

UN ENFOQUE DISTINTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LA COHESIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

*A DIFFERENT APPROACH TO REGIONAL INTEGRATION:
SOCIAL COHESION IN THE EUROPEAN UNION
AND LATIN AMERICA*

Jamile Bergamaschine Mata Diz¹

SUMÁRIO: 1 Introducción. 2 La cohesión social en los procesos de integración: breve aproximación. 3 La cohesión social en la Unión Europea. 4 La cohesión social en la Comunidad Andina de Naciones. 5 La cohesión social en el sistema de integración centroamericano. 6 Un fondo de cohesión para el MERCOSUR. 7 La Cumbre de Guadalajara y las cuestiones relacionadas con la cohesión social en las relaciones Eurolatinoamericanas. 8 Conclusión.

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo analisar os processos de integração e/ou de cooperação que estão em curso na Europa e na América Latina, a partir da perspectiva de fatores que vão além das questões puramente econômicas. Ao marco da formação dos processos de integração – tanto no continente europeu como na América Latina, bem como nas relações birregionais –, somam-se os elementos comerciais de solidariedade e coesão social, criando as condições necessárias para enfrentar as disparidades que podem surgir no contexto de um processo sub-regional. Neste contexto, a análise dos diversos mecanismos utilizados pelos países que fazem parte de uma parceria mais profunda, seja na Europa ou na América Latina, permitirá estabelecer hipóteses sobre como obter uma maior coesão social que permita a estes países alcançar um desenvolvimento social mais justo.

PALAVRAS-CHAVE: Coesão social. União Europeia. América Latina.

RESUMEN: El presente trabajo tiene como objetivo analizar los procesos de integración y/o cooperación que se están llevando a cabo en Europa y América Latina bajo la perspectiva de elementos que van más allá de las cuestiones meramente económicas. En el marco de la conformación de los procesos integradores – tanto en el continente europeo como en el latinoamericano, así como en las relaciones birregionales – se añaden al intercambio comercial elementos de solidariedad y cohesión social, creando las condiciones necesarias para tratar de corregir las disparidades que puedan surgir en el ámbito de un proceso subregional. En dicho contexto, el análisis de los distintos mecanismos utilizados por los países que forman parte de una asociación más profunda, sea en Europa o en América Latina, permitirá establecer los supuestos sobre cómo se puede alcanzar una mayor cohesión social que posibilite a dichos países, a su vez, lograr un mayor desarrollo equitativo.

PALABRAS CLAVE: Cohesión social. Unión Europea. América Latina.

ABSTRACT: The present work analyzes the processes of integration and/or cooperation that are occurring in Europe and Latin America, from a perspective of elements that go beyond merely economic issues. To the milestone of the formation of the integrating processes - both in Europe and Latin America, and in bioregional relations - commercial elements of solidarity and social cohesion are added, creating the conditions necessary to correct the disparities that can arise in the scope of a subregional process. In this context, analysis of the different mechanisms used by the countries that form part of a deeper association, whether in Europe or in Latin America, will enable assumptions to be established regarding the way in which greater social cohesion can be achieved that will enable these countries to obtain a more equitable development.

KEY WORDS: Social cohesion. European Union. Latin America.

1 Introducción

La situación de empobrecimiento y miseria vivida por los países que conforman los procesos de integración subregionales en América Latina (AL) es un hecho innegable. Casi la totalidad de los países latinoamericanos enfrentan problemas relacionados con la injusta distribución de riquezas; aunque la situación socio-económica ha mejorado sustancialmente, todavía configura un cuadro regional que plantea desafíos vinculados a temas tan importantes como la viabilidad misma de los países, por no hablar de los problemas vinculados con la discriminación de género, la esclavitud, la trata de personas, etc. que señalan la ausencia de una dimensión social en los Estados y, por ende, en los propios procesos de integración y cooperación en curso.

La definición de cohesión social así como sus características derivan de las propuestas originadas a partir del proceso de integración europeo, donde se busca corregir las disparidades regionales, creando un ambiente favorable para el desarrollo de todos los Estados miembros de esta organización supranacional, conforme analizaremos en los apartados siguientes. Es redundante decir que los procesos latinoamericanos encuentran dificultades para determinar una política de cohesión, una vez que ellos carecen de las condiciones financieras, políticas y sociales básicas para la implantación de dicha política.

El concepto de cohesión social conlleva un contenido de progreso, de búsqueda de una sociedad más justa y equitativa, con la plena promoción de las sociedades civiles. En dicho contexto, la integración entre países no debe ser considerada como una variable exógena al desarrollo, sino más bien un instrumento y una palanca para el propio desarrollo nacional; es el eje articulador de las agendas internas y externas de los países para generar sinergias y fortalezas tanto nacionales como subregionales y así poder enfrentar los retos del actual proceso de globalización. Asimismo, busca profundizar la integración comercial sentando las bases de un modelo renovado de mercado común, para lo cual es necesario recuperar la noción de desarrollo en una perspectiva de competitividad pero también de inclusión social. Finalmente, se propone vigorizar la cooperación política para fortalecer la cohesión social de las sociedades y lograr una mayor gravitación externa.

Asimismo, se puede observar que la dimensión social de los procesos de integración subregionales latinoamericanos no han merecido un cuidadoso análisis por parte de los Gobiernos, de los estudiosos y de los políticos por el sencillo hecho de que estos procesos se encuentran en etapas de mero intercambio comercial, aunque no se puede ignorar que desde el Tratado de Roma, la cohesión social ya representaba (aun con menor amplitud) un punto clave para el avance del proyecto integracionista europeo.

El debate entre el desarrollo y la integración partirá, en el supuesto de las regiones integradas, de las necesidades de disminuir las asimetrías entre los componentes estatales que conforman los procesos además de suplir las carencias existentes en el seno de cada uno de estos componentes. Resulta imprescindible, por lo tanto, compatibilizar el enfoque de *crecimiento hacia afuera*, con el del *crecimiento hacia adentro*. Para ello debe lograrse una inserción internacional de los países latinoamericanos con base en la equidad y en el desarrollo con inclusión social. Para ello, los diseñadores de los procesos de integración en curso en la AL deberían sumar esfuerzos en el sentido de crear las condiciones necesarias para la promoción del desarrollo y de la equidad entre los países asegurando, a su vez, inversiones estratégicas en capital humano, social y natural de los países,

que potencien a las personas, instituciones y territorios en la búsqueda de equidad y cohesión social para hacer viables las políticas económicas, mejoren la competitividad de las regiones, aseguren la redistribución de los resultados del crecimiento económico y generen mejores condiciones para la gobernabilidad democrática².

En el presente estudio pretendemos analizar, concisamente, la cohesión social aplicada en los procesos de integración de la Unión Europea (UE), del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), así como examinar la cohesión a partir de su inserción en la agenda de negociaciones de las Cumbres Eurolatinoamericanas. Asimismo, queremos poner de relieve que nuestra intención es demostrar cómo la integración entre países puede favorecer a la generación de un área de desarrollo social entre los ciudadanos, destinatarios finales de cualquier proceso integrador.

2 La cohesión social en los procesos de integración: breve aproximación

En un proceso de integración el concepto de equidad y cohesión deja de ser un concepto nacional para transformarse en un concepto de la región. Como bien señala Lázaro de Araujo al determinar el concepto de cohesión en la Unión Europea, la cohesión puede ser definida como:

la fuerza que se manifiesta en la decisión política de mantener unidos los países y regiones que integran la Unión Europea, compartiendo objetivos y poniendo en prácticas unas políticas comunes tendientes a aproximar los valores de determinados indicadores económicos, sociales y territoriales representativos de la pertenencia a una entidad supranacional que aspira a que sus ciudadanos disfruten de similar nivel de vida, de bienestar y de oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que resida. (Lázaro de Araujo, 2004, p. 191).

Partiéndose de esta definición, que a pesar de aplicarse a un proceso de integración específico puede ser extendida a otros tipos de integración, debemos señalar la importancia de conformar un plan de acción para los procesos de integración latinoamericanos que tengan como base, justamente, estos valores mutuos a compartir igualmente entre los miembros, aunque habrá que considerar las desigualdades regionales.

Podemos decir también que la cohesión es concebida como el fin último de un proceso de integración social, y en un marco de regionalización está orientada a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las áreas menos favorecidas, con la idea de que las grandes desigualdades son intolerables en una comunidad que se precie de tal. La existencia de desequilibrios indicaría que está subutilizándose el potencial humano y no se están aprovechando oportunidades económicas que podrían beneficiar al bloque en su conjunto.

Asimismo, la cohesión contiene una dimensión geográfica que es relevante en tanto impulsa la reducción de disparidades y la convergencia de las rentas básicas por medio de un aumento del crecimiento del PBI, de la competitividad y del empleo, con la idea subyacente de que la libre movilidad de factores va a traer aparejado un aumento de oportunidades para todos.

La cohesión social implica de este modo una dimensión de solidaridad que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir las fallas del mercado y de sistemas de diálogo social. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tornándose un complemento necesario y superador de las políticas sociales sectoriales y focalizadas, y brindándoles un objetivo integrador (González Cravino, 2004).

El fomento de la cohesión social exige la reducción de las disparidades que surgen como consecuencia del desigual acceso a las oportunidades de empleo y la distribución del ingreso. Las consecuencias de esta desigualdad son: marginación de algunos segmentos de la sociedad, desocupados de larga duración, jóvenes y pobres.

Para aumentar la cohesión hay que introducir cambios económicos, pero ellos no son un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo sostenible tomando en cuenta que la cohesión y la diversidad no son objetivos contrapuestos sino que pueden reforzarse mutuamente. La política para la cohesión tiene como principio el no confiar exclusivamente en las fuerzas del mercado para el logro de los niveles necesarios de crecimiento económico dentro de la región, y complementarlas con el concepto de equidad para las regiones y los individuos que las pueblan. Por otro lado, hay

que destacar que no todas las políticas sociales conducen a la cohesión, imprescindible para el equilibrio y la equidad de un proceso de integración subregional.

Las diferencias entre los Estados Miembros, las regiones y los grupos sociales tienden a aumentar o a disminuir con el paso del tiempo. En su reducción se plantea la convergencia de políticas por medio de la fijación de objetivos comunes entre los Estados Miembros orientada a mejorar, en términos relativos, la situación de las zonas más débiles, en relación con otras regiones y con los grupos más privilegiados.

