativas concretas y no solo de pronunciamientos retóricos, si el futuro liderazgo presidencial de ambos países tendrá la capacidad de articular respuestas conjuntas que sean funcionales a la dimensión de los desafíos. Uno de los pronunciamientos políticos de mayor relevancia de ambos presidentes fue el llamado Consenso de Buenos Aires, lanzado en octubre de 2003, donde reafirmaron su compromiso con la agenda social y de desarrollo, y ratificaron su opción estratégica por el Mercosur, del que expresaron que «es un instrumento privilegiado de negociación que supera lo comercial».

Por todo lo anterior, pareciera que actores tanto públicos como privados de ambos continentes consideran que la agenda social está sobre la mesa y no debe separársela de la agenda exterior ni de la construcción de los procesos de integración. El tema de la cohesión social, por lo tanto, no es tan extraño ni ajeno a las preocupaciones diarias de los jefes de Estado y de las dos regiones, y tampoco es exterior a los movimientos sociales y mucho menos a la población en general. Lo novedoso es apreciar que en ámbitos donde tradicionalmente imperó la «forma» sobre el «contenido» se toquen temas tan sensibles. Algunos temen que esa *presidencialización* de los temas sociales los torne frívolos; lo mismo podría temerse de los «listados» de la Agenda Ética Pendiente en América Latina o los Objetivos del Milenio universalmente defendidos. El excesivo tratamiento de un tema puede trivializarlo, pero las OSCs de Europa y América Latina deberían congratularse de que un tema considerado durante la década pasada como de reclamo permanente ante las políticas y discursos economicistas y simplificadores de la reforma estructural de los años 90, ahora convoque a las más altas autoridades y se encuentre íntimamente ligado a una visión integral del desarrollo. La Cumbre de Guadalajara tratará sobre las formas de emprender ese desarrollo pendiente con equidad y abriendo mercados. En las tratativas de la UE con el Mercosur los negociadores aún discuten sobre cómo encarar los temas relativos al desarrollo y el tratamiento de las asimetrías. Estas novedosas preocupaciones en las negociaciones comerciales deberán ser coherentes en su implementación con lo que se acuerde en Guadalajara en el nivel presidencial. Por lo visto, como sociedades nos lleva años sumar conceptos para encontrar caminos de crecimiento e integración propios, no solo para las economías sino también para las sociedades.