



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Internacional

**LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: UN  
EJEMPLO PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE.**

**Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales**

**AUTORES:  
RODRIGO ANDRÉS SOTO ORDENES  
HÉCTOR EDUARDO LARA IMARAY**

**PROFESOR GUÍA : IRIS VITTINI GONZÁLEZ  
PROFESOR INFORMANTE: MARIO RAMÍREZ NECOCHEA**

Santiago, Chile  
2007

*Agradecemos a nuestras familias  
Y en especial a la profesora Iris  
Vitini por su apoyo y comprensión  
y por inculcar en nosotros el trabajo  
y la conciencia social.*

## ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>6</b>
I.1.-El Tratado de Roma: objetivos sociales.....	6
I.1.1.- Disposiciones y políticas sociales en el Tratado de Roma.....	8
I.2.- Los Fondos Estructurales.....	10
I.2.1.- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).....	17
I.2.2.- Fondo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).....	26
I.2.3.- Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).....	29
I.2.4.- Fondo Social Europeo (FSE).....	30
I.2.4.1.- Objetivos y ámbito de aplicación.....	30
I.2.4.2.- Administración y financiamiento del Fondo Social Europeo.....	35
I.2.4.3.- Campo de aplicación.....	36
I.2.4.3.1.- Directrices para las políticas de empleo (2005-2008).....	44
I.2.4.4.- El Fondo Social Europeo a partir del año 2007.....	47
I.2.5.- Formación Profesional y Cooperación Educacional.....	49
I.2.5.1.- Formación Profesional.....	49
I.2.5.1.1.- Programa de trabajo “Educación y Formación 2010”de la Unión Europea.....	55
I.2.5.1.2.- Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP).....	56
I.2.5.2.- Cooperación Educacional.....	57
I.2.5.2.1.- La Unión Europea crea el programa de formación permanente.....	62
I.2.6.- Comité Económico y Social.....	64
I.2.6.1.- Origen.....	64

I.2.6.2.-Composición.....	66
I.2.6.3.- Importancia del Comité Económico y Social en el diálogo social.....	73
I.2.7.- El Comité de las Regiones. Origen y Organización.....	74
I.2.7.1.- El Comité de las regiones en lo social.....	81
I.2.8.- El Fondo de Cohesión Social.....	83
I.2.8.1.- El impacto del Fondo de Cohesión Social, desde su creación hasta hoy.....	85
I.2.8.2.- El Fondo de Cohesión Social a partir del 2006.....	87
I.3.- Acta Única de la Unión Europea.....	88
I.3.1.- Estructura del Acta Única Europea.....	91
I.3.2.- El Acta Única Europea y el relanzamiento de la política social en Europa.....	94
I.4.- Tratado de Maastricht.....	103
A.- Antecedentes generales.....	103
B.- Unión Europea.....	104
C.- Contenido social del tratado.....	106
D.- Protocolo relativo a política social.....	111
I.5.- Tratado de Ámsterdam.....	115
A.- Antecedentes generales.....	115
B.- Avances en materia social.....	116
I.6.-Tratado de Niza.....	122
A.- Antecedentes generales.....	122
B.- Principales reformas sociales.....	122
1. Política social.....	123
2. Agenda de política social.....	125
3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	127

## CAPITULO II

### LA COHESIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	132
II.1.- Integración Latinoamericana: Evolución, estado actual y características del proceso.....	132
II.2.- La dimensión social en los procesos de integración de América Latina y El Caribe.....	135
II.2.1.- El Mercado Común Centroamericano.....	137
A.- Orígenes, evolución y perspectivas de la integración Centroamericana.....	137
B.- De la integración económica a la integración social.....	144
1.- La estrategia integral de Desarrollo Sostenible y el proceso de la integración económica centroamericana.....	146
1.1.- Un nuevo escenario: “Centroamérica como región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”.....	147
1.2.- Una nueva estrategia: la “Alianza centroamericana para el desarrollo sostenible.....	148
2.- La naturaleza participativa del desarrollo institucional del SICA y la dimensión social del Sistema de Integración Centroamericana.....	151
2.1.- El marco general que delimita la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.....	151
2.2.- El Subsistema de la Integración Social Centroamericana.....	153
2.2.1.- El Consejo de la Integración Social.....	154
2.2.2.- El Consejo de Ministros del Área Social.....	155
2.2.3.- La Secretaría de la Integración Social.....	155
2.2.4.- El Comité Consultivo de Integración Social (CCIS).....	156
2.3.- Otras instancias regionales que se relacionan con el Subsistema de integración social centroamericana.....	156
2.3.1.- Reunión de Presidentes.....	157
2.3.2.- Parlamento Centroamericano (PARLACEN).....	158

2.3.3.- Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA).....	160
2.3.4.- El Consejo de Ministros de Trabajo.....	162
II.2.2.- Comunidad del Caribe (CARICOM).....	163
A.- Origen y Evolución.....	163
B.- Estructura CARICOM.....	166
1.- Conferencia de Jefes de Gobierno.....	167
2.- El Consejo de Ministros de la Comunidad.....	167
C.- Aspectos sociales en CARICOM.....	169
II.2.3.- La Comunidad Andina de Naciones.....	173
A.- Convenios Sociales de Integración.....	178
1.- El Convenio Andrés Bello de integración educativa científica, tecnológica y cultural.....	179
1.1.- El Convenio Andrés Bello, la integración y la comunicación social.....	180
2.- El Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud.....	182
3.- El Convenio Simón Rodríguez de integración socio-laboral.....	184
4.-Programa “Jose Celestino Mutis” sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del medio ambiente.....	187
B.-Cohesión Social en La Comunidad Andina de Naciones.....	191
1.-La dimensión social de la integración y del mercado común.....	193
2.-Libre circulación y residencia.....	195
3.-Aspectos educativos y culturales.....	198
4.-Integración y empleo.....	199
5.-Derechos sindicales.....	202
6.-Cohesión social del espacio subregional.....	203
7.-Desarrollo sustentable.....	204
8.-Aspectos sociales de la competitividad.....	205
8.1.-Competitividad y formación integral.....	206
8.2.-Competitividad y relaciones laborales.....	207
9.-Integración y participación.....	208

II.2.4.- Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	211
A.- Antecedentes Generales.....	211
B.- Principios del MERCOSUR.....	212
C.- MERCOSUR Político.....	213
D.- Acuerdo Chile- MERCOSUR.....	216
E.- La Dimensión Social del MECOSUR.....	225
1.- Principales normas de dimensión social del MERCOSUR.....	228
1.1.- La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.....	228
1.2.- El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.....	235
1.3.- Carta de Buenos Aires sobre compromiso social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile.....	237
2.- La Educación y la Cultura en el MERCOSUR.....	240
2.1.- MERCOSUR Educativo.....	240
2.2.- MERCOSUR Cultural.....	255
3.- Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM).....	266
3.1.- Objetivos.....	268
3.2.- Integración.....	268
3.3.- Organización institucional.....	269
3.4.- Programas a ser financiados.....	271
3.4.1.- Programa de convergencia estructural.....	271
3.4.2.- Programa de desarrollo de la competitividad.....	272
3.4.3.- Programa de Cohesión Social.....	272
3.4.4.- Programa de Fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.....	273
3.5.- Presentación y Aprobación de Proyectos.....	273
3.5.1.- Condiciones de elegibilidad.....	274
3.5.2.- Requisitos para la presentación de proyecto.....	274
3.6.- Ejecución de los proyectos.....	277
3.7.- Seguimiento de los proyectos.....	278
3.7.1.- Inspecciones.....	279

3.7.2.- Informes de seguimiento.....	279
3.7.3.- Auditorias internas.....	280
3.7.4.- Auditorias externas.....	280

### **CAPITULO III**

ASPECTOS SOCIALES DE LA ASOCIACIÓN ESTRATEGICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	282
--	-----

III.1.- Principios, objetivos y prioridades de la relación Unión Europea –América Latina y El Caribe.....	282
III.2.- Cumbres Birregionales entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe.....	291
III.2.1.- Primera Cumbre Birregional entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe. Río de Janeiro. Junio 1999.....	291
III.2.2.- Cumbre de Madrid de Mayo de 2002.....	296
III.2.3.- Cumbre de Guadalajara de Mayo de 2004: Una instancia para alcanzar la ansiada Asociación Estratégica.....	302
III.2.4.- De Guadalajara a Viena. Una nueva oportunidad para la ansiada Asociación Estratégica.....	310
III.2.5.- De Austria (2006) a Perú (2008): La importancia del proceso “entre- Cumbres”.....	319
III.3.- Recursos de la UE para Latinoamérica Programas de Cooperación.....	321
1.- Introducción.....	321
2.- La cooperación birregional en el sector educativo: “El espacio común de educación de la relación América Latina, el Caribe y la Unión Europea”.....	322
3.- Programas de cooperación horizontal de la Comisión Europea.....	323
a.- Programa América Latina Formación Académica (ALFA).....	323
b.- Programa América Latina Becas de Alto Nivel (ALBAN).....	324
c.- Erasmus Mundos.....	325



d.- Programa Alianza para la Sociedad de la Información (@lis).....	327
e.- Programa AL-INVEST.....	327
f.- Programa para el Desarrollo Urbano entre ciudades y regiones de la Unión Europea y América Latina (URB-AL).....	329
g.- Programa ALURE.....	330
h.- Programa Eurosocietal.....	331
4.- Ayuda Humanitaria de la Unión Europea.....	332
III.4.- Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre la Unión Europea y Chile.....	334
1.-Antecedentes históricos.....	334
2.- Fundamentación de la Asociación entre Chile y la Unión Europea).....	337
3.- Naturaleza y alcance del Acuerdo de Asociación).....	337
4.- Aspectos institucionales del Acuerdo de Asociación).....	342
5.-Conclusiones.....	344
<b>CAPITULO IV</b>	
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	348
IV. I.- La etapa final: La cooperación europea desde una perspectiva latinoamericana.....	358
BIBLIOGRAFÍA.....	361
GLOSARIO DE TÉRMINOS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	367

## INTRODUCCIÓN

La internacionalización de las economías, es uno de los fenómenos más trascendentes de la última década, como manifestación de los nuevos escenarios de globalización, que se ve hoy potenciada por los avances tecnológicos, la velocidad de los sistemas de comunicación y la creciente red de acuerdos comerciales entre países y regiones, tanto a nivel bilateral, como multilateral.

Esta interrelación comercial, sitúa a América Latina frente a nuevos desafíos en estos procesos, de manera competitiva y beneficiosa para el desarrollo de los países y sus trabajadores. Así, los temas sociales y laborales, que hace un par de años eran de competencia del Estado y los empresarios, hoy se enmarcan dentro de la dinámica de los mercados y se plantean a un nivel más global, en los nuevos esquemas de relacionamiento económico. De esta forma, hoy se habla de un desarrollo económico y social, que tiene lugar en un sistema basado en la liberalización económica, la inversión extranjera, la movilidad de factores económicos, técnicos y humanos y la progresiva disolución de las fronteras físicas, productivas y comerciales.

Todo este proceso es sustentado con un capital humano que, en los países en vías de desarrollo, se encuentra generalmente en situación de desmedro, generando una injusticia social que atenta contra las bases mismas del ejercicio democrático.

En este sentido, la importancia de la inversión en capital humano como factor de producción ha sido probado, lo que demuestra una relación positiva entre inversión en capital humano e incremento de la productividad.

No obstante, la productividad es sólo uno de los elementos del desempeño industrial y del desarrollo laboral, que tiene múltiples dimensiones. Un sistema de relaciones laborales moderno, coherente con las demandas de un nuevo sistema económico, considera al diálogo social como una de las necesidades para la dignidad y justicia en el ámbito del trabajo, que permite generar condiciones de progreso económico, pero también de estabilidad política y paz social. En definitiva, el diálogo social incide favorablemente en la gobernabilidad democrática.

Este diálogo social debe contribuir a que los nuevos esquemas de la sociedad civil, se adapten a las nuevas formas de producción, de organización del trabajo, y al cambio tecnológico. Asimismo, su orientación principal debe ir en función de superar la pobreza, por lo cual debe formar parte fundamental de las estrategias de desarrollo de los países.

El diálogo social, constituye un importante mecanismo de concertación en las democracias modernas, ya que, contribuye a asegurar la gobernabilidad, la paz social y asegurar una institucionalidad para atender los problemas que deben enfrentar los agentes productivos, sociales y el gobierno en ámbitos específicos o globales en una sociedad moderna.

Los primeros casos de diálogo y de concertación, fueron de contenido político y alcanzaron su máxima expresión en la adopción de constituciones políticas, en regímenes en que el principio de soberanía popular comenzaba a implementarse, dando paso al nacimiento de sistemas políticos democráticos.

Los cambios políticos y económicos posteriores a la primera guerra mundial, particularmente los vinculados a la gran crisis económica de comienzos de los años 30 del siglo XX, agudizaron los problemas derivados de la implantación del industrialismo, que dieron origen a lo que se denominó “la cuestión social”<sup>1</sup>. Las variadas proposiciones doctrinarias para darle solución, junto con el desarrollo del movimiento sindical y de las primeras manifestaciones de modalidades de negociación colectiva, sumadas a la creación de la Organización Internacional del Trabajo en el Tratado de Versalles, consolidaron tendencias a universalizar y constitucionalizar normas sociales protectoras y a promover que ellas no sólo fueran de origen estatal, sino que también se establecieran ó complementaran con normas, principios y procedimientos del Estado.

Con los años, la aparición de otros factores políticos y económicos, han agregado variados propósitos adicionales a la búsqueda de acuerdos sociales bipartitos ó multipartitos, mediante el dialogo social.

Las experiencias habidas desde 1945, revelan que en nuestra América Latina el dialogo y los acuerdos sociales han experimentado periodos de luces y sombras, de avances y retrocesos, de auge y depresión, pero jamás han desaparecido de la escena pública. Por el contrario han demostrado vitalidad e idoneidad.

Esas experiencias habidas han tenido variadas motivaciones y expresiones. Los resultados alcanzados, no han sido parejos entre los países, ni al interior de cada país, por cuanto presentan disparidades derivadas de las distintas condiciones existentes en cada lugar u oportunidad, en que el dialogo y acuerdos han tenido lugar. Hoy existe un renovado interés por

---

<sup>1</sup> Este párrafo esta tomado de la ponencia en versión modificada por el CELARE, para el seminario “Las relaciones eurolatinoamericanas de la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima”. La versión integrada de la ponencia se encuentra publicada en la pagina Web, [www.celare.org](http://www.celare.org).

el dialogo y los acuerdos sociales, principalmente manifestado en declaraciones y compromisos propuestos o adoptados por los sujetos directos de las relaciones de trabajo, los gobiernos y organismos internacionales, así como en el marco de procesos de integración y de libre comercio.

Mediante el dialogo social, se es parte de procesos en los que se tiene la condición de sujeto y no de objeto, por lo que asume el carácter de instrumento de participación. En esa función, permite intervenir en la adopción de decisiones referidas a la selección y asignación de prioridades y recursos, así como en la determinación y desarrollo de vías de acción para alcanzar ciertas metas. Asimismo, permite intervenir en la adopción de decisiones atinentes al disfrute de los resultados de lo actuado y en la evaluación de lo decidido, actuado y distribuido.

Los acuerdos sociales, son también eficaces instrumentos de participación en la adopción de decisiones relacionadas con la definición de los contenidos y objetivos del dialogo y acuerdos, así como en la evaluación periódica de los resultados logrados.

De otra parte, los actuales procesos de cambio en América Latina, han dado lugar al replanteamiento de esquemas de integración en los que se reconoce, con diferentes intensidades y matices, la existencia de dimensiones y espacios, que incluyen al dialogo social. Tal es el caso del Sistema de Integración Centro Americana (SICA), El Mercado Común del Caribe (CARICOM), La Comunidad Andina de Naciones (CAN), y especialmente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Además podemos señalar que en las normas sobre la cooperación en materia social contenidas en el Acuerdo de Chile y la Unión Europea, se otorga particular importancia a los aspectos sociales y la promoción de la participación de los interlocutores sociales en las cuestiones relacionadas con las condiciones de vida y la integración en la sociedad.

El tema social, es considerado uno de los elementos claves de las sociedades europeas contemporáneas; la preocupación por la cohesión social es, a la vez, lo que identifica a los europeos y les distingue de otros proyectos de sociedad. En segundo lugar, la cohesión social, dentro de los Estados miembros, es una garantía del éxito de la experiencia integracionista europea.

La perspectiva en América Latina es distinta, ya que, el problema es a la vez más apremiante, pero también se le considera exclusivamente del ámbito interno. América Latina es la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso. El problema se agudiza por el hecho de que esta pobreza afecta sobre todo al sector rural y a algunas

poblaciones por sus características étnicas o raciales. La gravedad del problema, las políticas de liberalización económica, y el carácter incipiente de la integración regional, hacen que la desigualdad social, sea esencialmente considerada como una problemática interna.

La finalidad de este trabajo, es la de contribuir al mejor entendimiento de los circuitos por los que transitan los aspectos sociales en los diversos procesos de integración, en la Unión Europea y América Latina y El Caribe, así como las relaciones y estrategias adoptadas entre ambos.

El primer capítulo de este trabajo, se refiere a la evolución de las políticas sociales en la Unión Europea; Para ello veremos su evolución, partiendo desde sus orígenes, en el Tratado de Roma, hasta la actual Unión Europea en el Tratado de Niza, conoceremos sus instituciones, y su aporte al desarrollo de la dimensión social en la integración europea.

Se analizarán las diversas disposiciones sociales y sus principales modificaciones y como ello ha repercutido en el desarrollo de la región, sus logros sociales, políticos y económicos; un ejemplo que debe servir de modelo para aquellas regiones donde los procesos de integración son incipientes, en especial en lo relativo a lo social, tal como ocurre en América latina.

En este capítulo estudiaremos los diversos aspectos de la dimensión social del proceso de integración europeo tales como educación, empleo, formación profesional, etcétera, los cuales servirán al lector para conocer y comprender los temas realmente importantes en una sociedad, los que a su vez sirven como parámetro para los países en vías de desarrollo.

El tema central de este trabajo, se avoca al estudio de los procesos de integración de América Latina y El Caribe en su dimensión social, orígenes, instituciones, objetivos y disposiciones sociales.

Para destacar la importancia del diálogo social, este capítulo nos lleva al estudio de los siguientes procesos de integración: El Mercado Común Centroamericano, El Mercado Común del Caribe, La Comunidad Andina de Naciones y El MERCOSUR.

El Tercer Capítulo de este trabajo plantea la necesidad de incluir una Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe; en este capítulo analizamos los principios, objetivos y prioridades para una mejor relación económica, social y política entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe, elementos comunes que lo permiten, y expectativas futuras, de dicha Asociación Estratégica;

En este tercer capítulo, hemos incluido un apartado especial, relativo al Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre la Unión Europea y Chile, por la importancia que para nuestro país y la región significa un instrumento de esta naturaleza.

El capítulo final de esta investigación, es el relativo a las propuestas acerca del tema; Este capítulo pretende plantear hipótesis y respuestas a interrogantes, que puedan surgir a partir del estudio de los capítulos precedentes. Esto es, sin perjuicio, por ejemplo de la referencia y estudio de las Cumbres Birregionales entre la Unión Europea y América Latina en Río de Janeiro (1999), Madrid (2002) y Guadalajara (2004), sin perjuicio de incluir la de Viena, que se llevara a efecto en Mayo del año 2006.

## **CAPITULO I: LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **I.1.- El Tratado de Roma: objetivos sociales.**

Los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países fundadores de la Comunidad Europea, bajo la presidencia del belga Paul Henri Spaak, se reunieron en 1955 en la Conferencia de Messina, lo cual constituyó el paso definitivo en la construcción europea, pues el 25 de marzo de 1957, "los Seis", firmaron en Roma dos tratados que daban existencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM). Los firmantes del histórico del acuerdo fueron: Christian Pineau por Francia, Joseph Luns por los Países Bajos, Paul Henri Spaak por Bélgica, Joseph Bech por Luxemburgo, Antonio Segni por Italia y Konrad Adenauer por la República Federal de Alemania. La ratificación del Tratado de Roma por los Parlamentos, tuvo lugar en los meses siguientes y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

El Tratado que instituía la Comunidad Económica Europea, afirmaba en su preámbulo que los estados signatarios estaban "determinados a establecer los fundamentos de una unión más estrecha entre los países europeos". Así, quedaba claramente afirmado el objetivo político de integración progresiva entre los diversos países miembros. En la práctica, lo que se creó básicamente fue una unión aduanera. Por ello la CEE fue conocida popularmente como el "Mercado Común". Se acordó un proceso transitorio de 12 años para el total desarme arancelario entre los países miembros. Ante el éxito económico que trajo la mayor fluidez de los intercambios comerciales, el plazo transitorio se acordó y el 1 de julio de 1968 se suprimieron todos los aranceles internos entre los estados comunitarios. Al mismo tiempo se adoptó un Arancel Aduanero Común para todos los productos procedentes de terceros países.

Este mercado común afectaba en realidad exclusivamente a la libre circulación de bienes. El libre movimiento de personas, capitales y servicios siguió sufriendo importantes limitaciones. En realidad, habrá que esperar al Acta Única de 1987 para que se diera el impulso definitivo, que llevó a que en 1992 se estableciera un mercado unificado.

A pesar que no todos los autores reconocen la importancia de los objetivos sociales, que se deducen del Preámbulo del Tratado, éstos constituyen una guía para avanzar hacia la Unión Política y Económica.

Los objetivos sociales del Tratado<sup>2</sup>, están expresamente señalados cuando se expresa el propósito de:

- "... sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos..."
- "... asegurar mediante una acción común el progreso económico y social de sus respectivos países..."
- "... afirmando como un objetivo esencial, el mejoramiento constante de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos..."

Manifiestan estar preocupados por:

- "... asegurar el desarrollo armónico, reduciendo las diferencias existentes entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas..."
- "... reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar y deseando asegurar el desarrollo de su prosperidad..."
- "... resueltos a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de esfuerzos, la defensa de la paz y la libertad invitando a los demás pueblos europeos a que participen en dicho ideal y a asociarse en su esfuerzo"

La importancia de los objetivos mencionados, se visualiza mejor en la época que vive actualmente la comunidad.

La unión de los pueblos de Europa, es indudablemente un objetivo político y social; es la meta que se han trazado los países de la Comunidad en el Tratado. La ampliación de la Comunidad, es una proyección importante de los propósitos enunciados en este Preámbulo y todas las reformas institucionales tienden a lograr una mayor cohesión entre los países miembros.

Otro elemento esencial de lo acordado en el Tratado de Roma, fue la adopción de una Política Agrícola Común, esencialmente, la PAC, la cual establece la libertad de circulación de los productos agrícolas dentro de la CEE y la adopción de políticas fuertemente proteccionistas, que garantizaban a los agricultores europeos un nivel de ingresos suficiente, al evitar la competencia de productos de terceros países y mediante la subvención a los precios agrícolas. Con el objetivo de financiar la PAC, se creó, en 1962, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). La PAC sigue absorbiendo la mayor parte del presupuesto comunitario y es uno de los aspectos más necesitados de reforma.

El Tratado de Roma también estableció la prohibición de monopolios, algunas políticas comunes en transportes, y la concesión de algunos privilegios comerciales a los territorios coloniales de los estados miembros.

---

<sup>2</sup> Para destacar la evolución de la dimensión social, en el proceso de integración europeo, los artículos citados, muchas veces no corresponden al texto actualizado, no obstante ello, en el Tratado de Niza, que rige actualmente, tiene su numeración al día.



El Tratado de Roma significó el triunfo de lo que se ha venido llamando las tesis "funcionalistas", representadas esencialmente por Jean Monnet. Ante la imposibilidad de acceder de manera inmediata a una unión política, imposibilidad demostrada en el fracaso de la CED, la nueva estrategia busca un proceso de integración que vaya afectando poco a poco a diversos sectores económicos, de forma gradual, y que vaya creando instituciones supranacionales en las que los Estados paulatinamente vayan cediendo competencias económicas, administrativas y, en último caso, políticas. En este sentido, la C.E.E. va a tener una serie de instituciones: la Comisión, el Consejo, la Asamblea Europea (posteriormente el Parlamento Europeo), el Tribunal de Justicia y el Comité Económico Social, cuyas competencias se irán ampliando y matizando en los diversos acuerdos y tratados, que fueron modificando en los años posteriores el Tratado de Roma.

Se trataba, en definitiva, de iniciar un proceso en el que la progresiva integración económica, fuera allanando el camino al objetivo final de la unión política, unión que quedaba planteada como un objetivo a largo plazo.

### **I.1.1.-Disposiciones y políticas sociales en el Tratado de Roma**

En el Tratado de Roma, encontramos una serie de disposiciones, que se refieren a las Políticas Sociales. El Título III, sobre la Libre Circulación de las personas, servicios y capitales, se refiere en los artículos 48 a 51 a los trabajadores, ya que, constituye un objetivo del Tratado, instituir un mercado común del trabajo. Ello significa para los trabajadores la posibilidad de ocupar un empleo al interior del conjunto de los países, que forman parte de la Comunidad, como en el interior del Estado de su nacionalidad.

El artículo 48 establece la libre circulación de los trabajadores, y como un corolario de esta libertad, está la abolición de toda discriminación fundada en la nacionalidad entre los Estados miembros, en lo que concierne al empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo en general.

Estas disposiciones, están ligadas estrechamente a las políticas de formación profesional y del empleo, las que el Tratado contempla en el Título III, sobre Política Social, las que se encuentran en el Capítulo I, Disposiciones Sociales (artículos 117 a 122) y el Fondo Social Europeo, Capítulo II.

En consecuencia, hay tres aspectos fundamentales en la Política Social, que se mencionan en el Tratado de la Comunidad Económica Europea:

- 1.- La libertad de circulación y de establecimiento.
- 2.- La política del empleo y de la formación profesional.
- 3.- La armonización de las condiciones de vida y de trabajo.

Esta política se ha puesto en práctica, a través de las resoluciones adoptadas por el Consejo de las Comunidades y la Jurisprudencia de la Corte.

Estos principios de libre circulación y de establecimiento de los asalariados de los Estados miembros, del primer punto, no suponen necesariamente la unificación de las legislaciones del trabajo, pudiendo los asalariados encontrar en los diversos Estados, diferentes condiciones de trabajo; pero les está asegurado un trato nacional, sin considerar su origen y sin discriminaciones, en materia de mano de obra, remuneraciones y condiciones de trabajo.

A los trabajadores se les ha garantizado el derecho a la movilidad territorial, profesional y la inserción social, es decir, igualdad de trato a las prestaciones sociales. Estos derechos tienen como limitación, causales de orden público, la seguridad, y el acceso a la administración pública y su aplicación no ha quedado a la libre voluntad de los Estados miembros, sino que los órganos comunitarios, están premunidos de los poderes para asegurar su aplicación en el mismo Tratado.

Para estos efectos el Consejo, por la vía de “directivas” o de “reglamentos”, puede tomar las medidas necesarias, para asegurar la libertad de circulación de los trabajadores (artículo 49). Este principio fundamental de la Política Social, se incorporó en el derecho derivado, un año antes del plazo que fijara el Tratado, es decir, en el año 1968. Con una influencia directa en la libre circulación de los trabajadores, desde 1959, se logra el acceso a la seguridad social, para los trabajadores inmigrantes, garantizándoles, la igualdad de sus derechos adquiridos, de acuerdo a lo establecido en los correspondientes reglamentos. La Comisión tiene un rol fundamental en esta Política Social en la Comunidad, en su Informe Anual, que debe preparar para el Parlamento Europeo, y además esta Asamblea puede invitar a la Comisión a preparar informes, sobre problemas particulares de la Política Social.

Además le corresponde a la Comisión administrar el Fondo Social Europeo, que analizaremos en los párrafos siguientes, y que el Tratado contempla en los artículos 124 a 128. Este ha resultado ser un mecanismo fundamental para mejorar las posibilidades de empleo del trabajador comunitario.

Cabe señalar y que resulta tremendamente importante señalarlo acá, es que el Acta Única en su artículo 21, se refirió expresamente a la necesidad de promover la mejoría, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y salud de los trabajadores a fin de ir a la armonización de las condiciones existentes del Tratado de la Comunidad Económica Europea. (Art. 118 A)

## **I.2.- Los Fondos Estructurales.**

Tanto del derecho originario comunitario<sup>3</sup>, como del derecho privado<sup>4</sup>, que marcan la evolución que viene siguiendo la integración europea, puede deducirse la existencia de cuatro Fondos Estructurales distintos, y cuyos objetivos, es precisamente, contribuir en el desarrollo social de los Estados miembros de la Unión Europea.

Uno es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, más conocido como FEDER, que incide en el desarrollo de las regiones más atrasadas, ayudándolas a concretar los necesarios ajustes estructurales, mediante la confirmación de infraestructuras, actuaciones ambientales, etcétera.

El Fondo Social Europeo (FSE), cuya tarea más importante radica en ayudar a mejorar las oportunidades de empleo, sobre todo en las zonas más atrasadas.

El Fondo de Orientación y de Garantía (FEOGA), que participa en la cofinanciación de programas estatales, destinados a la mejora de la agricultura y facilita el desarrollo de las zonas rurales.

---

<sup>3</sup> No sólo desde la evolución histórica que ha seguido su regulación desde el Tratado de Roma, sino en una interpretación literal porque el actual artículo 159 del TCE, alude a los fondos con finalidad estructural, señalando entre paréntesis el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección “Orientación”, el Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

<sup>4</sup> La norma marco y las normas específicas que estuvieron en la base de la primera gran reforma sustancial de estos fondos son entre otras: El Reglamento N° 2052/88/CEE del Consejo, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes; El Reglamento N° 1260/1999/CE del Consejo, de 21 de Junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales ( DO L 161 de 26 de Junio de 1999). Modificado por el Reglamento N° 1447/2001 del Consejo, de 28 de Junio de 2001 ( DO L 198 de 21 de Julio de 2001).

Finalmente, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que financia aquellas mejoras estructurales que sean necesarias para mejorar y modernizar la pesca y la acuicultura.<sup>5</sup>

Pero antes de entrar en un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, conviene dejar claro, desde ya, que en la actual regulación, cuya punta de lanza la conforma el Reglamento 1260/1999, se han reducido tanto los objetivos de intervención de los mismos, cuanto el número de iniciativas comunitarias, aunque, para evitar rigideces y, sobre todo, efectos perversos en algunas regiones que quedan fuera de los nuevos objetivos, la Comunidad Europea, está aplicando un régimen transitorio.

Los anteriores objetivos prioritarios, se han visto reducidos con el Reglamento 1260/1999 a tres, por mora en la eficacia de las diversas financiaciones llevadas a cabo desde los Fondos Estructurales.

Desde el objetivo N° 1, se quiere promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo, PIB medio per-capita sea inferior al 75% de la media de la Unión Europea. De él se pueden beneficiar además las regiones ultra periféricas (Departamentos franceses de ultramar, islas Azores, Madeira e Islas Canarias) y las zonas de baja densidad poblacional.<sup>6</sup>

Desde el objetivo N° 2, se apoya la reconversión económica y social de aquellas zonas que se hallen en dificultades estructurales y no hayan sido incluidas en el objetivo N° 1. Abarca los antiguos objetivos N° 2 y 5.b y otras zonas afectadas por problemas de diversificación económica. Globalmente, se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca y en los barrios urbanos con dificultades.

El objetivo N° 3, se centra en todo un conjunto de medidas que inciden en el desarrollo de los recursos humanos en zonas no incluidas en el objetivo N° 1. Este objetivo, que retoma los antiguos objetivos N° 3 y 4, constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del título sobre empleo que introdujo el Tratado de Ámsterdam y de la estrategia europea para el empleo.

---

<sup>5</sup> La acuicultura comunitaria abarca tres actividades principales como es la cría de peces marinos, la cría de mariscos marinos y la cría de peces en aguas dulces. La producción global resultante de estas actividades presenta cuatro especies dominantes: Truchas, salmones, mejillones y ostras.

<sup>6</sup> Se trata de zonas del antiguo objetivo N° 6, creado en el contexto de la aprobación del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

Obviamente la importancia socio-económica, geográfica y material, no es la misma en esta triada de objetivos, ni siquiera equivalente en las acciones que se emprendan en el cumplimiento de los mismos.

En realidad, el objetivo N° 1, se lleva la gran parte de los recursos, puesto que abarca algo más de las dos terceras partes de las intervenciones de estos Fondos<sup>7</sup>, permite que la financiación comunitaria llegue al más alto porcentaje de participación<sup>8</sup>, y puede llegar a afectar en torno al 20% de la población total de la Unión Europea. Muy atrás quedan los otros dos objetivos, y de ellos el más perjudicado, desde el prisma de la dotación económica es el segundo.

Además cabe añadir que el reparto de los Fondos Estructurales de cada uno de estos tres objetivos, es variable según el Estado miembro de que se trate. Por último, la participación de los Fondos Estructurales, en cada uno de ellos queda condicionada a las distintas intervenciones de financiación, que difieren cuantitativamente entre sí y según los Estados.