Las políticas de cohesión contribuyen a consolidar el modelo comunitario en distintos niveles³:

i) Económico: reducen disparidades entre países y regiones, permitiendo que la mayor parte de la población contribuya al crecimiento económico.

ii) Social: mejoran el acceso al empleo, por medio del fomento a la reconversión y desarrollo y la creación de puestos duraderos.

iii) Político: refuerzan la idea de solidaridad comunitaria, creando un marco de oportunidades, tanto adicional como complementario del nacional.

Por lo tanto, la interdependencia entre la cohesión social y la integración regional se justifica por la finalidad misma de los movimientos de acercamiento entre los países de una determinada área.

3 La cohesión social en la unión europea

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero – CECA, en 1950, representó la formación de un tipo diferenciado de integración interestatal, cuya principal novedad jurídica fue el establecimiento de instituciones supranacionales y de un sistema jurídico común. El avance del proceso comunitario europeo conoció una espectacular evolución, pudiendo ser comprobado tal hecho por el interés que despiertan las materias relacionados con el continente europeo integrado.

La entrada de doce nuevos países supuso un desafío a los idealizadores de la nueva Europa. La solicitud de Turquía, realizada en 2004, también puede ser apuntada como un elemento de reflexión sobre el futuro de la UE. Todos estos temas demuestran como la UE, a pesar de los innegables avances obtenidos los últimos años, se halla inmersa en un profundo debate que puede ser resumido en dos ejes fundamentales: ampliación y profundización.

La ampliación de la Unión Europea a 27 Estados miembros representa, como afirmamos anteriormente, un reto sin precedentes y desafía el equilibrio actual de la política regional. El tercer informe sobre la cohesión económica y social efectúa propuestas concretas para la política regional posterior a 2006. La Comisión basa sus propuestas en la situación socioeconómica de la Unión, así como en el estudio del impacto de la política regional, otras políticas europeas y políticas nacionales.

La cohesión económica y social es uno de los objetivos prioritarios de la UE desde hace varios años, ya que el fomento de la cohesión en la Unión favorece un desarrollo armonioso, equilibrado y perdurable de las actividades económicas, crea empleo y contribuye a la protección del medio ambiente, así como a la eliminación de las desigualdades y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Con el fin de contribuir al esfuerzo de cohesión económica y social, la Comisión ha creado una serie de instrumentos financieros: los Fondos Estructurales y el Fondo de cohesión, destinados a cofinanciar en los Estados miembros las intervenciones regionales u horizontales (Molina del Pozo, 2002).

Como tal, no se puede negar la importancia de los Fondos de Cohesión y estructurales para el avance del proyecto integracionista. Es manifiesto que la política de cohesión económica y social produce efectos positivos en los territorios de la Unión Europea que se encuentran en situación de dificultad, aunque persisten importantes disparidades socioeconómicas entre los Estados miembros y entre las regiones. Estas divergencias de riqueza y dinamismo han sido causadas por deficiencias estructurales en algunos factores decisivos para la competitividad, como las inversiones en infraestructura física, la innovación y los recursos humanos. Por esa razón, los Estados miembros y las regiones tienen necesidad del apoyo de las políticas comunitarias para superar sus condicionantes, desarrollar sus ventajas comparativas y evolucionar mejor en un entorno cada vez más competitivo.

De manera general, la política de cohesión comunitaria tiene básicamente tres objetivos (Birle, 2004):

- i) Fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas, dotándolas de equipamientos básicos y favoreciendo las inversiones;
- ii) Apoyar la reconversión económica y social en las zonas con deficiencias estructurales (áreas agrícolas, territorios superpoblados, etc.);
- iii) Fomentar los sistemas de formación y fomentar el empleo, combatir el desempleo juvenil y el desempleo prolongado, entre otros.

Con el fin de contribuir al esfuerzo de cohesión económica y social, la Comisión ha creado una serie de instrumentos financieros: los Fondos Estructurales y el Fondo de cohesión, destinados a cofinanciar en los Estados miembros las intervenciones regionales u horizontales y que pueden ser conceptualizados como:

→ Fondo de Cohesión: prevé el refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad mediante la financiación equilibrada de proyectos, de fases de proyectos técnica y financieramente independientes, y de grupos de proyectos vinculados que formen un conjunto coherente en lo relacionado con el medioambiente y con las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte.

→ Fondos estructurales: divididos en Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que contribuye fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales; el Fondo Social Europeo (FSE), que interviene esencialmente en el contexto de la estrategia europea de formación profesional y empleo; la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que contribuye al desarrollo y al ajuste estructural de las zonas rurales menos desarrolladas aumentando la eficacia de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas; y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), que presta apoyo a la evolución estructural del sector de la pesca.

Como pone de manifiesto el Tercer Informe sobre la política de cohesión en la UE (también conocido como Informe Barnier),

la política de cohesión - que es uno de los pilares de la construcción europea junto con el mercado único y la unión monetaria - es la única política de la Unión Europea que se ocupa explícitamente de las desigualdades económicas y sociales. Es, pues, una política muy específica que implica una transferencia de recursos entre los Estados miembros a través del presupuesto de la Unión Europea con el fin de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible por medio de la inversión en las personas y en el capital físico.

Sigue el Informe señalando que,

Eso significa asimismo que el concepto de cohesión que se ha aplicado a escala europea no ha sido un concepto pasivo que redistribuye la renta sino una política dinámica que trata de crear recursos seleccionando los factores de competitividad económica y de empleo, especialmente allí donde el potencial inutilizado es elevado.⁴

Específicamente en cuanto al fondo de cohesión, podemos decir que éste viene, desde su creación en la década de los 90, disminuyendo las disparidades de renta entre Estados miembros y regiones. El producto interior bruto (PIB) y la productividad aumentan más rápidamente en los cuatro países beneficiarios de los Fondos de Cohesión (España, Grecia, Irlanda, Portugal) que en el resto de la Unión Europea. La subida es especialmente elevada en España e Irlanda y más modesta en Portugal y Grecia. A pesar de todo, subsisten grandes diferencias entre Estados. En Grecia y Portugal, el PIB per cápita se sitúa aún en torno a un 70% de la media comunitaria. Sin embargo, no hay duda alguna de que la contribución de los Fondos Estructurales alimenta el crecimiento de los cuatro países de la cohesión: 1,5% en España, 2% en Grecia, casi 3% en Irlanda y más de 4,5% en Portugal. Durante el último decenio, los intercambios comerciales entre estos cuatro países y el resto de la Unión se duplicaron. En término medio, cerca de una cuarta parte de los gastos estructurales regresa al resto de la Unión en forma de importaciones, siendo Alemania el primer beneficiario⁵.

A un nivel inferior al nacional, las regiones menos desarrolladas seleccionables para el Objetivo 1⁶ se beneficiaron de un crecimiento anual del 3%, frente a algo más del 2% en la Unión. Sin

embargo, el proceso de recuperación varía mucho de una región a otra. Aparte de los cuatro países de la cohesión, el escaso crecimiento nacional retrasa el desarrollo de las regiones del Objetivo 1. Si el crecimiento del PIB de los nuevos Estados federados alemanes es equivalente a la media comunitaria, el de las regiones del Mezzogiorno italiano es inferior. Lo mismo ocurre con las antiguas regiones industriales. Aunque situadas fuera del Objetivo 1, las regiones del Noreste de Inglaterra, las regiones septentrionales de Alemania y las regiones muy débilmente pobladas del norte de Suecia vieron su PIB per cápita anual aumentar más rápidamente que la media comunitaria desde 1994.

En cuanto al futuro de la política de cohesión, el III Informe citado anteriormente explicita los cuatro principales retos a afrontar los problemas del futuro:

a) La Europa ampliada - La ampliación de la Unión a 25 Estados miembros y, posteriormente, a 27 o más representó un reto sin precedentes para la competitividad y para la cohesión interna de la Unión. Como se muestra en este informe, la ampliación entraña un aumento de la diferencia de desarrollo económico, un desplazamiento geográfico del problema de las disparidades hacia el este y una situación del empleo más difícil: las disparidades socioeconómicas se duplican y el PIB medio de la Unión podrá disminuir un 12,5%;

b) El Reforzamiento de las prioridades de la UE - En un intento de mejorar los resultados de la economía de la UE, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión reunidos en Lisboa en marzo de 2000 expusieron una estrategia encaminada a hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más próspera y más competitiva del mundo de aquí a 2010. El Consejo de Niza de diciembre de 2000 tradujo los objetivos de Lisboa en relación con la reducción de la pobreza en una estrategia coordinada de la UE para la integración social. En el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001, se amplió la estrategia de Lisboa, poniendo un nuevo énfasis en la protección del medio ambiente y en el logro de una pauta de desarrollo más sostenible;

c) La promoción de un desarrollo más equilibrado y sostenible - El aumento de la competitividad regional mediante inversiones bien orientadas en toda la Unión y la creación de oportunidades económicas que ayuden a los individuos a utilizar sus capacidades reforzarán, pues, el potencial de crecimiento de la economía de la UE en su conjunto en beneficio de todos. Garantizando un reparto más equilibrado de la actividad económica en la Unión, la política regional contribuye a reducir las presiones de la concentración excesiva, de la congestión y de los estrangulamientos;

d) Una renovada cooperación para la cohesión - la reforma de la política de cohesión también debería brindar la oportunidad de aumentar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad política. Para ello es necesario ante todo definir un enfoque estratégico para esta política que exponga sus prioridades, garantice la coordinación con el sistema de gobernanza económica y social, y prevea un examen periódico y transparente de los progresos realizados.

También las perspectivas financieras para el período 2007-2013 hicieron hincapié en la necesidad de seguir estimulando la política de cohesión social y determinaron que la puesta en marcha de los temas prioritarios se organizará en torno a un marco simplificado y más transparente en el que los programas de la futura generación se agruparán en tres apartados: *convergencia; competitividad regional y empleo; cooperación territorial.*⁷

En definitiva, la política de cohesión aplicada por la UE desempeña un valioso papel en la lucha contra las causas subyacentes de las disparidades de renta y de empleo existentes en el seno de la Unión. Mientras que las políticas de los Estados miembros que implican un gasto público tienen por objeto principalmente suministrar servicios básicos y mantener la renta, la política de cohesión de la UE centra sus esfuerzos en la reducción de las disparidades estructurales que afectan directamente a la competitividad económica de las regiones, al desarrollo sostenible, a la infraestructura de transportes y a la empleabilidad de los individuos.

4 La cohesión social en la comunidad andina de naciones

El Acuerdo de Cartagena firmado en la ciudad de mismo nombre en mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile⁸, Ecuador y Perú, al cual adhiere Venezuela en febrero de 1973⁹ constituye otro ejemplo de un sistema de integración en América Latina, al crear el entonces Pacto Andino que reunía los países mencionados en un intento de conformar un acuerdo subregional con objetivos comunes

(Proaño Rivas, 1995). Como proceso destinado a la formación de una comunidad jurídica, política, económica y cultural, la experiencia andina pasa por problemas semejantes a los enfrentados por el MERCOSUR, aunque en marzo de 1996 se consigue crear la Comunidad Andina a través del Protocolo de Trujillo, suscrito por los Presidentes andinos con ocasión del Octavo Consejo Presidencial celebrado en la ciudad de Perú, y que viene justamente a reemplazar el Pacto Andino de 1969 (IRELA, 1999).

El Tratado creador del proceso de integración andina fue considerado por muchos como un complejo sistema de asociación económica, que ha mantenido vínculos de subsidiariedad jurídica con la ALALC, tanto en lo que se refiere a la liberación del comercio subregional y al establecimiento de un arancel externo común, como en lo atinente a la armonización de las legislaciones y a la programación conjunta del desarrollo industrial¹⁰.

Un esquema tan ambicioso y dinámico de adopción y aplicación de normas comunes requirió, a su vez, el diseño de una infraestructura organizativa a la cual se le atribuyeron las competencias correspondientes a la dimensión de la tarea. Se crearon los órganos principales y auxiliares, como la Comisión y el Tribunal, calificados como los órganos principales. En un claro intento de determinar los objetivos del proceso de integración andino y desde el punto de vista organizacional, el artículo 48 del Acuerdo de Cartagena definió a la Comunidad Andina como una organización subregional con personalidad jurídica internacional compuesta por un lado por los cinco Estados Soberanos y por el otro, por los órganos e instituciones que conforman el denominado "Sistema Andino de Integración"¹¹.

Sin embargo, hay que destacar que esos años fueron productivos en términos institucionales. La Corporación Andina de Fomento, creada al tiempo de la suscripción del Acuerdo de Cartagena (1969), se fue desarrollando hasta convertirse en la institución financiera que más recursos canalizó a la subregión andina, por encima del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Por esos años se creó el Fondo Andino de Reservas y, aunque su capital es relativamente modesto, realizó significativas intervenciones de urgencia en apoyo de Perú, Ecuador y Bolivia en la década de los 90.

Además, existen tres instrumentos importantes para la promoción del desarrollo económico, social y cultural en la región. Forman parte del Sistema Andino de Integración (SAI) el Convenio Hipólito Unanue, cuya adscripción a la estructura institucional de la CAN se produjo por medio de la Decisión 445, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 10 de agosto de 1998. También integra el SAI el Convenio Simón Rodríguez, definido como "el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina" por su Protocolo Modificatorio, suscrito el 24 de junio del 2001 por los Cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que entrará en vigencia cuando culmine su ratificación. Mientras dura este proceso, la Secretaría General de la CAN asumirá las funciones de Secretaría Técnica de este convenio. En lo que respecta al Convenio Andrés Bello, si bien no integra la estructura institucional de la CAN, coordina y desarrolla actividades de interés común con la Secretaría General de la CAN, de conformidad a un Acuerdo de Cooperación suscrito el 2 de septiembre de 1998.

De modo general y sin ánimo de agotar el tema, podemos describir dichos Convenios como:

a) Convenio Andrés Bello - es un acuerdo cuyos orígenes se remontan a enero de 1970 y del que forman parte países como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú y Venezuela. Tiene como finalidad primordial realizar esfuerzos conjuntos en favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura. De modo que, entre otras medidas, los Estados partes del Convenio deberán fomentar el otorgamiento de becas recíprocas; reconocer los estudios primarios o de enseñanza general básica y de educación media o secundaria, mediante tablas de equivalencia que permitan la continuidad de los mismos o la obtención de los certificados correspondientes a cursos, niveles, modalidades o grados aprobados en cualquiera de ellos y reconocer los diplomas, grados o títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por instituciones de educación superior de cada uno de ellos, a los solos efectos del ingreso a estudios de especialización, máster y doctorado.

La dimensión humana del desarrollo ha constituido una prioridad desde su nacimiento, y después de la adhesión de España se firma un nuevo Tratado que determina en sus disposiciones que los Ministros de Educación deberán tener presentes los cambios que se observan en las relaciones internacionales en el campo de la educación, ciencia, tecnología y cultura con énfasis en la integración regional y la dimensión humana. Todas las actividades del CAB están dirigidas a este componente humano, principalmente si tomamos en consideración las ideas debatidas en la Cumbre Mundial del Desarrollo Social (1995), "donde se estableció que la principal prioridad constituye el ser humano como centro y finalidad de los proyectos de desarrollo." (Vittini, 2004, p. 73).

Tampoco se pueden dejar de mencionar los estudios llevados a cabo por las instituciones pertenecientes al CAB, cuya principal función es analizar cómo la integración puede auxiliar en el tratamiento de las asimetrías, y cómo la educación y la cultura desempeñan la labor de impulsar la cohesión social entre los pueblos¹². Como ejemplo, podemos citar el proyecto “Ciudadanos sin frontera” del Instituto Internacional de Integración (2003, Venezuela), vinculado al CAB, donde se manifiesta la preocupación hacia el binomio desarrollo-integración al determinar que “La integración es un proceso vital para regiones como la nuestra en las que el incremento de la pobreza y las desigualdades amenazan la convivencia cotidiana, los sistemas democráticos y toda posibilidad de generar un proyecto común, porque frente a esas realidades crecen la desconfianza, la xenofobia y el oportunismo de los poderosos que encuentran en la fragmentación social y cultural la vía reproductora de sus propios privilegios en un orden injusto, discriminatorio y violento. En este desalentador contexto, la integración es una alternativa sostenible de autodeterminación de los pueblos que requiere actores, tiempos y espacios concretos para su materialización. No basta que se hable de ella o que se legisle favorablemente, sino que necesita ser traducida a una cultura participativa, incluyente y progresista, partiendo de lo que cada uno es, del aporte conjunto, del saber colectivo, de la complementariedad, de la capacidad de dar o recibir.”

b) Convenio Simón Rodríguez – documento inicial de la integración sociolaboral de los países andinos y dentro del cual se considera la formación profesional como una de las prioridades de la armonización de políticas de la región. Si bien durante la década del setenta se produjeron avances sustanciales, fundamentalmente vinculados a las calificaciones profesionales en el marco de los instrumentos de migración laboral, en 1983 se paralizó el Convenio, volviendo a discutirse luego de la aprobación del Protocolo modificador de la integración andina (Acuerdo de Trujillo, 1996), reactivándose las reuniones, principalmente a partir de 1999.

La Comunidad Andina apunta hacia el mercado común hasta el 2010 integrando todos los ejes de la vida social y económica de los países miembros. En esta línea, el Convenio Simón Rodríguez debe llegar a ser un elemento vital para impulsar el tema socio laboral en la región y pieza clave en el desarrollo de la agenda social. Como eje temático que vincula el Convenio y la Agenda social, la formación profesional constituye un elemento que facilita el encuentro entre los actores sociales.

La atención principal radica en el desarrollo de acciones que permitan avanzar en la coordinación de políticas referidas a formación y capacitación laboral, según lo señalado en el segundo (2°) lineamiento general discutido en la Reunión de ministros de trabajo de la Comunidad Andina de Lima (26 de agosto de 1999), dispuesto en el plan de acción de la Reunión de Ministros de Trabajo del 22 de mayo de 1999 y debatido en el seno del Grupo de Trabajo n° 1 sobre los derechos fundamentales, libre circulación de los trabajadores, empleo productivo y formación profesional, y en otras propuestas de expertos y de reuniones consultivas. Uno de los aspectos que resulta de interés en los países de la Comunidad Andina es la evaluación de la oferta formativa así como de los modelos sobre los cuales se basan sus metodologías educativas, buscando con ello responder a las demandas producidas por las transformaciones en el contexto laboral, tecnológico, económico, educativo y social.

c) Convenio Hipólito Unanue – tiene por objetivo coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos. Además, los Estados de la CAN instituyeron este Convenio con el intuito de coordinar y promover acciones destinadas a mejorar el nivel de salud de los respectivos países de la Comunidad, dando prioridad a los mecanismos de cooperación que impulsan el desarrollo de sistemas y metodologías subregionales. En ese mismo sentido, el Convenio funciona como un puente con otros órganos subregionales, regionales e internacionales en las acciones que concurren a ese fin. En el marco del fortalecimiento del proyecto de integración andina se establecieron, en noviembre del 2000 en la XXII Reunión de Ministros de Salud del Área Andina, las líneas de acción prioritarias del organismo que, básicamente, son: la reforma de la salud (gobernanza y transparencia en las políticas de salud aplicadas por los Estados, creación de políticas estratégicas, etc.); la salud sexual y reproductiva (con especial atención para el SIDA); la vigilancia epidemiológica y salud en Fronteras (como es el caso de la malaria y dengue); emergencias y desastres (prevención y actuación inmediata en los desastres naturales y humanos) y finalmente desarrollos telemáticos, telemedicina y desarrollo en salud (puesta en marcha de mecanismos para la asistencia a los ancianos, niños, etc.)

El Convenio Hipólito Unanue cuenta con un banco de proyectos destinados al análisis de la situación de la salud en los Estados miembros, destacándose el proyecto denominado Diagnóstico del

Estado de Salud y retos estratégicos para la subregión andina¹³ en el cual se resalta la importancia de la integración y comunicación entre los países para subsanar las lagunas de las políticas públicas de salud en la CAN, de modo a generar un espacio libre de enfermedades, con la creación de un sistema de salud que permita a los ciudadanos una mejor calidad de vida.