Resumiendo puede subrayarse que, en la práctica, el FEDER, participa en la financiación de los objetivos 1 y 2, de las iniciativas INTERREG III y URBAN II y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza. Por su parte el FSE participa en la financiación de los tres objetivos, de la iniciativa EQUAL, y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza. La sección de Orientación del FEOGA, participa en la financiación del objetivo 1 y de la iniciativa LEADER. Y en fin de las regiones no incluidas en el objetivo N° 1, hasta un 0,5% de la dotación total de los Fondos Estructurales y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza.

Cabe señalar que en la actualidad, la dotación presupuestaria total de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 asciende a 195.000 millones de euros, sin incluir el Fondo de Cohesión.

Para lograr la máxima eficacia de los créditos comprometidos para las regiones menos desarrolladas, el Reglamento prevé una concentración significativa de los recursos en el objetivo N° 1.

La participación de los Fondos Estructurales varía en función de las distintas intervenciones:

---

<sup>7</sup> El 69,7% de la dotación total, esto es, 135.900 millones de euros.

<sup>8</sup> Un máximo del 75% del coste total subvencionable y, en términos generales, al menos el 50% de los gastos públicos subvencionables, el porcentaje de participación comunitaria puede ascender hasta el 80% en el caso de las regiones situadas en un Estado miembro cubierto por el Fondo de Cohesión, e incluso el 85% en el caso de todas las regiones ultra periféricas y las islas menores del mar Egeo en Grecia.

- El FEDER participa en la financiación de los objetivos N° 1 y 2, de las iniciativas INTERREG III y URBAN II y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza.
- El FSE participa en la financiación de los objetivos N° 1,2 y 3, de la iniciativa EQUAL y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza.
- La sección de Orientación del FEOGA participa en la financiación del objetivo N° 1 y de la iniciativa LEADER+.
- El IFOP participa en la financiación del objetivo N° 1, de intervenciones en favor de las regiones no incluidas en el objetivo N° 1 hasta un 0,5% de la dotación total de los Fondos Estructurales y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza.

La reserva de eficacia constituye un nuevo incentivo para los beneficiarios finales. El 4% de los créditos asignados a cada Estado miembro, fue puesto en reserva hasta el 2003 y fue repartido entre los programas más eficaces con fecha tope, el 31 de marzo de 2004. El Estado miembro presentará sus propuestas a la Comisión sobre la base de los indicadores de seguimiento que él mismo habrá establecido.

Se precisan o refuerzan los principios de la aplicación de los Fondos Estructurales: a) programación de las ayudas, b) cooperación entre el mayor número posible de participantes, c) adicionalidad de la ayuda europea y de las subvenciones nacionales, d) gestión, seguimiento y evaluación de la utilización de los Fondos y e) pagos y controles financieros.

La programación es uno de los elementos fundamentales de las reformas de los Fondos Estructurales de 1988 y 1993 y sigue siendo un punto central en los años venideros. Consiste en la elaboración de programas plurianuales de desarrollo y se efectúa mediante un proceso de decisión en cooperación, que se desarrolla en varias etapas y finaliza con la asunción de las intervenciones por los promotores públicos o privados de proyectos.

La duración prevista en el marco de las disposiciones del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales para todos los objetivos es de siete años (2000-2006), aunque cabe la posibilidad de adaptaciones en función de la evaluación intermedia.

En un primer momento, los Estados miembros presentan planes de desarrollo y reconversión que, partiendo de las prioridades nacionales y regionales, deben importar:

Una descripción precisa de la situación actual de la región (disparidades, retrasos, posibilidades de desarrollo);

Una descripción de la estrategia más apropiada para lograr los objetivos fijados;

Indicaciones sobre la utilización y la forma de la participación financiera de los Fondos previstos.

A continuación, los Estados miembros presentan a la Comisión los documentos de programación, que recogen las directrices generales del ejecutivo europeo. Estos documentos de programación se presentan en forma de:

- **Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA)** que se articulan en **Programas Operativos (PO)**, aprobados por la Comisión, en colaboración con el Estado miembro, contienen la estrategia y las prioridades de acción de los Fondos y del Estado miembro, los objetivos específicos y la participación de los Fondos y de los demás recursos financieros.

- **Documentos Únicos de Programación (DOCUP)**, conformados por un único documento y aprobados por la Comisión, que reúnen los elementos de un marco comunitario de apoyo y de un programa operativo (programa integrado por cada región con los ejes prioritarios del programa, una breve descripción de las medidas proyectadas y un plan de financiación orientativo.

En términos generales, los documentos únicos de programación relativos al objetivo N° 1, se articulan en programas operativos, si bien pueden utilizarse los DOCUP en el caso de las programaciones, cuyo importe es inferior a 1.000 millones de euros. En el caso del objetivo N° 2, se trata de un DOCUP en todos los casos. En cambio, la naturaleza de los documentos de programación relativos al objetivo N° 3 es competencia de las regiones y los Estados miembros.

La Comisión negocia con los Estados miembros sobre la base de dichos documentos de programación y procede a la repartición indicativa de los Fondos entre las distintas intervenciones y Estados miembros.

La nueva normativa mantiene el enfoque basado en la cooperación haciéndolo extensivo a las autoridades regionales y locales, los interlocutores económicos y sociales y demás organismos competentes, y permitiendo la participación de los interlocutores en todas las fases desde la aprobación del plan de desarrollo.

Según el principio de la *Adicionalidad*, las ayudas europeas deben sumarse a las ayudas nacionales y no sustituirlas. Para cada objetivo, los Estados deben mantener los gastos públicos por lo menos al mismo nivel que durante el período anterior.

Entre 2000 y 2006 se simplifica el nivel geográfico de control de la adicionalidad. Para el objetivo N° 1, se trata del conjunto de las regiones subvencionables y, para los objetivos N° 2 y 3 juntos, la totalidad del país. Además, los Estados facilitarán a la Comisión la información necesaria en tres momentos: cuando se aprueben los programas, a medio plazo y al final del ejercicio.

Según el nuevo Reglamento sobre los Fondos Estructurales, los Estados miembros nombran para cada programa una autoridad de gestión encargada de la ejecución del programa y de garantizar la eficacia del programa y la regularidad de la gestión (recopilación de datos estadísticos y financieros, elaboración y envío a la Comisión de informes anuales de ejecución, organización de la evaluación intermedia, etc.).

Además, se crean comités de seguimiento, competencia de los Estados miembros que, bajo la presidencia de un representante de la autoridad de gestión, garantizan la eficacia y la calidad de la ejecución de las intervenciones estructurales.

Se mantienen los tres tipos de evaluación ya existentes (previa, intermedia y *a posteriori*), si bien, la reforma determina con precisión quién tiene la responsabilidad de cada una de ellas. Así pues, la evaluación previa es responsabilidad de las autoridades competentes de los Estados miembros, la autoridad de gestión debe efectuar la evaluación intermedia del programa que le corresponda, en colaboración con la Comisión, y, por último, la evaluación a posteriori es responsabilidad de la Comisión Europea, en colaboración con el Estado miembro y la autoridad de gestión. Los informes de evaluación deben estar a disposición del público.

Los Estados miembros y la Comisión celebran un contrato financiero a través del cual la Comisión se compromete a abonar créditos de compromiso anuales, sobre la base de los documentos de programación aprobados. Cada Estado miembro nombra a continuación para cada programa una autoridad de pago, que actúa como intermediaria entre los beneficiarios finales y la Comisión. La autoridad de pago vigila la evolución y la conformidad con las normas comunitarias de los gastos de los beneficiarios finales en colaboración con la autoridad de gestión. Los movimientos materiales de fondos (o créditos de pago) de la Unión a los Estados miembros, se producen concretamente cuando la Comisión reembolsa los gastos efectivos de los beneficiarios finales, debidamente autenticados y certificados por las autoridades de pago.

La mayor descentralización de la gestión de los programas, permite mejorar los mecanismos de control, que son competencia de los Estados miembros. La Comisión debe cerciorarse de la eficacia de los sistemas implantados, basados en las autoridades de gestión y de pago. El 5% de los gastos de cada uno de los programas debe ser objeto de comprobaciones detalladas, por ejemplo a través de controles *in situ* y auditorías financieras. En caso de detectarse irregularidades, es responsabilidad de los Estados miembros proceder a las correcciones financieras necesarias, mediante la anulación de todo o parte de la financiación de las operaciones en cuestión. Los fondos aportados por los Estados miembros pueden ser



utilizados de nuevo, mientras que los procedentes de la Comisión son retirados y no pueden volver a utilizarse.

Los Fondos Estructurales intervienen principalmente en forma de ayuda no reembolsable o ayuda directa y, en menor medida, en forma de ayuda reembolsable, bonificaciones de interés, garantías, participación en el capital o participación en el capital riesgo.

La participación de los Fondos está sometida a los siguientes límites máximos:

regiones cubiertas por el objetivo N° 1: un máximo del 75% del coste total subvencionable y, en términos generales, al menos el 50% de los gastos públicos subvencionables, el porcentaje de participación comunitaria puede ascender hasta el 80% en el caso de las regiones situadas en un Estado miembro cubierto por el Fondo de Cohesión (Grecia, España, Irlanda y Portugal), e incluso el 85% en el caso de todas las regiones ultraperiféricas y las islas menores del mar Egeo en Grecia,

regiones cubiertas por los objetivos N° 2 y 3: un máximo del 50% del coste total subvencionable y, en términos generales, al menos el 25% de los gastos públicos subvencionables.

En función de la posibilidad de acogerse a uno de los objetivos y de la situación económica y geográfica de las regiones, este Reglamento somete la participación de los Fondos a otros límites máximos en el caso de las inversiones en empresas o en infraestructuras que generen importantes ingresos netos.

Antes del 1 de noviembre de cada año, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, un informe sobre la aplicación del presente Reglamento en el transcurso del año anterior.

Además, cada tres años la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones un informe sobre los avances en materia de cohesión económica y social y sobre el modo en que han contribuido a ellos las intervenciones estructurales, en el que deben figurar. Dicho informe comprende<sup>9</sup>:

- un balance de los avances logrados en materia de evolución socioeconómica de las regiones;

---

<sup>9</sup> Para mayores antecedentes respecto de los informes de la Comisión Europea en la materia, consultar la página web, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

- un balance del papel de los instrumentos estructurales y de los demás instrumentos financieros así como del efecto de las demás políticas comunitarias o nacionales en ese proceso;
- en su caso, propuestas sobre las medidas y políticas comunitarias que conviene adoptar para reforzar la cohesión económica y social.

A instancia de la Comisión, el Consejo reexaminará el presente Reglamento no más tarde del 31 de diciembre de 2006.

### **I.2.1.- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).**

Fue creado, en 1975, por el Consejo, mediante el Reglamento 724/ 1975<sup>10</sup>, en el contexto histórico de la primera ampliación de las Comunidades Europeas.

Su importancia dentro de la integración es tal que, en opinión de Fernández Rodríguez<sup>11</sup>, introdujo un nuevo concepto: La noción de “redistribución” entre regiones ricas y pobres en el seno de la Comunidad, e incluso puede sostenerse que su propia evolución, desde los prismas económicos y jurídica y tanto a un nivel cualitativo y a un nivel cuantitativo, condiciona de sobremanera la transformación de la política regional comunitaria, en verdad política de cohesión económica y social, y, sin duda en menor medida, la autentica madurez y contemporaneidad que está siguiendo esta última.

En efecto, jurídicamente hablando, cabe reconocer que el Tratado de la Comunidad Europea<sup>12</sup>, establece que: *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales, dentro de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.*

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene por objeto promover la cohesión económica y social, mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales y la participación en el desarrollo y la reconversión de las regiones, garantizando al mismo tiempo una sinergia con las intervenciones de los demás Fondos Estructurales.

---

<sup>10</sup> Reglamento N° 724/1975, del Consejo, de 18 de Marzo de 1975, por el que se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 73 de 21 de Marzo de 1975).

<sup>11</sup> Fernández Rodríguez, C., “La política comunitaria de cohesión económica y social”, in Políticas comunitarias, Enrique Linde Paniagua (coord.), Madrid, Colex, 2001, p. 547-567, esp. P. 549.

<sup>12</sup> En concreto en su artículo 160.

Con objeto de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales, el FEDER quiere contribuir al desarrollo armonioso, equilibrado y duradero de las actividades económicas, a un alto grado de competitividad, a un nivel elevado de empleo y de protección del medio ambiente, así como a la igualdad entre los hombres y las mujeres.

Para llevar a cabo su misión en favor del desarrollo regional, el FEDER participa en la financiación de las medidas siguientes:

- Inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de empleos estables.
- Inversiones en infraestructuras que en las regiones del objetivo N° 1 contribuyan al desarrollo, al ajuste estructural, a la creación y al mantenimiento de puestos de trabajo y, en todas las regiones subvencionables, a la diversificación, revitalización, integración y renovación de los centros de actividad económica y los espacios industriales en declive, de las zonas urbanas degradadas, y de las zonas rurales y zonas dependientes de la pesca. Estas inversiones pueden también tener por objeto el desarrollo de las redes trans-europeas de transporte, telecomunicaciones y energía en las regiones del objetivo N° 1.
- Desarrollo del potencial endógeno, mediante medidas de apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas: estas ayudas se destinan a los servicios a las empresas, la transferencia de tecnologías, el desarrollo de instrumentos de financiación, las ayudas directas a las inversiones, la realización de infraestructuras de proximidad, y a las estructuras de servicios de proximidad.
- Inversiones en el terreno de la educación y la sanidad, únicamente para el objetivo N° 1.

A través de estas medidas, se quiere fomentar el desarrollo del entorno productivo, la investigación y el desarrollo tecnológico, el desarrollo de la sociedad de la información, la protección y mejora del medio ambiente, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el trabajo, así como la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

Según el Reglamento general, la iniciativa comunitaria INTERREG III y las acciones innovadoras (estudios, proyectos piloto y de intercambio de experiencias) realizadas en el ámbito del desarrollo regional o local, pueden financiarse únicamente con cargo al FEDER. No obstante, el ámbito de aplicación de este Fondo, podrá ampliarse al de los demás Fondos Estructurales, con el fin de incluir las medidas necesarias para la aplicación de los programas de la iniciativa o del proyecto piloto de que se trate.

Tras el dictamen del Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones podrán adoptarse las modalidades de aplicación del Reglamento del FEDER.

Este Reglamento deroga el Reglamento N° 4254/88 con fecha 1 de enero de 2000. Está previsto que, a su vez, sea reexaminado a más tardar el 31 de diciembre de 2006.

En 1990, la Comisión Europea, una de las principales instituciones de la Unión, a través del *Informe Europa 2000* señalaba que las *posibles ventajas que se deriven del mercado único en la Comunidad podrán realizarse plenamente cuando los problemas espaciales hayan sido resueltos, o al menos paliados*. Los distintos niveles de renta, de actividad y de empleo existentes en Europa, no ofrecen idénticas posibilidades a sus ciudadanos. Estimaciones de la Unión Europea, señalaban, hace unos años, que “*las diez regiones más prósperas de la Unión Europea son tres veces más ricas e invierten tres veces más en sus estructuras económicas que las diez más pobres*”. De ahí que una de las mayores preocupaciones de la Unión Europea esté siendo la equiparación, en lo posible, de las diferencias entre las diversas regiones, ya que, de lo contrario se ponen en peligro los objetivos de cohesión económica y social establecidos por los estados miembros en Maastricht.

La Propuesta de Reglamento del Consejo, de 14 de julio de 2004, estableció las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

A su vez, la Comunicación de la Comisión, de 31 de enero de 2001, que se basa en el artículo 22 del Reglamento 1260/99 del Consejo, indicaba que el objetivo de las acciones innovadoras (estudios, proyectos piloto e intercambios de experiencias) en las que participa el FEDER, consiste en aumentar la competitividad europea mediante la reducción de las divergencias entre regiones, el apoyo a la innovación, a la investigación y al desarrollo tecnológico, así como a la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. De este modo, se inscribe en la estrategia europea aprobada por el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000), que persigue la consolidación del empleo, la competitividad económica y la cohesión social en el contexto de una economía fundada en el conocimiento.

Las acciones innovadoras del periodo 2000-2006 deben, pues, responder a tres temas prioritarios:

- La economía regional basada en el conocimiento y la innovación tecnológica: ayudar a las regiones menos favorecidas a elevar su nivel tecnológico;
- La sociedad de la información al servicio del desarrollo regional (e Europa Regio);
- Identidad regional y desarrollo sostenible: la cohesión y la competitividad regionales mediante un planteamiento integrado de las actividades económicas, sociales y de medio ambiente.

La realización de las acciones innovadoras debería permitir asimismo:

- Mejorar la calidad de las intervenciones de los programas de los objetivos N° 1 y 2 en los que participa el FEDER;
- Valorizar y reforzar la cooperación regional entre los sectores público y privado;
- Aprovechar las sinergias existentes entre la política regional y las demás políticas comunitarias;
- Los intercambios entre regiones y el aprendizaje colectivo gracias a la comparación y a la difusión de las mejores prácticas.

Las acciones innovadoras se enmarcan en programas regionales de acciones innovadoras que siguen una estrategia determinada por un comité de dirección en aplicación del principio de cooperación regional. Las propuestas de programas debían presentarse a la Comisión antes del 31 de mayo de cada año de 2001 a 2005, para que ésta pueda seleccionar las que vayan a ser cofinanciadas por el FEDER.

Dichas acciones cuentan con una dotación anual de 400 millones de euros, lo que representa el 0,4 % del presupuesto anual asignado al FEDER. La cofinanciación de sus costes puede suponer:

- Hasta un 80 % en las regiones del objetivo N° 1;
- Hasta un 50 %, o incluso un 60 % cuando el interés comunitario de las acciones innovadoras así lo justifica, en las regiones del objetivo N° 2.

Por razones de coherencia, es preferible que los responsables del pago y del control de los programas de acciones innovadoras sean los mismos que los designados en el marco de los programas de los objetivos N° 1 y 2.

En julio del 2004, la Comisión presentó un paquete de cinco propuestas de Reglamento para la reforma de la política regional. Un primer Reglamento recoge las disposiciones generales de esa política así como los criterios de subvencionabilidad, los recursos financieros disponibles y los criterios para su reparto entre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión.

Los otros cuatro Reglamentos, por su parte, establecen las disposiciones específicas del Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, la nueva agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El FEDER tendrá como misión contribuir financieramente al fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial de la Unión, reduciendo las disparidades regionales y prestando apoyo al desarrollo y ajuste estructural de las economías regionales así como a la reconversión de las zonas industriales en declive.

La acción del Fondo se centrará en las prioridades temáticas siguientes: competitividad, innovación, creación de empleos sostenibles y consecución de un crecimiento respetuoso del

medio ambiente. El Fondo contribuirá a la financiación de inversiones productivas, de infraestructuras, de medidas de asistencia técnica y de otras iniciativas de desarrollo, como, por ejemplo, los servicios a las empresas o los fondos de garantía.

Las medidas cofinanciadas deberán enmarcarse en los tres nuevos objetivos de la política regional, a saber: **1.- «Convergencia», 2.- «Competitividad regional y empleo» y 3.- «Cooperación territorial europea».**

### **1.- «Convergencia»**

En el marco de este objetivo, el FEDER destinará su ayuda a apoyar la consecución de un desarrollo económico sostenible. Los programas cofinanciados se centrarán en la modernización y diversificación de las estructuras económicas regionales y contemplarán la ejecución de medidas en los ámbitos siguientes:

- Investigación y desarrollo tecnológico (IDT), innovación y espíritu de empresa;
- Sociedad de la información;
- Medio ambiente;
- Prevención de riesgos;
- Turismo;
- Transportes;
- Energía;
- Educación;
- Salud pública;
- Pequeñas y medianas empresas (con una ayuda directa a las inversiones).

### **2.- «Competitividad regional y empleo»**

Las prioridades de este objetivo se agruparán en tres campos:

- La innovación y la economía del conocimiento a través de la IDT, la innovación, el espíritu de empresa y la creación de nuevos instrumentos financieros para las empresas que hagan un uso intensivo del conocimiento;
- El medio ambiente y la prevención de riesgos por medio de la rehabilitación de terrenos contaminados, el fomento de la eficiencia energética, la promoción de un transporte público urbano limpio y la elaboración de planes para prevenir y gestionar los riesgos naturales y tecnológicos; la accesibilidad a los servicios de transporte y de telecomunicaciones de interés económico general mediante la ampliación de las redes secundarias y el mayor acceso de las PYME a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

### **3.- «Cooperación territorial europea»**

En el caso de este objetivo, el FEDER concentrará su ayuda en tres prioridades:

- El desarrollo de actividades económicas y sociales transfronterizas, de acuerdo con unas estrategias conjuntas. Se tratará principalmente de impulsar el espíritu de empresa, la protección conjunta del medio ambiente y la colaboración, así como de corregir las situaciones de aislamiento. La contribución del Fondo, sin embargo, podrá destinarse también a otros fines, concretamente, la promoción de la integración transfronteriza del mercado laboral, las iniciativas locales de empleo, la igualdad de oportunidades, la formación, la inclusión social y el uso en común de recursos humanos y de instalaciones para la IDT;
- El establecimiento y desarrollo de la cooperación transnacional, incluida la cooperación bilateral entre las regiones marítimas. Las prioridades en este caso se centrarán en la gestión del agua, la mejora de la accesibilidad, la prevención de riesgos y la creación de redes científicas y tecnológicas;
- El aumento de la eficacia de la política regional. Se tratará aquí de promover la creación de redes y el intercambio de experiencias entre las autoridades regionales y locales.

Para este objetivo, la propuesta incluye una serie de disposiciones especiales que regulan la subvencionabilidad, las tareas de gestión, seguimiento y control, la responsabilidad de los jefes de proyecto, los programas operativos, las operaciones y las condiciones particulares para la localización de éstas.

Por lo que se refiere a la subvencionabilidad, la propuesta prevé que, a solicitud de los Estados miembros, pueda proponer la Comisión para ciertas categorías de gastos disposiciones que sustituyan a las nacionales.

En cuanto a la gestión, el seguimiento y el control, la propuesta dispone que los Estados miembros designen a una sola autoridad de gestión, a otra de certificación y a otra de control.

De acuerdo con lo que se establece en las disposiciones generales, los Estados miembros pueden recurrir a un nuevo instrumento jurídico de cooperación -la llamada agrupación europea de cooperación transfronteriza- para delegar en él las tareas que competen a la autoridad de gestión y a la secretaría técnica conjunta.

Para poder ser seleccionadas, las operaciones deberán destinarse a beneficiarios de al menos dos países que actúen conjuntamente en por lo menos dos de estos cuatro campos: desarrollo, ejecución, equipos y financiación. En el caso de la cooperación transnacional, se permitirá que un programa sea ejecutado en un solo Estado miembro a condición de que lo presenten al menos dos. Y, tratándose de las redes de cooperación y del intercambio de experiencias, la propuesta prevé que los proyectos contemplen, al menos, tres beneficiarios, de por lo menos, dos Estados miembros, y que éstos actúen conjuntamente en los cuatro campos ya indicados. La propuesta dispone que por cada operación, se designe a un jefe de proyecto con las funciones siguientes:

- Redactar un convenio que regule sus relaciones con los beneficiarios que participen en la operación;
- Llevar a cabo el conjunto de la operación.

Los programas operativos deberán contener los elementos siguientes:

- Un análisis de los puntos fuertes y débiles de la zona de cooperación;
- Una justificación de las prioridades seleccionadas;
- Información sobre los ejes prioritarios y sus objetivos concretos;
- Un desglose por tipos de los ámbitos de intervención contemplados;
- Un plan de financiación;
- Las disposiciones de ejecución;
- Una lista indicativa de los grandes proyectos.

En lo que atañe a la cofinanciación, la propuesta adopta niveles diferentes en función de la localización, a saber:

- Un 20% para la cooperación transfronteriza en las regiones de nivel NUTS III colindantes con las zonas fronterizas de la Unión;
- Un 20% para la cooperación transnacional en operaciones en las que participen socios exteriores a la zona considerada;
- Un 10% para la cooperación transfronteriza y transnacional en la financiación de operaciones ejecutadas en el territorio de un tercer país, a condición de que éstas beneficien también a regiones de la Comunidad.

El FEDER prestará una atención especial a las particularidades territoriales. Haciendo uso de la experiencia adquirida con la iniciativa URBAN, la dimensión urbana del Fondo se reforzará integrando en sus programas operativos medidas que tengan esa dimensión. La acción del FEDER tratará de paliar los problemas económicos, medioambientales y sociales a los que se enfrentan las ciudades. Como ejemplos de esa acción, cabe citar la reconversión de instalaciones industriales abandonadas, la preservación del patrimonio histórico o el suministro de servicios.

En lo que respecta a las zonas rurales y a las zonas dependientes de la pesca, la intervención del FEDER se centrará en la diversificación económica y, especialmente, en:

- Las infraestructuras que mejoren la accesibilidad;
- Las redes y servicios de telecomunicaciones en zonas rurales;
- El desarrollo de nuevas actividades económicas;
- El fortalecimiento de los lazos entre las zonas urbanas y rurales;
- El desarrollo del turismo rural y de las prestaciones destinadas al ocio.

La propuesta dispone también que se garanticen la complementariedad y la coherencia con las intervenciones de dos nuevos Fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP).

En cuanto a las zonas con desventajas naturales, el FEDER contribuirá a la financiación de inversiones destinadas a la accesibilidad, a actividades económicas conectadas con el



patrimonio cultural, a la utilización sostenible de los recursos y al fomento del sector del turismo.

Por último, el FEDER contribuirá también a financiar los costes adicionales de las regiones ultraperiféricas, prestando apoyo a medidas que se centren en:

- El transporte de mercancías y la puesta en marcha de servicios de transporte;
- Las dificultades de almacenamiento, el mantenimiento de los instrumentos de producción y la insuficiencia de capital humano en el mercado de trabajo local.

La propuesta prevé que el Reglamento no afecte a las intervenciones aprobadas antes de su entrada en vigor y que las solicitudes presentadas al amparo del Reglamento (CE) N° 1783/1999, sigan siendo válidas. El nuevo Reglamento, que deroga el de 1999, comenzará a aplicarse el 1 de enero de 2007 y deberá sujetarse a una revisión no después del 31 de diciembre de 2013.

### **Ámbito de aplicación del FEDER**

Para llevar a cabo su misión en favor del desarrollo regional, el FEDER participa en la financiación de las siguientes medidas:

- Inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de empleos estables.
- Inversiones en infraestructuras que en las regiones del objetivo N° 1 contribuyan al desarrollo, al ajuste estructural, a la creación y al mantenimiento de puestos de trabajo y, en todas las regiones subvencionables, a la diversificación, revitalización, integración y renovación de los centros de actividad económica y los espacios industriales en declive, de las zonas urbanas degradadas, y de las zonas rurales y zonas dependientes de la pesca. Estas inversiones pueden también tener por objeto el desarrollo de las redes trans-europeas de transporte, telecomunicaciones y energía en las regiones en el objetivo N° 1.
- Desarrollo del potencial endógeno mediante medidas de apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas: estas ayudas se destinan a los servicios a las empresas, la transferencia de tecnologías, el desarrollo de instrumentos de financiación, las ayudas directas a las inversiones, la realización de infraestructuras de proximidad, y a las estructuras de servicios de proximidad.
- Inversiones en el terreno de la educación y la sanidad, únicamente para el objetivo N° 1.

A través de estas medidas se quiere fomentar el desarrollo del entorno productivo, la investigación y el desarrollo tecnológico, el desarrollo de la sociedad de la información, la

protección y mejora del medio ambiente, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el trabajo, así como la cooperación transnacional, transfronteriza.

Según el Reglamento general, la iniciativa comunitaria INTERREG y las acciones innovadoras (estudios, proyectos piloto y de intercambio de experiencias) realizadas en ámbito del desarrollo regional o local pueden financiarse únicamente con cargo al FEDER. No obstante, el ámbito de aplicación de este Fondo, podrá ampliarse al de los demás Fondos Estructurales, con el fin de incluir las medidas necesarias para la aplicación de los programas de la iniciativa o del proyecto piloto de que se trate.

Tras el dictamen del Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones, podrán adoptarse las modalidades de aplicación del Reglamento del FEDER.

Este Reglamento deroga el Reglamento (CEE) N° 4254/88, con fecha 1 de enero de 2000. Está previsto que, a su vez, sea reexaminado a más tardar el 31 de diciembre de 2006.

### **I.2.2.- Fondo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).**

El FEOGA y su sección de Orientación, contribuyen al desarrollo y al ajuste estructural de las zonas rurales menos desarrolladas, aumentando la eficacia de las estructuras de producción, de transformación y de comercialización de los productos agrícolas y silvícolas.

Desde un ángulo más amplio y en sintonía con su propia denominación, cabe reconocer que este Fondo Estructural, tiene como principal tarea, la financiación de la Política Agrícola Común (PAC)<sup>13</sup>. Fue creado en Enero de 1962 y en 1964 fue dividido en dos secciones: La sección *Garantía* y la sección *Orientación*.

La primera de ambas, presenta un más amplio peso socio-económico y una mayor importancia, tanto por los recursos que acapara<sup>14</sup>, cuanto por el objeto para el que fue creada,

---

<sup>13</sup> Esta se debe considerar como una de las pocas políticas comunitarias clásicas, ya que, se recogían en el Tratado de Roma, junto con la de transportes y el comercio exterior. En dicho Tratado, se definieron sus objetivos generales, cuyos principios, se establecieron en la Conferencia de Stresa de Julio de 1958. En efecto, en el artículo 33 del Tratado de Comunidad Europea, se establecen objetivos tales como incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra; Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; Estabilizar los mercados; Garantizar la seguridad de los abastecimientos; Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

<sup>14</sup> Forman parte de los gastos obligatorios del presupuesto comunitario.

esto es, esencialmente financiar los gastos procedentes de la aplicación de la política de mercados y precios.

Por su parte, la sección Orientación forma parte de los Fondos Estructurales, lo que denota que refleja claramente el principio de generalidad comunitario y su importancia y valor pueden vislumbrarse desde las normas de Derecho Privado, que le son aplicables y que marcan el destino de sus ayudas, los ámbitos de actuación de las mismas, y no tanto desde las perspectivas de sus beneficiarios o de sus recursos.

El Reglamento 1257/99 del Consejo, y la decisión de la Comisión de 08 de Septiembre de 1999, son las principales normas que regulan este instrumento desde el 01 de Enero de 2000, hasta el 31 de Diciembre de 2006<sup>15</sup>

Instauran un marco de ayudas comunitarias a favor del desarrollo sostenible, centradas en las actividades agrarias y en su reconversión, que tengan como principales propósitos la mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias, la reconversión y orientación de la capacidad de producción agraria, el fomento de la producción no alimenticia, el desarrollo sostenible de los bosques, la diversificación de las actividades, el mantenimiento y fomento de sistemas agrícolas de bajos insumos, la conservación y promoción de una naturaleza, la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

Más en concreto, cabe reconocer, que este tipo de ayudas se destinan a determinadas actuaciones en el terreno del desarrollo rural, tales como, las inversiones en las explotaciones agrarias, el fomento a la instalación de jóvenes agricultores, las ayudas a la formación profesional de agricultores y personas que se dediquen a actividades agrarias y forestales, el cese anticipado de la actividad agraria, las ayudas a zonas desfavorables y zonas con limitaciones medioambientales específicas, el fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales, la utilización de métodos de producción agropecuaria, que permitan preservar el medioambiente.

Y aunque en la cofinanciación participan autoridades estatales, a distintos niveles, y la Unión Europea, como sucede con otros fondos estructurales, se sigue todo un procedimiento, en el que sus detonantes, son las convocatorias que efectúa periódicamente la Comisión<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Otras normas de eventual aplicación son: Reglamento 1750/99 de la Comisión de 23 de Julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1257/99 del Consejo sobre ayuda al desarrollo rural, a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola; Reglamento 2603/99 de la Comisión de Diciembre de 1999, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural prevista por el Reglamento 1257/99 del Consejo de 10 de Diciembre de 1999.

<sup>16</sup> Una buena muestra en este sentido, es la convocatoria de apoyo a las medidas de información, en el ámbito de la PAC, para el año 2004, publicad en el DO C 178 de 29 de Julio de 2003.

En otro orden de cosas, cabe recordar que la sección de Orientación del FEOGA, participa en la financiación del objetivo 1 y de la iniciativa LEADER.

La Comisión Europea, siguiendo un paralelismo claro con respecto a otras iniciativas comunitarias, conectadas con los fondos estructurales, ha puntualizado, en una Comunicación dirigida a los Estados miembros<sup>17</sup>, todo el conjunto de orientaciones a tener en cuenta en la misma.

La iniciativa LEADER, tiene como principal propósito completar los programas de desarrollo rural y los objetivos estructurales entre los interlocutores rurales, la concepción y el desarrollo de estrategias integradas e innovadoras.

Sin perjuicio de la asistencia técnica, este tipo de iniciativa comunitaria pivota en torno a tres pilares ó secciones fundamentales.