A la postre, no podemos dejar de mencionar la creación del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)¹⁴ cuyos principales objetivos se enmarcan en el fortalecimiento de las acciones comunitarias vinculadas a los planes y programas nacionales de seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza, desigualdad y exclusión social y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y a la promoción de la cohesión social y reducción de las grandes diferencias en los niveles de desarrollo humano en los Países miembros, entre otros. Este Plan se inscribe en los lineamientos de la Agenda Social Andina, orientada a desarrollar la dimensión social de la integración en la subregión, que complemente y fortalezca los avances de la integración política, económica y comercial de la Comunidad Andina de Naciones. La aprobación de la iniciativa conjunta se dio en septiembre de 2004 y la ejecución de los 19 proyectos comprendidos en el PIDS está a cargo del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS), instancia comunitaria creada mediante Decisión 592 de 10 de julio de 2004, en el marco de la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino. No cabe duda que la adopción de esta estrategia comunitaria debe ser considerada como un hito importante en el desarrollo del aspecto social de la integración andina, ya que permitirá potenciar las políticas nacionales de lucha contra la pobreza y la inequidad social.

5 La cohesión social en el sistema de integración centroamericano

El Sistema de Integración Centroamericano representa el proyecto integracionista más antiguo en América Latina. La creación de un mercado ampliado en América Central tiene sus raíces en el decenio de 1950, cuando se dieron los primeros pasos para la dinamización del intercambio subregional. En 1960, los cinco países de la región – Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador – firmaron el “Tratado General de Integración Económica” con el objetivo de crear una unión aduanera (Cáceres, 2003). En verdad, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) se originó de dos movimientos distintos de integración: los varios tratados bilaterales de libre comercio y el Programa Centroamericano de Integración Económica adoptado en el seno del Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL (Resolución 9-IV de 1951). Tanto los tratados como el Programa tuvieron el mérito de impulsar los ideales integracionistas en la región, haciendo especial hincapié en la necesidad de los países en formar sendos acuerdos de cooperación que visaban, en un futuro no muy lejano, la formación de un mercado común centroamericano (Caballeros, 1992).

Sin embargo, las frustraciones resultantes de la demora de algunos países en ratificar los tratados multilaterales decurrentes del Programa cepalino, la vehemencia de otros en acelerar el proceso de integración y los conflictos políticos que aún seguían subsistiendo entre Honduras y Nicaragua dieron lugar a arduas negociaciones que conllevaron a la suscripción del Tratado de Asociación Económica firmado en 1960 por El Salvador, Guatemala y Honduras. Dicho Tratado cambió radicalmente las reglas del juego hasta entonces imperante, pues en materia de libre comercio este instrumento determinó la extensión del término de las preferencias tarifarias a todos los productos originarios de los países miembros, con la sola excepción de los dispuestos en una lista, cuyas restricciones, en la mayoría de los casos, serían eliminadas en cinco años, lapso en que se pretendía constituir una zona de libre comercio (Mata Diz, 2007).

Hay que poner de manifiesto que el Tratado General de Integración había diseñado un sistema institucional formado por el Consejo Económico Centroamericano, integrado por los ministros de Economía de los Estados miembros; el Consejo Ejecutivo integrado por un funcionario y un suplente designados por cada uno de los países y la Secretaría Permanente (SIECA) cuya función principal es velar por la correcta aplicación del Tratado General y de todos los instrumentos jurídicos vigentes en los Estados. Debido al conflicto antes mencionado entre El Salvador y Honduras, los Consejos Económico y Ejecutivo no volvieron a reunirse en los años 70 y 80, durante los cuales fueron sustituidos por las llamadas Reuniones de Ministros y de Viceministros de Economía. En consecuencia, la SIECA ha sido el único órgano que ha funcionado plena e interrumpidamente durante los más de 40 años que lleva el proceso de integración de la Centroamérica (Santagostino y Moretti, 1991).

Dilemas aparte, no se puede negar que a partir del Tratado General de diciembre de 1960 se pudo observar una importante expansión del intercambio intrazonal, un ágil proceso de liberalización del comercio entre los países del área, y el establecimiento de una tarifa externa común. Estos primeros resultados fueron acompañados por un proceso descentralizado de proliferación de acuerdos¹⁵ y esfuerzos de institucionalización interrumpidos en el final de los años 60 debido al conflicto entre El Salvador y Honduras. Así, la existencia de desequilibrios comerciales entre los miembros, ya que los efectos fueron bastante positivos para Guatemala y el Salvador y negativos (presentaron índices deficitarios en la balanza de pagos) para los demás países, no provocó el hecatombe que algunos habían anunciado¹⁶. De especial importancia también fue la firma, en 1962 - Panamá, de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, que representó el primer intento de ordenar y reglamentar un sistema institucional para los cinco países de América Central.

Es innegable que muchos de los acontecimientos descritos anteriormente indujeron a la primera gran crisis del proceso centroamericano, y desde entonces prevaleció en esta región “una dinámica desintegradora profundizada por la crisis política generalizada que tuvo lugar a partir de la revolución sandinista a fines del decenio de 1970, y por la total postración económica en que los países se vieron sumergidos” (Hirst, 1992, 22). Como bien manifiesta Noriega Morales (1992), la crisis enfrentada por América Central durante el decenio de 1980 fue consecuencia directa de la acumulación de problemas que ha tenido el SICA durante su desenvolvimiento, acaecidos principalmente en las décadas de 1960 y 1970¹⁷, pero que no impidió que en 1991 en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno, que tuvo lugar en Tegucigalpa, se firmara el Protocolo con el nombre de dicha ciudad, y que tiene como propósito instituir un marco institucional sólido para hacer frente a los retos planteados por la integración.

Tras analizar brevemente el proceso de creación del Mercado Común Centroamericano, debemos centrarnos en la perspectiva de la cohesión social en la región. El Informe del PNUD/Costa Rica del 2003 sobre Centroamérica afirma:

A principios del siglo XXI la pobreza - en América Central - sigue siendo muy alta y, por el efecto del crecimiento de la población, hay más personas pobres que hace diez años. Tanto en el caso de la pobreza de ingresos como en la atención de necesidades básicas hay grandes inequidades. En el 2001, la mitad de los centroamericanos (50.8%) tenía niveles de ingreso inferiores a los considerados como mínimos para llevar una vida digna -prioridad del desarrollo humano- y una de cada cuatro personas (23%) se encontraba en una situación de pobreza extrema, es decir, no disponía de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Las áreas rurales y la población indígena tienen menores opciones. Hay además una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso entre la población, con patrones que no difieren de los prevalecientes en el resto de Latinoamérica, y que la catalogan como la región más desigual del mundo.¹⁸

Como tal, el objetivo principal expresado por los Gobiernos de los Estados miembros es la reducción de la pobreza y el combate a las desigualdades sociales y económicas, exclusión y marginalización en el proceso centroamericano, especialmente si consideramos que la cohesión en la región deberá vincularse a los siguientes supuestos:

- Fomento a la inversión social en las áreas de educación, salud, vivienda, infraestructura básica, etc.
- Promover políticas económicas que alienten la inversión y una mejor distribución del ingreso, de forma que los logros macroeconómicos beneficien a los grupos más desfavorecidos.
- Promover políticas fiscales que permitan una mejor distribución de la riqueza (integrar Cohesión Social en las estrategias nacionales y procesos de desarrollo).
- Promover el diálogo regional o subregional para estimular el intercambio de información en aspectos de la cohesión Social en los planes nacionales, examinar metas comunes, experiencias, éxitos y fracasos.

No obstante, y a pesar del reconocimiento de la importancia de la cohesión social para la región, hasta el momento el proceso centroamericano no ha conocido un avance sustancial en la materia. La ausencia de un Fondo que establezca valores determinados para la asignación de recursos destinados a la plena consecución de los objetivos anteriormente citados es un claro ejemplo de cómo el tema cohesión todavía no mereció la debida atención por parte de los Estados, aunque en la Declaración de Belice, firmada en diciembre de 2003 por los Presidentes centroamericanos y de

República Dominicana¹⁹, se puso de manifiesto la preocupación de los mandatarios en el sentido de instruir al Banco Centroamericano de Integración (BCIE) y a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) a presentar, en el mismo plazo, un mecanismo de financiamiento para la conformación de un fondo de cohesión social para mitigar posibles impactos derivados de la Unión Aduanera y potenciar sus beneficios.

En el mismo sentido, se firmó la Declaración de Panamá en el mes de marzo de 2006 en la cual se resaltó que es imprescindible continuar avanzando en la consolidación del SICA para fortalecerle institucionalmente como una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, especialmente a través del reforzamiento de los trabajos que realizan el BICE y la SIECA, a fin de establecer la factibilidad para articular, entre las instituciones financieras regionales y extrarregionales, una propuesta de fondos estructurales de cohesión social que contribuyan a mitigar las desigualdades y la exclusión social.

A pesar de la relevancia de instituirse un Fondo volcado a los temas de la cohesión, las instituciones centroamericanas y los Estados no han llegado a un consenso para la creación de los recursos exigidos para suplir los gastos sociales en la región. Es oportuno señalar el análisis realizado por Nieto Solís (2004, p. 16), donde el autor manifiesta la necesidad de establecer dos Fondos distintos para impulsar el proceso de integración centroamericano: un Fondo vinculado al fortalecimiento institucional y a la concreción de la unión aduanera, con las consiguientes ventajas generales que ofrece la supresión de fronteras internas. Según el citado autor, para lograr resultados óptimos en la creación del Fondo de Desarrollo Económico, resultará esencial emprender dos tipos de acciones básicas:

a) El desarrollo de infraestructuras comunes.

b) La ayuda a las regiones fronterizas afectadas negativamente por el progreso de la integración económica en Centroamérica.

En cuanto al Fondo destinado a la cohesión social, se aboga que la imagen del este Fondo ha de asociarse a la mejora de la forma de vida de las poblaciones autóctonas, lo cual debe implicar, en este caso, otros dos tipos de acciones esenciales:

a) La mejora de los niveles de formación de la población – puesto que los temas educativos y de formación constituyen una prioridad para todos los gobiernos, podrían beneficiarse de un acuerdo específico en la materia basado en las facilidades que ofrece la existencia de una base cultural común y en la necesidad de fortalecer la cohesión entre las distintas naciones del istmo, como requisitos básicos de la integración centroamericana. La ayuda internacional también puede ser útil en materia educativa;

b) El combate contra la pobreza y la focalización en la lucha contra las formas más extremas de pobreza – la cuestión principal se refiere a los mecanismos a implantarse para la selección de los proyectos que actúan de manera lo más amplia posible, pero seleccionando los beneficiarios que realmente se configuren como tal. Las dificultades en concentrar y mensurar los factores implicados en cada selección deberán ser llevadas en consideración por los órganos responsables por la gestión y control del Fondo.

Además, el autor hace mención y determina cuáles las instituciones, la metodología y los requisitos que deberán estar presentes para la puesta en marcha de ambos Fondos comunitarios. No cabe duda que la importancia del tema se debe no sólo a la llana asignación de los recursos, sino que involucra también aspectos relacionados con la correcta aplicación de éstos.

Ahora bien, cualquier manifestación en el sentido de dotar al proceso de Integración Centroamericano de Fondos debe darse sobre la base de una evaluación de conjunto de las debilidades institucionales, sobre la duplicación de iniciativas o tareas, o ausencias que dicho proceso conlleva. Dentro del sistema mismo de la integración se es consciente de que dicho proceso debe refundarse sobre la base de un tratado único, con una sola Secretaría General, con instituciones que respondan a las expectativas y necesidades de los pueblos centroamericanos e integrando una verdadera dinámica participativa que le dé legitimidad y coherencia al proceso de integración.

La multiplicidad de instituciones, órganos y agencias del SICA conlleva a la dispersión de las negociaciones e impide la toma de decisiones de manera eficiente, transparente y volcada a los intereses de los ciudadanos.

Por un lado, esta multiplicidad institucional originaria de los distintos Sistemas y Tratados firmados en el seno del proceso centroamericano conllevó a la existencia de complejas relaciones que

resultan en problemas muy específicos, empezando por la falta de ratificación de los mismos tratados por todos los países del área. Por otro, se creó un enmarañado de instrumentos yuxtapuestos, como es el caso de los protocolos que enmiendan, modifican o aclaran a otros tratados no ratificados por todos los Estados del istmo. Esto hace realmente difícil sostener cierta uniformidad y coherencia en el proceso de integración, aun cuando sea la intención que persigan los instrumentos que han originado cada Subsistema. (Noubleau, 2004, p. 164).

Finalmente, así como los demás procesos de integración latinoamericanos, el SICA debería seguir con las reformas institucionales y sociales en la región, de manera a lograr un perfeccionamiento del mercado común y un tratamiento equitativo de las asimetrías entre los Estados, llegando, por ende, a la disminución de la pobreza, del desempleo, del analfabetismo y de las demás causas de exclusión social. En otras palabras, para obtener resultados concretos en el área de la cohesión hace falta un compromiso firme de los principales actores de este proceso, a empezar por los Gobiernos, a través de un fortalecimiento de los objetivos pretendidos, con la finalidad principal de crear las condiciones necesarias que les permitan una mejor distribución de su bienestar económico y también de la sociedad civil y sectores privados, mediante un proceso de creación de responsabilidad compartida y control ciudadano (Lacayo, 2005).

6 Un fondo de cohesión para el MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació en 1991 tras la firma del Tratado de Asunción por los cuatro países del Cono Sur latinoamericano (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Fue el resultado de un proceso de acercamiento bilateral entre las dos grandes economías de la región iniciado a partir de la segunda mitad de los ochenta, cuando ambos países lograron restablecer la democracia en sus países. Actualmente el momento vivido por el MERCOSUR es de una unión aduanera imperfecta entre los Estados miembros²⁰, ya que aproximadamente 15% de las posiciones arancelarias no están dispuestas dentro de los límites del arancel externo común debido principalmente al gran número de productos puestos en las "listas de excepciones y de adecuaciones", teniendo tratamiento privilegiado por determinado tiempo, hasta que se entienda que la inclusión de dichos productos en las normas generales del Tratado no traerán perjuicios a los productores de la región. En las listas de excepciones están los productos de terceros países que pagarán, por algún tiempo, los aranceles externos nacionales según la fecha determinada por los instrumentos jurídicos del Cono Sur. En las listas de adecuaciones están los productos del MERCOSUR que siguen pagando aranceles externos nacionales, es decir, no utilizan las preferencias arancelarias plenas del área de libre comercio en vigor desde enero de 1995 (García Júnior, 1995).

Antes de adentrar en el análisis del Fondo de Convergencia creado por el Consejo del Mercado Común, haremos breves comentarios sobre la situación del Cono Sur, sin el ánimo de describir detalladamente todos los problemas del "bloqueo".

Después de la crisis del año 2001 que convulsionó a todos los países de la región, si tomamos en cuenta el advenimiento de nuevos gobiernos que revalorizan el tema de la integración de una manera muy fuerte en Argentina, Brasil y Uruguay, el MERCOSUR vuelve a tener un lugar importante en la agenda de la política exterior y se convierte en el principal proyecto de política exterior de nuestros países. Los procesos de integración imperantes en la región desde hace catorce años han permitido superar, aunque no del todo, situaciones de asimetrías en la región. No obstante, se ha logrado que los gobiernos adopten una visión de la integración más comprensiva, una nueva impronta política de la integración, lo que ha hecho que hoy se esté visualizando este problema de la cohesión social como factor que debe estar integrado a la agenda interna de los países.

Pero esa la agenda convencional tiene que estar confrontada con las agendas internas y el desafío de los gobiernos es cómo compatibilizar las agendas internas, la agenda para la globalización y la agenda para el desarrollo. Cuando se hable de agenda para el desarrollo, tenemos que referirnos a la descentralización y al desarrollo regional. Hoy en día no se puede hablar más de integración sin pensar en las regiones, no es sólo la búsqueda de competitividad sino también de la cohesión social de la región.

Los componentes de esta nueva agenda para el desarrollo pasan por varios ejes principales: primero, una sensible mejora de la institucionalidad, ya que el MERCOSUR presenta algunas deficiencias institucionales para un proceso que pretende llegar a un Mercado Común, aunque se

deben destacar las importantes modificaciones realizadas en los tres últimos años, como la creación del Tribunal Permanente de Arbitraje, de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la transformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en un Parlamento del MERCOSUR y los cambios en la Secretaría Técnica (Mata Diz, 2007).

Sin embargo, es menester señalar que el MERCOSUR no previó desde el Tratado de Asunción ningún mecanismo para corregir las asimetrías existentes entre grandes y pequeñas economías, o entre las regiones muy desfavorecidas de la periferia de los países y las más favorecidas históricamente en los procesos de integración. Este tema recién surgió en las últimas reuniones de los Jefes de Gobierno de la región; en la Cumbre de Asunción los Presidentes del MERCOSUR reconocieron por primera vez que el mercado ampliado no era suficiente para hacer competitivos a los socios menores, y que era necesario mejorar las condiciones de todas las regiones dentro de los grandes países para aumentar la productividad y la cohesión social entre todos los habitantes del MERCOSUR. Esta nueva mirada es el primer intento por superar una tendencia histórica en los países del MERCOSUR, de marginalizar a las regiones geográficas más alejadas de las metrópolis y de los centros económicos más dinámicos de los cuatro países.

A partir de las discusiones planteadas en la Reunión de Asunción y de Belo Horizonte (julio de 2003 y diciembre de 2004)²¹, se creó un Grupo de Trabajo cuyo principal objetivo fue el de elaborar un proyecto de Fondo de Convergencia en aras de impulsar el desarrollo en las regiones del proceso mercosureño. La fuente de inspiración por la cual se empezó a visualizar la necesidad de corregir las asimetrías entre los socios fue la experiencia europea, a través de lo que se llamó "política de convergencia estructural". Para comenzar a trabajar, se creó en el año 2004 un grupo de alto nivel, con representantes de los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los cuatro países, con el objeto de llevar al Consejo de Presidentes las bases para constituir un fondo común que permitiera financiar la convergencia estructural, e identificara iniciativas y programas para alcanzar la misma²².

Este Grupo se reunió ya numerosas veces en los últimos meses en Montevideo. El abordaje tuvo dos miradas: una hacia los países menores, Paraguay y Uruguay, y una hacia las regiones más grandes. Las dificultades se centraron en primer lugar en los propios recursos, donde no solamente se necesita imaginación sino también la voluntad política de los Ministros de Economía para respaldarlo.

Así, para disminuir las asimetrías existentes, se creó a partir de 2006 un Fondo común para la integración estructural del MERCOSUR. El Fondo de Convergencia Estructural fue creado para ayudar a los socios más pequeños del bloque, a fin de perseguir una cierta equiparación y disminuir las asimetrías, según lo acordado por los cancilleres y negociadores de los cuatro países miembros del MERCOSUR en las reuniones previas realizadas en el mes de junio de 2005.

La Decisión MERCOSUR/CMC/Dec. n° 18/05, que dispone sobre la Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM), determina que la creación de este Fondo se destina a financiar los siguientes programas: i) promover la convergencia estructural; ii) desarrollar la competitividad; iii) promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

Por un lado, la Decisión MERCOSUR/CMC/Dec. n° 45/04 en el art. 2 establece el contenido de los programas que deben ser financiados por el Fondo, asignando a cada uno de ellos un contenido específico. Con base en las disposiciones de la Decisión n° 18/05, se atribuyó a cada uno los ejes financiables determinados por las líneas de acción que deben ser observadas para que se pueda empezar el proyecto de solicitud de los fondos. De modo general, están así distribuidos: i) programas de convergencia estructural; ii) programas de desarrollo de la competitividad; iii) programas de cohesión social; iv) programa de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.

Por un lado, el art. 6 establece los porcentajes de participación de cada miembro a partir del análisis del Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los países, de modo que la distribución del monto total anual del aporte de los Estados Partes al FOCEM se integra de la siguiente manera: Argentina: 27%; Brasil: 70%; Paraguay: 1% y Uruguay: 2%.