En primer lugar, se centra en las denominadas estrategias integradas de desarrollo rural, de carácter piloto, en territorios rurales de pequeñas dimensiones y con una fuerte identidad. En segundo término, se concentra en la cooperación entre territorios rurales de uno ó más Estados miembros, para compartir la experiencia y los recursos humanos y económicos. En tercer lugar, pone el acento en la creación de una red en la que puedan participar todos los territorios rurales, para facilitar el intercambio de experiencias<sup>18</sup>.

Puede decirse que, si bien es cierto que corresponde a las autoridades nacionales competentes el determinar los procedimientos y criterios de selección a aplicar, respetando el mínimo común denominador establecido por la Comisión Europea, han de considerarse especialmente dos parámetros generales. Uno de ellos radica en la creación de una cooperación de calidad entre los interlocutores rurales y otro consiste en el efecto multiplicador de los proyectos. De todos modos la Comunicación incluye determinadas precisiones técnicas que pueden ayudar a la elaboración, la presentación, la selección, la gestión, el seguimiento y la evaluación de los programas que se sometan a la iniciativa comunitaria LEADER.

Desde un prisma de la dotación económica, esta iniciativa recibe una dotación de 5.046 millones de euros para el periodo 2000-2006. De ellos 2.105,1 millones son financiados por la

---

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 14 de Abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER) DO C 139 de 18 de Mayo de 2000.

<sup>18</sup> Los beneficiarios de LEADER, están obligados a participar activamente en ella. A escala europea, la red está organizada por un “Observatorio de los territorios rurales”.

sección orientación del FEOGA y el resto mediante aportaciones económicas de entidades públicas o privadas.

### **I.2.3.- Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).**

Este Instrumento estructural es, sin duda, el más reciente de los cuatro Fondos Estructurales, puesto que fue creado en Diciembre de 1993, para apoyar económicamente la reforma del sector pesquero comunitario que, por aquel entonces, pasaba por una crisis de enorme calado<sup>19</sup>.

Junto a esta peculiaridad temporal también se ha discutido su naturaleza estructural<sup>20</sup>. Hoy sin embargo, con la actual regulación comunitaria parece situarse en el mismo plano que los otros tres Fondos Estructurales.

En efecto, en la actualidad, dentro del Derecho comunitario, aparece regulado no sólo por el Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de Junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, sino que también por Reglamentos específicos o verticales, tales como Reglamento 1263/1999 del Consejo, de 17 de Diciembre de 1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones, con la finalidad estructural en el sector de la pesca<sup>21</sup>.

Desde una perspectiva general, puede sostenerse que este conjunto de normas, al incidir en la política de cohesión económica y social, en la política comunitaria de pesca, en la política comunitaria del medio ambiente, etc., respaldan la necesaria transversalidad en la concepción y en la aplicación práctica de las políticas comunitarias.

Desde un ángulo más particular, apoyan la idea de que el principal cometido del IFOP, radica en financiar actuaciones estructurales en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos, para lo cual potencia actividades dirigidas a

---

<sup>19</sup> Reglamento N° 2052/88/ CEE del Consejo, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes (DO L 193 de 31 de Julio de 1988). Reglamento N° 2080/93/ CEE, por el que se establece las disposiciones de aplicación del Reglamento N° 2052/88/ CEE del Consejo en lo que respecta al IFOP (DO L 193 de 31 de Julio de 1993).

<sup>20</sup> DEL VALLE, en una interpretación literal del artículo 159 del TCE, si bien reconoce después que desde el Derecho derivado y desde la mayor parte de la doctrina no ofrece estas dudas. Vid., DEL VALLE GALVEZ, J-A., "La intervención financiera..."p. 354.

<sup>21</sup> Reglamento N° 1263/1999 del Consejo, de 21 de Junio de 1999, relativo al instrumento financiero de orientación de la pesca (DO L 161 de 26 de Junio de 1999).

la creación de aquellas condiciones, que permitan la gestión estable y racional de los recursos pesqueros y potenciar un equilibrio sostenible, entre los recursos disponibles y su explotación, a la mejora de la competitividad de las estructuras de explotación, el desarrollo de empresas económicas viables en el sector pesquero, o la mejora del suministro y del aprovechamiento de los productos.

El IFOP puede contribuir a la financiación de un conjunto de actuaciones centradas en la realización del ajuste de los esfuerzos pesqueros<sup>22</sup> en la renovación de las flotas y en la modernización de los buques, en inversiones en el terreno de la acuicultura, en el acondicionamiento de las zonas marinas costeras, en el equipamiento de los puertos pesqueros, en la transformación y la comercialización de los productos pesqueros o en la promoción y la búsqueda de nuevos mercados e intervenciones realizadas por los profesionales.

Por último, cabe recordar que el IFOP participa en la financiación del objetivo 1, en las intervenciones a favor de las regiones no incluidas en el objetivo N° 1 hasta un 0,5% de la dotación total de los Fondos Estructurales y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza<sup>23</sup>

#### **I.2.4.- Fondo Social Europeo (FSE)**

##### **I.2.4.1.- Objetivos y ámbito de aplicación**

Un capítulo importante de la Política social desde los años 60 hasta nuestros días, lo ha constituido el Fondo Social Europeo. Sus objetivos están expresamente mencionados en el artículo 3, letra i del Tratado de la Comunidad Económica Europea. El artículo 123, lo reproduce textualmente y de conformidad con lo que expresa este artículo, el Fondo Social Europeo, tiene por objeto mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el Mercado Común y contribuir a elevar su nivel de vida. Se ha constituido en el marco de las disposiciones de los artículos 123 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea y tiene por misión promover al

---

<sup>22</sup> Tales como primas por paralizaciones definitivas o creación de empresas mixtas.

<sup>23</sup> Buenos exponentes de las mismas se contemplan en el DO C 115 de 15 de Mayo de 2003, donde se publica la convocatoria de acciones innovadoras relativas al reconocimiento del papel de las mujeres en acciones innovadoras en el sector de la pesca para 2003.

interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

Como lo hemos señalado el Fondo Social, conjuntamente con el Fondo del Empleo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) y El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), es uno de los instrumentos financieros, por medio de los cuales la Comunidad Económica Europea, implementa su política comunitaria.

Además el Fondo Social, conjuntamente con el Fondo de Inversiones, que después se pasó a llamar Banco Europeo de Inversiones, está destinado a asegurar las condiciones de un desarrollo equilibrado y sin tropiezos del Mercado Común, de manera de evitar aquellos problemas sociales que podrían presentarse del libre intercambio.

Según el artículo 123, los objetivos del Fondo tienen que ver con la movilidad, tanto en el ejercicio del oficio como en la ubicación del trabajador.

En términos generales, el artículo le confía al Fondo el objetivo de promover al interior de la Comunidad las facilidades de empleo y esta fórmula es tan amplia, que le permite intervenir en todas las cuestiones relacionadas, con el empleo y la formación profesional de los trabajadores.

En consecuencia, el Fondo es un instrumento de movilidad al mismo título que los artículos 48 a 51, relativos a la libre circulación de los trabajadores.

El artículo 123, tiene el mérito de otorgarle a las instituciones de la Comunidad un instrumento capaz de llevar adelante una verdadera política del empleo. A través de las sucesivas modificaciones que experimenta este instrumento, se acrecienta su importancia en relación con la necesidad de atenuar los efectos negativos de la cesantía de sus trabajadores, que ha venido afrontando la Comunidad. Pareciera que esa fue la intención de los autores del Tratado, en el sentido de que el Fondo estaba llamado a luchar contra la cesantía estructural que podría resultar de la creación del mercado interior.

Cabe subrayar que, desde siempre<sup>24</sup>, el Fondo Social Europeo, constituye el principal instrumento de que dispone la Comunidad Europea para, en general, ir aplicando en la práctica la política social comunitaria y, en particular, para mejorar la situación de los recursos humanos

---

<sup>24</sup> De forma muy sucinta, pero acertada, DEL VALLE, ha resumido su evolución normativa desde el prisma del Derecho derivado comunitario, Vid., DEL VALLE GALVEZ, J-A., “La intervención financiera...”p. 355.

Europeos, optimizando sus posibilidades de empleo<sup>25</sup>, su protección social, su igualdad de oportunidades, etc., así como fomentar el desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

Así parece deducirse del Tratado Comunidad Europea, al señalar<sup>26</sup> que:

***“ Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo, destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”***<sup>27</sup>

Pero, al mismo tiempo y como ya ha sido puesto de manifiesto más arriba, es uno de los cuatro pilares esenciales que conforman los Fondos Estructurales comunitarios, por lo que, en su consecuencia, constituye no solo un instrumento fundamental de la política de cohesión económica y social, sino también, un importante medio para lograr la necesaria generalidad del empleo en las políticas comunitarias, y por supuesto, hay que contar, dentro de ellas, con la política comunitaria del medio ambiente.

Así parece reconocerse ahora en los contenidos jurídicos, que ofrece tanto el Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales, sobre los Fondos Estructurales, cuanto el Reglamento 1784/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de Julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo.

Sus intervenciones se ajustan a los objetivos esenciales diseñados para los Fondos Estructurales, de tal manera que dentro del objetivo 1, apoya la promoción del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; en el contexto del objetivo 2, apoya la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales; en relación con el objetivo 3, apoya la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación y formación.

---

<sup>25</sup> Muy significativos son, a este respecto, los desarrollos que se están llevando en el contexto de la actual estrategia europea para el empleo, en la que están colaborando los Estados en aras a preparar a los ciudadanos para el empleo y favorecer un mejor clima laboral.

<sup>26</sup> Concretamente en su artículo 146.

<sup>27</sup> Complementan esta disposición los artículos 147 y 148 del TCE. En el primero de ellos, se regula su administración cuya responsabilidad, recae en la Comisión asistida por un Comité. En el segundo se establece el procedimiento de toma de decisiones que ha de seguir el Consejo a la hora de adoptar aquellas que sean necesarias para su aplicación.



Desde un prisma práctico, puede reseñarse que los programas objeto de financiación, los preparan los Estados miembros, en colaboración con la Comisión. Y su concreta aplicación se confía a una pluralidad de protagonistas entre los que destacan las autoridades estatales competentes, ya sean nacionales, regionales o locales, organismos especializados en la enseñanza y la formación, sindicatos, empresas, asociaciones profesionales, etc.

El Reglamento 1260/1999, también vincula la financiación de la iniciativa comunitaria EQUAL al Fondo Social Europeo, así como algunas acciones innovadoras, dependiendo de su peculiar naturaleza.

La iniciativa comunitaria EQUAL, tiene como principal cometido favorecer la no discriminación en el mercado laboral, apoyando particularmente la lucha contra todas las formas de exclusión, de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo. Se inserta en el contexto más amplio de la estrategia coordinada para el empleo que introdujo en el Tratado de la Comunidad Europea el Tratado de Ámsterdam, y tiene en cuenta las directrices comunitarias para el empleo, tratando de concretarla en un contexto internacional, regional y local.

La Comisión Europea, siguiendo un paralelismo claro con respecto a otras iniciativas comunitarias conectadas con los Fondos Estructurales, ha puntualizado, en una Comunicación<sup>28</sup>, todo el conjunto de orientaciones a tener en cuenta en la misma.

Dentro de las cuestiones más actuales y candentes que preocupan a la Unión Europea, la iniciativa comunitaria EQUAL, promueve actuaciones en algunas de ellas, tales como la igualdad entre hombres y mujeres, o las condiciones particulares de los solicitantes de asilo. Más en concreto, en ella destacan cuatro pilares básicos dentro de su ámbito de aplicación material o conjunto de acciones en las que participa.

El primero de ellos se centra en la capacidad de inserción profesional en aras a facilitar la incorporación y la reincorporación al mercado de trabajo, a fin de promover un mercado de trabajo abierto a todos, así como combatir el racismo en el lugar de trabajo.

El segundo pilar tiene como eje fundamental el espíritu de empresa para, por un lado, abrir el proceso de creación de empresas a todos, y por otro, mejorar la calidad de los puestos de trabajo en la sociedad europea.

---

<sup>28</sup> Comisión Europea, Comunicación a los Estados miembros, por la que se establecen las orientaciones de la iniciativa comunitaria EQUAL, sobre la cooperación transnacional para el fomento de nuevas prácticas de lucha contra las discriminaciones y la desigualdad de todo tipo relacionadas con el mercado laboral, 14 de Abril de 2000, (DO C 127 de 5 de Mayo de 2000).

El tercer pilar apoya la capacidad de adaptación, permitiéndole fomentar la integración en el trabajo, la formación profesional continua, la introducción de tecnologías de la información y la mejora de la cualidad laboral.

El cuarto pilar apuesta por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, permitiéndole apoyar iniciativas tendientes a hacer compatibles la vida laboral y la vida familiar, reducir las desigualdades existentes entre los hombres y las mujeres, y eliminar cualquier forma de exclusión en el trabajo.

Desde una perspectiva formal, conviene anotar que cada Estado miembro ha tenido que elegir aquellos ámbitos temáticos, en los que desea cooperar<sup>29</sup>. Luego en cada programa de iniciativa comunitaria de cada Estado miembro, ha de tenerse presente la existencia de una pluralidad de acciones, esencialmente para tener un valor añadido. La primera permite crear asociaciones de desarrollo territorial o sectorial y una cooperación transnacional. La segunda, aplica los programas de trabajo de las asociaciones de desarrollo. La tercera, en fin, se centra tanto en establecer redes temáticas con vistas a poder detectar las prácticas más adecuadas y difundirlas, cuanto en el desarrollo de mecanismos que tengan efectos en las estrategias de empleo nacionales y europeas.

Por otra parte, financia actividades que desarrollen asociaciones que actúan dentro de ciertas áreas temáticas y agrupan aquellos protagonistas que tienen competencias apropiadas y cooperan en aras a aplicar un enfoque integrado sobre problemas multidimensionales.

Por último, y desde una perspectiva cuantitativa de los fondos disponibles, cabe añadir que el Fondo Social Europeo, tiene previsto destinar, para el periodo 2000-2006, 2.847 millones de euros, si bien hay que reconocer que los proyectos en los que participe han de financiarse conjuntamente por los Estados y la Comunidad Europea, por lo que su dinero tan sólo constituye una parte de la cofinanciación de los proyectos.

#### **I.2.4.2 Administración y financiamiento del Fondo Social Europeo.**

---

<sup>29</sup> Este listado de temas no vincula para siempre, puesto que pueden hacerse las correspondientes revisiones cada dos años.

De acuerdo a lo que dispone el artículo 146, la administración del Fondo le corresponde a la Comisión, la que a su vez está asistida por un Comité que lo preside un miembro de este organismo y está compuesto por dos representantes de los gobiernos, igual representación de las organizaciones sindicales de trabajadores y dos representantes de los empleadores, por cada uno de los Estados miembros.

Este Comité se rige por un Estatuto que fue adoptado por el Consejo el 25 de Agosto de 1960 y por los sucesivos reglamentos que ha ido adoptando el Consejo.

Estando la administración del Fondo Social a cargo de la Comisión, las decisiones sobre el Fondo las toma este organismo y ejerce sus atribuciones en un marco reglamentado en el mismo Tratado, además del derecho derivado, que emana de sus disposiciones.

El Comité del Fondo Social, es uno de los Comités previstos por el Tratado, así como el Comité Monetario y el Comité de Transportes y los Comités especiales.

La competencia del Comité del Fondo Social es muy amplia, por cuanto se refiere a todas aquellas materias importantes que sean de interés del Fondo Social. En la aplicación del Fondo, hay una serie de materias de consulta obligatoria de la Comisión al Comité, que están indicando que éste último organismo comunitario interviene no solamente en la gestión del Fondo, sino también en la reglamentación que le es aplicable. La única intervención de las organizaciones sociales es a través de la consulta que se le hace al Comité del Fondo, y en consecuencia el Comité Permanente del Empleo, no tiene ninguna intervención, contrariamente a lo que había sido solicitado por las organizaciones sindicales. Sin embargo, el Consejo de Ministros, no ha descartado esta posibilidad.

El Comité Permanente del Empleo, es un organismo especializado, que se creó por Decisión del Consejo de Ministros, el 14 de Diciembre de 1970, a fin de promover una mayor participación en los programas del empleo, tanto de los representantes de los sindicatos como de los empleadores, y su origen se remonta a las Confederaciones Europeas de los sindicatos libres y cristianos.

En efecto, en el año 1967, solicitaron una mayor participación de las organizaciones socio-profesionales en el trabajo comunitario y propusieron crear un órgano ad-hoc, que reuniera a los representantes del mundo económico y social y de los gobiernos de los Estados miembros; El objeto principal de estas discusiones fueron los problemas relacionados con el empleo.

Consideramos de importancia mencionar el origen de este Comité Permanente del Empleo, para comprender la importancia que las organizaciones sindicales le atribuyen a su

intervención. El Comité del Fondo Social Europeo, está regularmente informado de los trabajos del Comité Permanente del Empleo, que son susceptibles de interesar a la actividad del Fondo; La nueva tendencia es que el Fondo Social debe considerar cada vez más las opiniones vertidas en el seno de este Comité.

Respecto de la financiación del Fondo, no hay reglas especiales para el financiamiento del Fondo, el que está asegurado en el presupuesto general de las Comunidades Europeas, en la misma forma que cualquier otro gasto de la Comunidad. Por el contrario, hay disposiciones especiales relativas a los gastos del Fondo Social, las que emanan de los reglamentos y correspondientes decisiones de los Estados, con base a un porcentaje de distribución.

Se trata de un fondo sin cuota, donde los créditos están acordados en función de las demandas de financiamiento que se presenten. De hecho, el Fondo Social, hoy, es un instrumento al servicio de las personas y de las regiones, más afectadas por la crisis del empleo. La asignación del Fondo Social para el periodo 2000-2006, fue de 2.847 millones de euros, de los cuales el mayor porcentaje se destina para jóvenes de menos de 25 años, en razón que el índice de desempleo entre ellos, es mayor que el de los demás trabajadores.

#### **I.2.4.3.- Campo de aplicación**

Las intervenciones del Fondo Social Europeo, se ajustan a los tres objetivos contemplados en el Reglamento (CE) N° 1260/1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

El Reglamento contempla cinco ámbitos políticos fundamentales de intervención del Fondo Social Europeo:

- Desarrollo de políticas activas del mercado laboral para combatir y prevenir el desempleo, proteger a las mujeres y los hombres frente al desempleo de larga duración, facilitar la reintegración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral y apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado laboral;
- Promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado laboral, con atención particular a las personas que pueden ser víctimas de la exclusión social;
- Promoción y mejora de la formación profesional, fomento de la enseñanza y del asesoramiento como parte de una política de formación continua;
- Promoción de una mano de obra cualificada, adaptable y con formación, de la innovación y la adaptabilidad de la organización del trabajo, y de la iniciativa empresarial;

- Medidas específicas para mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral y su participación en el mismo (perspectivas profesionales, acceso a las nuevas oportunidades de trabajo, a la creación de empresas, etc.).

El objetivo 3 tiene carácter «horizontal», es decir, que se refiere a todo el territorio de la Unión, con excepción de las regiones que puedan optar a la intervención del nuevo objetivo 1.

Por otra parte, el Fondo Social Europeo, contempla tres aspectos horizontales:

- La contribución al fomento de iniciativas locales de empleo (incluidos los pactos territoriales de empleo);
- La dimensión social y las repercusiones en el mercado laboral de la sociedad de la información;
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como parte del proceso de integración de las políticas sobre igualdad de oportunidades.

En líneas generales, el Fondo Social Europeo, ofrece tres tipos de ayuda:

- Asistencia a personas, que constituye la principal forma de ayuda y abarca ámbitos como la formación, la formación profesional, la orientación, etc.;
- Asistencia a estructuras y sistemas a fin de aumentar la eficacia de las actividades de la asistencia a personas (por ejemplo, aumentando su eficacia);
- Medidas de acompañamiento (prestación de servicios y puesta a disposición de instalaciones para la asistencia a personas dependientes, fomento de medidas socio pedagógicas de acompañamiento, campañas de sensibilización y de información).

El Fondo Social Europeo debe intervenir de acuerdo con las prioridades nacionales definidas en los planes nacionales de acción para el empleo de los Estados miembros y ha de tener en cuenta la evaluación *a priori*.

Para lograr la máxima eficacia de las ayudas del Fondo Social Europeo, sus intervenciones deben concentrarse en un número limitado de áreas o temas, en las necesidades más importantes y las acciones más eficaces, teniendo debidamente presentes las evaluaciones *a priori* y abarcando los ámbitos políticos pertinentes.

El Reglamento prevé el establecimiento de regímenes de pequeñas subvenciones dentro de los objetivos 1 y 3, con disposiciones especiales de acceso para las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las asociaciones locales. También contempla la posibilidad de que el Fondo Social Europeo financie hasta el 100% de los gastos subvencionables de la aplicación de estos regímenes de pequeñas subvenciones.

De conformidad con las disposiciones del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales, el Fondo Social Europeo, contribuye a la puesta en marcha de la iniciativa comunitaria para luchar contra la discriminación y las desigualdades, de cualquier naturaleza, en relación con el mercado laboral (EQUAL).

En esta iniciativa también se tendrá en cuenta la integración social y profesional de los solicitantes de asilo.

El Fondo Social Europeo financia también actividades de preparación, seguimiento y evaluación, en los Estados miembros o a escala comunitaria, necesarias para llevar a cabo:

- Acciones de carácter innovador y proyectos piloto, relativos al mercado laboral, el empleo y la formación profesional;
- Estudios e intercambios de experiencia que presenten un carácter multiplicador;
- Iniciativas de asistencia técnica vinculadas a la preparación, el seguimiento, la evaluación y el control de las intervenciones financiadas por el Fondo;
- Acciones dirigidas, en el marco del diálogo social, al personal de empresas presentes en dos o más Estados miembros;
- Divulgación de información a los socios participantes, los beneficiarios finales y el público en general.

Las disposiciones transitorias establecidas en el Reglamento general sobre los Fondos Estructurales se aplicarán al Reglamento sobre el Fondo Social Europeo.

El Consejo revisará el Reglamento a más tardar el 31 de diciembre de 2006.

Además de las agencias, la Comisión propone dos Instrumentos para estructurar las actividades relativas al empleo y la política social:

- El primero es un programa integrado para el fomento del empleo y la solidaridad social (PROGRESS) para el período 2007-2013. Este programa engloba cuatro programas de acción comunitarios específicos que sostienen actualmente la aplicación de la agenda social, así como una serie de líneas presupuestarias relativas a las condiciones de trabajo. Su presupuesto es de 628,8 millones de euros para la totalidad del período.
- El segundo, titulado «Apoyar el diálogo social, la libre circulación de trabajadores y la realización de estudios e informes especiales en el ámbito social», será objeto de una Comunicación aparte, ya que no requiere una decisión legislativa. Su ámbito de actividad abarca los gastos basados en la reglamentación existente y en las prerrogativas autónomas que el Tratado confiere a la Comisión. Esta partida presupuestaria ascenderá a 479,9 millones de euros para el período 2007-2013.

El presente párrafo sólo trata del programa PROGRESS.

### **Objetivos generales del futuro del programa Progress**

Los objetivos generales son los siguientes:

- Mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros (y en otros países participantes) mediante análisis, evaluaciones y un control estricto de las políticas;
- Apoyar, en los ámbitos cubiertos por el programa, el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes;

- Apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos;
- Fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo y la identificación y difusión de buenas prácticas a escala de la UE;
- Sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas de la UE de cada una de las cinco secciones;
- Mejorar la capacidad de las principales redes de la UE para fomentar y apoyar las políticas comunitarias.

El programa consta de cinco secciones:

- empleo ;
- Protección e integración social ;
- Condiciones de trabajo ;
- Antidiscriminación y diversidad ;
- Igualdad entre hombres y mujeres.

El programa financia los siguientes tipos de acciones:

- Actividades de análisis;
- Actividades de aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión;
- Apoyo a los principales agentes, es decir, apoyo a los gastos de funcionamiento de las principales redes de la U.E., organización de grupos de trabajo, financiación de seminarios de formación, creación de redes entre los organismos especializados y de observatorios a escala de la U.E., intercambios de personal entre administraciones nacionales y cooperación con instituciones internacionales.

Para cada una de las secciones, el programa presenta una lista de objetivos operativos.

## **Empleo**

Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación de la estrategia europea de empleo mediante:

- El control y la evaluación de la aplicación de las directrices y recomendaciones europeas en materia de empleo;
- La organización de intercambios sobre políticas y procesos, y el fomento del aprendizaje mutuo en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo;
- La sensibilización, difusión de información y fomento del debate sobre los desafíos y aspectos políticos en materia de empleo, en particular entre los agentes regionales y locales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

## **Protección e integración social**

Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección e integración social mediante:

- Una mayor comprensión de las cuestiones relativas a la pobreza y las políticas de protección e integración social.

- El control y la evaluación de la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección e integración social, y el análisis de la interacción entre el método abierto de coordinación y otros ámbitos políticos;
- La organización de intercambios sobre políticas y procesos, y el fomento del aprendizaje mutuo en el contexto de la estrategia de protección e integración social;
- La sensibilización, difusión de información y fomento de un debate, en particular entre las ONG y los agentes regionales y locales;
- El aumento de la capacidad de las principales redes de la UE (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

### **Condiciones de trabajo**

Esta sección tiene por objeto apoyar la mejora del entorno y las condiciones de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo mediante:

- Una mayor comprensión de la situación de las condiciones de trabajo, mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes;
- El apoyo de la aplicación de la legislación laboral de la UE mediante un aumento del control, la formación de los profesionales de dicho ámbito, la elaboración de manuales y la creación de redes entre los organismos especializados;
- La puesta en marcha de acciones preventivas y el fomento de una cultura de prevención en materia de salud y seguridad en el trabajo;
- La sensibilización, difusión de información y fomento de un debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de condiciones de trabajo.

### **Antidiscriminación y diversidad**

Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación efectiva del principio de no discriminación y fomentar su integración en las políticas de la UE mediante:

- Una mayor comprensión de la situación en materia de discriminación, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como el apoyo a la aplicación de la legislación de la U.E., mediante un aumento del control, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la no discriminación;
- El fomento de un debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de discriminación, así como la integración de la no discriminación en las políticas de la UE;
- El aumento de la capacidad de las principales redes de la UE (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

### **Igualdad entre hombres y mujeres**



Esta sección tiene por objeto apoyar la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres, y fomentar la integración de la perspectiva de género en las políticas de la Unión Europea mediante:

- Una mayor comprensión de la situación de las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género, especialmente mediante análisis, estudios y el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes;
- El apoyo a la aplicación de la legislación de la UE en materia de igualdad entre hombres y mujeres mediante un aumento del control, la formación de los profesionales y la creación de redes entre los organismos especializados en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres;
- La sensibilización, difusión de información y fomento de un debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres y a la integración de la perspectiva de género;
- El aumento de la capacidad de las principales redes de la UE (por ejemplo, de expertos nacionales o de ONG) para perseguir los objetivos políticos comunitarios.

### **Acceso al programa**

El acceso al presente programa está abierto al conjunto de organismos, agentes e instituciones del ámbito público y privado, en particular:

- Los Estados miembros;
- Los servicios públicos de empleo,
- Las autoridades locales y regionales,
- Los organismos especializados previstos por la legislación de la Unión;
- Los interlocutores sociales,
- Las organizaciones no gubernamentales a escala de la Unión;
- Las universidades y los centros de investigación;
- Los expertos en evaluación;
- Los institutos nacionales de estadística;

Las acciones podrán financiarse mediante:

- Contratos de servicios concedidos por licitación;
- Subvenciones parciales tras una convocatoria de propuestas. En este caso, el nivel de la cofinanciación de la U.E. no podrá superar, por regla general, el 80 % de los gastos en que incurra el beneficiario.

Para el período 2007-2013, la dotación financiera propuesta es de 628,8 millones de euros. El desglose financiero entre las diferentes secciones deberá respetar los siguientes límites mínimos:

- Empleo 21 %
- Protección e integración social 28 %
- Condiciones de trabajo 8 %
- Antidiscriminación y diversidad 23 %

- Igualdad entre hombres y mujeres 8 %  
El 12 % restante se destina a una reserva y a gastos de gestión del programa.

El enfoque propuesto contribuirá a la consecución del objetivo principal, que consiste en simplificar los instrumentos desde el punto de vista jurídico y de gestión, y en racionalizar la estructura presupuestaria.

Para aplicar el programa, la Comisión contará con la ayuda de un único comité de programa, en vez de los cuatro actuales.

La Comisión elaborará informes anuales de actividad y los transmitirá al comité del programa. El presente programa estará también sujeto a una evaluación intermedia. Un año después de la finalización del programa, la Comisión, con la ayuda de especialistas externos, realizará una evaluación *ex post* de todo el programa a fin de valorar la incidencia de los objetivos del mismo y su valor añadido para la Unión Europea.

En su Comunicación titulada «Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», la Comisión identificó la aplicación de la Agenda de política social como un instrumento importante para contribuir a alcanzar el objetivo de «competitividad como factor de crecimiento y empleo».

Para alcanzar los objetivos de Lisboa, la Agenda de política social combina instrumentos como la legislación, el método abierto de coordinación, el diálogo social europeo y el Fondo Social Europeo con instrumentos financieros gestionados directamente por la Comisión.

La Comisión propone PROGRESS, con el fin de simplificar y racionalizar los instrumentos financieros en el ámbito del empleo y la política social.

#### **I.2.4.3.1.- Directrices para las políticas de empleo (2005-2008)**

Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008). Comunicación del Presidente de la Comisión, de 12 de abril de 2005, que incluye una propuesta de decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado C.E.E.) - Parte 2 [COM (2005) 141 final - no publicada en el Diario Oficial], reúnen en un texto único, coherente y simplificado las recomendaciones de la Comisión sobre las Orientaciones generales de política económica (OGPE) y las propuestas de directrices

de empleo para el periodo 2005-2008. Constituyen el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la estrategia de Lisboa.

Las directrices de empleo se exponen, por tanto, en un instrumento político integrado, que abarca tanto el ámbito macroeconómico como el ámbito microeconómico de la Unión Europea (UE). Dicho instrumento presenta de este modo una visión estratégica clara de los desafíos europeos y permite a la Comisión canalizar los esfuerzos de los Estados miembros sobre las acciones prioritarias. Algunas directrices de empleo deben aplicarse de manera coherente con las directrices correspondientes de los demás ámbitos. Esto permite el refuerzo mutuo de los diferentes ámbitos de la economía.

A fin de atraer a más personas para que se incorporen al mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social, la Comisión propone:

- **Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial (directriz integrada N° 16).** Estas políticas deben ayudar a la Unión Europea (U.E.) a lograr, en promedio, una tasa general de empleo del 70 %, una tasa de empleo femenino no inferior al 60 % y una tasa de empleo del 50 % para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Estados miembros deben establecer objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo para 2008 y 2010.
- **Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida (directriz integrada N° 17)** mediante:
  - la renovación de los esfuerzos dirigidos a crear vías hacia el empleo para los jóvenes y a reducir el paro juvenil;
  - medidas decididas para eliminar las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración;
  - una mejor conciliación de la vida familiar y profesional, incluidos, en particular, servicios accesibles y asequibles de guardería y de cuidado de otras personas dependientes;
  - la modernización de los sistemas de pensiones y asistencia sanitaria, de modo que se garantice su adecuación, viabilidad financiera y capacidad de adaptación ante la evolución de las necesidades, con el fin de apoyar la participación en el empleo y la prolongación de la vida activa, sobre todo por medio de medidas adecuadas que incentiven el trabajo y resten atractivo a la jubilación anticipada;
- El fomento de condiciones laborales propicias para el envejecimiento activo.

Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz N° 2: «Salvaguardar la sostenibilidad económica», relativa a la política macroeconómica.

- **Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas (directriz integrada N° 18) mediante:**

- Medidas activas y preventivas del mercado de trabajo, como la definición temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados, la prestación de los servicios sociales necesarios para favorecer la inserción en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas y contribuir a la cohesión social y territorial y a la erradicación de la pobreza;

- Una revisión constante de los sistemas impositivos y de prestaciones, incluidas la gestión y la condicionalidad de éstas y la reducción de los elevados tipos impositivos efectivos marginales, para que trabajar resulte rentable y garantizar niveles adecuados de protección social.

- **Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo (directriz integrada N° 19) mediante:**

- La modernización y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, especialmente de los servicios de empleo;

- Una mayor transparencia de las oportunidades de empleo y formación a escala nacional y europea para facilitar la movilidad en toda Europa;

- Una mejor previsión de las necesidades de calificación, los déficits y los estrangulamientos del mercado de trabajo;

- La gestión adecuada de la migración económica.

En segundo lugar, para mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, la Comisión propone:

**Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo (directriz integrada N° 20) mediante:**

- La adaptación de la legislación sobre empleo, revisando en su caso el nivel de flexibilidad ofrecido por los contratos temporales y permanentes;

- Una mejor anticipación y gestión positiva de los cambios, incluidas las reestructuraciones económicas, en particular los cambios vinculados a la apertura de los mercados, con el fin de minimizar sus costes sociales y facilitar la adaptación;

- La facilitación de las transiciones en materia de categoría profesional, incluidas la formación, la actividad profesional autónoma, la creación de empresas y la movilidad geográfica;

- El fomento y la difusión de métodos de organización del trabajo adaptables e innovadores, incluidas la mejora de la salud y la seguridad y la diversificación de las modalidades contractuales y de horario laboral, con el fin de mejorar la calidad y la productividad laboral; la adaptación a las nuevas tecnologías en el lugar de trabajo; medidas decididas para transformar el trabajo no declarado en empleo regular.

Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz N° 4: «Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y estructurales», relativa a la política macroeconómica.

- **Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo (directriz integrada N° 21)** mediante:

- El fomento de un marco adecuado para los sistemas de negociación salarial, que permita tener en cuenta las diferencias de productividad y la evolución del mercado laboral a nivel sectorial y regional, respetando al mismo tiempo plenamente el papel de los interlocutores sociales;

- La supervisión y, en su caso, la adaptación de la estructura y el nivel de los costes laborales no salariales y de su incidencia sobre el empleo, en particular para los trabajadores con salarios reducidos y los que acceden por primera vez al mercado de trabajo.

Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz n° 5: «Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento», relativa a la política macroeconómica.

En tercer lugar, para incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las calificaciones, la Comisión propone:

- **Ampliar y mejorar la inversión en capital humano (directriz integrada N° 22)** mediante:

- El establecimiento de estrategias eficaces de aprendizaje permanente, de acuerdo con los compromisos europeos, incluidos incentivos y mecanismos de reparto de costes adecuados para las empresas, las autoridades públicas y los ciudadanos, en particular para reducir considerablemente el número de alumnos que abandonan prematuramente los estudios;

- La mejora del acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior, incluso al aprendizaje profesional y a la formación en el espíritu empresarial;

- El aumento de la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad.

Esta directriz debe aplicarse teniendo en cuenta la directriz N° 12: «Incrementar y mejorar la inversión en I+D», relativa a la política microeconómica.

#### **I.2.4.4.- El Fondo Social Europeo a partir del año 2007.**

La Comisión propone que, durante el período 2007-2013, el Fondo Social Europeo (FSE) centre sus intervenciones en cuatro ámbitos de actuación, a saber: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; facilitar la obtención de empleo y la participación en el mercado de trabajo; propiciar la inclusión social; fomentar la creación de asociaciones en pro de la reforma. Tales actuaciones se inscriben en el marco de dos de los tres nuevos objetivos, esto es: «convergencia» y «competitividad regional y empleo».

En el marco de la reforma de la política regional, en julio de 2004, la Comisión Europea presentó un paquete de propuestas sobre los Fondos Estructurales (FEDER, FSE) y el Fondo de Cohesión. El documento de base sobre las disposiciones generales es el COM (2004) 492.

El nuevo Reglamento debería ser de aplicación a partir del 1 de enero de 2007, fecha prevista de derogación del Reglamento (CE) N° 1784/99 sobre el FSE. No obstante, la presente propuesta no afecta a las intervenciones aprobadas con anterioridad a la mencionada fecha. El nuevo Reglamento deberá ser objeto de revisión, a más tardar, el 31 de diciembre de 2013.

La misión confiada al Fondo Social Europeo, consiste en reforzar la cohesión económica y social mediante el apoyo a las políticas nacionales orientadas a alcanzar el pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad en el trabajo, promover la inclusión social y reducir las disparidades regionales en materia de empleo.

Su ámbito de intervención se define en relación con los objetivos de «convergencia» - por lo que respecta a las regiones menos desarrolladas- y «competitividad regional y empleo», que trata de anticipar y favorecer el cambio económico para afrontar los retos que se planteen.

Las prioridades en relación con los dos objetivos señalados son las siguientes:

- Mejorar la **capacidad de adaptación** de los trabajadores y de las empresas. Se propone aumentar las inversiones en recursos humanos mediante el desarrollo de sistemas de aprendizaje permanente, la transparencia de las calificaciones y competencias, y la promoción del espíritu empresarial y la innovación. Convendría asimismo anticiparse al cambio económico y gestionarlo de forma positiva.
- Facilitar la **obtención de empleo** a las personas inactivas y a las que buscan trabajo, a las mujeres y a los inmigrantes. Para ello es preciso modernizar y fortalecer las instituciones, en particular, los servicios de empleo, y aplicar medidas activas y preventivas que permitan determinar las necesidades con antelación. Deben adoptarse

medidas específicas encaminadas a incrementar la participación de las mujeres en el mundo laboral y a favorecer la integración social de los trabajadores inmigrantes.

- Potenciar la **inclusión social** de las personas desfavorecidas y luchar contra la discriminación.
- Movilizarse en pro de las **reformas** en materia de empleo y de inclusión mediante la constitución de asociaciones.

En el marco del objetivo de «convergencia», el Fondo Social Europeo apoyará asimismo actuaciones que atiendan a las siguientes prioridades:

- Ampliar la **inversión en capital humano**, impulsando reformas en los sistemas de educación y formación, una mayor participación en la educación y la formación permanente y el desarrollo del potencial humano en el ámbito de la investigación y la innovación.
- Consolidar la capacidad y la eficiencia institucionales, a fin de contribuir a la buena gobernanza.

Por último, la buena gobernanza y la cooperación son otros dos aspectos fundamentales de las intervenciones del Fondo Social Europeo. El Fondo debe prestar especial atención a los niveles regional y local, de acuerdo con los mecanismos institucionales propios de cada Estado miembro. Debe alentarse la participación de los interlocutores sociales y, con arreglo al objetivo de «convergencia», el 2 % de los recursos del Fondo Social Europeo, se destinará a medidas de capacitación y a actuaciones emprendidas conjuntamente por los interlocutores sociales. Los Estados miembros deberán garantizar asimismo la oportuna consulta a los interesados no gubernamentales, al nivel territorial apropiado. La Comisión fomentará también la asistencia técnica.

La propuesta pretende asimismo alentar la coherencia y la concentración. Coherencia con los objetivos y prioridades de la estrategia europea de empleo. Concentración de los recursos en cubrir las necesidades más acuciantes de los programas operativos y en aquellos ámbitos estratégicos en los que las ayudas del Fondo Social Europeo, puedan contribuir significativamente a la consecución de los objetivos. Los programas atenderán a las zonas que se enfrentan a problemas graves, como es el caso de las zonas urbanas desfavorecidas y las zonas rurales en declive, así como de las zonas dependientes de la pesca.

### **I.2.5.- Formación Profesional y Cooperación Educativa.<sup>30</sup>**

---

<sup>30</sup> Este párrafo relativo a la Formación Profesional y Cooperación Educativa, es tomado de la publicación: La dimensión social de la integración: Comunidad Europea. De la profesora Iris Vittini González. Año 1990, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, aunque actualizada con datos obtenidos de la página Web, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

### **I.2.5.1.- Formación Profesional.**

La evolución económica de la Comunidad Europea, como asimismo el desarrollo industrial y el avance tecnológico, han ido demostrando la necesidad de elaborar una “política común de Formación Profesional”, de acuerdo a lo que expresa el Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 128.

Este artículo señala que: “A propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo establecerá los principios generales para la ejecución de una política común de Formación Profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común”.

En consecuencia, de conformidad con este artículo, el acento estaría en la elaboración de principio generales de una política común de Formación Profesional, y en este sentido el artículo 128 difiere de otras disposiciones del Tratado sobre políticas comunes, en que los principios que deben guiar a las instituciones en la elaboración de sus políticas comunes, están definidas en el Tratado mismo. Esto no significa que en el artículo 128, esos principios generales carezcan de contenido. Se ha dicho, que constituyen un preámbulo necesario a la adopción de medidas que serían comparables a las previstas para la aplicación de otras políticas comunes.

Por otra parte, es importante tener presente que en el Tratado son muchas las disposiciones que destacan la importancia que se le atribuye a la Formación Profesional, en materia de transportes, agricultura, pesca etcétera., y por lo tanto toda política del empleo debe necesariamente comprender medidas de Formación Profesional. Igualmente, las decisiones relativas al Fondo Social renovado que hemos venido citando, inciden en gran medida en disposiciones que tiene que ver con los problemas de Formación Profesional; Seguramente esta es la razón de que el artículo 128, sobre Formación Profesional, figure en el Capítulo III, sobre el Fondo Social.

La singular redacción del artículo 128 se debe también a su vinculación con educación, sin embargo los Estados de la Comunidad Europea, solamente en estos últimos años, han comprendido la importancia de elaborar una política educacional y cultural a nivel comunitario. Esta materia reviste particular interés para los objetivos, que se pretenden con esta investigación, y en consecuencia, serán analizados en los capítulos siguientes.



La extensión y calidad de la Formación Profesional de los jóvenes y de los adultos, en sus diferentes niveles de calificación, constituyen una de las llaves maestras para avanzar hacia el mercado común.

La Comisión refiriéndose a la Política Social, ha sostenido que la aceleración del progreso técnico, es *un factor determinante de la evolución de la Formación Profesional* Esta última está concebida como *una capacidad permanente de adaptación a las estructuras técnicas del trabajo*.

### **Principios Generales de Formación Profesional**

A pesar que la política común en materia de Formación Profesional, ha evolucionado tanto en el plan de las solidaridades comunitarias, como por las necesidades del desarrollo industrial y el progreso técnico a los que hacíamos referencia, es muy importante señalar los principios generales que por primera vez dictaminó el Consejo el 02 de Abril de 1963, en ejecución del artículo 128 del Tratado y a propuesta de la Comisión, han sufrido una evolución y desarrollo importante en esta materia.

Considerando que el cumplimiento de la obligación impuesta a los Estados miembros por el Tratado, de realizar una política económica que garantice el mantenimiento de un alto nivel de empleo, exige una acción correspondiente para adaptar la calificación profesional de la fuerza laboral a las tendencias que se manifiestan en el desarrollo económico general y en la evolución de las condiciones tecnológicas de producción; Considerando que toda persona, durante las diferentes etapas de su vida laboral, deberá tener la posibilidad de recibir una formación adecuada, de perfeccionarse y de beneficiarse de la readaptación profesional que necesitare; Y considerando que los principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional, deberán ser aplicados al conjunto de la preparación profesional de los jóvenes y adultos que puedan ejercer una actividad profesional o que la ejerzan, y que conviene conceder especial importancia a la formación y al perfeccionamiento de profesores e instructores; La consecución de dichos objetivos, requiere no solamente que la acción sea llevada a cabo a nivel nacional, sino también que la Comisión pueda proponer medidas adecuadas, de acuerdo con el Tratado, al Consejo o a los Estados miembros, y considerando que esto implicará una estrecha colaboración tanto entre los Estados miembros como entre éstos y las instituciones competentes de la Comunidad.

## **Primer principio**

Se entiende por política común de formación profesional una acción común coherente y progresiva que implica que cada Estado miembro elabore programas y garantice realizaciones de acuerdo con los principios generales contenidos en esta Decisión y con las medidas de aplicación que se deriven de ellos.

Los principios generales deberán permitir que todas las personas puedan recibir una formación adecuada dentro del respeto de la libre elección de la profesión, del establecimiento y del lugar de formación, así como del lugar de trabajo.

Estos principios generales se refieren a la formación de los jóvenes y adultos que pudieran ejercer una actividad o que la ejerzan ya, hasta el nivel de cuadros medios.

Será responsabilidad de los Estados miembros y de las instituciones competentes de la Comunidad la aplicación de dichos principios generales dentro del marco del Tratado.

## **Segundo principio**

La política común de formación profesional deberá tener los objetivos fundamentales siguientes:

- a. Crear las condiciones que garanticen a toda persona el derecho a recibir una formación profesional adecuada;
- b. Organizar en tiempo útil los medios de formación convenientes para garantizar la fuerza laboral que requieren los diferentes sectores de la actividad económica;
- c. Ampliar la formación profesional en base a una educación general para fomentar el desarrollo armónico de la persona así como para satisfacer las exigencias que se deriven del progreso técnico de los nuevos métodos de producción y de la evolución social y económica;
- d. Capacitar a todas las personas para que adquieran el conocimiento técnico y la calificación necesaria para el ejercicio de una actividad profesional determinada y para alcanzar el más alto nivel posible de formación profesional, al tiempo que se estimule, en lo que se refiere especialmente a jóvenes, la evolución intelectual y moral, la educación cívica y el desarrollo físico;
- e. Evitar cualquier interrupción perjudicial ya sea entre la terminación de la educación general y el comienzo de la formación profesional, o durante esta última;
- f. Favorecer durante las diferentes etapas de la vida profesional una formación y un perfeccionamiento profesional debidamente adaptados, y en su caso una conversión y una readaptación;

- g. Ofrecer a toda persona, de acuerdo con sus aspiraciones, sus aptitudes, sus conocimientos y su experiencia laboral, y mediante los medios permanentes adecuados para permitir una mejora en el plano profesional, el acceso a un nivel profesional superior o la preparación para una nueva actividad de nivel más elevado;
- h. Establecer las relaciones más estrechas posibles entre las diferentes formas de formación profesional y los sectores económicos, con el fin de que, por una parte, la formación profesional responda lo mejor posible a las necesidades de la actividad económica así como a los intereses de las personas en curso de formación y de que, por otra parte, los medios económicos y profesionales aporten en todas partes a los problemas que plantean la formación profesional todo el interés que merecen.

### **Tercer principio**

De acuerdo con estos principios generales y para lograr la realización de los objetivos establecidos en ellos, la Comisión podrá proponer al Consejo o a los Estados miembros, dentro del marco del Tratado, las medidas apropiadas que puedan resultar necesarias.

Por una parte, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la Comisión llevará a cabo estudios e investigaciones en el campo de la formación profesional para garantizar la consecución de una política común, especialmente con el fin de promover las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores dentro de la Comunidad.

Por otra parte, redactará un inventario de los medios de formación en los Estados miembros y los comparará con las necesidades en orden a determinar las acciones que deben recomendarse a los Estados miembros, indicando, en su caso, un orden de prioridades; cuando fuera necesario favorecerá la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales.

La Comisión seguirá el desarrollo de tales acciones, comparará sus resultados y los notificará a los Estados miembros.

Para llevar a cabo las tareas que les están asignadas en el campo de la formación profesional, la Comisión estará asistida por un comité consultivo tripartito, cuya composición y estatutos serán establecidos por el Consejo, previo dictamen de la Comisión.

El Consejo mediante la Recomendación de 30 de Junio de 1993, propuso que los Estados miembros, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las responsabilidades respectivas de las autoridades públicas competentes, de las empresas y de los interlocutores sociales (dentro del respeto de la diversidad de las legislaciones o prácticas nacionales) orienten su política de formación profesional en el sentido de que todos los trabajadores de la Comunidad

deben tener posibilidad de acceso a la formación profesional continua sin ninguna forma de discriminación y disponer de ella durante toda su vida activa;

Por estas razones, y con las perspectivas de una primera acción en favor del empleo de los jóvenes, la Comisión de las Comunidades Europeas, con base en los objetivos y disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en particular en el artículo 155, y en la Decisión del Consejo, de 2 de abril de 1963, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, recomienda a los Estados miembros que tomen las medidas que se señalan a continuación:

Los Estados miembros tomarán las medidas apropiadas para que los jóvenes que sean demandantes de empleo o amenazados de paro, que se encuentren entre el fin de la escolaridad obligatoria y la edad de veinticinco años, y que no tengan ninguna posibilidad de recibir una formación profesional, puedan beneficiarse de cursillos de preparación profesional. Si fuera necesario, la prioridad del acceso a la preparación profesional debería concederse a los jóvenes que abandonan la escuela sin haber obtenido los títulos de estudios mínimos.

La preparación profesional tiene como objetivo preparar a los jóvenes para el mundo del trabajo. Debería incluir, según los casos:

- a.- Una orientación tendente a definir, según las aptitudes y los intereses individuales, las posibilidades de formación y de empleo de cada persona;
- b.- La actualización de los conocimientos escolares básicos, sobre todo en lo que se refiere a la expresión oral y escrita y a las nociones elementales de cálculo, así como a la preparación para las relaciones personales en el trabajo;
- c.- Las nociones básicas sobre la organización económica y social, la legislación social, la vida de la empresa, el mundo del trabajo, la higiene y la seguridad en la empresa, las relaciones profesionales, así como las indicaciones prácticas para la utilización de los servicios de orientación, de formación y de colocación;
- d.- La formación práctica de un grupo de profesionales escogido para permitir al cursillista ejercer un trabajo específico y cualificarle para poder beneficiarse ulteriormente de una formación más avanzada;
- e.- La experiencia práctica del trabajo, bien en una empresa, bien, en su caso, en otras condiciones en las que pueda adquirir una experiencia equivalente.

Los cursos de preparación profesional deberían apoyarse en métodos pedagógicos modernos adaptados a la edad y al grado de madurez de los jóvenes. En la elaboración de los

cursos de preparación profesional, conviene sacar partido de todos los medios de formación existentes, así como de la experiencia de las empresas, de los sindicatos y de otras organizaciones cualificadas. Los interlocutores sociales deberían asociarse para la elaboración, la organización y la ejecución de los programas. Los Estados miembros examinarán su legislación y tomarán las medidas necesarias para asegurarse de que los jóvenes que han dejado la escuela al término de la escolaridad obligatoria no tengan impedimentos, a causa de las disposiciones legales, para ocupar un empleo o acceder a los cursos de formación profesional; procurarán que se establezca una coordinación eficaz entre los diferentes servicios de orientación profesional, de formación profesional y de colocación.

#### **I.2.5.1.1.-Programa de trabajo “Educación y Formación 2010” de la Unión Europea.**

El programa de trabajo «Educación y formación 2010» de la Unión Europea, establece el marco para las políticas nacionales y los programas financiados por la UE. Esto constituye el reconocimiento del papel central que desempeñan la educación y la formación en la agenda comunitaria en materia de empleo y crecimiento, así como su importante dimensión social. La educación y la formación mejoran nuestra comprensión de valores como la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la participación social. Existe, además, una relación positiva entre educación y formación, por un lado, y salud, medio ambiente, calidad de vida en general y delincuencia, por otro.

Uno de los principales programas financiados por la UE, es el programa **Leonardo da Vinci** para la formación profesional y el aprendizaje permanente, con un presupuesto anual de aproximadamente 150 millones de euros. Este programa fomenta los intercambios y los proyectos transfronterizos, que favorecen la innovación y el espíritu empresarial, mejoran la calidad de la formación y facilitan la adquisición y utilización de una formación y una calificación profesional en otros países.

La Unión Europea también apoya la formación profesional a través del Cedefop, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, en Salónica. El Cedefop proporciona asesoramiento científico y técnico en ámbitos específicos y promueve el intercambio de ideas entre los diferentes socios europeos.

El programa Erasmus, destina cada año una media de aproximadamente 135 millones de euros a becas para estudiantes y profesores que deseen pasar un período de tiempo en una de las más de 2000 universidades existentes.

Erasmus Mundus, es un programa aparte, abierto a estudiantes y profesores del mundo entero, que promueve master en consorcio con al menos tres universidades europeas.

Pueden participar en los programas Leonardo Da Vinci y Erasmus los Estados NO miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega, y Turquía. Suiza también participa, aunque de manera más limitada.

Entre otros programas se incluyen:

**Grundtvig**, para los programas de aprendizaje permanente.

**Comenius**, de cooperación entre centros escolares y sus profesores.

**Lingua**, que fomenta la diversidad lingüística, la mejora de la calidad de la enseñanza de lenguas y la posibilidad de su aprendizaje permanente. Lingua completa las actividades realizadas en el marco del plan de acción lingüístico de la Comisión, así como los objetivos de la Unión Europea de conservar la diversidad lingüística y dar a todos los ciudadanos la posibilidad de adquirir desde una edad temprana competencias prácticas en dos lenguas extranjeras.

La financiación para la aplicación de nuevas tecnologías en la enseñanza se hace posible a través del programa **Minerva** y otras fuentes de ayuda financiera que apoyan el programa Learning del plan de acción Europa. A través del Learning se fomenta el uso de ordenadores, herramientas multimedia e Internet. Existe una rama del Learning para los colegios denominada programa Twinning.

El aprendizaje permanente, para estar al día en la economía del conocimiento, constituye una prioridad para la Unión Europea. Por consiguiente, muchos de estos programas están abiertos a la participación de personas de todas las edades.

#### **I.2.5.1.2.- El Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP).**

El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, fue aprobado en febrero de 1975 por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, y nació con una función eminentemente técnica, para promover y asesorara la puesta en práctica de la política común de formación profesional, que se señala en el artículo 128 del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

El artículo 2 de su reglamento expresaba que “tiene por misión aportar su concurso a la Comisión para favorecer a nivel comunitario la formación y el desarrollo de la formación profesional y de la formación continua. Llama la atención la extensa labor de investigación que se realiza en todos los países de la Comunidad Económica sobre formación profesional, y, asimismo, la difusión de documentos sobre la materia. Este Centro promueve la concertación, ya que, es un lugar de reencuentros para tratar los problemas que plantea la formación profesional. Además, realiza seminarios para la elaboración y ejecución de proyectos pilotos y en la elaboración de un Boletín Comunitario sobre estas materias.

El CEDEFOP, ha establecido contactos con los medios interesados, organismos públicos y privados nacionales e internacionales, institutos de formación profesional, organizaciones de empleadores y de trabajadores, para llevar en la mejor forma su rol de coordinador de las autoridades.

La organización de esta institución está a cargo de un Consejo de Administración que lo integran representantes de los gobiernos de cada uno de los Estados miembros, representantes de las organizaciones profesionales de los empleadores, de los sindicatos de los trabajadores y representantes de la Comisión. Sus miembros los designa el Consejo de Ministros y los miembros de la Comisión son designados por este organismo.

El centro goza de una real autonomía y si bien no tiene un poder de decisión, cada día se acrecienta su importancia como un centro de información, de reencuentros y de reflexión en la Europa Social de los años venideros.

#### **1.2.5.2.- Cooperación Educativa**

La creciente interdependencia económica y social de los Estados miembros de la Unión Europea, significa que quienes toman las decisiones políticas tanto a nivel europeo como nacional, se apoyan cada vez más en estadísticas comparables a escala de la Unión.

También manifiestan un considerable interés por estadísticas comparativas sobre educación y formación en la práctica del sector.

El desarrollo de una zona europea abierta a la cooperación en la educación requiere la continua mejora de bases estadísticas que sostengan la acción común a nivel de la Unión y se tengan en cuenta al tomar decisiones de política educativa a escala nacional o regional.

El desarrollo de estadísticas relativas a la educación y formación dentro del marco de la Unión Europea debería seguir teniendo en cuenta las recolecciones de datos existentes, a veces a escala mundial, llevadas a cabo por la UNESCO y la OCDE en particular, e incluir la colaboración con estos organismos, de ser ello posible.

Los estudios estadísticos a nivel europeo continúan dependiendo, además, de los resultados de la información, llevada a cabo a escala nacional o regional.

La tarea de la Unión Europea de favorecer la movilidad en todo el ámbito de la educación y la formación profesional significa que deberían realizarse estudios específicos en el caso de que se quieran establecer las bases para una distribución equilibrada entre las diferentes disciplinas y regiones.

El respeto por la variedad de los sistemas educativos de los Estados miembros requiere que, cuando se lleven a cabo estudios estadísticos en el ámbito educacional en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, siga existiendo un abanico de métodos y aspectos en que hacer hincapié, por lo que habría que abandonar la idea de una armonización sistemática de las disposiciones jurídicas y administrativas sobre las estadísticas relativas a la educación. Por otra parte, al realizar estudios, habrá que trabajar en el sentido de una mayor compatibilidad de los criterios estadísticos y la posibilidad de comparar los datos.

En el marco del Tratado, la Comisión tiene derecho a recoger información para cumplir las tareas que se le asignan; ello incluye las bases estadísticas necesarias para realizar la contribución de la Unión Europea a la educación y formación profesional de alta calidad en los Estados miembros.

En el marco del programa para las acciones prioritarias en el ámbito de la información estadística 1993-1997, el Consejo ha adoptado un programa estadístico global de trabajo que incluye proyectos para el desarrollo de la estadística relativa a la educación y la formación.

Los programas de la Comunidad Sócrates y Leonardo, que deberían aprobarse en breve, disponen el fomento y la recogida de datos sobre sistemas educativos y de formación y de estudios y análisis comparativos.

En la Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990, por la que se establece un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continuada en la Comunidad Europea (FORCE), se establecieron intercambios periódicos de datos comparables sobre la formación profesional continuada y la recogida de estadísticas centradas en este aspecto particular.



Es fundamental hacer uso de los rápidos adelantos en los servicios de telecomunicaciones de acuerdo con los descubrimientos del programa específico de la Unión Europea de investigación, desarrollo tecnológico y demostración en el ámbito de las aplicaciones telemáticas de interés común, así como poner en red los servicios estadísticos en los Estados miembros.

A efectos de preparar definiciones y procedimientos e interpretar los datos obtenidos se necesita una cooperación progresiva entre los organismos responsables de la estadística relativa a la educación y la formación y las instituciones de investigación en el ámbito educativo en la Unión Europea.

La cooperación en el ámbito de la educación y la formación sobre la base del Tratado de Maastricht y la política y práctica educacionales en los Estados miembros requieren cada vez más una base común de información que debería ser suministrada por estadísticas mejoradas de tipo comparativo sobre educación y formación a nivel europeo. Para esto se necesita un aumento de los esfuerzos en este sector, centrados en la calidad de los datos y en su posibilidad de comparación y en la actualidad y accesibilidad de las estadísticas. Además del registro de datos necesarios para obtener un cuadro del ámbito de la educación y de la formación, se deben preparar códigos e indicadores apropiados para la estadística relativa a la educación y a la formación.

Debería recurrirse a las infraestructuras existentes de los Estados miembros, así como a los estudios y evaluaciones periódicos, disponibles en estos momentos, de Eurostat, la OCDE, la UNESCO y otras organizaciones internacionales.

La compilación de datos estadísticos sobre la educación y la formación a nivel de la Unión Europea debería basarse, con arreglo al principio de subsidiariedad, en el registro de datos organizados a diferentes niveles y de ser posible también por regiones, admitiendo diferencias en los procedimientos y centros de interés de los estudios, al tiempo que se garantice la posibilidad de comparar dichos datos.

Se requieren bases estadísticas en particular para establecer cuadros sistemáticos y comparativos sobre la educación y la formación profesional en los Estados miembros de la Unión Europea. A tal efecto deberían elaborarse definiciones homologadas de las situaciones estudiadas desde el punto de vista estadístico para garantizar que se puedan usar directamente los resultados.

Se debería disponer de oportunidades para llevar a cabo investigaciones de muestreo periódicas al igual que desarrollar, extender y completar datos mediante estadísticas oficiales.

Para mejorar las estadísticas y acelerar la realización de estudios y su evaluación, debería seguirse desarrollando la puesta en red de las infraestructuras existentes, en particular mediante la tecnología más reciente de que se disponga.

Los datos estadísticos sobre educación y formación recogidos y tratados en el marco de la Unión Europea deberían publicarse periódicamente y ponerse a la disposición, en la forma más actualizada posible, de aquellos con responsabilidades o intereses en este sector a escala europea, nacional o regional.

Establecer las bases para obtener el cuadro comparativo de la educación inicial y continuada y la formación en los Estados miembros de la Unión Europea mediante estadísticas oficiales y la ayuda a la investigación estadística sobre educación y formación.

Ulterior desarrollo de las estadísticas relativas a la educación y la formación en la Unión Europea en todos los sectores de la educación y la formación a la luz de las necesidades a nivel europeo y de los Estados miembros y en el marco de las posibilidades financieras.

Ulterior desarrollo de instrumentos de investigación comunes, tales como el cuestionario UNESCO, OCDE y UE sobre la educación y la formación profesional en las escuelas y colegios Técnicos y su incremento orientado a objetivos específicos en la Unión Europea.

Contribuciones a la revisión de la «Clasificación internacional normalizada de la educación» (CINE) con el fin de alcanzar un registro equilibrado de la educación y la formación, una mayor adecuación entre la clasificación y los rasgos específicos de los sistemas nacionales de educación superior y la consideración adicional de la educación y formación continuadas.

La continua consideración de cuál de los indicadores educacionales desarrollados conjuntamente requiere mayor desarrollo en el marco de la OCDE para llevar a término tareas de política educacional en los Estados miembros y a escala de Unión Europea; el desarrollo de indicadores adicionales en el ámbito educativo específicos de la Unión Europea, que se necesitan para alcanzar los objetivos del Tratado Unión Europea, por ejemplo, el fomento de la movilidad y la investigación sobre las desigualdades regionales.

Ulterior desarrollo de un programa de datos estadísticos básicos para el ámbito educativo en la Unión Europea y mejora con fines específicos de ese programa básico, por ejemplo mediante sondeos periódicos e investigaciones individuales sobre asuntos prioritarios.

La investigación de sondeo, que comparan países parecen apropiadas para obtener información sobre:

- La transición de la educación y la formación al mundo del trabajo, la integración profesional y la movilidad y el reingreso en la formación;
- La educación y formación continuadas;
- La situación económica y social de los estudiantes y participantes en la formación profesional continuada.

El análisis de las diferentes estructuras nacionales y los sistemas de clasificación del gasto educativo y sus recursos, con especial atención a las transferencias directas e indirectas.

Medidas para lograr la aceleración de estudios estadísticos sobre educación y el tratamiento de los mismos dentro del marco de la Unión Europea.

Coordinación del desarrollo de redes para estudios estadísticos e información sobre las medidas de fomento y los programas de investigación de la Unión Europea y en los Estados miembros.

Estimular el intercambio de experiencias relativas a la realización de estudios y evaluaciones estadísticas, en particular el intercambio de experiencias sobre la aplicación de los estudios longitudinales y el fomento de la tarea de desarrollo común en este ámbito; Utilización de los programas «TES» (Training of European Statisticians) para la formación técnica y la formación posterior en estadísticas relativas a la educación y la formación, y los programas «ARION» para visitas de estudios en este sector.

Tomando en consideración todo lo anterior,

El Consejo solicita, que los Estados miembros y sus organismos estadísticos presten especial atención a la necesidad de cooperación al desarrollar otras estadísticas comparativas sobre la educación y la formación en la Unión Europea y fuera de la misma; que la Comisión Europea, en estrecha cooperación con los Estados miembros, acelere el desarrollo de las estadísticas relativas a la educación y a la formación a la luz de las prioridades establecidas más arriba y en el programa estadístico de cinco años; que los responsables de los servicios estadísticos a escala de la Unión (Eurostat) y el Grupo de estadísticas de la educación aceleren las tareas de desarrollo necesarias para garantizar el suministro de datos de calidad que sean comparables y lo más actualizados posible, habida cuenta de las bases de datos e instrumentos ya existentes y observando el principio de recogida de datos organizada de forma descentralizada.

### **I.2.5.2.1.-La Unión Europea crea el programa de formación permanente.<sup>31</sup>**

Siendo uno de los principales objetivos de la cooperación educacional, el favorecer la movilidad de los estudiantes, se han aprobado diversos programas comunitarios a los cuales hemos hecho anteriormente. Lo que nos interesa, es dar a conocer cuales son las últimas medidas en materia de cooperación educacional por parte de la Unión Europea.

Los ministros europeos de Educación y Juventud, en reunión celebrada en Bruselas (Bélgica) el pasado día 15 de noviembre del año 2005, aprobaron el futuro programa europeo de formación permanente, que aportará asistencia financiera al sector educativo europeo entre 2007 y 2013 a través de iniciativas como el programa comunitario Erasmus de movilidad en el ámbito de la educación superior, o como el programa comunitario Leonardo en el ámbito de la Formación profesional.

En la reunión, los responsables de Educación europeos alcanzaron un “acuerdo político parcial” sobre los programas educativos que se aplicarán y desarrollarán en el ámbito de la Unión Europea, cuando finalicen los programas educativos vigentes, a finales del año 2006. Este “acuerdo político parcial”, según información de agencias, significa que “se deja entre paréntesis” la dotación financiera para la aplicación del futuro programa, que en principio está previsto que alcance los 13.620 millones de euros. La aprobación definitiva de esta partida dependerá de los futuros presupuestos comunitarios, que se espera sean aprobados en el transcurso de la reunión del Consejo europeo en el próximo mes de Diciembre.

En virtud del acuerdo alcanzado en Bruselas, en el futuro habrá un único programa educativo integrado, que ampliará y prorrogará los programas hoy existentes. Subdividido en varios subprogramas, abarcará tanto la formación como la educación. Este nuevo programa integrado, cuando entre en vigor, incluirá el programa Comenius, dirigido a la educación escolar; el programa Erasmus, cuyo ámbito de aplicación es la educación superior; el programa Leonardo, dirigido a la formación profesional, y el programa Grundtvig, destinado a la educación de personas adultas.

El nuevo programa integrado contempla la introducción de algunos cambios en las estructuras de los citados programas hoy vigentes, y la incorporación a los mismos de acciones que actualmente forman parte de otras iniciativas educativas comunitarias. Éste será el caso de

---

<sup>31</sup> Los datos más importantes del “Programa de Formación Permanente”, han sido incorporados en este párrafo, a partir de la información obtenida de la pagina web, [www.unioneuropea.org](http://www.unioneuropea.org).

los programas Comenius y Leonardo, que en adelante incluirán entre sus acciones el aprendizaje de idiomas.

### **Educación y Formación 2010.**

Los ministros de Educación europeos reunidos en Bruselas, pasaron revista al informe sobre “Educación y Formación 2010”, publicado recientemente por la Comisión Europea, al cual, ya hemos hecho mención, en el que se analizan los logros alcanzados por los países miembros entre 2002 y 2003 en el ámbito educativo, el grado de satisfacción de los objetivos trazados en este ámbito y la situación y rendimiento de los distintos niveles educativos.

En la elaboración del citado informe se examinan los logros ya alcanzados en un conjunto de metas u objetivos que se esperan conseguir de aquí al año 2010, relativos a aspectos y ámbitos educativos como la reducción del abandono escolar o el aumento de estudiantes que completen la educación secundaria superior. En este último punto, España ofrece en el informe unos datos preocupantes, ya que el porcentaje de estudiantes que completan la educación secundaria superior ha descendido del 66,2% en el año 2000 a un 61,8% en el año 2003.

A este respecto, la ministra María Jesús San Segundo señaló en su intervención que España “considera prioritario” aumentar el porcentaje de estudiantes que terminen los estudios de secundaria, y respaldó la idea de comenzar a evaluar también en los estudios de futuros informes “La comprensión matemática y las habilidades lingüísticas”

Asimismo, San Segundo hizo especial énfasis en apoyar, al igual que representantes de otros países, como Irlanda, la idea de que el nuevo programa “preste una atención especial a la formación y movilidad del profesorado entre los países miembros”

Por otra parte, en la sesión vespertina de la reunión de los ministros de Educación y Juventud europeos se aprobó la creación del programa *Juventud en acción 2007*, con objeto de despertar y promover el interés de los jóvenes por Europa y de fomentar la participación de la población juvenil, con edades comprendidas entre los 15 y los 28 años, en la vida política europea.

El acuerdo alcanzado por los ministros europeos de Educación y Juventud sobre el citado programa fue calificado de “parcial”, ya que también deja entre paréntesis, al igual que con el nuevo programa de formación permanente, la dotación presupuestaria para su aplicación y

desarrollo, prevista inicialmente en 915 millones de euros, hasta la aprobación definitiva de los futuros presupuestos comunitarios.

*Juventud en acción 2007*, engloba cinco acciones: la juventud con Europa, el servicio de voluntario europeo, la juventud con el mundo, los animadores socioeducativos y los sistemas de apoyo a la cooperación.

### **I.2.6.- Comité Económico y Social.**

El Comité Económico y Social, “La Otra Asamblea Europea”, como también se le ha denominado conjuntamente con la Comisión, el Consejo, y El Parlamento Europeo, es parte integrante de las instituciones comunitarias. Ha desempeñado un rol fundamentalmente consultivo de la Comisión y del Consejo, pero su encomiable labor le ha permitido desarrollar desde 1974, el derecho de iniciativa sobre todas las materias de interés de la Comunidad Europea. Especialmente nos ha interesado incluirlo en este estudio porque de acuerdo al Tratado, es consultado en forma obligatoria en las materias que hemos venido desarrollando: Política Social, Fondo Social y Formación Profesional. Además estimamos que ha tenido una influencia muy positiva en la evolución que ha experimentado la Política Social hacia una dimensión social del Mercado Interior.

#### **I.2.6.1.- Origen.**

El Comité Económico y Social fue creado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957, con el fin de representar los intereses de los distintos grupos económicos y sociales. Incluye miembros distribuidos en tres grupos: los patronos, los trabajadores y los representantes de actividades específicas (agricultores, artesanos, PYME e industrias, profesiones liberales, representantes de los consumidores, de la comunidad científica y pedagógica, de la economía social, familias, movimientos ecológicos). El Consejo decidiendo por unanimidad nombra a los miembros por cuatro años renovables.

El Comité es consultado antes de la adopción de un gran número de actos relativos a mercado interior, educación, protección de los consumidores, medio ambiente, desarrollo regional y ámbito social, y puede también emitir dictámenes de su propia iniciativa. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Comité Económico y Social debe ser consultado

de manera obligatoria sobre un mayor número de temas ( la nueva política de empleo, las nuevas disposiciones en materia social, la Salud Pública y la igualdad de oportunidades) y puede ser consultado por el Parlamento Europeo.

En las negociaciones que precedieron a la elaboración de los Tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), si bien sus autores estaban conscientes que se trataba fundamentalmente de una construcción económica, se hacia necesaria la creación de un órgano donde las partes sociales tuvieran la oportunidad de hacer valer sus puntos de vista en forma colectiva.

Si las instituciones comunitarias iban a ser dotadas de amplios poderes, ello implicaba también, asociar a los medios socio-profesionales directamente interesados.

En la Comunidad del Carbón y del Acero, había un Comité Consultivo, y en la mayor parte de los países europeos, particularmente Francia, Bélgica y Países Bajos, se contemplaba en su estructura institucional a nivel nacional, órganos económicos y sociales de consulta.

El representante de Francia, Maurice Faure, fue partidario que esta institución tuviera una instancia similar a la que existía en Francia, es decir, una verdadera asamblea consultiva de carácter económico y social. Esta idea no tuvo la aprobación del resto de los Estados y de ahí que se le haya denominado simplemente Comité Económico y Social y se le haya subordinado al Consejo de Ministros.

Desde su origen, se estableció que habría un Comité para la Comunidad Económica Europea y par el EURATOM, pero que no se asociaría con el Comité Consultor de la CECA, de manera que el Comité Económico y Social no cubre las materias de competencia de la Comunidad del Carbón y del Acero.

Más allá de las consultas obligatorias en el dominio social, y en otras materias como agricultura, etc., el Comité ha sido regularmente consultado en mucho otros aspectos de la vida económica y social. De ahí la importancia que adquiere para este organismo que el Consejo de Jefes de Estado de Gobierno en París en 1972, le otorgara el derecho de ejercer de su propia iniciativa, proposiciones a la Comisión sobre “toda la cuestión que juzgue oportuna” y en consecuencia su competencia se ha ampliado a todas las materias comunes y sociales de la Comunidad Europea. El Comité, además por su composición interna es “un órgano verdaderamente muy europeo”, como lo señalara el señor LOUET, en la Universidad de Lyon, uno de los grandes trabajadores comunitarios que ha tenido el Comité Económico y Social.

### **I.2.6.2.-Composición.**

De conformidad con el artículo 260 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, compete al Comité Económico y Social Europeo (CESE), establecer su reglamento interno, en el que se fijan su organización y su funcionamiento.

El Reglamento interno vigente, es una versión codificada que recoge la versión del Reglamento adoptada en sesión plenaria por el Comité el 17 de julio de 2002 y las modificaciones de 27 de febrero de 2003 y de 31 de marzo de 2004 aportadas a la misma.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea estipula, en su artículo 257, que: «El Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general».

Los miembros son propuestos por los Gobiernos de los Estados miembros y nombrados por el Consejo de la Unión Europea por un período de cuatro años renovables. Los miembros del Comité ejercen sus actividades profesionales en su país y sólo se trasladan a Bruselas para las reuniones de trabajo.

Cuando un miembro del Comité se vea en la imposibilidad de asistir a una reunión a la que haya sido convocado, deberá informar previamente de ello al presidente respectivo y velar por que le sustituya, bien su suplente, bien otro miembro. Si un miembro del Comité no asiste a más de tres reuniones consecutivas sin designar a ningún representante y sin tener una justificación reconocida como válida, el Comité está facultado para solicitar al Consejo que ponga fin a su mandato.

El mandato de los miembros del Comité es cuatrienal. Además, podrá concluir por dimisión, suspensión, fallecimiento, fuerza mayor o incompatibilidad. Las funciones de Consejero del CESE son incompatibles con las de miembro de un gobierno o de un parlamento, de una institución de las Comunidades, del Comité de las Regiones y del Consejo de Administración del BEI y con las de funcionario o agente en servicio activo de las Comunidades.

Los miembros del Comité gozan de los privilegios e inmunidades previstos en el Protocolo de 1965. A propuesta de la Mesa, la Asamblea elige por un período de dos años a tres Consejeros que no tengan atribuidas otras responsabilidades permanentes en la estructura del



Comité y que pasan a constituir el grupo de cuestores. Este grupo vela por la buena ejecución del estatuto de los miembros.

## **Órganos de trabajo del Comité**

### **La Mesa**

Consta de 37 miembros que representan a todos los Estados miembros:

- El Presidente, los dos Vicepresidentes y 25 miembros elegidos directamente por la Asamblea;
- Los tres presidentes de los Grupos (Grupo I: Empresarios; Grupo II: trabajadores; Grupo III: otros intereses económicos y sociales)
- Los seis presidentes de las secciones especializadas.

El Presidente es elegido entre los miembros de los tres Grupos y los Vicepresidentes, entre los de los dos Grupos a los que no pertenece el Presidente. Son elegidos por un período de dos años, con arreglo al principio de rotación de grupos.

La Mesa es convocada por su Presidente, bien por propia iniciativa, bien a petición de diez miembros. La Mesa determina sus propias normas de funcionamiento y puede constituir en su seno grupos *ad hoc* para examinar cualquier asunto de su competencia.

La Mesa tiene principalmente por misión:

- Fijar la organización y el funcionamiento interno del Comité y asumir la responsabilidad política de su dirección general.
- Ejercer, junto con el Presidente, las competencias presupuestarias y financieras establecidas en el Reglamento Financiero y en el Reglamento interno del Comité.
- Establecer las normas de desarrollo de su Reglamento interno, así como su interpretación.
- Examinar cada seis meses el curso dado a los dictámenes emitidos por el Comité basándose en un informe que se realiza a tal efecto.

### **La Presidencia y el Presidente**

La Presidencia (el Presidente y los dos Vicepresidentes) se reúne con los presidentes de los Grupos para preparar los trabajos de la Mesa y de la Asamblea.

El Presidente, elegido por un período de dos años, preside los trabajos del Comité, actuando en todo momento en contacto con los Vicepresidentes. Representa al Comité en sus relaciones exteriores. Informa al Comité acerca de las gestiones y actos llevados a cabo en su

nombre. Tras ser elegido, expone en el pleno su programa de trabajo para el período de su mandato y, al final de éste, presenta un balance de resultados.

El Comité consta de seis secciones especializadas:

- Agricultura, desarrollo rural, medio ambiente
- Unión económica y monetaria, cohesión económica y social
- Empleo, asuntos sociales, ciudadanía
- Relaciones exteriores Mercado único, producción y consumo
- Transportes, energía, infraestructuras, sociedad de la información.

La Asamblea plenaria, a propuesta de la Mesa, puede constituir otras secciones en los ámbitos contemplados en los Tratados. A excepción del Presidente, todo miembro del Comité debe pertenecer a una sección especializada como mínimo y a dos como máximo (salvo excepción autorizada). Los miembros de las secciones se nombran por un período de dos años.

La función de las secciones especializadas consiste en elaborar dictámenes o documentos informativos sobre los asuntos que se sometan a su consideración. Pueden constituir en su seno un grupo de estudio o un grupo de redacción, o bien designar un ponente único. El ponente se encarga de elaborar el dictamen y de realizar el seguimiento de este último en las instituciones europeas, una vez que ha sido aprobado en sesión plenaria.

### **Subcomités**

En relación con algunos temas específicos o cuando se trata de asuntos que podrían ser competencia de varias secciones especializadas, el Comité puede recurrir a una estructura temporal *ad hoc*: el subcomité. El funcionamiento de éste es similar al de las secciones especializadas y sus proyectos de dictamen se someten directamente a la deliberación del Comité.

### **Observatorios, audiencias y expertos**

El Comité puede constituir un observatorio cuando el carácter, la amplitud y la especificidad del tema tratado exijan el recurso a métodos de trabajo, procedimientos e instrumentos particularmente flexibles.

Asimismo, si la importancia de un asunto dado lo justifica, los diferentes órganos y estructuras de trabajo del Comité pueden organizar audiencias de personalidades ajenas al Comité.

Finalmente, el Presidente, por propia iniciativa o a propuesta de los Grupos, las secciones especializadas o los ponentes, puede nombrar expertos encargados de aclarar cuestiones técnicas planteadas por el objeto de los trabajos.

### **Comisiones consultivas**

El Comité puede constituir comisiones consultivas, compuestas por miembros del Comité y por delegados procedentes de los sectores de la sociedad civil organizada que el Comité quiera asociar. A raíz de la expiración del Tratado CECA, en julio de 2002, el Comité integró en su seno, en calidad de estructura de trabajo permanente, la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI). Las secciones especializadas pueden pedir a la CCMI que emita un dictamen complementario del suyo propio, al que se adjunta como anexo. La CCMI puede también pronunciarse por iniciativa propia.

### **Comités consultivos mixtos**

Atendiendo a su misión específica, el Comité mantiene relaciones estructuradas con los consejos económicos y sociales e instituciones similares en la Unión y terceros países. La cooperación con la sociedad civil organizada de los países candidatos a la adhesión se materializa en los comités consultivos mixtos (CCM).

### **Grupos y sectores**

El Comité comprende tres Grupos que representan, respectivamente, a los empresarios, a los trabajadores y a los demás componentes de la sociedad civil organizada. Los Grupos eligen

a sus presidentes y vicepresidentes. Participan en la preparación, organización y coordinación de los trabajos del Comité y de sus órganos:

- El Grupo de los empresarios (Grupo I) está integrado por miembros procedentes de los sectores público y privado de la industria, las pequeñas y medianas empresas, las cámaras de comercio, el comercio mayorista y minorista, los servicios financieros, los transportes y la agricultura.
- El Grupo de los trabajadores del CESE (Grupo II) está integrado por miembros procedentes de las organizaciones sindicales nacionales de los trabajadores, tanto a nivel de las confederaciones como de las federaciones sectoriales.
- El Grupo correspondiente a los demás componentes de la sociedad civil (Grupo III) está integrado por miembros procedentes de las organizaciones de agricultores, de consumidores, de las PYME, del artesanado y de las profesiones liberales, y de las ONG que se encargan de la protección social y medioambiental.

Los miembros de los tres Grupos del Comité pueden agruparse voluntariamente en sectores que representen a los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada de la Unión.

## **Funcionamiento del Comité**

### **Consulta al Comité**

El Comité elabora sus dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o del Parlamento Europeo.

El Comité puede también formular dictámenes por iniciativa propia o aprobar resoluciones sobre cualquier cuestión relativa a las funciones atribuidas a la Unión Europea.

Además, el Comité puede decidir elaborar un documento informativo para examinar cuestiones relativas a las políticas de la Unión. Estos documentos son competencia exclusiva de las secciones especializadas y no comprometen al Comité en la misma medida que los dictámenes adoptados por el pleno. No obstante, se remiten a las instituciones europeas.

El CESE emite, por término medio, unos 170 dictámenes al año (de los cuales un 15 % por iniciativa propia). Éstos incluyen, además de los fundamentos jurídicos, la opinión del Comité sobre el tema tratado. En ellos se exponen las motivaciones necesarias para la comprensión del juicio formulado y van acompañados de propuestas concretas.

### **Trabajos de las secciones especializadas**

Con vistas a la elaboración de un dictamen o un documento informativo, la Mesa designa la sección especializada competente para preparar los trabajos correspondientes.

El ponente, asistido en caso necesario por uno o varios coponentes y un experto, examinan el asunto, reúne las opiniones expresadas y confecciona basándose en ello un proyecto de dictamen que se remite a la sección especializada para debate y aprobación por votación.

### **Trabajos de los plenos**

El Comité se reúne en pleno en el curso de las distintas sesiones (10 sesiones al año por lo general). El pleno del Comité aprueba sus dictámenes basándose en los de las secciones especializadas y los remite al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo.

El proyecto de orden del día, fijado por la Mesa a propuesta de la Presidencia y en colaboración con los presidentes de los Grupos, se remite a cada uno de los miembros del Comité, así como al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo. Dicho proyecto se somete a la Asamblea para aprobación al comienzo del pleno.

Los dictámenes adoptados por el Comité y el acta del pleno se transmiten al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, y se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Sea cual sea el fundamento jurídico de la consulta (consulta obligatoria o facultativa), los dictámenes del Comité son un elemento imprescindible, desde el punto de vista jurídico, para la decisión final del Consejo.

### **Sistema de votación**

Salvo disposición en contrario, los textos y las decisiones del Comité y de sus órganos se adoptan por mayoría de los votos emitidos, sin tener en cuenta a esos efectos el número de abstenciones. La votación puede ser pública, nominal o secreta. La votación será secreta si así lo solicita la mayoría de los miembros del Comité. Para la revisión del Reglamento interno se requiere una decisión del Comité adoptada por mayoría absoluta de sus miembros.

### **Procedimiento de urgencia**

Si la urgencia se debe al plazo dado al Comité para presentar su dictamen por el Consejo, el Parlamento Europeo o la Comisión, puede optarse por el procedimiento de urgencia. El Presidente puede adoptar inmediatamente, sin consulta previa a la Mesa, las medidas necesarias para garantizar el desarrollo de los trabajos del Comité, informando de ello a los miembros de la Mesa.

### **Publicidad y difusión de los trabajos**

El Comité publica sus dictámenes, en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Asimismo, se publican en este, la composición del Comité, de su Mesa y de las secciones especializadas, así como todas las modificaciones relativas a las mismas.

El Secretario General del Comité se encarga de tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos correspondientes. Todo ciudadano de la Unión Europea puede dirigirse por escrito al Comité en una de las lenguas oficiales y recibir una contestación en esa misma lengua.

Los plenos del Comité y las reuniones de las secciones especializadas son públicos. Los miembros de las instituciones europeas pueden asistir a las reuniones del Comité y de sus órganos y hacer uso de la palabra.

### **Administración del Comité**

El Comité está asistido por una secretaría dirigida por un Secretario General, que ejerce sus funciones bajo la autoridad del Presidente en representación de la Mesa. El Secretario General participa en las reuniones de la Mesa con voz pero sin voto, y levanta acta de las mismas. Vela por la ejecución de las decisiones tomadas por la Asamblea, la Mesa y el Presidente. Por último, garantiza que la secretaría del Comité asista a sus miembros en el ejercicio de su mandato, en particular en la organización de las reuniones y la elaboración de los dictámenes.

#### **I.2.6.3.- Importancia del Comité Económico y Social en el diálogo social.**

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), señala que los criterios para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en procesos de consulta, deben ser *objetivos, transparentes y del dominio público*, donde su definición debería ser el resultado de un proceso participativo del que formarían parte las propias organizaciones.

En este sentido, el Comité Económico y Social, al analizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la cohesión social y la *gobernanza*, señala que las ONG cobran cada vez más importancia y han desarrollado considerablemente sus tareas y sus responsabilidades, así como sus competencias... por su esencia misma, son la expresión de la proximidad a los ciudadanos y fomentan la democracia participativa. Colectivamente, su preocupación principal debería ser el bien común de todos los componentes de la sociedad.

El Comité Económico y Social Europeo reconoce que la participación de la sociedad civil no puede limitarse a los mecanismos de elección de las democracias representativas pues, en los casos cada vez más frecuentes de baja participación electoral, la debilidad del principio democrático de mayoría numérica es evidente, e incluso recomienda, un modelo participativo de la sociedad civil presenta la ventaja de reforzar la confianza en el sistema democrático, por lo que crea de este modo un clima más positivo para las reformas y las innovaciones.

Por su parte, el Consejo Económico y Social Francés refuerza esta tesis, en el momento en que se confirma la doble insatisfacción frente a la evolución del papel del Estado en tanto expresión exclusiva del interés general, y al funcionamiento de las formas tradicionales de la democracia, conviene llevar más lejos el inventario de las iniciativas que pueden ser adoptadas con vistas a permitir a las organizaciones de la sociedad civil contribuir más activamente, y de manera creativa, al enriquecimiento de una democracia que sea al mismo tiempo más participativa y más cercana al ciudadano.

Fortalecer el papel de la sociedad civil europea, implica la necesidad de repensarla como sujeto social más amplio, lo cual precisa incorporar nuevos actores, o actores emergentes, y sus nuevas formas de acción, así como trabajar agendas más amplias. En este sentido, la incorporación de los puntos de vista de los trabajadores organizados y de los empresarios, no puede ser soslayada en un contexto en el que se pretende formular orientaciones estratégicas de largo plazo para el desarrollo de la Comunidad.

Además, en el contexto de la globalización se requiere superar visiones constreñidas a los límites nacionales. El establecimiento del Consejo Económico y Social ha implicado superar las viejas formas de representación formal y corporativa, para abrir las puertas a la nueva

realidad social, al pluralismo existente en el país, mismo que lejos de constituirse en una desventaja por su ingobernabilidad, puede transformarse en un campo de consensos verdaderos, que garanticen gobernabilidad y cohesión social, dejando atrás viejas prácticas de control y manipulación. Adicionalmente, se destaca que la constitución del Consejo Económico y Social implica un esfuerzo civil por conquistar espacios de consulta, negociación, iniciativa, servicio y ampliación de la participación ciudadana. Significa encontrar una forma moderna de representación y participación para la cual nuestra sociedad está madura. Un ámbito de diálogo abierto y franco entre la sociedad civil y los poderes de la Unión.

### **I.2.7.- El Comité de las Regiones. Origen y Organización.**

El Comité de las Regiones, es la asamblea política que permite a los entes locales y regionales manifestarse en el seno de la Unión Europea. Es un órgano consultivo de representación de las colectividades regionales y locales de la Unión. Creado por el Tratado de la Unión Europea, es el portavoz de los intereses de estos entes territoriales ante la Comisión y el Consejo, a los que remite dictámenes. El Comité vela por el respeto de la identidad y las prerrogativas regionales y locales, lo que explica que se encuentre formado por representantes de las entidades regionales y locales. Es de consulta obligatoria, en ámbitos como la política regional, el medio ambiente y la educación.

Su creación es un paso más en la intención de continuar, tal y como se establece en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea, "*el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad*". La subsidiariedad significa que las autoridades públicas que se encuentran más cerca del ciudadano son quienes deben tomar las decisiones. El Comité de las Regiones, se creó en 1994 para afrontar dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, alrededor de tres cuartas partes de la legislación comunitaria se aplica a nivel local o regional, por lo que es natural que los representantes locales y regionales participen en la elaboración de la nueva legislación de la Unión Europea. En segundo lugar, se temía que la Unión Europea progresara dejando de lado a los ciudadanos; una de las formas de responder a estas preocupaciones consiste en asociar a los niveles de gobierno más próximos a los ciudadanos.



Los Tratados obligan a la Comisión y al Consejo, a consultar al Comité de las Regiones, siempre que se presenten nuevas propuestas en áreas que tengan repercusión a escala local o regional. Así, el Tratado de Maastricht estableció cinco ámbitos de consulta obligatoria: cohesión económica y social, redes de infraestructuras trans-europeas, salud, educación y cultura. El Tratado de Ámsterdam añadió otros cinco ámbitos a esta lista: política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transporte, quedando así cubierta la mayoría de las actividades de la Unión Europea.

Fuera de estos ámbitos, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo también tienen la posibilidad de consultar al Comité de las Regiones cuando consideren que una propuesta pueda tener repercusiones importantes a escala local o regional. El Comité de las Regiones, también puede elaborar dictámenes por iniciativa propia, lo que significa que puede introducir temas en la agenda de la Unión Europea.

Tres principios fundamentales rigen los trabajos del Comité:

### **1.- El principio de subsidiariedad**

Inscrito en los Tratados al mismo tiempo que la creación del CDR, este principio significa que en la Unión Europea las decisiones deben tomarse en el nivel práctico más próximo al ciudadano. Por lo tanto, la Unión Europea no debería tomar medidas más propias de las administraciones nacionales, regionales o locales.

### **2.- El principio de proximidad**

Todos los niveles de gobierno deberían aspirar a estar "próximos a los ciudadanos", especialmente, organizando su trabajo de manera transparente, para que los ciudadanos conozcan a los responsables y puedan hacer oír sus opiniones.

### **3.- El principio de asociación**

Una sana gobernanza europea se basa en el trabajo conjunto de los niveles europeo, nacional, regional y municipal; cada uno de estos cuatro niveles es imprescindible y debería participar en el proceso decisorio.

El Comité está formado por 317 miembros y el mismo número de suplentes, todos ellos nombrados por cuatro años por el Consejo, a propuesta de los Estados respectivos.

Cada país elige a sus miembros con arreglo a un procedimiento propio, pero las delegaciones nacionales reflejan el equilibrio político, geográfico, regional y local del Estado miembro que representan. Los miembros ostentan un cargo elegido o son altos responsables a escala local o regional.

El Comité organiza sus trabajos a través de seis Comisiones especializadas, formadas por miembros del CDR, que examinan detenidamente las propuestas sometidas a éste y elaboran un proyecto de dictamen en el que se destacan los puntos de acuerdo con las propuestas de la Comisión Europea y los cambios que consideran necesarios.

A continuación, el proyecto de dictamen se debate en uno de los cinco plenos anuales del CDR. Si se aprueba por mayoría, el documento pasa a ser un dictamen del Comité de las Regiones y se transmite a la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

El CDR adopta también resoluciones sobre problemas políticos de actualidad.

Hay cuatro grupos políticos representados en el CDR, que son el reflejo de las principales familias políticas europeas: el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas (ALDE) y la Alianza Europea (AE).

Aunque, en lo esencial, el trabajo del Comité consiste en participar en el proceso legislativo, ahí no acaba su papel.

Los miembros del CDR viven y trabajan a diario en su región de origen y cada uno de ellos sigue ejerciendo las responsabilidades que le incumben en su respectivo ente local o regional, ya sea como Presidente regional o como alcalde de una ciudad importante. Esto les permite seguir en contacto con las opiniones y preocupaciones de la gente a la que representan, y repercutir éstas en el centro del proceso comunitario cuando acuden a Bruselas para participar en las reuniones del CDR.

También significa que se encuentran en una situación idónea para informar a los ciudadanos, a su regreso, de lo que se hace en la UE y de cómo funciona "Bruselas". El CDR también organiza sus trabajos de manera que pueda literalmente "acercar la UE a sus

ciudadanos", es decir, organizando conferencias y reuniones de sus comisiones y de su Mesa fuera de Bruselas, en las regiones de los quince Estados miembros<sup>32</sup>.

### **Los miembros del Comité de las Regiones.**

Los miembros del Comité y sus suplentes son, conforme al artículo 263 del Tratado Comunidad Europea, representantes de los entes regionales y locales. No estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

El mandato cuatrienal de los miembros y suplentes comenzará en la fecha en que se hiciera efectivo su nombramiento oficial por el Consejo.

El mandato de los miembros y suplentes terminará en caso de renuncia o fallecimiento. El Consejo nombrará un sustituto por el tiempo que faltare para terminar su mandato.

Todo miembro o suplente que presente su renuncia la notificará al Presidente mediante acta firmada. El Presidente informará al Consejo, que constatará la vacante e incoará el procedimiento de sustitución.

Todo miembro que no pudiese asistir a un pleno podrá ser sustituido por un suplente de su misma delegación nacional. Todo miembro que no pudiese asistir a una reunión de comisión o de grupo de trabajo o a cualquier otra reunión autorizada por la Mesa podrá ser sustituido, dentro de su delegación nacional, por otro miembro o suplente. Un mismo miembro o suplente no podrá sustituir a más de un miembro, cuyos derechos y atribuciones ejercerá plenamente durante la reunión de que se trate. La delegación de voto se notificará por escrito al Secretario General antes de la reunión correspondiente. La designación de suplentes se referirá a días concretos del pleno. El reembolso de gastos de los plenos tendrá un único beneficiario, que será o bien el miembro o bien el suplente. La Mesa regulará este particular en la reglamentación relativa a los gastos de viaje y estancia. Si el ponente de un proyecto de dictamen fuere un suplente, podrá presentarlo a la Asamblea durante el pleno en cuyo orden del día figure el proyecto, aun en el caso de que el miembro al que suple también asista a la reunión. El miembro podrá delegar en el suplente su derecho de voto por el tiempo que dure la tramitación del proyecto de dictamen. La

---

<sup>32</sup> Cabe hacer presente que actualmente el número de Estados miembros de la Unión Europea, corresponde a veintisiete con la última ampliación efectuada en enero de 2007, donde se incorporaron Rumania y Bulgaria.

delegación de voto deberá notificarse por escrito al Secretario General antes de la sesión correspondiente.

### **Mesa del Comité de las Regiones<sup>33</sup>**

La Mesa del Comité de las Regiones viene a ser su motor político, en el sentido de que es ella la que elabora el programa político del CDR al comienzo de cada mandato, controla la ejecución de dicho programa y coordina de forma general los trabajos de los plenos y de las comisiones.

En general, la Mesa se reúne siete veces al año: antes de cada uno de los cinco plenos de Bruselas, más dos reuniones extraordinarias, en los dos países de la Presidencia del Consejo.

Al ser el motor político del Comité de las Regiones, la Mesa está obligada a reflejar el pluralismo, sobre todo político, de la asamblea que constituye el CDR. Con este espíritu, la composición de la Mesa se establece como sigue:

- El Presidente;
- El Vicepresidente primero;
- 25 Vicepresidentes (uno por Estado miembro);
- 25 miembros más, y
- Los presidentes de los grupos políticos.
- Francia, Alemania, Italia, Polonia, España y el Reino Unido disponen de tres puestos cada uno. Austria, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia y Suecia disponen de dos puestos cada uno. Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Malta y Eslovenia disponen de un puesto cada uno.

### **Comisiones**

La Dirección del Gabinete de Estudios del Comité está organizada en seis comisiones, cuya misión es garantizar la preparación de los dictámenes del Comité de las Regiones (CDR) sobre las propuestas de la Comisión Europea.

---

<sup>33</sup> La información relativa al Comité de las Regiones, es tomado de la obra: “La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático”, por Juan José Martín Arribas. Universidad de Burgos, aunque actualizada a través de la pagina web, [www.unioneuropea.org](http://www.unioneuropea.org).

## **Composición y mandato**

Al comienzo de cada mandato cuatrienal, la Asamblea constituye comisiones que se encargan de preparar su trabajo. La Asamblea, a propuesta de la Mesa, decide su composición y mandato.

La composición de las comisiones refleja la composición del Comité por Estados miembros.

Los miembros del Comité forman parte de una comisión como mínimo y de dos como máximo. La Mesa puede establecer excepciones en el caso de los miembros de las delegaciones nacionales menos numerosas.

## **Presidente y vicepresidentes**

En el transcurso de su primera reunión, cada comisión designa de entre sus miembros un presidente, un vicepresidente primero y como máximo dos vicepresidentes, que constituirán su mesa.

Si el número de candidatos fuere igual al de puestos por cubrir, la elección puede llevarse a cabo por aclamación. En caso contrario, o a solicitud de una sexta parte de los miembros de la comisión, la elección se realiza con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 a 4 del artículo 31 del Reglamento Interno del CDR, que regula la elección del Presidente y del Vicepresidente primero del Comité.

En caso de que un miembro de la mesa de una comisión dejare de ser miembro del Comité o renunciare a su puesto en aquélla, se procederá a proveer la vacante conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento Interno.

## **Funciones de las comisiones**

Las comisiones tienen como función esencial la elaboración de proyectos de dictamen y de resolución, que se someten a la Asamblea para su adopción.

## **Convocatoria y orden del día**

Las fechas de reunión y los órdenes del día son fijados por el presidente de la comisión, de acuerdo con el vicepresidente primero.

Las comisiones son convocadas por el presidente. Las convocatorias de reuniones ordinarias, junto con el orden del día, deben obrar en poder de los miembros al menos cuatro semanas antes de la fecha de la reunión.

A petición por escrito de al menos una cuarta parte de los miembros, el presidente convocará una reunión extraordinaria, que deberá celebrarse dentro de las cuatro semanas siguientes a la fecha de la solicitud. Los firmantes de la petición fijan el orden del día de la reunión extraordinaria, que se remite a los miembros junto con la convocatoria.

Todos los proyectos de dictamen y demás documentos de sesión que deban traducirse y distribuirse antes de una reunión se remiten a la secretaría de la comisión como mínimo cinco semanas antes de la fecha de la reunión. Deben obrar en poder de los miembros dos semanas antes de la reunión, a más tardar. En casos excepcionales, el presidente puede modificar estos plazos. Al igual que los diputados en cualquier otra parte del mundo (Parlamento Europeo y parlamentos nacionales), los miembros del Comité de las Regiones también han constituido grupos políticos de acuerdo con sus afinidades políticas.

Cada grupo dispone de una secretaría.

Los grupos suelen reunirse inmediatamente antes de los plenos; también pueden celebrar dos reuniones extraordinarias (fuera de Bruselas) al año.

### **Delegaciones Nacionales**

Los miembros y suplentes de un mismo Estado miembro constituyen una delegación nacional. Cada delegación nacional regula su propia organización interna y elige a su presidente, cuyo nombre se comunica oficialmente al Presidente del Comité.

El Secretario General establece, dentro de la Administración del Comité, un dispositivo de asistencia a las delegaciones nacionales que incluye la posibilidad de que cada uno de los miembros reciba información y apoyo en su propia lengua oficial. Este dispositivo se encuadra en un servicio específico compuesto por funcionarios o personal temporal del Comité y garantiza que las delegaciones nacionales puedan hacer un uso adecuado de la infraestructura del Comité.