Por el otro, el art. 7 determina que los recursos del FOCEM destinados al financiamiento de los proyectos de los Programas I, II y III, ya citados, se distribuirán entre los Estados Partes, de acuerdo con los siguientes porcentajes: proyectos presentados por Paraguay: 48%; proyectos presentados por Uruguay: 32%; presentados por Argentina: 10%; proyectos presentados por Brasil: 10%.

Asimismo, los Estados mercosureños deberán participar en el financiamiento de los proyectos aprobados por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, con fondos propios equivalentes, como mínimo, al 15% del valor total de tales proyectos, con lo cual la participación del Fondo no puede sobrepasar el 85% del valor total del proyecto presentado.

Una cuestión interesante es que el art. 13 prevé que los recursos se destinarán, durante los cuatro primeros años del Fondo, a incrementar la dotación de infraestructura física de los Estados miembros. En este punto, el Fondo debe ser utilizado para medidas estructurales tendientes a favorecer la conexión entre los países, de modo a mejorar las condiciones físicas ya existentes.

7 La cumbre de Guadalajara y las cuestiones relacionadas con la cohesión social en las relaciones eurolatinoamericanas

Como tema central de las cinco Cumbres ya realizadas entre Unión Europea y América Latina y Caribe (ALC), la cohesión social recibió una especial atención por parte de los Jefes de Estado y gobierno presentes en la Cumbre, así como de los sectores académicos y de la "sociedad civil" que participaron en las discusiones y debates llevados a cabo con ocasión de esta reunión.

Sin embargo, la cohesión social no es una cuestión novedosa cuando nos referimos a las relaciones entre la UE y ALC. Al contrario, en el documento presentado por el Parlamento Europeo en la Cumbre de Madrid²³, se había pedido la inclusión de un Fondo de Solidaridad Regional dirigido a América Latina y Caribe, y destinado a la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de la educación y de la cultura, etc.

Como fue puesto de manifiesto por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, durante la Cumbre del Grupo de Río y la UE, hay que reconocer que la cohesión social es un tema transversal que abarca, cuando menos, tres ámbitos materiales (Molina del Pozo y Mata Diz, 2005):

i) la gobernabilidad democrática, inclusive el redimensionamiento y la reforma del Estado, la redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado, la participación ciudadana en la gestión pública, la reforma fiscal y financiera, la defensa efectiva de los derechos humanos, la certidumbre jurídica, y la transformación y descentralización de la Administración pública.

ii) las acciones de carácter propiamente social, que tuvieran un efecto compensatorio y fueran, al mismo tiempo, un detonante para el desarrollo económico. El tema central es el de la redistribución del ingreso cuya concentración tiene efectos devastadores sobre la cohesión social.

iii) la competitividad, que incluye la ampliación y mejora sustantiva de los sistemas educativos y la elevación progresiva de la escolaridad obligatoria, así como la inversión prioritaria en ciencia y tecnología, la capacidad laboral, la disminución consistente de las diferencias salariales y programas específicos de empleo que reduzcan la economía informal.

La cohesión social en Latinoamérica puede tener una influencia importante en relación a distintas dimensiones o ámbitos materiales, además de aquellas citadas por el Ministro brasileño. Los principales factores vinculados a la cohesión social son, básicamente, la pobreza²⁴ y la desigualdad, aunque también existe una fuerte relación con las áreas políticas, sociales, económicas y territoriales, de manera tal que se puede afirmar que limita e "interviene" en la toma de decisiones de los Estados y de los respectivos poderes ejecutivos, legislativos e incluso judiciales.

Asimismo, en la Declaración de Guadalajara y en el Informe de la mesa de Trabajo A sobre la Cohesión Social, presidida por la Presidenta de Finlandia, se reafirmó el compromiso de llevar a cabo una cooperación más reforzada en materia de cohesión social partiéndose del supuesto de que ésta necesita ser desarrollada en distintas etapas, considerando que:

→ La participación de la sociedad civil, la consolidación de las instituciones, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, son todos elementos importantes para promover el desarrollo social.

→ La inclusión social debe estar basada en la justicia, a fin de alcanzar sociedades sin exclusión. Deben ser puestas en ejecución políticas públicas para que todas las personas puedan desarrollar plenamente su potencial y sus habilidades.

→ Los esfuerzos de cooperación birregional deben ser necesariamente complementados con políticas comerciales consistentes que garanticen el acceso a los mercados europeos.

→ Sistemas estadísticos y de información sobre la cohesión social deben ser desarrollados y compartidos.

→ La consecución de la cohesión social está vinculada al multilateralismo económico, el cual a su vez debe ser complementado por las agendas políticas y sociales multilaterales.

→ Mientras que la Unión Europea discute el grado en el que sus instituciones de cohesión social deben ser conservadas a fin de continuar siendo competitivas, América Latina y el Caribe requieren construir instituciones para combatir la pobreza, alcanzar la cohesión social y la competitividad en la economía global.

En la Declaración de Viena se pone de manifiesto que “La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad.” Además, los países eurolatinoamericanos se comprometen a seguir proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante, en el marco de los programas birregionales de cooperación y asistencia como Eurosocial, y a seguir promoviendo los intercambios de experiencias entre las dos regiones.

En la V Cumbre UE/ALC la cohesión social fue, una vez más, uno de los puntos centrales de la agenda birregional, al reconocer los Estados europeos y latinoamericanos que “la cohesión social es una prioridad política clave de la asociación estratégica entre nuestras regiones. Ella continúa siendo un tema central para nuestro diálogo y cooperación a nivel nacional, subregional y regional.” Asimismo, los mandatarios que subscribieron la Declaración de Lima subrayan que a pesar del progreso alcanzado, las desigualdades siguen presentes al persistir los obstáculos para que todas las personas puedan tener acceso a la igualdad de oportunidades. En dicho contexto, se insta a los países a “abordar de manera efectiva la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, con miras a promover la cohesión social, constituye un imperativo moral, político y económico.”²⁵

No obstante, y aunque no se pueda negar la asertividad de las palabras descritas en las Declaraciones, en especial la firmada en Lima, es un hecho innegable que la cohesión social siempre estuvo incluida en el apartado de la ayuda a la cooperación y al desarrollo europeos, con prácticas asistencialistas que durante largo tiempo se vincularon a partidas presupuestarias, entendidas como un movimiento de solidaridad europea hacia los países latinoamericanos²⁶. No cabe duda que los programas europeos siempre estuvieron centrados más en la cooperación que en el desarrollo, y no siempre han logrado los objetivos a los que estaban asignados. Lo que los Gobiernos de América Latina y Caribe necesitan es una mejor gestión de los recursos públicos, de manera que se logre paliar la desconcertante exclusión social existente en todos y cada uno de dichos países.

¿Cómo podríamos evaluar el avance de las relaciones eurolatinoamericanas después de las distintas Cumbres birregionales²⁷ en el ámbito de la cohesión social? La verdad es que las Cumbres deben ser vistas como un ejercicio de alta diplomacia, en la cual los resultados no son sentidos o visualizados a corto plazo, sino más bien deben ser considerados como una palanca para el desarrollo de las políticas de cooperación e intercambio entre la UE y América Latina y Caribe, que habrían de ser implementados posteriormente. No obstante, los resultados alcanzados en las Cumbres anteriores no pueden servir como parangón para el análisis de las relaciones eurolatinoamericanas, a no ser que aceptemos la existencia de un escenario de pesimismo y de una lentitud reiterada e inimaginable en lo que se refiere al contenido de la Declaración de “intenciones” originada en las demás Declaraciones.

En definitiva, se trata de establecer metas más eficaces que puedan consolidar la cooperación de Europa hacia ALC, a través de propuestas que puedan estipular un compromiso más duradero con la solución de los problemas relacionados con la cohesión social. En este punto, no se puede dejar de mencionar la significativa conexión entre el tema y el comercio, ya que se trata de crear condiciones equitativas para que los países latinoamericanos y caribeños puedan conocer un mayor desarrollo económico, social, ambiental, etc. No cabe duda que el principal problema planteado en materia comercial, que tiene serios impactos sobre la cohesión, se refiere a los subsidios agrícolas practicados por la UE, además de las distintas fuentes de financiación comunitaria existentes. De cierto modo, los escasos o casi nulos resultados de la última Conferencia Interministerial de la OMC

(Organización Mundial del Comercio) señalaron que los países más desarrollados no están dispuestos a “desarmar” el esquema de subsidios, permitiendo a los países en desarrollo tener una verdadera relación comercial, sin más trabas que la propia competencia, compromiso que la UE está lejos de lograr, especialmente si consideramos los problemas derivados de las últimas ampliaciones.

Los esfuerzos de la Unión Europea para consolidarse como socio estratégico de América Latina serán vanos si efectivamente no se empiezan a concretar los puntos discutidos en las distintas Cumbres interregionales. La confirmación de que las relaciones entre la UE/ALC están basadas en un consenso mutuo, es el referente común relativo a los tres grandes temas debatidos: multilateralismo, cohesión social y relaciones birregionales (Molina del Pozo y Mata Diz, 2005).

Conclusión

Al analizar cómo las cuestiones vinculadas a la cohesión social pueden contribuir al avance de los procesos de integración latinoamericanos y europeo y sus respectivas sociedades, constatamos la disparidad entre ambas regiones. Mientras en el proceso de la UE, por razones obvias, la cohesión es elevada a la categoría de principio comunitario, en los países de AL todavía no se ha logrado una agenda social fuerte y definida.

La interdependencia entre cohesión e integración queda manifiesta al examinar la finalidad última de cada uno de los procesos integradores: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, alcanzando mayor desarrollo y equidad entre todos. Así, la cohesión social es a la vez condición y resultado de una genuina estrategia de integración. Es el nombre común de una vasta gama de políticas tendientes a reducir la disparidad entre países y en el interior de ellos, desigualdades que pudiesen desembocar en profundas crisis amenazantes para el sistema político y económico. No obstante, los países deben poner en práctica un modelo de desarrollo integral que no se interese sólo por el crecimiento, la competitividad y la inserción internacional, sino que asegure también la equidad, la inclusión y la cohesión social. En otras palabras, recuperar la economía para la política a favor de la sociedad y generar un nuevo pacto social.