En particular, el Secretario General pone a disposición de las delegaciones medios apropiados para que puedan reunirse inmediatamente antes de los plenos o en su transcurso

### **I.2.7.1.- El Comité de las regiones en lo social.**

Desde su creación, el CDR ha sentido que su principal tarea era la de implicar a los ciudadanos en el proceso de la integración europea.

Durante estos diez años, el CDR ha alcanzado notables éxitos: Con el Tratado de Niza, el Comité, que inicialmente era visto como un cuerpo de expertos, se convirtió en un cuerpo legítimamente democrático exclusivo para cargos electos regionales o locales; inicialmente el CDR, era un órgano centrado en la política regional, actualmente expresa su punto de vista en materias de importancia para las regiones y municipalidades. El CDR, que inicialmente era consultado por la Comisión Europea, ahora es también consultado por el PE y el Consejo.

El proyecto de Constitución, ha reflejado que Europa sólo puede tener éxito, si está firmemente enraizada en las regiones y municipalidades. En la nueva Constitución el CDR, adquiere el derecho de acceder al Tribunal de Justicia en defensa de sus derechos.

Jacques **DELORS**, antiguo Presidente de la Comisión Europea, señalaba que el Comité de las Regiones, ha encontrado poco a poco su lugar en el sistema institucional europeo. Insistió sobre la importancia del **principio de subsidiariedad** para una buena gobernanza de la Unión Europea: "hay que luchar contra la idea de que Europa se puede ocupar de todo"<sup>34</sup> señaló. El Sr. Delors precisó cuáles eran los objetivos de la Gran Europa de aquí al 2020: Crear un espacio de paz y respeto mutuo entre los pueblos, un espacio solidario y favorable al desarrollo y un espacio que anime a la diversidad cultural. La realización de estos objetivos supone relanzar tres ideas que han permitido el éxito de la política de la política de cohesión económica y social introducida por el Acta única europea en 1987: "la competitividad que estimula, la cooperación que refuerza y la solidaridad que une"

En lo que se refiere al futuro de la política de cohesión y la voluntad de ciertos Estados de reducir el presupuesto comunitario, el Sr. Delors insistió en que los objetivos deben ser compartidos por todo el mundo. Hay que desarrollar estrategias de ordenación del territorio, luchar contra la desertificación de ciertas zonas rurales.

---

<sup>34</sup> La palabras de Jacques Delors son tomadas de la pagina web, [www.europa.eu](http://www.europa.eu), en el marco de la información proporcionada en dicha pagina web, respecto del Comité de las Regiones

Finalmente el señor Delors, se refirió al espíritu de ciudadanía. Señaló que no cree en el desencanto democrático: Por cierto la política no es todo, sino la política permite trascender las evoluciones de la sociedad a condición de que agentes como ustedes, los jóvenes, aseguren el fortalecimiento de la ciudadanía

En cuanto a la autonomía, necesidades sociales y cohesión social, el Foro de la Juventud de Europa, recomienda a las autoridades regionales y locales que hagan un mayor esfuerzo en desarrollar políticas públicas adaptadas a las necesidades de los jóvenes, que consideren la autonomía como un aspecto horizontal de las políticas regionales.

El representante del Colegio de Europa<sup>35</sup> considera que, aunque los programas y su financiación tienen límites, es una excelente manera para eliminar los problemas sociales de exclusión, aunque también sería necesario por parte de las instituciones crear un sentido de solidaridad, en el sentido político y en el sentido de pertenecer a una comunidad con aquellas personas que tienen menos recursos. En el futuro es necesario estimular y reforzar las relaciones entre el Comité de las Regiones y las regiones, en lo que se refiere a políticas sociales.

En cuanto a la participación de los jóvenes en la vida política, en el ámbito local, regional y europeo, el Foro Europeo de la Juventud recomienda un compromiso más fuerte en el nivel regional para animar a desarrollar una mejor información, actividades, iniciativas y proyectos con la intención de implicar a la gente joven en el nivel local y regional, y el proceder de la puesta en práctica de la Carta revisada sobre la participación de la gente joven en la vida local y regional adoptada por el Congreso de Autoridades locales y regionales de Europa, entre otras cosas.

Los jóvenes del Colegio de Europa recomiendan que como jóvenes puedan participar más sobre niveles locales.

---

<sup>35</sup> El Colegio de Europa (conocido como *College of Europe* en inglés, *Collège d'Europe* en francés o *Europacollege* en holandés) es una prestigiosa institución universitaria de postgrado especializada en la investigación y enseñanza del Derecho, Economía y Ciencia política. Fue fundado en 1949, siendo así la institución pionera dedicada a los estudios europeos. Cuenta anualmente con unos 400 alumnos de más de 50 países diferentes, que suelen ser seleccionados conjuntamente con los Ministerios de Asuntos Exteriores nacionales.



Finalmente, en lo que respecta a las actividades de voluntariado como medio de participación en la ciudadanía, los jóvenes del Foro Europeo de la Juventud<sup>36</sup> recomiendan que las autoridades locales y regionales aseguren facilitar las actividades de voluntariado para la gente joven y que reconozcan el valor de la educación no formal y de las organizaciones de la juventud para promover la democracia participativa y el voluntariado.

Por su parte, los jóvenes del Colegio de Europa, recomiendan que las autoridades regionales y locales sean más activas promoviendo el conocimiento sobre Europa, así como una atención especial en las actividades de voluntariado de las Euroregiones.

### **I.2.8.- El Fondo de Cohesión Social.**

El Fondo de Cohesión, fue creado en virtud del Tratado de Maastricht, como un “instrumento financiero de cohesión”, para ayudar al desarrollo de los países más pobres de la Comunidad. Entró en vigor provisionalmente el 1 de abril de 1993 antes de ratificar el Tratado, y en mayo de 1994 lo hizo de forma definitiva, institucionalizado como “Fondo” mediante el Reglamento 1164/94, de 16 de mayo de 1994, posteriormente modificado por los Reglamentos 1264 y 1265, ambos del 21 de junio de 1999.

Desde entonces, el Fondo financia de forma equilibrada proyectos relacionados con las redes transeuropeas de transporte y con el medio ambiente. Gracias a este Fondo, ha aumentado en los países beneficiarios el nivel de aplicación de las Directivas sobre medio ambiente y ha mejorado la situación de las redes transeuropeas y sus accesos.

Los cuatro países beneficiarios han hecho progresos en términos de convergencia real, pero, hasta el día de hoy, ninguno ha alcanzado el umbral establecido en el Protocolo sobre la cohesión económica y social adjunto al Tratado, a saber un PIB igual o superior al 90 % de la media de la comunidad, lo que limitó desde el principio su aplicabilidad a los cuatro Estados

---

<sup>36</sup> El portal europeo de la juventud es una iniciativa de la Comisión Europea. Ha sido sugerido en el Libro Blanco de la Comisión Europea “Un nuevo impulso para la juventud europea”. Su objetivo es dar a tanta gente joven como sea posible el acceso rápido y fácil a la información europea relevante para la juventud. El objetivo último del portal es realzar la participación de los jóvenes en la vida pública y contribuir a su ciudadanía activa. El grupo destinatario del portal es gente joven entre 15 y 25 años de la edad. Además, el portal hará frente a las necesidades de aquellos que trabajan con los jóvenes. Más información en [www.europa.eu.int/youth/download7index](http://www.europa.eu.int/youth/download7index)

miembros: los tres países de la segunda y la tercera ronda de ampliación de la UE (España, Grecia y Portugal) e Irlanda.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento 1164/94, ya citado, el Fondo de Cohesión contribuye al fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Comunidad, apoyando proyectos medioambientales que contribuyan a la política comunitaria en este ámbito y, en particular, a las prioridades incluidas en el quinto programa de política y acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible y proyectos de interés en materia de infraestructuras de transporte, exclusivamente los que se inscriben en la puesta en marcha de redes transeuropeas prioritarias identificadas por la Comunidad. También puede financiar estudios y medidas técnicas de apoyo vinculados a estos proyectos (estudios preparatorios, estudios comparativos de los efectos de la ayuda comunitaria, reajustes necesarios en la ejecución de los proyectos, etc.)

¿Cómo se organiza la gestión de los proyectos del Fondo de Cohesión?

Los Estados miembros presentan sus solicitudes de financiación a la Comisión Europea. En general, ésta toma una decisión en los tres meses siguientes. Las propuestas deben incluir los elementos fundamentales que expliquen el proyecto propuesto y la motivación así como la viabilidad y la financiación del proyecto y sus repercusiones desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental. Todos los proyectos deben adecuarse a la legislación comunitaria vigente, especialmente a las normas relativas a la competencia, el medio ambiente y la adjudicación de contratos públicos.

La Comisión analiza si se cumplen todas las condiciones para aprobar la financiación, incluidas:

- las ventajas económicas y sociales a medio plazo del proyecto, demostradas por un análisis de costes y beneficios o coste-eficacia
- la participación del proyecto en la consecución de los objetivos comunitarios para el medio ambiente o la Red transeuropea de transporte
- el respeto de las prioridades establecidas por el Estado miembro
- la compatibilidad del proyecto con las demás políticas de la Comunidad y, por consiguiente, con las acciones emprendidas por los Fondos Estructurales.

La cuantía total de la ayuda comunitaria no puede exceder el 85% del gasto público su o equivalente y depende del tipo de realización. Para los proyectos que generan ingresos, la ayuda se calcula teniendo en cuenta los ingresos previstos. Asimismo, el principio "Quien contamina, paga" (el organismo que causa una contaminación debe pagar los gastos que genere) influye en la cuantía de la ayuda concedida. En el caso de los proyectos realizados en un período inferior a dos años, o en los que la ayuda comunitaria ascienda a menos de 50 millones de euros, puede

contraerse un compromiso inicial que ascienda al 80% de la ayuda en el momento en que la Comisión decida conceder la ayuda comunitaria. El total de las ayudas procedentes del Fondo de Cohesión y de otras fuentes de ayuda comunitaria no excederá el 90% del gasto total en relación con dicho proyecto. Excepcionalmente, la Comisión puede financiar el 100% del coste total de los estudios preliminares y de las medidas de asistencia técnica. Habida cuenta el presupuesto limitado disponible para este tipo de ayuda, ésta se restringe a la asistencia técnica a lo largo de la Unión Europea.

Los Estados miembros ejercen la responsabilidad de la ejecución de los proyectos con arreglo a la decisión de la Comisión en lo relativo a la gestión de los fondos, el cumplimiento del calendario, el plan de financiación y, ante todo, garantizando el control financiero. La Comisión efectúa controles periódicos y todos los proyectos están sujetos a un seguimiento periódico. Además, el Reglamento N° 621/2004 establece las normas relativas a las medidas de información y de publicidad referentes a las actividades del Fondo de Cohesión que deben tomar los Estados miembros.

#### **I.2.8.1.- El impacto del Fondo de Cohesión Social, desde su creación hasta hoy.**

La contribución de los Fondos Estructurales, y especialmente la del Fondo de Cohesión, en lo que respecta al logro del objetivo de *convergencia* para los cuatro Estados miembros que han sido hasta ahora sus destinatarios, es visible y cuantificable. En lo referente a la red de autopistas, por ejemplo, estos cuatro Estados miembros pasaron de estar un 20% por debajo de la media comunitaria en 1991 a estar un 10% por encima de dicha media en 2001. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando, en el ámbito de las infraestructuras de transporte, consideramos el grado de modernización del transporte ferroviario y la densidad de cobertura por ferrocarril en los cuatro países de la cohesión: 55% de la media de la Unión Europea. También se ha podido observar que las inversiones realizadas con el apoyo del Fondo de Cohesión en infraestructuras de transporte constituyen un fuerte factor de atracción en las regiones beneficiarias y conducen a un incremento de la actividad económica, con todas las consecuencias que ello implica, como el aumento de la productividad y de la renta real de la población. Recientes estudios señalan, asimismo, que la contribución de los Fondos Estructurales en general, y del Fondo de Cohesión en particular, también puede influir positivamente en la ubicación de las actividades con un fuerte componente de investigación y desarrollo, lo que fomenta indudablemente el crecimiento

sostenible del conjunto del espacio europeo. Si tomamos como referencia el PIB per cápita durante el período 1994-2001, el aumento en estos cuatro Estados miembros (media del 3% en términos reales) superó en más del 1% la media anual del aumento registrado en la Unión Europea.

La ampliación de la Unión Europea, requiere una profunda reflexión sobre la importancia –cualitativa en la elección de prioridades y cuantitativa respecto al importe financiero a cargo de los fondos comunitarios- de los mecanismos empleados para poner en práctica los tres objetivos esenciales de los Fondos Estructurales: **convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial europea**; Esta reflexión es tanto más necesaria, debido a los nuevos desafíos que la adhesión simultánea con un PIB inferior al de la Europa de los Quince, plantea para la consecución del objetivo de "convergencia" perseguido por el Fondo de Cohesión, junto con el FEDER y el FSE. Ésta es la razón por la que la Comisión prevé concentrar cerca de 264 000 millones de euros (el 78% del importe total presupuestado para los programas europeos de desarrollo) en el objetivo de "convergencia", de los cuales cerca de 63 000 millones se asignarán al Fondo de Cohesión, lo que representa un aumento muy significativo en comparación con el presupuesto del Fondo de Cohesión para el período 2000-2006, del orden de los 18 000 millones de euros. En esta perspectiva, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión consistente en preparar una nueva normativa de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013, con el fin de dotar a la política de cohesión europea de un nuevo marco jurídico.

En el horizonte temporal previsto para la revisión actual del Reglamento de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión beneficiará –tomando como base los datos estadísticos más recientes– a Grecia, Portugal, los diez Estados miembros de la última ampliación, y, en cuanto sea efectiva su adhesión, Bulgaria y Rumania.

En cuanto a la propuesta de Reglamento aplicable al Fondo de Cohesión por el que se sustituye el Reglamento (CE) N° 1194/94 del Consejo, el CESE aprueba la orientación dirigida a concentrar en este Reglamento únicamente los grandes objetivos y las grandes líneas en materia de aplicación y acceso, dejando todas las disposiciones de aplicación de este Fondo –principios fundamentales, definiciones y reparto de funciones entre los Estados miembros y la Comisión, normas de gestión financiera, normas de auditoría y control– para el Reglamento general aplicable a todos los Fondos Estructurales.

El Fondo de Cohesión apoya así la concentración de la política comunitaria de cohesión en un número limitado y seleccionado de prioridades derivadas de los compromisos y las estrategias de Lisboa (2000)-una economía más competitiva basada en el conocimiento y la cohesión social- y de Gotemburgo (2001): mayor hincapié en la protección del medio ambiente y concretización de un modelo de desarrollo sostenible.

#### **I.2.8.2.- El Fondo de Cohesión Social a partir del año 2006.**

De conformidad con la propuesta de la Comisión Europea, el Fondo de Cohesión tendrá una mayor integración en la ejecución de todas las políticas y acciones de los Fondos Estructurales y a la propuesta de un nuevo conjunto de instrumentos legislativos

Por una parte, la propuesta de reglamento por el que se crea el Fondo de Cohesión conserva los criterios de subvencionabilidad (el 90% del PIB como umbral), el límite de la ayuda (85%). Asimismo, continuará siendo de aplicación la condicionalidad del Fondo de Cohesión.

Por otra parte, la Comisión propone cambiar la política de ayuda a los proyectos por una de ayuda a los programas. La aprobación de la Comisión será necesaria únicamente en el caso de proyectos de gran importancia (25 millones de euros para los relativos al medio ambiente y 50 millones de euros para los proyectos de transporte). Por tanto, las autoridades de gestión del Fondo de Cohesión ejercerán mayores responsabilidades en lo que se refiere a la selección, la evaluación, la concesión de las ayudas, el seguimiento, la gestión así como para garantizar una rápida ejecución del programa a fin de evitar perder los créditos de la ayuda, de conformidad con la disciplina de los programas en relación con los gastos, es decir, la norma de liberación de los créditos al cabo de dos años “n+2”.

La ayuda no sólo cubrirá infraestructuras de transporte y medioambientales de magnitud, sino también proyectos en los campos de la eficiencia energética, energías renovables así como el transporte intermodal, urbano o colectivo.

La propuesta de la Comisión destinó al Fondo de Cohesión el 26% de la dotación total de los instrumentos relativos a la política estructural (63.000 millones de euros).

#### **I.3.- Acta Única de la Unión Europea.**

El Acta Única Europea, aprobada en 1986 y en vigor desde el 1 de enero de 1987, supuso la primera modificación de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, es decir, el Tratado de París de 1951, creando la CECA, y los Tratados de Roma de 1957, instituyendo la Comunidad Económica Europea y el EURATOM

El Acta Única Europea, fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia.

Las principales etapas que condujeron a la firma del Acta Única Europea, son las siguientes:

- La declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983. Este texto, elaborado sobre la base del plan de Hans Dietrich Genscher, Ministro de Asuntos Exteriores alemán y de su homólogo italiano Emilio Colombo, se combina con declaraciones de los Estados miembros sobre los objetivos que deben lograrse en cuanto a las relaciones interinstitucionales, las competencias comunitarias y la cooperación política. Los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen a reexaminar los progresos realizados en estos ámbitos y a decidir si procede incorporarlos a un Tratado de la Unión Europea.
- El proyecto de Tratado, por el que se instituye la Unión Europea, bajo el impulso del parlamentario italiano Altiero Spinelli, forma una comisión parlamentaria de asuntos institucionales con el fin de elaborar un Tratado que sustituya a las Comunidades existentes por una Unión Europea. El 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo adopta el proyecto de Tratado.
- El Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984, Inspirándose en el proyecto de Tratado del Parlamento, un Comité ad hoc compuesto de representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno y presidido por el senador irlandés Dooge, examina las cuestiones institucionales. El informe del Comité del Sr. Dooge, insta al Consejo Europeo a convocar una Conferencia Intergubernamental para negociar un Tratado de la Unión Europea.
- El Libro Blanco sobre el mercado interior de 1985. La Comisión, bajo los auspicios de su Presidente Jacques Delors, publica un Libro Blanco que define 279 medidas legislativas necesarias para completar el mercado interior. Para ello, propone un calendario y el plazo de 31 de diciembre de 1992.

El Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985, propone finalmente la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) que se abre el 9 de septiembre de 1985 bajo la Presidencia luxemburguesa y se clausura en La Haya el 28 de febrero de 1986.

El primero objetivo del AUE consiste en reactivar el proceso de construcción europea, con el fin de completar la realización del mercado interior. Ahora bien, esto parecía difícilmente realizable sobre la base de los Tratados existentes debido, en particular, al proceso de toma de decisiones en el Consejo, que para la armonización de las legislaciones imponía el recurso a la unanimidad.

Esta es la razón por la cual la Conferencia Intergubernamental, que logró el AUE tenía un doble mandato. Se trataba de concluir por una parte, un Tratado en materia de Política Exterior y Seguridad Común y, por otra, un acto que modificara el Tratado de la Comunidad Económica Europea, en particular, en lo relativo a:

- El procedimiento de toma de decisión en el Consejo,
- Las competencias de la Comisión,
- Las competencias del Parlamento Europeo,
- La ampliación de las competencias de las Comunidades.

Estas son las principales novedades que introdujo el Acta Única:

- En el terreno institucional, consagra la existencia del Consejo Europeo, es decir, la reunión periódica de Jefes de Estado y de Gobierno, como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los estados miembros y se toman las grandes decisiones estratégicas. El Parlamento Europeo vio también ligeramente reforzados sus poderes.
- La principal medida quedaba recogida en el siguiente artículo: La comunidad adoptará medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de Diciembre de 1992, lo que significará un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado". Esta ambiciosa aspiración, concretada en 282 medidas concretas, fue ampliamente alcanzada en el plazo previsto. El mercado común se hacía una completa realidad.
- Se arbitraron medidas para coordinar la política monetaria de los estados miembros, preparándose el camino hacia el objetivo de la Unión económica y monetaria.
- Por último, el Acta Única aprobó diversas iniciativas para promover una integración en el terreno de los derechos sociales (salud y seguridad de los trabajadores), la investigación y tecnología, y el medio ambiente.
- Para conseguir el objetivo de una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados Fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), ya creado en el Tratado de Roma.

El Acta Única Europea supuso un importante impulso en el proceso de integración. El protagonista había sido el presidente de la Comisión Jacques Delors, quien no solo promovió la Unión económica y monetaria, como elemento clave en el proceso de integración, sino que, para equilibrar los avances de la unidad comercial que beneficiaban directamente a los empresarios, propuso la aprobación de una Carta Social que garantizara unos niveles mínimos sociales a todos los trabajadores europeos.

El político francés tenía la ventaja de estar observando en aquel momento uno de los fenómenos históricos clave del siglo XX: el derrumbamiento de los sistemas comunistas en los países de Europa central y oriental -las antiguas "democracias populares"-, cuyo símbolo fue la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, y la crisis de la Unión Soviética que

culminaría con la caída del régimen comunista y la desintegración del propio estado en 1991. Ese mismo año la ruptura de Yugoslavia trajo de nuevo la guerra al viejo continente, tras un período de paz que se había prolongado desde 1945.

La primera consecuencia que trajo para Europa fue la reunificación de Alemania en octubre de 1990. La República Federal Alemana, con 80 millones de habitantes y el 30% del PNB de la CEE, se convertía en una potencia que superaba ya claramente a Francia y a Gran Bretaña en poderío económico.

El presidente francés, François Mitterand, receloso ante una posible vuelta a una política hegemónica de Alemania en Europa, decidió apoyar un nuevo impulso al proceso de integración europeo como medio para "anclar" a Alemania en Europa. El canciller alemán, Helmut Kohl, hizo lo propio para vencer la desconfianza con que se veía en París y Londres a la Alemania reunificada. El impulso hacia una mayor integración europea fue el único modo de que Alemania empezara a proyectar su peso político en el escenario internacional sin suscitar temor y hostilidad.

El "vacío de poder" que se creó en la Europa central y oriental con la caída del comunismo y el derrumbamiento de la URSS, hizo que la Comunidad Económica Europea, se erigiera como una organización que garantizaba estabilidad en medio de una Europa convulsa. De hecho, las nuevas democracias surgidas de la caída del comunismo se precipitaron a iniciar negociaciones para la adhesión a la Comunidad.

Un último elemento que debemos tener en cuenta es la inestabilidad financiera y monetaria que caracterizó el período. El "crash" bursátil de 1987 que afectó a las principales bolsas mundiales y los problemas del Sistema Monetario Europeo que terminaron por estallar en 1992 (la libra esterlina y la lira italiana tuvieron que salir del SME, y la peseta y el escudo portugués se vieron forzados a la devaluación), fueron también factores que intervinieron para impulsar a los líderes políticos europeos a dar un paso decisivo en la marcha hacia la unidad europea.

Todos estos factores confluyeron para dar el gran paso adelante que supuso el Tratado de la Unión Europea.

En 1989, a instancias de Delors, se convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG) para tratar la adopción definitiva de la Unión monetaria y económica. En 1990, se convocó otra CIG para estudiar constitución de una Unión política.



Tras casi tres años de debates, en muchos casos circunscritos a las altas esferas políticas y sin la transparencia que la opinión pública europea demandaba, finalmente el Consejo Europeo celebrado en Maastricht el 9-10 de diciembre de 1991, aprobaba el Tratado de la Unión Europea, popularmente conocido como "Tratado de Maastricht". El Tratado fue firmado y entró en vigor el 7 de febrero de 1992.

### **I.3.1.- Estructura del Acta Única Europea.**

El Acta consta de un preámbulo, cuatro títulos y contiene una serie de declaraciones adoptadas por la Conferencia.

El Preámbulo ilustra los objetivos fundamentales del Tratado y expresa la voluntad de los Estados miembros de transformar el conjunto de sus relaciones con vistas a la instauración de una Unión Europea. En el Preámbulo también se establece el carácter único del Acta, que agrupa las disposiciones comunes a la cooperación en materia de Política Exterior y a las Comunidades Europeas. Por último, destaca los dos objetivos de la revisión de los Tratados, a saber, «mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos» y «asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades».

El Título I contiene las disposiciones comunes a la Cooperación Política y a las Comunidades Europeas. El Título II se consagra a las modificaciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Título III a la cooperación europea en materia de política exterior. El Título IV se refiere a las disposiciones generales y finales.

Para facilitar la realización del mercado interior, el Acta prevé un aumento del número de casos en los que el Consejo puede decidir por mayoría calificada en vez de por unanimidad. Ello hace que la aprobación de las decisiones sea más fácil evitando los bloqueos inherentes a la búsqueda de un acuerdo unánime de los Doce Estados miembros. Deja de requerirse la unanimidad para las medidas destinadas al establecimiento del mercado interior a excepción de las medidas relativas a la fiscalidad, la libre circulación de personas y los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

El Acta Única Europea, instituye el Consejo Europeo, que oficializa las conferencias o cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno. Sin embargo, no se precisan las competencias de este órgano. El Consejo Europeo no tiene poderes de decisión, ni poderes coercitivos respecto a las otras Instituciones.

Los poderes del Parlamento quedaron reforzados por la introducción de la exigencia de un dictamen favorable del Parlamento en la celebración de un Acuerdo de Asociación. Además, el Acta instituye el procedimiento de cooperación que refuerza la situación del Parlamento Europeo en el diálogo interinstitucional, dándole la posibilidad de una doble lectura de la legislación propuesta. Con todo, el ámbito de aplicación de este procedimiento permanece limitado a los casos en los que el Consejo decide por mayoría calificada, a excepción del ámbito de medio ambiente.

El artículo 8<sup>a</sup>, define muy claramente el objetivo del Acta que es establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que concluye el 31 de diciembre de 1992. El mercado interior se define como «un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».

Por lo que se refiere a la capacidad monetaria, el Acta no permite la aplicación de una nueva política, sino que procede a la inserción de disposiciones sobre la capacidad monetaria. La convergencia de las políticas económicas y monetarias se sitúa ya en el marco de las competencias existentes.

La política social ya está regulada por el Tratado de la Comunidad Económica Europea, pero el Acta introduce dos nuevos artículos en este ámbito. El artículo 118A del Tratado Comunidad Europea, autoriza al Consejo, decidiendo por mayoría calificada en el marco del procedimiento de cooperación, a establecer las condiciones mínimas para promover «la mejora...del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores ». El artículo 118B del Tratado CE asigna a la Comisión la tarea de desarrollar el diálogo social a nivel europeo.

El Acta aplica una política comunitaria de cohesión económica y social para contrarrestar los efectos sobre los Estados miembros con menor nivel de desarrollo de la realización del mercado interior y para reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones. La intervención comunitaria se realiza a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Respecto a la investigación y al desarrollo técnico, el artículo 130F del Tratado CE tiene como objetivo «fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional». Para ello, el Acta prevé la aplicación de programas marco plurianuales adoptados por el Consejo por unanimidad.

La preocupación relativa a la protección del medio ambiente a escala comunitaria ya estaba presente en el Tratado de Roma. Hay tres nuevos artículos (artículos 130R, 130S y 130T del Tratado CE) que permiten a la Comunidad «la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales». Se precisa que la Comunidad únicamente intervendrá en materia de medio ambiente cuando esta acción pueda realizarse mejor a escala comunitaria que en los Estados miembros (subsidiariedad).

El artículo 30 prevé que los Estados miembros se esfuercen en formular y aplicar una Política Exterior Común Europea. Para ello, se comprometen a consultarse sobre las cuestiones de Política Exterior que pudieran tener un interés para la seguridad de los Estados miembros. La Presidencia del Consejo es responsable en este ámbito de la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros frente a países terceros.

En síntesis el Acta Única Europea, permitió la transformación, el 1 de enero de 1993, del mercado común en un mercado único. Al crear nuevas competencias comunitarias y al reformar las instituciones, el AUE abre la vía de la integración política y de la Unión Económica y Monetaria, que quedarán instituidas por el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea.

### **I.3.2.- El Acta Única Europea y el relanzamiento de la política social en Europa.**

La década de los ochenta se caracterizará por la crisis en el empleo, la necesaria introducción de nuevas tecnologías por parte de las empresas y la aparición de una política social neoliberal, que demanda una mayor flexibilidad en las relaciones laborales, a efectos de poder adaptarse a las circunstancias cambiantes del mercado. Este es el motivo por el que el objetivo primordial de la Comunidad a partir de este momento será, según el punto 3.1 de la declaración del Consejo europeo de Stuttgart, celebrado en el día 19 de junio de 1983, el desarrollo de *una estrategia económica global de la Comunidad para luchar contra el paro y la inflación y para favorecer la convergencia de los niveles de desarrollo económico de los países miembros.*

Pero no será hasta el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, y gracias a la elección como presidente de Jacques Delors, cuando se dará un nuevo impulso al desarrollo de la política social. Las conclusiones del Consejo fueron muy claras: "*La Comunidad no podrá fortalecer su cohesión económica de cara a la competencia internacional si al mismo*

*tiempo no fortalece su cohesión social". Por ello, "la política social debe desarrollarse a escala comunitaria, de la misma manera que las políticas económica, monetaria e industrial"*<sup>37</sup>.

El Acta Única añade al Tratado de Roma toda una serie de disposiciones relativas a la mejora del medio de trabajo, diálogo social y cohesión económica y social. Pero quizás su principal función fue la de poner las bases para el desarrollo futuro de la política social comunitaria, que evidentemente ha de ir unida a la evolución de la política económica y a la realización del mercado interior único. De esta manera, LOPEZ GARRIDO la ha definido como *"la expresión jurídica del objetivo esencial de los años ochenta en la CEE, el Mercado Interior Único, que se aprobó como la gran orientación política comunitaria para 1992"*<sup>38</sup>.

Dos son las precisiones que pueden hacerse a esta afirmación. En primer lugar, se puede comprobar que la nomenclatura ha cambiado; mientras en el art. 2 Tratado Comunidad Europea, se hablaba de *"mercado común"*, los artículos 13, 14 y 15 describen la idea de Europa como *"mercado único"*. En segundo lugar, el art. 8.A del Tratado, fija la mítica fecha del uno de enero de 1993 como principio de la Unidad Europea.

Las notas más características del Acta Única pueden quedar resumidas en los siguientes cuatro aspectos:

### **1) Democratización del sistema**

En el Preámbulo del Acta se fija, como uno de los principios rectores del texto, el *"promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en la Carta social europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social"*. Esta voluntad democratizadora también fue recogida en la actuación de los órganos comunitarios. Así el art. 6 del texto introduce una participación claramente activa del Parlamento en todos los temas del Tratado, estableciéndose en todos los preceptos modificados un sistema similar: *"El Consejo, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo"*.

---

<sup>37</sup> La cuestión social era un gran problema, ya que hasta principios de 1986 sólo se habían dictado cinco Directivas relativas a este tema. Esta situación motivó que Mitterrand hablara de la *"Europa de las dos velocidades"*, donde la Unión económica y monetaria había avanzado rápidamente y la armonización de los derechos sociales se había quedado estancada.

<sup>38</sup> LOPEZ GARRIDO, *El Tratado de Maastricht*, Madrid, 1992, pág. 24

## 2) Aplicación de la regla de la mayoría calificada.

Se sustituye la regla de la unanimidad entre los Estados miembros por la mayoría cualificada. Sin embargo, esta tendencia generalizada no aparece en los temas relativos a materia social. Como puede verse en el art. 100.A TCE que en su número segundo establece que la mayoría cualificada "*no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena*"<sup>39</sup>. Esta regulación ha supuesto que sea calificada como de petrificación del Derecho comunitario<sup>40</sup>.

Quizás la única excepción a esta regla se halla en el art. 118.A TCE, al regular que: "*Los Estados miembros procurarán promover la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y fijarán como objetivo la armonización de las condiciones existentes en este ámbito*". Con esta finalidad, el Consejo puede adoptar las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente al amparo de directivas aprobadas por mayoría cualificada, siendo su única limitación que no establezcan trabas de ningún tipo que "*obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas*".

Vista la situación debe cuestionarse si la posibilidad de dictar Directivas por mayoría cualificada debe limitarse al tema de *seguridad y salud de los trabajadores*, que es lo que se podría denominar interpretación literal del precepto o por lo contrario, debe entenderse ampliado a todas las materias del art. 118 TCE. Quizás lo deseable para la Unión Europea sería poder regular todas las materias, incluso las sociales, sin necesidad de unanimidad. No obstante, parece que ésta no es la voluntad de los países miembros, que se observa en las distintas interpretaciones que realizan del tema la Comisión y el Parlamento, que consideran que en materia social las diferencias son extremadamente patentes. Sin embargo, difícil es llegar a la

---

<sup>39</sup> En la misma línea el también modificado art. 57.2 cuando regula que "será necesaria la unanimidad para aquellas Directivas cuya ejecución en un Estado miembro al menos implique una modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas".

<sup>40</sup> CABEZA PEREIRO, "La cuestión social en el derecho originario de la Unión Europea", Documentación Laboral, número 63, Madrid (civitas), año 2000, pág. 33.

Unión Europea si cada país no está dispuesto a renunciar a parte de su legislación y a conseguir la armonización con el resto de los Estados miembros.

Fruto de estas diferencias es la aparición de las *cláusulas de reserva de soberanía*. Según éstas, existe la posibilidad de un Estado miembro de aplicar disposiciones nacionales en determinadas circunstancias. Mientras el art. 118.A TCE las permite cuando sean "*medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo*", el art. 100.A TCE sólo las prohíbe cuando se traten de un "*medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros*".

### **3) Participación de los interlocutores sociales**

Quizás la principal innovación del Acta Única en materia social se debe, según BORRAJO DACRUZ, a que "*mejora la participación de las partes sociales en los trabajos comunitarios, en especial sobre el futuro de la política social comunitaria*<sup>41</sup>". El origen del relanzamiento del diálogo social, es fruto de las reuniones convocadas por el presidente Delors en el Castillo de *Val Duchesse*, en las afueras de Bruselas. La consecuencia más inmediata de estos encuentros fue la regulación de este tema en el art. 118.B TCE, de la siguiente manera.

*"La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si éstas lo consideran deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes"*.

Esta disposición, más que imponer una obligación a la Comisión, se limitaba a enunciar una declaración de intereses, con lo que permitía que la posición de los Estados en materias de índole social siguiera siendo fundamental, con lo que, a pesar de ser "*la primera invitación directa al diálogo social a nivel comunitario*<sup>42</sup>", la propia indeterminación del precepto fue la causa de su escasa aplicación<sup>43</sup>.

### **4) Cohesión económica y social**

---

<sup>41</sup> Borrajo Dacruz, "De las Comunidades Europeas a la Unión Europea: El Acta Única y la Europa social", Actualidad Laboral, Tomo I, 1986, pág. 1011.

<sup>42</sup> Cabeza Pereiro, "La cuestión social en el derecho originario de la Unión Europea", Documentación Laboral, número 63, 2000, pág. 33.

<sup>43</sup> Pérez De Los Cobos Orihuel, *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, (Cívitas), 1994, pág. 60.

El art. 23 introduce el Título V llamado de *Cohesión económica y social*. La finalidad de este nuevo Título, según el art. 130.A TCE, es "*reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*". Es evidente que la realización el gran mercado interior puede aumentar todavía más la separación entre las regiones. De ahí que los países más desfavorecidos pretendan que una parte del beneficio de los estados más ricos les sea revertida para mejorar sus estructuras económicas y para lograr el mismo provecho común.

Para conseguir estos objetivos, según el art. 130.B TCE, la Comunidad cuenta con el Banco Europeo de Inversiones, los Fondos con finalidad estructural, formados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de otros instrumentos financieros existentes.

Como conclusión, se ha de advertir que la realidad fue muy distinta respecto de las intenciones de reforma que se pretendían. Tras la firma del Acta Única las autoridades comunitarias y los gobiernos de los Estados miembros, bajo las presiones del gobierno británico y de la patronal europea UNICE, se aprestaron a efectuar una interpretación restrictiva de las posibilidades de avance que en la dimensión social podía haber supuesto el Acta Única Europea.

El Acta Única Europea (AUE), supone un paso importante en esta atención al desarrollo regional. Los países menos desarrollados de la Comunidad eran conscientes de que el objetivo propuesto por el AUE de un mercado común sin fronteras tendría efectos negativos en las regiones menos desarrolladas -Grecia e Irlanda y, tras la ampliación, España y Portugal-. Para hacer frente a estos problemas, la Comisión propuso la transformación de las actuaciones desarrolladas por cada uno de los Fondos en una política de "cohesión económica y social", que va a desarrollar en cinco artículos (Art. 130A y sgtes.). Sin embargo, no existe en el texto del AUE una definición explícita del concepto de cohesión. A falta de ello, la doctrina entiende "*por cohesión económica y social en el proceso de integración europea aquella solidaridad financiera entre los estados miembros que trata de tener en cuenta la riqueza relativa de los países a la hora de determinar la política de ingresos y gastos de la CEE*" (Jiménez La Torre, 1992). Este concepto va a suponer la principal innovación incorporada por el AUE al TCE con la intención de promover el desarrollo armónico del conjunto de los países miembros, y en particular de reducir las diferencias y el retraso de regiones menos desarrolladas de la Comunidad, convirtiéndose la cohesión a partir de entonces en una política prioritaria en Europa.

El ingreso de España y Portugal va a ser la principal causa de la reforma de 1989 que va a afectar Fondos Estructurales. Los aspectos más significativos de esta reforma son el importante incremento de los recursos, la integración de la acción de todos los Fondos y la concentración de las intervenciones en las zonas que sufren en mayor medida las consecuencias de un retraso en el desarrollo, a través de la confluencia de los Fondos en cinco objetivos, que fueron los siguientes: Objetivo N° 1, Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (comprende las regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria); Objetivo N° 2, Reconvertir las zonas gravemente afectadas por el declive industrial (aquéllas con una tasa media de paro superior a la media comunitaria, un porcentaje de empleo industrial igual o superior a dicha media y una disminución comprobada del empleo industrial); Objetivo N° 3, Combatir el paro de larga duración; Objetivo N° 4, Facilitar la inserción profesional de los jóvenes; Objetivo N° 5, En la perspectiva de reforma política agraria común distingue dos tipos de acciones: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales (comprende las zonas rurales no incluidas en las regiones del objetivo N° 1.

A estos hay que añadir el objetivo 6 (tras la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia) cuyo fin es contribuir al desarrollo de las regiones de baja densidad de población. Los objetivos 1, 2, 5b y 6 están limitados geográficamente a las regiones desfavorecidas, mientras que los objetivos núm. 3 y 4 tienen aplicación en todo el territorio de la U.E.

Esta nueva política de cohesión, aunque tiene como fin inmediato reducir las desigualdades territoriales de la Unión Europea, su objetivo de mayor alcance será el institucionalizar los principios clave del capitalismo regulado en Europa. A este respecto Hooghe y Marks caracterizan a la política de cohesión a partir de 1988 como "*base del proyecto anti-neoliberal*" (Hooghe y Marks, 1999: 201).

Maastricht va a marcar, sin duda, una fecha clave en la construcción europea, supone una apuesta decisiva a favor de la integración. El aspecto primordial de la reforma de Maastricht va a ser la Unión Económica y Monetaria, con una serie de objetivos de convergencia económica de los distintos Estados miembros, que aunque no voy a desarrollar en este artículo, sí es necesario observar que este contexto va a afectar de una manera directa al desarrollo de las distintas políticas nacionales.

La negociación del capítulo relativo a la *cohesión económica y social* (Varios, 1994), fue especialmente complicada. Fruto de la iniciativa de la delegación española y objeto de duras



críticas por el resto de los países comunitarios (con la excepción de Grecia, Portugal e Irlanda) la propuesta española ponía de manifiesto la necesidad de reforzar la ayuda económica de la Comunidad a los países más pobres (España, Grecia, Portugal e Irlanda) mediante medidas tales como: Modificación en la gestión de los Fondos, creación de un nuevo fondo, el Fondo de cohesión, y cambios en el sistema de financiación comunitario. Tesis que acabará por imponerse en la redacción del Tratado en materia de "cohesión económica y social" (Parlamento Europeo, 1997).

El nuevo Tratado para Europa, el Tratado de Ámsterdam, firmado en junio de 1997, aunque no conllevará cambios substanciales, sí es necesario destacar que entre los grandes objetivos propuestos en él, figura que el empleo y los derechos de los ciudadanos sean el eje de la Unión. La política de empleo ha pasado, así, a ocupar un lugar preeminente en la agenda europea (Gomis, 1999). En este sentido los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Berlín en marzo de 1999, llegaron a un acuerdo global sobre la llamada *Agenda 2000* que constituye el marco de referencia de las políticas de la Unión para el período 2000-2006. Este acuerdo prevé un incremento del presupuesto destinado a medidas estructurales con el fin de mantener el esfuerzo global en favor de la cohesión económica y social. A este respecto, se ha producido una concentración de la actuación de los Fondos estructurales en las regiones con mayores necesidades y una reducción de los Objetivos prioritarios de los Fondos a tres:

Objetivo Nº 1, Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, regiones con PIB inferior al 75 por ciento de la media, las regiones ultraperiféricas y las regiones que pueden optar al Objetivo 6 (reciben la mayor parte de todos los fondos 69,7%).

Objetivo Nº 2, Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (agruparía los actuales 2 y 5b) (reciben el 11,5 % de las ayudas).

Objetivo Nº 3, Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación y empleo (agrupa a los actuales objetivos 3 y 4), actúa fuera de las zonas subvencionables del Objetivo 1 (les corresponde el 12, 3% de las ayudas).

La paulatina aplicación del Acta Única y la consiguiente implantación de una política de fronteras a nivel de la Europa comunitaria, están condicionando de forma decisiva la posición española en materia de inmigración. Trataremos de analizar aquí el papel jugado por España en ese proceso y los efectos que se derivan a nivel internacional de la política migratoria de la Comunidad Europea.

Al referirnos a Europa tendremos en cuenta los países del Este cuya reciente "apertura" pone en evidencia el reduccionismo del concepto de "Europa" cuando se utiliza como sinónimo de la Comunidad Europea o de la Europa occidental.

La tendencia de los europeos a emigrar hacia sus antiguas colonias, iniciada hace varios siglos, llegó a su momento culminante entre 1850 y 1930, con más de 50 millones de emigrantes entre esos años, para cambiar de signo después, tras la segunda guerra mundial (1). Los 5 millones de extranjeros que había en Europa occidental en 1950 pasaron a 10,2 millones en 1970 y a 14,5 en 1980 (2). Al finalizar la década de los ochenta, y ciñéndonos a los actuales 12 países de la Comunidad Europea, los extranjeros en situación regular rondan los 13 millones, de ellos 7,3 millones (58%) provenientes de países no comunitarios; a estas últimas cifras hay que añadir entre 2 y 3 millones que están en situación irregular, casi todos provenientes de países del Tercer Mundo, que no figuran en las estadísticas oficiales.

Entre 1973 y 1985, la crisis económica llevó a los países del norte de Europa occidental (Alemania Federal, Gran Bretaña, Francia, Suiza, Bélgica, Holanda, etc.) a una política migratoria restrictiva y de fomento del retorno; la inmigración de trabajadores de los años 50–60, supuestamente temporal, dio paso –mediante la reagrupación familiar– al asentamiento estable de familias enteras con unas tasas de natalidad mucho más elevadas que las de la población autóctona. Esto ha cambiado la estructura de edad y de sexo de los inmigrantes en estos países.

Por otro lado, los países meridionales (Grecia, Italia, España y Portugal), aparte los retornos y las repatriaciones (3), han recibido en los últimos quince años un número de Portugal donde sólo a lo largo de 1976 volvió de las colonias más de medio millón de portugueses (dos tercios desde Angola); este volumen de repatriaciones representaba en aquel año el 6% de la población de Portugal.

Extranjeros cada vez mayor, tanto de otros países europeos como del norte de África y de las antiguas colonias. Actualmente se estima que, junto a 1,3 millones de residentes regulares y cerca de 40 mil refugiados reconocidos como tales en esos cuatro países, hay entre 1,2 y 1,5 millones de extranjeros en situación irregular, la mayoría de ellos provenientes del Tercer Mundo (4). Este aumento de inmigrantes se relaciona, en primer lugar, con el incremento de relaciones e intercambios al interior de la Comunidad Europea, de donde proviene el 43% de los extranjeros en situación regular; en segundo lugar, la nueva inmigración se origina en países pobres geográficamente cercanos (Magreb, Egipto, Turquía y Oriente Medio) o bien en antiguas

colonias (América Latina, Filipinas, Eritrea, Somalia, Cabo Verde, Angola, Guinea-Bissau y Guinea Ecuatorial, Mozambique, Santo Tomé, etc.).

Durante los años ochenta ha disminuido el potencial migratorio de los Estados meridionales de Europa occidental en favor de los flujos provenientes de países del Tercer Mundo. En estos países el crecimiento del paro y la pobreza, y una explosión demográfica que no se detiene, presionan a muchos ciudadanos a la emigración; además, múltiples conflictos políticos, religiosos y étnicos también han contribuido a reforzar los flujos de refugiados. Si a estos factores añadimos la mejora técnica de los medios de comunicación a todos los niveles, que, en principio, permite a los ciudadanos de cualquier rincón del mundo disponer de mejor información sobre las condiciones y ventajas comparativas de emigrar en un momento dado, sea de forma regular o irregular, se puede comprender que el proyecto de "mejorar de vida" a través de la emigración, aunque ello sea de forma relativa, se haya convertido en algo concebible y concreto para muchas personas del Tercer Mundo que están sumidos en la pobreza y en diversas formas de represión.

A las tendencias que apuntamos se añade como novedad el cambio operado en el Este de Europa a raíz de la *perestroika* y, en especial, la apertura de fronteras entre el Este y el Oeste tras el éxodo masivo de alemanes orientales a lo largo de 1989. De momento, la actitud de Europa occidental (o, al menos, de la República Federal Alemana) es de recibir y acoger a los extranjeros del Este, lo que contrasta con la política de inmigración cada vez más restrictiva en relación a otros terceros países, en especial del Tercer Mundo. En efecto, la tendencia hacia la que apuntan los diversos foros donde se está decidiendo la política europea de inmigración (Acuerdo de Schengen, Comisión Europea, Grupo de Trevi, Dirección General V, etc.) es la de homologar las condiciones de ingreso y residencia de extranjeros en el nivel más restrictivo, es decir:

- Generalizar el "visado" a todos los visitantes de países no comunitarios y exigir, para poder entrar en cualquiera de los 12 países, un nivel de renta equivalente a la media europea (lo que implica la exclusión legal a los inmigrantes pobres).
- Condicionar los permisos de trabajo a las necesidades de mano de obra del mercado interior europeo y, caso de concederlos, limitar su autorización, en principio, a un sólo lugar y sector laboral (excluyendo, por tanto, a los inmigrantes de la movilidad laboral de que van a gozar los ciudadanos comunitarios).

- Tender a la anulación de las relaciones de privilegio con países terceros (antiguas colonias, Estados vecinos, etc.) suprimiendo acuerdos bilaterales y convenios específicos (se cortan de este modo, de forma unilateral, los lazos y compromisos adquiridos por los diversos países en base a razones históricas, culturales o de otro orden (5).
- Garantizar la política de inmigración mediante un control policial y de fronteras más riguroso (documento informatizado para todos los ciudadanos residentes en Europa, aumento de las dotaciones y recursos policiales en el flanco sur, repatriación de los irregulares, etc.).

En síntesis, la aplicación del Acta Única en enero de 1993, que prevé la libre circulación de ciudadanos de la Comunidad Europea, lleva aparejado el reforzamiento de las fronteras en el flanco sur, lo que se produce en contraste con la apertura de flujos migratorios en el flanco noreste (República Democrática Alemana y demás países del Este). Todavía es pronto para conocer el alcance de un proceso tan reciente pero todos los indicios apuntan hacia una ampliación del espacio económico y social europeo con los países del Este; el antiguo muro de Berlín se traslada ahora al sur de Europa y sirve para reforzar, la cima cada vez más profunda entre el Norte y el Sur de la humanidad.

Por otra parte, los requisitos de entrada y residencia de extranjeros se hacen depender del nivel de renta y de la utilidad laboral de los candidatos, lo que automáticamente favorece a los inmigrantes del Primer Mundo y discrimina a los ciudadanos de países pobres.

#### **I.4. Tratado de Maastricht.**

##### **A.- Antecedentes generales**

El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (TUE), juntamente con el Tratado de Ámsterdam, representó un verdadero punto de inflexión en la evolución de la Comunidad que, del inicial enfoque funcional, pasa una dimensión más político institucional, inclinada principalmente por la instauración de la Unión Europea.

En cuanto a sus orígenes, este Tratado fue firmado el 7 de febrero de 1992 por los ministros de asuntos exteriores de los entonces doce Países Comunitarios, tras el acuerdo alcanzado por los jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre celebrada en la ciudad holandesa de Maastricht, los días 9 al 11 de diciembre de 1991. No obstante lo anterior, su nacimiento lo podemos encontrar en los trabajos iniciados en Roma, en diciembre del año anterior, en las dos

Conferencias Intergubernamentales, la primera sobre la Unión política, y la otra sobre la Unión económica y monetaria.

Luego de la firma del Tratado, muchos fueron los problemas por los que tuvo que pasar su ratificación. Este texto no dejó satisfecho a nadie. El debate se polarizó entre los que pensaban que había un camino trazado que permitiría a la Comunidad seguir andando hacia la Unión, y los que opinaban que el Tratado había nacido muerto<sup>44</sup>.

A su vez, las críticas realizadas fueron de muchos tipos. Pero, la principal se refería a la falta de información recibida por los ciudadanos, que no se puede olvidar eran los receptores del documento. Esta situación creó una separación entre las decisiones comunitarias y los ciudadanos, y la sensación que se percibió fue de escepticismo y de que una “Europa unida”, era aún un objetivo.

No obstante, las ratificaciones del Tratado de Maastricht se produjeron poco a poco; entrando en vigor, finalmente, el 2 de Noviembre de 1993.

## **B. Unión Europea**

El Tratado de Maastricht consagró oficialmente el nombre de "*Unión Europea*", que en adelante sustituiría al de Comunidad Europea.

El término "*Unión*" se usó desde el inicio del Tratado para significar el avance en un proyecto histórico. En este sentido, el artículo A 2e del Tratado de la Unión Europea señaló que "*el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa...*"

Así creada, esta Unión se conformó sobre la base de tres pilares: las "*Comunidades Europeas*", denominado el "*pilar comunitario*", que, a su vez, está constituido por la Comunidad Europea, por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y por EURATOM; y dos

---

<sup>44</sup> Estos problemas de ratificación se debieron, principalmente, a que en el mismo año de 1992, Europa se vió sacudida tres crisis: En primer lugar, Europa sufrió una grave y profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo, situación que provocó que tanto los gobiernos como la opinión pública centraran su interés en dichos problemas; en segundo lugar, hubo graves tensiones monetarias que pusieron en duda el Sistema Monetario Europeo y el objetivo de la Unión Económica y Monetaria (UEM); Por último, y en tercer lugar, la Unión Europea se mostró incapaz de implementar una política exterior y seguridad común en la crisis yugoslava, que había traído de nuevo la guerra al continente tras muchos años de paz.

nuevos pilares, los laterales, los cuales son: Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y Justicia y Asuntos de Interior (JAI).<sup>45</sup>

Respecto del primer pilar, las Comunidades Europeas, el Tratado de Maastricht introdujo importantes novedades, que repercutirán significativamente en la dimensión social de este proceso de integración:

- El reconocimiento de una Ciudadanía europea que se añadió a la ciudadanía nacional<sup>46</sup>. Así, todo ciudadano en posesión de la nacionalidad de un Estado miembro también sería ciudadano de la Unión. Esta ciudadanía confirió nuevos derechos a los europeos, como por ejemplo: el derecho de libre circulación y residencia en la Comunidad, el derecho a votar y a ser candidato en las elecciones europeas y municipales en el Estado de residencia, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a presentar una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo, entre otros.

- La Unión Económica y Monetaria (UEM). Se adoptó la decisión de crear una moneda única, que recibiría el nombre de EURO, para el 1 de noviembre de 1999.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> El primer pilar, el pilar comunitario, se refiere a los ámbitos en los cuales los Estados miembros ejercen conjuntamente su soberanía a través de las instituciones comunitarias. En tanto, los pilares laterales están basados en la cooperación entre los gobiernos.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) permite emprender acciones comunes en materia de política exterior, correspondiéndole al Consejo Europeo definir los principios y orientaciones generales de la PESC.

El tercer pilar se basa en la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI), y el se refiere a asuntos de interés común para todos los Estados Miembros como terrorismo, inmigración clandestina, política de asilo, tráfico de drogas, la delincuencia internacional, las aduanas y la cooperación judicial.

En estos últimos pilares las decisiones son tomadas por consenso y las competencias de la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia son escasas. En el pilar comunitario, las decisiones se toman cada vez más por mayoría y en el papel de las instituciones comunitarias es esencial.

<sup>46</sup> Segunda Parte, Tratado de Maastricht.

<sup>47</sup> Se acordó un plan estructura en tres fases: 1ª fase: Iniciada en 1990, concluiría en 31 de diciembre de 1993 y su objetivo sería la plena liberalización de la circulación de capitales. 2ª fase: De 1 de enero de 1994 a 1 de enero de 1999. Los países miembros debían de coordinar sus políticas económicas para conseguir unos objetivos, fijados cuantitativamente y conocidos como "criterios de convergencia", de reducción de la inflación, de los tipos de interés y de las fluctuaciones del cambio entre las monedas europeas, y de control del déficit y la deuda pública. Los países que alcanzaran esos objetivos podrían pasar a la tercera fase. En el Consejo Europeo reunido en diciembre de 1995 en Madrid, se dio nombre definitivo a la nueva moneda única europea: EURO. 3ª fase: A partir del 1 de enero de 1999. Creación de la moneda única, el Euro, fijación irreversible de su equivalencia con las monedas que participaran, y establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE). Los países que accedieron en 1999 a lo que se ha denominado "zona euro" fueron once: España, Portugal, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Alemania, Austria, Irlanda y Finlandia. Cuatro países: Grecia, Reino Unido, Dinamarca y Suecia, quedan fuera del Euro.

- Se consagró la búsqueda de la cohesión económico-social de las diversas regiones y países comunitarios como uno de los objetivos de la Unión.
- Se introdujeron avances en las competencias comunitarias en terrenos como la política económica y monetaria, la política industrial, las políticas educativas, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación, y el medio ambiente, entre otras.
- Se abordó el tema de la educación general y de la formación profesional. Los Estados Miembros tendrían responsabilidad exclusiva en los planes de estudios en la organización del sistema educativo. Por su parte, la Comunidad se limitaría a promover la cooperación entre los estados en educación, apoyando y complementando las medidas adoptadas por cada país.
- En lo referente a las instituciones, el Tratado de Maastricht introdujo importantes novedades: el Parlamento aumentó sus poderes; el Consejo de Ministros pasó a denominarse Consejo de la Unión Europea; la Comisión recibió el nombre oficial de "Comisión de las Comunidades Europeas"; el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Comité Económico y Social reforzaron sus competencias; se creó el Comité de las Regiones, de carácter consultivo; y se previó la creación del Banco Central Europeo, al iniciarse la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Por otro lado, respecto del "*principio de subsidiariedad*", que en el Acta Única Europea se aplicaba a la política de medio ambiente, fue retomado como norma general por el Tratado de Maastricht.<sup>48</sup>

La función de este principio era muy clara, ya que, establecía que la Comunidad sólo intervendría en la medida que los objetivos de la acción pretendida no pudieran ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros. La subsidiariedad parece ser una idea que se encuentra presente en la actualidad respecto a toda construcción europea.

### **C. Contenido social del tratado**

---

<sup>48</sup> El principio de subsidiariedad fue regulado por el artículo 3.B al prescribir que "*en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*".

Las modificaciones en materia social que el Tratado de la Unión realizó sobre el Tratado de Roma superaron los ochenta cambios. A continuación, señalaremos los más relevantes.

En el preámbulo, la única referencia que se encuentra en materia social fue la relativa a “...*facilitar la libre circulación de personas*”, lo que, desde un principio, fue considerado insuficiente.

Respecto de los objetivos de este tratado, podemos señalar que estos superaron ampliamente el objetivo económico original de la Comunidad, la realización de un mercado común; y en este sentido, el Tratado de Maastricht respondió a diversos objetivos, dentro de los que destacamos, de manera especial, el “*desarrollo de la dimensión social de la Comunidad*”.<sup>49</sup>

En concordancia con esto último, el tratado señaló dentro de los “*objetivos de la Unión*”<sup>50</sup>: la promoción de un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria; como asimismo, reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.

De ello, podemos desprender que el Tratado de Maastricht hizo de la cohesión económica y social uno de los objetivos prioritarios de la nueva Unión, tratando de garantizar la solidaridad comunitaria para con los países, regiones y grupos de población menos favorecidos<sup>51</sup>.

Por su parte, en el artículo D, que sustituyó el art. 2 del Acta Única Europea, se enunció la figura del Consejo Europeo, que tanta importancia ha representado para el desarrollo de la Comunidad, estableciendo que éste se encargaría de dar “...*a la Unión los impulsos necesarios*

---

<sup>49</sup> Otros fueron: refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones; mejora de la eficacia de las instituciones; instauración de una unión económica y monetaria; institución de una política exterior y de seguridad común.

<sup>50</sup> Artículo B, Tratado de Maastricht.

<sup>51</sup> Esto se buscaría mediante una serie de medidas, como por ejemplo: distribuyendo equitativamente los beneficios que produciría la unificación europea; acelerando la aproximación de los niveles económico y social de los países menos desarrollados para que se pudieran adherir plenamente a la unión económica y monetaria; corrigiendo ciertos desequilibrios (salarios, regímenes sociales, redes de infraestructura, calidad, productividad, etc.), potenciales fuentes de distorsión de la competencia, generadores de migraciones forzosas, etc.; acompañando la creación de un mercado europeo del empleo en favor de las categorías más amenazadas (jóvenes, excluidos sociales y desempleados de larga duración, trabajadores víctimas de reestructuraciones, etc.); contribuyendo activamente al crecimiento, la competitividad y el empleo en la Unión Europea con obras de infraestructura y proyectos de formación; etc.



para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales”; las cuales, sin duda, influirán en la dimensión social del proceso de integración<sup>52</sup>.

El artículo F<sup>53</sup>, en su apartado segundo señaló que la Unión respetaría los derechos fundamentales garantizados por el Convenio de Roma y por las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario. Esto implicó “...el reconocimiento a nivel comunitario del derecho de libertad sindical”, en el que se incluyó otros derechos de dimensión colectiva, como por ejemplo el derecho a la negociación colectiva.

También, debe hacerse mención al número 1 del artículo G, en el que se sustituyeron los términos "*Comunidad Económica Europea*" por "*Comunidad Europea*". El cambio de nombre se justificó porque “...el marco económico se ha visto sobrepasado por el abanico de nuevas competencias incorporadas al ámbito del tratado”<sup>54</sup>, reconociendo con ello, que las relaciones fundadas sólo en la búsqueda de provechos económicos sin introducir en sus negociaciones la dimensión social estarían condenadas al fracaso.

El número noveno de este artículo introdujo el art. 8, y 8A a 8E del Tratado, por los que se creó "*una ciudadanía de la Unión*", otorgándole una serie de derechos y deberes.

Posiblemente una de las novedades más importantes en la redacción del Tratado, y que influirá en el futuro impulso de la ya citada dimensión social de este proceso de integración, fue el aumento de competencias del Parlamento Europeo en tres direcciones; así, se introdujo el procedimiento de codecisión, regulado en el art. 189 B, y un procedimiento de cooperación, en el art. 189 C; se incrementó la capacidad del Parlamento de pedir a la Comisión que le presente propuestas legislativas, con lo que adquirió un cierto poder de iniciativa legislativa; y, el Parlamento atrajo nuevas competencias de control político, ya que el mandato de la Comisión se

---

<sup>52</sup> Además, se estableció que estaría compuesto “...por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo”. Después de cada una de sus sesiones, “el Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe, así como uno (informe)... ..escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión”.

Según algunos autores, la lectura de este artículo permite observar que se mantenía la concentración de poder en manos de los órganos no democráticamente elegidos, por lo que se señalaba que dicho precepto adolecía de déficit democrático.

<sup>53</sup> Actualmente artículo 6, antiguo artículo F, TUE: “1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos.

<sup>54</sup> Sin embargo, este cambio no significó un gran cambio en la orientación del Tratado, ya que los aspectos económicos siguieron teniendo más importancia.

correspondería con los cinco años de la legislatura y éste debería dar su dictamen favorable al nombramiento del Presidente y de los miembros de la Comisión.

Por su parte, en el art. 126 se reguló la educación, tema que hasta este Tratado había sido abordado exclusivamente con métodos de cooperación intergubernamental; a partir de ese momento, entró dentro de la competencia de la Comunidad<sup>55</sup> Con ello, se reconoció el papel fundamental que juega la educación en la consolidación del proceso global de integración, en la capacitación del capital humano y en las estrategias necesarias para una mejor inserción en el ámbito internacional.

Del mismo modo, el art. 127 abordó la formación profesional, y al igual que en caso de la educación, se encomendó a la Comunidad, en conjunto con los Estados Miembros, favorecer la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en esta materia. La inversión en esta materia habría de fomentar la capacidad competitiva de las regiones y los Estados miembros, logrando así una mayor cohesión social en las mismas; y, al mismo tiempo limitaría los riesgos del *dumping* social.<sup>56</sup>

Por último, el artículo 128 quedó para regular la cultura. En este artículo se destacó el “*elemento cultural*” como factor de acercamiento de las voluntades de los pueblos, logrando dar más fluidez a las relaciones de los países que componen la Unión. Considerar y resguardar este

---

<sup>55</sup> Así, se estableció que esta última “...contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística”, como asimismo, que su acción se encaminaría a “...desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores,...; promover la cooperación entre los centros docentes; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros; favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;...” , y que en conjunto con los Estados Miembros “...favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa”.

<sup>56</sup> Dicho artículo estableció que la Comunidad desarrollaría “...una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación”. Su acción se encaminará a “...facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales; mejorar la formación profesional inicial y permanente,...; facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;...; estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.”

elemento es clave para prevenir que las identidades locales sean pasadas a llevar por el establecimiento de criterios de carácter universal.<sup>57</sup>

Además, existieron una serie de preceptos que se limitaron a hacer modificaciones parciales, haciendo claras alusiones a la dimensión social de este proceso de integración. Así, en el artículo 2 cabe destacar la inclusión de la frase "*un alto nivel de empleo y de protección social*". También el artículo 3 modificó alguno de sus fines. Entre ellos la letra i) que estableció "*una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo*". Igualmente, la letra j) cuando habla del "*fortalecimiento de la cohesión económica y social*". Por último la letra l) que se refiere al "*fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad*", respecto a la cual, se entendió que no podía ser una finalidad en sí misma, sino que habría de contribuir al desarrollo político y social de la Comunidad, no pudiendo esta última construirse desde una perspectiva puramente defensiva de su posición económica. Al contrario, debía realizarse desde la perspectiva de una profundización y ampliación del espacio de progreso social, de libertad y de democracia.

Del mismo modo, una de las novedades importantes se refiere a la redacción del art. 123, que después de cambiar "*mercado común*" por "*mercado interior*" y sustituir "*encargado*" por "*destinado*", introdujo entre los objetivos del Fondo Social Europeo el de "*facilitar su adaptación (de los trabajadores) a las transformaciones industriales y a los cambios de sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales*". Este nuevo objetivo fue propuesto por J. Delors con el propósito de extender su campo de aplicación no sólo a los jóvenes y desempleados de larga duración, sino también para cubrir programas en apoyo de aquellas industrias que estuvieran en crisis y que tuvieran que reconvertirse. La redacción original, que estaba muy orientada a la problemática francesa, fue criticada especialmente por España, que exigió que se ampliaran las ayudas a todos los sectores económicos, y por Gran Bretaña y Holanda, entre otros, que lo interpretaron como un medio de

---

<sup>57</sup> En este sentido, el nuevo artículo 128 señaló que "*la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común*", como también que favorecería "*...la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales; la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual*".

subvencionar empresas en crisis, siendo esto último incompatible con el art. 92 del Tratado de Roma.

Por su importancia, no podemos olvidar que el proceso de realización de la Unión Económica y Monetaria fue diseñado siguiendo una triple fase, que se hallaba descrita en el art. 109 J. El requisito para entrar en la tercera fase era la "*consecución de un alto grado de convergencia sostenible*" atendiendo al cumplimiento de cuatro presupuestos desarrollados en el Protocolo número 6 sobre "*Los criterios de convergencia a que se refiere el art. 109 J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*"<sup>58</sup>.

Por último, el artículo N en su número 2 fijó el año 1996 como fecha en la que se convocaría una conferencia para examinar las disposiciones del Tratado que necesitaran modificaciones. Al respecto, el Parlamento Europeo, en su Resolución sobre el Tratado de la Unión Europea, aprobada en sesión de 8 de abril de 1992, luego de instar a corregir las serias deficiencias de este Tratado, señaló que estas correcciones debían encaminarse a dotar a la Comunidad de las competencias necesarias para llevar eficazmente a cabo políticas coherentes no sólo desde un punto de vista económico, sino que también social.

Para finalizar, cabe señalar que este Tratado introdujo dos protocolos, que por su importancia, no se pueden obviar.

En primer lugar, el Protocolo número 2, relativo al artículo 119 TCE, cuya única función fue precisar y limitar el alcance temporal de la sentencia dictada por el Tribunal de Luxemburgo en el caso "Barber", del 17 de mayo de 1990. A tales efectos, dicho protocolo prescribió que "*a los fines de la aplicación del artículo 119, las prestaciones en virtud de un régimen profesional de seguridad social no se considerarán retribución en el caso y en la medida en que puedan asignarse a los periodos de empleo anteriores al 17 de mayo de 1990, excepto en el caso de los trabajadores o sus derechohabientes que, antes de esa fecha, hubieran incoado una acción ante los tribunales o presentado una reclamación equivalente según el derecho nacional de aplicación*".