Como tal, podemos considerar la existencia de dos sistemas distintos, aunque no antagónicos: el sistema aplicado por la UE, donde la política de cohesión permite reparar o minimizar las asimetrías entre los Estados miembros y el sistema latinoamericano que engloba los procesos mercosureño, andino y centroamericano con algunos contrastes pero con resultados ampliamente similares, ya que en los tres procesos no hay, de manera efectiva, una adopción de medidas concretas para la puesta en marcha de proyectos relacionados con la cohesión social.

La cohesión social en Europa es, por tanto, inherente al modelo que la Unión ha adoptado, fundado en el despliegue consistente de políticas comunitarias y en la preservación de las identidades nacionales y regionales. De esta forma, el ingreso de los países de menor desarrollo relativo de la Unión Europea (España, Irlanda, Portugal y parcialmente Grecia) se tradujo, en tan sólo dos décadas, en la disminución de los flujos migratorios y en algunos casos en la reintegración de las familias a sus países de origen. Ello se debe primordialmente a que la condición misma de la integración europea es la elevación constante de los niveles de vida y de los índices de bienes de todos sus habitantes.

Mientras tanto, para la CAN así como para el MERCOSUR y el SICA, el reto principal es cómo unir la agenda interna de los países con la externa. Ello supone no sólo tomar en cuenta el actual proceso de globalización y el propio de integración subregional, sino también cómo conjugar la inserción internacional, el desarrollo integral, la cohesión social y el incremento de la gobernabilidad democrática, todo ello en el marco de la integración. Además, en un contexto de planos simultáneos – nacional, subregional, regional, hemisférico y global - los esquemas de integración se encuentran frente a fenómenos sociales, económicos y políticos que se originan tanto en la globalización como dentro de los países y en los propios y diversos espacios integrados, dificultando a los gobiernos la posibilidad de proyectar una imagen coherente y sostenida en el tiempo de los objetivos que persiguen en el terreno de la integración, derivando de ellos un determinado acercamiento a su dimensión social.

Pese a la dificultad de precisar y gestionar una política de cohesión volcada a los intereses de la comunidad de países, es innegable que la integración tiene como objetivo principal la cohesión social de los ciudadanos. Como tal, si el logro de la cohesión social debe ser la prioridad absoluta

de los procesos latinoamericanos para dar respuesta a las señales de malestar profundo de amplias capas de la población y evitar la marginación creciente y la pobreza, la integración regional debe ser el otro gran objetivo que permita alcanzar un desarrollo sostenible de la región. Radica ahí la importancia del tema cohesión-integración.

En definitiva, no se puede negar que la integración regional contribuye a la estabilidad política y a la prevención de conflictos. Una mayor cooperación regional sirve de catalizador de la democracia y contribuye a un mayor respeto a los derechos humanos. La integración regional ofrece a los países que participan en ella la oportunidad de ser socios más activos e influyentes en lugar de simples espectadores de los acontecimientos mundiales, ya sean políticos, económicos o sociales. Por todo ello, las iniciativas de integración regional contribuyen a la estabilidad política, a la prosperidad económica y a una mayor cohesión social de todos los países que participan de ellas.

El sistema de la UE es la manifestación inequívoca de esta premisa, pero debe quedar muy claro que el objetivo no ha sido ni será nunca el de recomendar sin más el modelo europeo. Se trata ante todo de compartir las experiencias para que los países latinoamericanos puedan aprovecharlas cuando consideren que puedan serles de utilidad, evitando al mismo tiempo la inercia y manteniendo siempre la propia idiosincrasia, los ritmos y las peculiaridades. Las Cumbres latinoamericanas son la clara expresión de que el diálogo entre las dos regiones puede ser provechoso tanto para UE como para AL, desde que el continente latino y, en especial, los procesos de integración en curso definan qué es lo que realmente quieren ser, hacia dónde quieren dirigirse y cómo se va a hacer. El desafío de lograr una mayor institucionalidad que, a su vez, implique una mayor preocupación con el ámbito social requerirá el trabajo de todos los actores nacionales, regionales y supranacionales, mediante una agenda integrada que, acompañada de una estrategia efectiva para desarrollarla y de un marco jurídico eficaz asegure, de una vez por todas, la construcción de una integración regional definitivamente vinculada a la cohesión social.

Referencias

- ARGERICH, Guillermo. Situación real de la incorporación y vigencia de la normativa MERCOSUR. **Rev. Jurisprudencia Argentina**, Tomo III. Buenos Aires: La Ley, 1999.
- BIRLE, Peter. La política de cohesión de la Unión Europea: ¿un modelo para América Latina. In: **La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz**. Guadalajara 2004. PABLO SORIANO, Juan *et al* (Coord.). ITAM-ECSA-IEIE: México, 2004.
- BOUZAS, Roberto. Quatro falácias sobre o Mercosul. **Rev. Brasileira de Comércio Exterior**, n. 77. Brasília: FUNCEX, 2003.
- CABALLEROS, Rómulo. **Reflexiones sobre la integración centroamericana en la década de 1990**. Integración Latinoamericana, año 17, n. 185. Buenos Aires: INTAL, diciembre 1992.
- CÁCERES, Luís René. Historia e integración económica en Centroamérica. *El Trimestre Económico*, vol. 70, n. 277. Fondo de Cultura Económica: Colombia, ene./mar. 2003.
- CASAS GRAGEA, Ángel M^a. **La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo**. *Rev. de Fomento Social*, vol. 56, n. 221. España: ETEA, ene./mar., 2001.
- Encuentro de Bancarios del MERCOSUR más Chile. **Propuesta de Creación del Banco de Fomento del MERCOSUR**. Montevideo, diciembre 1999.
- ESPASA, Marta y CASTELLS OLIVERES, Antoni María. El impacto de la ampliación sobre la política regional y de cohesión de la Unión Europea. In: **Competitividad regional en la Unión Europea ampliada**. VILLAVARDE CASTRO, José (Coord.). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2004.
- FITZGERALD, E.V. y GRABBE, Heather. Integración financiera: la experiencia europea y sus lecciones para América Latina. **Rev. Integración y Comercio**, año 01, n. 02. BID/INTAL, Buenos Aires: INTAL, may./ago. 1997.
- GARCIA JÚNIOR, Amando A. **Mercosul Hoje – Novos e difíceis caminhos**. São Paulo: LTr Editores, 1998.
- GIAMBAGI, Fabio. Uma proposta de unificação monetária dos Estados do Mercosul. **Rev. Economia Política**, vol. 17, n. 04. São Paulo, oct./dez. 1997.
- GIARDINA, Hilton. **Banco de Fomento: reflexiones sobre su esencia**. R. Digital Macroanálisis, Paraguay, 18/10/2003, Disponible en: http://www.macroanalisis.com/articulos/default.asp?articulo_id=101. Acceso en: marzo 2004.
- GÓMEZ LACAYO, Mauricio. **Integración Regional, Cohesión Social y Cooperación**. Taller Regional Centroamérica, Granada, Nicaragua, sep. 2005, mimeo.

- GONZÁLEZ CRAVINO, Santiago. Globalización, integración y cohesión social. El caso del MERCOSUR. **Cuaderno Aportes sobre la cohesión social en la Comunidad Andina**. Consejo Consultivo Laboral Andino, PLADES: Perú, 2004.
- HIRST, Mónica. Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina. **Integración Latinoamericana**, año 17, N. 175. Buenos Aires: INTAL, ene./febr. 1992.
- HURTADO, Osvaldo. Aspectos políticos de la integración latinoamericana. **Integración Latinoamericana**, año 15, n. 153. Buenos Aires: INTAL, ene./febr. 1990.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. **Tres décadas de integración andina: logros y nuevos retos**. IRELA: Madrid, 1999.
- LAMY, Phillipe y RABELLO DE, Newton. **Aspectos institucionais e regulatórios da integração de transportes no Mercosul**. Texto para Discussão n. 444. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- LÁZARO ARAUJO, Laureano. Comentarios a los artículos sobre cohesión social. In: **Del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa**. MOLINA DEL POZO, Carlos F. (coord.). Ed. Dijusa: Madrid, 2006 (en prensa).
- LÁZARO ARAUJO, Laureano. **España, la gran ampliación y la cohesión europea. Gaceta sindical. Reflexión y Debate**, n. 4, número monográfico sobre la Ampliación de la Unión Europea. Madrid, marzo 2004.
- MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. El sistema de incorporación de normas en el MERCOSUR: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea. **Rev. Ius et Praxis**, vol. 10, n. 02. Universidad de Talca: Chile, ago./dic. 2005.
- MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. **MERCOSUR: origen, normas y fundamentos**. Ed. Juruá: Curitiba, 2007.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**. 4. ed. Ed Dijusa: Madrid, 2002.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco y MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. La III Cumbre Unión Europea-América Latina: derechos fundamentales y libertades públicas, Estado de Derecho, gobernanza e integración. In: **El Acuerdo global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas**. Ecsa, Comisión Europea, FES: México, 2005.
- MOTTA VEIGA, Pedro da. **Agenda de institucionalización del MERCOSUR: los desafíos de un proyecto en crisis**. Serie MERCOSUR: en busca de una nueva agenda. BID/INTAL, Documento de Trabajo IECEI, n. 06. Buenos Aires: INTAL, diciembre 2003.
- NOUBLEAU ORANTES, Pedro. Introducción al Derecho de la Integración. **Rev. Ventana Jurídica**, año 02, n. 04 vol. II. Consejo Nacional de Judicatura: El Salvador, jul./dic. 2004.
- NOFAL, Beatriz. Moneda Común en el MERCOSUR: ¿propuesta aconsejable, factible o distracción? Seminario Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el MERCOSUR. **Hacia una moneda única**. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, junio 1998.
- NORIEGA MORALES, Guillermo. Breve historia del Mercado Común Centroamericano y su situación y funcionamiento durante la crisis de la década de 1980. **Integración Latinoamericana**, n. 175, año 17. Buenos Aires: INTAL, ene./febr. 1992.
- PALADÍN, Gilda. **Internalización de las normas provenientes del MERCOSUR en el ordenamiento jurídico de cada Estado parte**. Montevideo: Asociación de Escribanos del Uruguay, 1997.
- Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR. **Un Foco para el Proceso de Integración Regional**. Montevideo, julio 2004.
- PROAÑO RIVAS, Roberto. **Acuerdo de Cartagena: treinta años de historia, logros y frustraciones**. Colegio de Economistas: Quito, 1999.
- SANTAGOSTINO, Angelo y MORETTI, M^a Grazia. Europa-Centroamerica. **Un gioco a somma zero?** Collana dell' Instituto di Studi Latino-americani, n. 05. Univers. L. Bocconi: Italia, 1991.
- SANTOS VARA IBÁÑEZ, José. La independencia del Banco Central Europeo y del Banco Europeo de Inversiones frente a la OLAF. **RDCE**, año 08, n. 17. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, ene./abr. 2004.
- SESELOVSKY, Ernesto. R. ¿Por qué deben coordinarse las políticas macroeconómicas en el MERCOSUR?: teoría y realidades. In: **Integración y cooperación Atlántico-Pacífico**. STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia I. et all. (Coord.). UNR Editora: Rosario, abril 2002.
- SOLÍS NIETO, José Antonio. La experiencia de los Fondos Estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica. **Rev. ICE**, n. 817, Sector Exterior Español. MAE: Madrid, sep. 2004.
- Tendencias de la Integración de América Latina y el Caribe. Edición n. 49. Manual del negociador económico de la próxima década. Secretaría Permanente del SELA, ene./mar. 1999. Disponible en: http://www.sela.org/public_html/aa2k/es/cap/N49/rcap4910.htm. Acceso en 12 de marzo 2004.
- VITTINI, Iris. La Cohesión Social en los procesos de integración de América Latina. In: **La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿una alianza histórica o una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?** PIÑÓN DE ANTILLÓN, Rosa M^a. (Coord.). ECSA-FES: México, 2004.

Notas

- 1 Asesora Jurídica de la Secretaría del MERCOSUR. Profesora de la Universidad Federal de Viçosa – Brasil. Doctora por la Universidad de Alcalá – España.
Las opiniones personales contenidas en este trabajo son de responsabilidad exclusiva de quien las emite y no reflejan posiciones institucionales de la Secretaría del MERCOSUR.
- 2 En la Declaración de Santa Clara (Perú), firmada en mayo de 2004 por los Ministros de Desarrollo Social de los países latinoamericanos y caribeños, se hace especial hincapié en la interdependencia entre integración y cohesión. En los considerandos de la Declaración se manifiesta que “los procesos de integración política y económica deben estar orientados a lograr la mejora permanente de las condiciones de vida de los habitantes de la región y coadyuvar al fortalecimiento del ejercicio de sus derechos y deberes económicos y sociales.”
- 3 Transcribimos casi literalmente a Cravino, 2004, p. 21
- 4 Comunicación de la Comisión. **Tercer informe sobre la cohesión económica y social**. COM (2004) 107 final, especialmente pp. 43 sgs.
- 5 Datos obtenidos de la página web de la Unión Europea, www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr. Acceso en: 22 de mayo de 2005. Un análisis exhaustivo de los datos presentados puede ser consultado en Espasa, 2004.
- 6 Este Objetivo tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75 % de la media de la Unión Europea. Este nuevo objetivo incluye también las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias) así como las zonas del antiguo Objetivo nº 6 (zonas de baja densidad de población), creado a raíz de la aprobación del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Al igual de lo que ocurría anteriormente, dos terceras partes de las intervenciones de los Fondos Estructurales corresponden al objetivo nº 1. Se calcula que este objetivo engloba prácticamente al 20 % de la población total de la Unión. En el marco de las perspectivas financieras aprobadas para el período 2007-2013, el Objetivo 1 pasa al cuadro de la subcategoría 1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo: que comprende las dotaciones para los nuevos objetivos de la Política de Cohesión (convergencia, competitividad regional y empleo, cooperación territorial europea) donde se incluyen los sistemas de apoyo transitorio por salida del actual Objetivo 1 por efecto estadístico y por efecto natural de crecimiento. El total de esta partida corresponde a 50.124 millones de euros en el 2013 que resulta superior en aproximadamente un 32% a la cantidad asignada en el 2006.
- 7 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013). COM (2004) 101 final, 10.2.2004.
- 8 Chile se retira en 1976 y vuelve como observador asociado en 2004.
- 9 Venezuela se retira en 2006 y solicita adhesión al MERCOSUR como miembro pleno en este mismo año.
- 10 “El Pacto Andino se creó aprovechando los últimos impulsos del auge integracionista que experimentó América Latina en las décadas de los cincuenta y sesenta. La reflexión sobre la función de mecanismos de integración regional en el modelo de sustitución de importaciones diseñado por la CEPAL para la región constituyó un importante estímulo para su creación. La participación de los países andinos en la ALALC condicionó también la puesta en marcha y diseño de los objetivos del Pacto”. Casas Gragea, 2001, p. 73.
- 11 El art. 5 del Acuerdo también dispone sobre el Sistema Andino al expresar que “Se crea la ‘Comunidad Andina’, integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el presente Acuerdo.”
- 12 Al debatir las cuestiones vinculadas al desarrollo y a la integración en el documento del CAB, Marco político del Convenio Andrés Bello, 1998, p. 29 se pone de manifiesto que “el primer gesto del nuevo estilo ha de ser el reconocimiento de la solidez del facto dominante en la utopía neoliberal: el mercado es y seguirá siendo un elemento dinámico de acercamiento entre los pueblos y de la integración entre los Estados. El segundo paso es mostrar con nitidez las insuficiencias del mercado para generar por sí solo un desarrollo sostenible y equitativo o, lo que es lo mismo, su escasa capacidad de integración social dentro de cada país y, por ende, sus limitaciones intrínsecas como motor de la integración de los países.”
- 13 “La intervención sobre los determinantes de la salud incluyen aumentar las condiciones sociales, económicas y medio ambientales que son el resultado de políticas públicas. Las medidas transectoriales y regionales que incorporan el medio ambiente social y económico dentro de las estrategias de mejoramiento de la salud, serán más efectivas que aquellas intervenciones orientadas sólo al control de los riesgos individuales.”

- ¹⁴ Decisión 553 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, Colombia, 2003.
- ¹⁵ Los principales acuerdos firmados en el ámbito de la integración centroamericana fueron: Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960); Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (1958); Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (1962); Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (1985); Protocolo de Tegucigalpa (1991), entre otros.
- ¹⁶ Para una visión bastante crítica y analítica de los procesos de integración en América Latina recomendamos la lectura de Hurtado, 1990, pp.3-8.
- ¹⁷ Al comentar los hechos que generaron la crisis de los 80, este autor subraya que: "en el caso de los factores de origen externo, éstos se relacionan con los efectos recesivos de la economía mundial en las economías de los países centroamericanos, cuya debilidad y dependencia son bien conocidas, y en cuanto a los de origen interno, particularmente los de orden político, reflejan diversos grados de insatisfacción social. Noriega Morales, 1992, especialmente páginas 17-18.
- ¹⁸ Informe PNUD sobre Desarrollo Humano, 2003, p. 103. Puede ser consultado integralmente en: <http://www.pnud.org.sv/~desarrollohumano/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=viewdownload&cid=18>. Acceso en: 14 de octubre de 2004.
- ¹⁹ La importancia de la Declaración es manifiesta ya que expresa un esfuerzo hacia la concreción de los objetivos relacionados con la cohesión. Sin embargo, en la Declaración de Guatemala, documento firmado conjuntamente con el Protocolo en 1993, se decidió por el establecimiento de un Fondo Centroamericano de Inversión Social Contra la Pobreza en el Banco Centroamericano de Integración Económica, que coadyuvase a la cohesión social y al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida, mediante el financiamiento de proyectos al desarrollo de nuestros pueblos; medida que lamentablemente no salió del apartado "buenas intenciones."
- ²⁰ Para Bouzas, 2003, pp.49-50, R. el concepto de imperfecta es de difícil concreción ya que el concepto de unión aduanera 'imperfecta' supone la existencia de una unión aduanera 'perfecta'. Sin embargo, ¿qué es una unión aduanera 'perfecta'? Es fácil construir un modelo ideal de unión aduanera 'perfecta'. Lo que no es fácil es que tal modelo tenga algún sentido práctico." Sigue el autor afirmando que "calificar el MERCOSUR de unión aduanera 'imperfecta' poco contribuye para la comprensión de la actual práctica y de la dinámica del proceso de integración El término unión aduanera 'imperfecta' se hace aún más confuso cuando utilizado con el objetivo de destacar que, aún no constituyendo una unión aduanera plena, el MERCOSUR 'tiene vocación' para una integración más profundizada que la implícita en un área de libre comercio. Por algún atributo mágico, las uniones aduaneras (incluso las 'imperfectas') son concebidas como más 'profundizadas' que las áreas de libre comercio.
- ²¹ MERCOSUR/CMC/ACTA n° 01/03 y MERCOSUL/CMC/ATA n° 02/04 respectivamente.
- ²² Este Grupo de alto nivel, según la Decisión MERCOSUR/CMC/Dec. n. 19/04, tiene como principales objetivos: a) identificar iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados Partes -en particular de las economías menores- y la convergencia estructural en el MERCOSUR; b) proponer fórmulas de financiamiento para la implementación de las iniciativas y programas mencionados, así como para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR.
- ²³ Resolución del Parlamento Europeo sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, 2249/2000, 15.11.2001.
- ²⁴ "La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos." CEPAL, 2000, p. 83.
- ²⁵ QUINTA CUMBRE AMÉRICA LATINA Y CARIBE – UNIÓN EUROPEA, "**Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos**", Lima, 16 de mayo de 2008, apartado 13, p. 4.
- ²⁶ Para Balbis, 2004, p. 118, la propuesta en materia de cohesión social analizada en la III Cumbre es un conjunto de buenas intenciones y, a pesar de contener algunas muy buenas propuestas, "parte de un enfoque reduccionista y asistencialista de la problemática que trata; se queda corto en sus objetivos y deja totalmente al margen a las sociedades destinatarias de todo el esfuerzo que propone apoyar."
- ²⁷ Río de Janeiro – 1999; Madrid – 2002; Guadalajara – 2004; Viena – 2006 y Lima – 2008.

Recibido em: 29-08-2008

Avaliado em: 11-12-2008

Aprovado para publicação em: 01-02-2009