En segundo lugar, el Protocolo número 15 sobre la "*Cohesión Económica y Social*" contempló la creación de un Fondo de Cohesión Social, que analizaremos en su oportunidad.

---

<sup>58</sup> Estos objetivos fueron criticados desde los sindicatos por ser exclusivamente monetarios, marginando otras facetas esenciales como los niveles de renta o empleo.

## **D. Protocolo relativo a política social**

### **- Antecedentes**

Pese a las intensas negociaciones entre los Estados Miembros no se logró evitar el desacuerdo en política social, lo que motivó la redacción del "*Acuerdo relativo a la política social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*", anexo al Tratado. Esta situación tuvo su causa principalmente en dos circunstancias. En primer lugar, es posible sostener que en ese entonces la política social no era un tema de alta prioridad para los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la ciudad holandesa, sino que era la Unión Económica y Monetaria, por lo que dejar de lado el primero de los temas fue algo inevitable. En segundo lugar, no se puede olvidar la actuación de la delegación de Gran Bretaña (e Irlanda del Norte), que por razones de política nacional, no deseaba que se produjera ningún cambio en el Tratado en materia social. Esto último constituyó el punto clave para la desaparición de cualquier posibilidad de una política social para los doce Estados Miembros.

El resultado de lo anterior fue la creación de la llamada "*Europa de los Once*"<sup>59</sup>, que no significó ningún beneficio para el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad. Además, la solución hallada era jurídicamente compleja, ya que el Acuerdo citado no modificó las disposiciones del Tratado en materia social, conservando éstas su vigencia. En este sentido, los Estados Miembros que suscribieron Protocolo reconocían "*...que el presente Protocolo y el Acuerdo mencionado se entendían – entienden- sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo del Tratado relativo a la política social y cuyas disposiciones constituyen parte integrante del acervo comunitario*".

Sin embargo, existieron una serie de innovaciones del Acuerdo respecto al resto de textos comunitarios que corresponde señalar:

En primer lugar, este Acuerdo amplió considerablemente el capítulo social existente en el Tratado de Roma, ya que, teniendo en cuenta la aplicación de la Carta de Derechos Sociales y Fundamentales de los trabajadores de 1989, profundizó en temas como la mejora del medio de

---

<sup>59</sup> Entiéndase, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos y la República Portuguesa.

trabajo, la información y la consulta de los trabajadores, su representación, así como la seguridad social.

A su vez, modificó los procedimientos de decisión, ya que impuso el voto por mayoría cualificada para varias materias, entre las que se incluían las condiciones de trabajo y la información y consulta de los trabajadores.

Por último, reforzó considerablemente el papel de los interlocutores sociales, que pasaron a desempeñar un papel protagonista.

### **- Contenido**

Este Protocolo presentó sólo siete artículos y en cada uno se reguló una materia diferente.

En el artículo 1 se regularon los objetivos de los Estados Miembros. Ellos serían: el fomento del empleo; la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; una protección social adecuada; el diálogo social; el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero; y, la lucha contra las exclusiones.

A fin de alcanzar dichos objetivos, los Estados Miembros, en conjunto con la Comunidad, debían emprender acciones respetando dos elementos: por un lado, la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales y por otro, la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad.

En cuanto al art. 2, éste se dividió en seis números, de los cuales el número cuarto tiene relación con el art. 3, relativo al diálogo social.

En el número primero del artículo 2, y con el fin de alcanzar los objetivos del artículo 1, se indicaron una serie de materias en las que la Comunidad apoyaría y completaría la acción de los Estados Miembros siendo ellas: la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; las condiciones de trabajo; la información y la consulta a los trabajadores; la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres; y, la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

De acuerdo con el número segundo, las materias recién expuestas presentaron la característica común que sus disposiciones mínimas debían ser fijadas mediante directivas, que el Consejo, a la hora de adoptarlas, decidiría con arreglo al procedimiento del artículo 189.C y previa consulta al Comité Económico y Social. A su vez, respecto de este conjunto de materias

se introdujeron dos grandes limitaciones, ya que por un lado se debían tener en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas de cada uno de los Estados Miembros, y por otro no podían establecerse trabas que obstaculizaran la creación y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

El número tercero, estableció toda una serie de ámbitos que debían seguir siendo decididos por unanimidad, como en el ámbito de la seguridad social y protección social de los trabajadores; la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios; entre otros.

Los números cinco y seis del art.2, contemplaron dos temas totalmente inconexos. Así, en el primero de ellos se señaló la posibilidad que cada Estado mantuviera medidas de protecciones más estrictas, compatibles con el Tratado. Mientras que, en el número sexto se excluyeron unas materias que no quedarían reguladas por este artículo siendo ellas: las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal.

El art. 3 fue la principal novedad de esta reforma. En él, se reguló el Diálogo social, estableciendo que la Comisión tendría la función de fomentar a los interlocutores sociales a nivel comunitario, como asimismo, de adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo. En el mismo sentido, el número cuarto del art. 2 señaló que todo Estado miembro podría confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de éstos, la aplicación de las directivas adoptadas.

Además, éste artículo estableció un sistema de consulta de la Comisión a los interlocutores sociales. La Comisión, si deseaba presentar alguna propuesta a nivel social, debía consultar inmediatamente a éstos; y, si la Comisión decidía entonces que quería llevar a cabo una acción comunitaria tenía la obligación adicional de consultar otra vez a los interlocutores sociales, esta vez sobre el contenido de la propuesta, los cuales remitirían un dictamen o, en su caso, una recomendación a la Comisión. Se podía abrir un proceso de consulta que se debía solicitar a la Comisión por un período que no podría exceder de nueve meses, salvo si los interlocutores sociales afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión.

Por su parte, el artículo 4 del Protocolo señaló que el diálogo entre los interlocutores sociales podía llevar al establecimiento de relaciones convencionales y acuerdos incluidos. Este

artículo fue criticado por el hecho de que presentara una formulación muy genérica, por lo que debió delimitarse con la práctica.

El art. 5, y con el fin de conseguir los objetivos del art.1, atribuyó a la Comisión la misión de fomentar “*la colaboración entre los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus acciones en los ámbitos de política social tratados en el presente Acuerdo*”.

El art. 6 se refirió a la aplicación del principio de igualdad en materia de retribución sin que puedan existir diferencias por razón de sexo.<sup>60</sup> Asimismo, hizo la advertencia de que el presente artículo no impediría que cada Estado Miembro mantuviera o adoptara medidas que previeran “*ventajas concretas*” a favor de las mujeres, con el objeto de facilitar a estas el ejercicio de actividades profesionales o evitar o compensar algún impedimento en sus carreras profesionales.

Finalmente, el art. 7 del Acuerdo estableció que la Comisión elaboraría un informe anual sobre la evolución en el cumplimiento de los objetivos del Tratado señalados en el art. 1. Este informe se enviaría al Parlamento, al Consejo y al Comité Económico y Social. A su turno, el Parlamento podría invitar a la Comisión a que elaborara informes sobre problemas específicos relativos a la situación social.

## **I.5. Tratado de Ámsterdam**

### **A.- Antecedentes generales**

Los días 16 y 17 de junio de 1997, el Consejo Europeo, reunido en Ámsterdam, dando término a la Conferencia Intergubernamental iniciada en Turín el 29 de marzo de 1996, adoptó un nuevo Tratado, el cual fue firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince Estados Miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados Miembros.

---

<sup>60</sup> Por retribución se entendió “...*el salario o sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo*”; y por igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo: “*a) que la retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la misma base de una misma unidad de medida, b) que la retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo.*”.



Pese a ser recibido con abundantes críticas, podemos señalar que el Tratado de Ámsterdam perfeccionó los anteriores tratados, consagrando una Europa más democrática y más social, lo cual despejará el camino para la apertura del proceso de ampliación.

Con el Tratado de Ámsterdam, se trató de capacitar a la Unión Europea, política e institucionalmente, para responder a los desafíos del futuro, principalmente, la mundialización de la economía y sus consecuencias sobre el empleo, la lucha contra el terrorismo, los desequilibrios ecológicos y las amenazas para la salud pública, entre otros.

También, este Tratado buscó hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión, suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación de las personas, reforzar la seguridad, y en definitiva, hacer que la voz de Europa se oyera en el mundo.

## **B.- Avances en materia social.**

En cuanto al tema social en el Tratado de Ámsterdam, cabe hablar de un avance prudente. Su logro más importante fue la superación de una Europa exclusivamente monetaria y, por consiguiente, la apertura hacia una Europa más social<sup>61</sup>

Este cambio de actitud respecto de las cuestiones sociales, especialmente del Gobierno británico después de la llegada al poder del partido laborista, posibilitó la reunificación del derecho social comunitario. Esto, se logró mediante la derogación del Protocolo sobre Política Social y la posterior incorporación de su contenido en el propio texto del Tratado de Ámsterdam; consiguiéndose, de esta manera, reestablecer la unidad y la coherencia de la política social de la Comunidad.<sup>62</sup>

El Tratado de Ámsterdam, si bien no ofreció las soluciones materiales a las grandes cuestiones sociales, reguló los procedimientos para solucionarlas. Por este motivo, la utilidad de

---

<sup>61</sup> En concordancia con ello, el tratado, en su art. 1.5, señaló como uno de los objetivos para la Unión, “... promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria...”.

<sup>62</sup> Asimismo, permitió utilizar con mayor frecuencia las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en materia social y ampliar los ámbitos de acción de esa política comunitaria.

las reformas llevadas a cabo en él se expresó en el propio uso de los recursos regulados en el mismo.

Un tema en que el Tratado de Ámsterdam centró especial interés, fue la protección de los “*derechos sociales fundamentales*”. En este punto, es necesario recordar que el Tratado de Roma no había incluido, al menos en su texto originario, una relación de derechos sociales, y aquellos principios que contenían mayor valor social fueron relegados a la categoría de instrumentales. En este contexto, no fue hasta la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, revitalizada a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, cuando estos derechos fundamentales empezaron a tener un mayor valor.

Asimismo, cabe indicar la situación que, mientras la mayoría de las Constituciones de los Estados Miembros contenían referencias a derechos sociales fundamentales, los textos comunitarios no establecían ninguna referencia. Sin perjuicio de esta situación, fue el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el que elaboró una jurisprudencia en la que se expresó que los derechos fundamentales habrían de protegerse en el marco de la estructura y objetivos de la Comunidad, encontrando siempre la inspiración en las constituciones de los Estados Miembros y en los Tratados internacionales de los que forman parte.

En su preámbulo, el Tratado de Ámsterdam confirmó de manera expresa la adhesión de los Estados Miembros a los derechos sociales fundamentales de acuerdo con los criterios de la Carta Social Europea de 1961 y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989<sup>63</sup>. Asimismo, en el art. 6.1 prescribió que “*la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros*”.

Los mecanismos establecidos para la protección de estos derechos fueron básicamente tres. El primero consistía en que el Consejo podía controlar el respeto por parte de los Estados miembros de estos derechos, pudiendo ser impuesta como sanción, en casos en que se hubiera constatado la existencia de una violación grave y persistente, la suspensión del derecho de voto

---

<sup>63</sup> Hay que tener en cuenta que la mención expresa a la Carta comunitaria de 1989 –en el preámbulo– no eliminó la naturaleza puramente programática de la misma, ya que ésta seguía sin presentar eficacia normativa. Se trató, por tanto, de una adhesión más en sentido político que técnico. Sin embargo, se debe reconocer que esta mención sí tuvo un valor orientativo, ya que supuso una mayor presencia en su función informadora de las políticas de la Comunidad.

del Estado. El segundo posibilitó que el Tribunal de Justicia controlara la adecuación de la actuación de las Instituciones europeas al respeto de estos derechos. Y, por último, también se estableció la posibilidad de introducir mecanismos de control de los textos de origen externo que se reconocieran.

Por último, de estos derechos destacamos la extensión de la regulación del principio de no discriminación, lo cual se realizó por medio de dos preceptos: el artículo 13 del tratado incluyó dentro de la acción de la Comunidad, la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; y, en su artículo 2, incluyó entre las finalidades de la Comunidad, la igualdad entre el hombre y la mujer.

Otro de los aspectos –sociales- relevantes del Tratado de Ámsterdam fue el rol fundamental que se concedió a los “*interlocutores sociales*” en las distintas etapas del proceso legislativo, tanto en la elaboración de nuevas medidas como en la aplicación de las mismas.

Esta intervención de los agentes sociales, que ya estaba presente en el Acuerdo de Política Social, se reguló desde el artículo 137 al 139 del Tratado de Ámsterdam, pudiéndose concretar de cuatro formas:

*a. Consulta preceptiva*<sup>64</sup>: Esta consulta sería doble, y aunque preceptiva, no era vinculante. La primera debía producirse con carácter previo a la determinación por parte de la Comisión sobre la conveniencia o no de una actuación comunitaria en el ámbito de la política social. La segunda se había de realizar una vez que la Comisión, con los resultados de la anterior consulta, se hubiera convencido de la necesidad de adoptar una acción comunitaria.

*b. Transposición de las directivas de contenido social a través de la negociación colectiva nacional*: Esta modalidad, regulada en el art. 137.4 del Tratado<sup>65</sup>, se podía ejercitar durante el

---

<sup>64</sup> Artículo 137.4, Tratado Ámsterdam: “...4. *Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3.*

*En tal caso se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar transpuesta una directiva con arreglo al artículo 249, los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva”.*

<sup>65</sup> Artículo 137.4, Tratado Ámsterdam: “...4. *Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3.*

*En tal caso se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar transpuesta una directiva con arreglo al artículo 249, los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las*

plazo de transposición de las directivas al Ordenamiento interno. En este momento, los interlocutores sociales nacionales podían solicitar conjuntamente al Estado que les confiara la aplicación de la Directiva a través de la negociación colectiva.

*c. Los acuerdos sustitutorios*<sup>66</sup>: Se trataba de acuerdos entre las partes sociales que se llevarían a cabo en los momentos iniciales del ejercicio del poder de iniciativa de la Comisión. Así, los interlocutores comunicarían a la Comisión su voluntad de paralizar una medida comunitaria para regular ellos mismos dicha materia a través de los denominados acuerdos europeos.

*d. Los acuerdos europeos*: Regulados en el art. 139 del Tratado<sup>67</sup>, mediante este tipo de acuerdos se reconoció la autonomía de los interlocutores sociales. La ejecución de los acuerdos colectivos podría realizarse de dos maneras.

En primer lugar, los acuerdos se aplicarían según los procedimientos y prácticas de los propios interlocutores sociales y de los Estados Miembros. Además, la Declaración número 27 recogida en el Acta final del Tratado de Ámsterdam estableció que este tipo de acuerdos se desarrollarían mediante la negociación colectiva.

En segundo lugar, respecto a los acuerdos que versaran sobre los ámbitos de la política social regulados en el art. 137 del Tratado, la ejecución se llevaría a cabo a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

Por otra parte, en materia de ciudadanía europea, este tratado siguió, básicamente, el camino trazado por el anterior Tratado de Maastricht. Así, luego de reconocer una “*ciudadanía de la Unión*” en forma complementaria y no substitutiva de la ciudadanía nacional, y que aquella ciudadanía la adquiriría toda persona que ostentara la nacionalidad de un Estado miembro, el Tratado de Ámsterdam estableció que el Consejo podría adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados

---

*disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva”.*

<sup>66</sup> Artículo 138.4, Tratado Ámsterdam: “*Con ocasión de dicha consulta, los interlocutores sociales podrán informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 139. La duración del procedimiento previsto en el presente artículo no podrá exceder de 9 meses, salvo si los interlocutores sociales afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión.*”

<sup>67</sup> Artículo 139, Tratado de Ámsterdam: “*1. El diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.*”

miembros, siempre con sujeción a las limitaciones y condiciones que se prevean en el Tratado y en las normas de aplicación.<sup>68</sup>

Además, el Tratado de Ámsterdam mostró preocupación por un tema que ya había sido introducido en el Tratado de Roma y en el de Maastricht, esto fue, la creación de un espacio europeo para la libre circulación de las personas, (bienes y los capitales), garantizando al mismo tiempo la seguridad de todos los ciudadanos; como asimismo, el control democrático y la disponibilidad de recursos judiciales eficaces y accesibles cuando se conculcaran sus derechos.<sup>69</sup>

En este contexto, en su art. 2.12 instituyó un sistema de Seguridad Social que garantizara la libre circulación de trabajadores, especialmente los migrantes y sus derechohabientes. En tanto que, el punto 15 estableció una política de libre circulación<sup>70</sup>.

Respecto de la libertad de circulación, hay que recordar que los controles de personas en las fronteras interiores de la Unión Europea ya habían sido suprimidos entre varios Estados miembros<sup>71</sup>; y, a partir del Tratado de Ámsterdam, el Consejo de Ministros debería adoptar en un plazo de cinco años tras la entrada en vigor del Tratado, medidas tendientes a garantizar la libre circulación de personas y la ausencia de controles a las personas al cruzar las fronteras entre los Estados miembros, tanto si se trata de ciudadanos de la Unión como de nacionales de terceros países.

También, en el ámbito institucional se produjeron algunas reformas con incidencia en la dimensión social del proceso. Así, en primer lugar, una de las novedades fue la ampliación de las competencias del Parlamento que se produjeron, principalmente, a través de la extensión del

---

<sup>68</sup> Véase artículo 2.9 y .10, Tratado de Ámsterdam.

Igualmente, en el punto 11 añadió un párrafo al artículo 8D del TCE, señalando que *"todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 4 en una de las lenguas mencionadas en el artículo 248 y recibir una contestación en esa misma lengua"*.

<sup>69</sup> El método intergubernamental, acordado en Maastricht para evitar que la libertad de movimientos dejara campo libre a la delincuencia, al tráfico de drogas o a las redes de inmigración clandestina, había sido insuficiente. Debido a ello, en el Tratado de Ámsterdam gran parte de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior se sometió a las reglas comunitarias: participación de todas las instituciones (locales y judiciales), control de la legalidad por parte del Tribunal de Justicia y adopción de instrumentos jurídicos eficaces.

<sup>70</sup> libertad, seguridad y justicia; y, en el punto 5 del mismo artículo estableció como uno de los principales objetivos de la Unión: la seguridad, la garantía de circulación y la lucha contra la delincuencia.

<sup>71</sup> Esto fue resultado de los acuerdos de Schengen, los cuales se integraban ahora en el Tratado de Ámsterdam, aunque se permitían excepciones para algunos de los Estados. Así, el Tratado de Ámsterdam reconoció la especificidad del Reino Unido e Irlanda, que estaban autorizados a mantener sus controles fronterizos al no haber firmado los acuerdos de Schengen, pero podían optar en cualquier momento a sumarse a los demás. También se previó un régimen especial para Dinamarca.

procedimiento de co-decisión a un amplio número de competencias que hasta aquel momento se aprobaban exclusivamente por el Consejo o por medio del procedimiento de cooperación. Asimismo, se aclaró la función del Tribunal de Justicia en ámbitos tales como los derechos fundamentales; se reforzó la función del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones; se dispuso una mayor participación y una mejor información de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea; y se estableció la posibilidad de que los Estados miembros que así lo deseen profundizaran en la cooperación entre sí, lo que se ha pasado a denominar “cooperación reforzada”, entre la cual se encontrarán variados temas sociales, culturales, educacionales, etc.

Por último, cabe destacar como uno de los puntos más rescatables de este Tratado la inclusión de un nuevo capítulo sobre empleo. Este título supuso un nuevo punto de partida, ya que, si bien cada uno de los Estados seguiría siendo responsable de su política, a partir de este momento se inscribiría en el marco de una estrategia coordinada a nivel de toda la Comunidad. En este sentido, el art. 2.2 del Tratado de Ámsterdam sumó el ámbito social al económico, y la promoción de un “*alto nivel de empleo*” se inscribió de forma expresa entre los grandes objetivos de la Unión.

Concretamente, con el Tratado de Ámsterdam, los Gobiernos se comprometieron a: orientar sus políticas de empleo de acuerdo con la política económica de la Comunidad; y, promover una mano de obra cualificada y capaz de adaptarse y, a la vez, unos mercados de trabajo que puedan reaccionar rápidamente ante los cambios económicos.

Cabe señalar ya en este punto, de acuerdo a lo que señalamos anteriormente, que en todo lo que se refiere a la adopción de políticas y a la cooperación y coordinación entre Estados se buscó fomentar el papel y la intervención de los interlocutores sociales.

Se previó también la puesta en práctica anualmente de la estrategia coordinada para el empleo, que se llevaría a cabo del siguiente modo:

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno examinarían la situación del empleo.
2. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, elaboraría las líneas directrices para los Estados miembros.
3. A finales de año, el Consejo examinaría la aplicación de las líneas directrices y dirigirá, si lo cree oportuno, recomendaciones a los Estados Miembros. El Consejo y la Comisión dirigirían

un informe anual conjunto a los Jefes de Estado y de Gobierno, que examinarían las nuevas orientaciones que se deberán seguir.

4. Por último, se previeron medidas de estímulo para la financiación de proyectos piloto en temas de empleo.

Finalmente, las instituciones se verían ayudadas en su tarea de vigilancia multilateral de las políticas nacionales por un Comité del Empleo, el que regulado en el art. 130 del Tratado, se le atribuyó la función principal de fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral; función que llevaría a cabo por medio de dos tipos de actuaciones: supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad; y elaborar, dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo.

Conjuntamente con lo anterior, este Tratado introdujo una nueva base jurídica para las medidas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo. Así, y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo podría adoptar, mediante el procedimiento de co-decisión, medidas positivas destinadas a garantizar la aplicación de este principio. A esto, se sumó la posibilidad de que los Estados Miembros otorgaran ventajas específicas al sexo menos representado, con el fin de facilitarle el ejercicio de una actividad profesional.

## **I.6. Tratado de Niza.**

### **A.- Antecedentes generales**

Según lo previsto explícitamente en el Tratado de Ámsterdam, en su Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión<sup>72</sup>, y ante la insistencia del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, el 14 de febrero de 2000, se dio inicio a la Conferencia Intergubernamental (CIG) que tendría el trabajo de preparar el texto de un nuevo Tratado para la Unión Europea, cuyo principal desafío consistiría en establecer las bases de una Unión ampliada hacia el este.

---

<sup>72</sup> En él se establecía que “...al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte, se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones”.

Tras once meses de negociaciones y arduos debates producidos en el marco de la Cumbre de Niza, el 26 de febrero de 2001, fue firmado el Tratado de Niza.

Posteriormente, transcurridos dos años el Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003 tras la ratificación por los quince Estados Miembros de la Unión Europea, de acuerdo con sus normas constitucionales respectivas.

## **B.- Principales reformas sociales**

En Niza se introdujeron varios cambios en la materia, los que a continuación, y por razones de claridad, analizaremos desde tres perspectivas: por un lado la Política Social en el Tratado de Niza, por otro, la fijación de una Agenda Social Europea para la década del 2000, y la formalización de los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### **1. Política social**

En primer lugar, tenemos que el artículo 137, que describe las actividades de la Comunidad en materia social, se reformuló a fin de simplificarlo.

Así, se estableció que *“para la consecución de los objetivos del artículo 136<sup>73</sup>, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:*

*a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;*

*b) las condiciones de trabajo;*

*c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores;*

*d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;*

---

<sup>73</sup> Artículo 136, TCE: *“La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.*

*A tal fin, la Comunidad y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad.*



- e) la información y la consulta a los trabajadores;*
- f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5;*
- g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad;*
- h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio del artículo 150;*
- i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo;*
- j) la lucha contra la exclusión social;*
- k) la modernización de los sistemas de protección social, sin perjuicio de la letra c)".<sup>74</sup>*

Además, y sin ampliar la votación por mayoría cualificada, se introdujo lo que se conoció con el nombre de “*cláusula de pasarela*” en determinados ámbitos que, en principio, seguían sometidos a la unanimidad. Así, se estableció que el Consejo podrá decidir, por unanimidad, que se aplique el procedimiento de co-decisión a los puntos d), f) y g) del punto 1 del artículo 137, relativos a la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, a la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y a las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países. Sin embargo, esta posibilidad no se estableció para ser utilizada respecto de la seguridad social, y; asimismo, siguió vigente la posibilidad de veto en materia social, como área aún sensible de los Estados miembros.

No obstante, se aumentó el número de temas en los que las decisiones se tomarían por mayoría cualificada, como por ejemplo, las medidas para luchar contra la discriminación y la exclusión social, y las medidas que buscaban fortalecer la política de cohesión económica y social.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Artículo 137.1, TCE

<sup>75</sup> Así, en el artículo 13, referido a la lucha contra la discriminación, se introdujo la votación por mayoría cualificada en las medidas comunitarias de estímulo relativas a la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Asimismo, en su artículo 18, referido a la ciudadanía, se introdujo la votación por mayoría cualificada para las acciones comunitarias que garantizan y facilitan el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros. En tanto que, en el artículo 159, referente a la Cohesión económica y social, se introdujo la votación por mayoría absoluta, y el procedimiento de co-decisión con el Parlamento para las medidas complementarias que resulten necesarias en el marco de la política de cohesión, al margen de los Fondos estructurales; y, en el artículo 161, respecto de los Fondos estructurales, se introdujo la votación por mayoría cualificada respecto a las funciones, los objetivos

Por otro lado, en el campo institucional también se produjeron cambios; así, luego de aumentar el número de escaños en el Parlamento Europeo, de 626 a 732, el Tratado de Niza introdujo una modificación para incluir una nueva categoría que representara a los consumidores dentro de los representantes de la sociedad civil organizada en el Comité Económico y Social Europeo, estableciendo asimismo, que el número máximo de miembros de este último sería de 350.

Pero, el avance más destacable registrado en este campo fue la introducción del “*Comité de Protección Social*”, cuya creación se encomendó al Consejo con la función de fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión.<sup>76</sup> En concordancia con dicho mandato, mediante la Decisión 2004/689/CE de 4 de octubre de 2004, el Consejo creó el Comité de Protección Social, confiriéndole las tareas de:

- hacer un seguimiento de la situación social y el desarrollo de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Comunidad;
- fomentar el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión; y,
- sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 207 del Tratado, elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya por propia iniciativa.

Asimismo, al Comité le corresponde establecer los contactos apropiados con los interlocutores sociales y las organizaciones sociales no gubernamentales.

Sus principales ámbitos de trabajo han sido:

- hacer más provechoso el trabajo y proporcionar unos ingresos seguros;
- conseguir unas pensiones seguras y unos regímenes de pensión sostenibles;
- promover la inserción social y;
- garantizar una asistencia sanitaria de elevada calidad y sostenible.

---

prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, incluyendo la normativa general aplicable a los Fondos. No obstante, el paso a la votación por mayoría cualificada será efectivo el 1 de enero de 2007, en caso de que en dicha fecha se hayan adoptado las perspectivas financieras plurianuales aplicables a partir del 1 de enero de 2007.

<sup>76</sup> Al efecto, en el artículo 144, el Tratado de Niza estableció que “*el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, creará un Comité de Protección Social, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión...*”.

Por último, cabe señalar que desde su nacimiento, el trabajo efectuado por el Comité de Protección Social se ha enmarcado dentro del objetivo estratégico de progreso planteado en el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), en el cual se instó a la Unión europea a *“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*.

## **2. Agenda de política social**

El segundo punto de consideración en el marco de la Cumbre de Niza, fue la adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno de una Agenda de Política Social que, al igual que el Comité de Protección Social, tuvo su origen en la preparación del Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), constituyendo una etapa primordial en la consolidación y modernización del modelo social europeo, caracterizado por el vínculo inseparable entre el rendimiento económico y el progreso social.

En la Cumbre de Niza se invitó formalmente a los Estados a que definieran sus prioridades de acción en el ámbito social. Prioridades, que debían tener su reflejo en las actuaciones individuales y colectivas en el seno de la Comunidad. En este sentido, se invitó a una actuación unilateral por un lado y a una acción de cooperación intergubernamental por otro.

La novedad de esta invitación fue la demanda de cooperación para estas prioridades sociales que se hizo a otros agentes. Así, se convocó a reflexionar sobre el futuro social, a los interlocutores sociales, al Consejo, a la Comisión, al Parlamento y a las ONG's.

Esta convocatoria más abierta y democrática de lo que era habitual en los métodos comunitarios de trabajo, tenía por objeto definir una propuesta social consensuada para los 5 años venideros. Una tarea que no resultó fácil debido a las divergencias de fondo y forma que surgieron a lo largo de todas las sesiones de trabajo. No existía concordancia sobre un modelo social europeo, ni sobre los contenidos de lo social, ni siquiera sobre los ritmos de avance que habían de seguirse. Incluso, en el nivel institucional entraron en conflicto el protagonismo que reclamaba el Consejo, por razones de sensibilidad política de los Estados, con la tendencia comunitarizadora de la Comisión. A su vez, el Parlamento se manifestó con una cierta audacia, reforzando un mínimo contenido social comunitario, referido al despido individual y al reconocimiento del derecho de huelga a nivel europeo.

En este contexto, se evitaron las cuestiones sobre el contenido sustantivo de los derechos sociales. El esfuerzo de concertación se proyectó principalmente sobre los métodos e instrumentos de trabajo. Una vez más, prevaleció el método de cooperación intergubernamental, evitándose cualquier nivel de obligatoriedad y mostrándose reticencias a cualquier iniciativa legislativa comunitaria. Por el contrario, los sindicatos, los interlocutores sociales y las ONGs defendían un mayor intervencionismo comunitario, a través de instrumentos legislativos que dieran efectividad a la protección de los derechos sociales.

En la Agenda Social se insistió en la calidad de las condiciones de trabajo y en la necesidad de implicar a los trabajadores en la gestión de las transformaciones laborales. Además, planteó de modo preceptivo la lucha contra la pobreza y la exclusión social, siendo éstos los únicos aspectos sobre los que hubo una mayor fuerza y convicción común para avanzar.

Respecto a la cuestión siempre problemática de la seguridad social, esta quedó entregada una vez más a la cooperación interestatal, tomándose simplemente nota de la necesidad de modernización. Hubo también una preocupación generalizada por las cuestiones de igualdad de género. Finalmente, la Agenda presentó como novedad el hecho de que tanto la Unión, como sus Estados Miembros evidenciaran y protagonizaran una sensibilidad y preocupación social en los foros internacionales tales como la ONU, OIT, OMC y OCDE, etc.

Para el control de su aplicación se previó, cada año, coincidiendo con la sesión de primavera, el examen, por parte del propio Consejo Europeo, de un informe elaborado por la Comisión.

En resumen, la Agenda social parecía ser una propuesta ambiciosa y oportuna para avanzar tras Ámsterdam y ante la perspectiva de los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que analizaremos a continuación. La realidad fue que habían vuelto a aflorar algunos recelos de la soberanía de los Estados en ámbitos sensibles a sus intereses nacionales, permaneciendo la reserva política de los Estados Miembros con respecto a lo social.

Por último, cabe señalar que más recientemente, y con el lema “*Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos*”, la Comisión lanzó la nueva Agenda de Política Social (2006-2010), con el papel fundamental de promover la dimensión social del crecimiento económico y mejorar la aplicación de las acciones previstas por la antigua Agenda social (2000-2005), estableciendo las prioridades que deberán orientar la acción de la Unión Europea en el desarrollo del modelo social europeo.

### 3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El respeto de los derechos fundamentales ha sido uno de los principios básicos asumidos en el seno de la Unión Europea. Así, ya en el tratado de Roma se señalaba en su artículo 6, párrafo 1º, que *“la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las Libertades Fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”*.

Este objetivo supuso un paso determinante para una integración que empezara hace más de 50 años con las ideas de unos cuantos visionarios encabezados por Jean Monnet.

Sin embargo, durante estas cinco décadas en Europa había perdurado un vacío, evitándose de manera sutil un difícil tema, centrando la atención, en un principio, en buscar la integración económica. Pero, según hemos dado a entender, la integración, ya sea económica o política, no es un fin en si mismo, sino que sirve de instrumento para una sociedad se organice en torno a unos valores que deben de ser respetados por encima de todo.

En 1996, el Tratado de Ámsterdam introdujo en su artículo 7 la posibilidad de sancionar a aquellos Estados que incurrieran en violaciones muy graves y sistemáticas de Derechos Humanos.<sup>77</sup> Por su parte, el Tratado de Niza introdujo un mecanismo de sanción, que serviría de complemento al anterior mecanismo de prevención dispuesto por el Tratado de Ámsterdam. Así pues, dos mecanismos coexistirán, no siendo la aplicación del primero condición necesaria para la del segundo. Asimismo, el Tribunal de Justicia, en su papel de garante del Derecho Comunitario, ha constatado y confirmado con su jurisprudencia, la obligación de la Unión de velar por los derechos fundamentales.

En este contexto nace la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada solemnemente por el Consejo Europeo de Niza en el año 2000. De este modo, se recogió y unificó en un único texto el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales, de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión, siendo considerados formalmente como derechos humanos fundamentales

---

<sup>77</sup> Al efecto, señaló que *“el Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios mencionados anteriormente”*.

Cabe señalar que la Carta, en gran parte de su articulado, no otorgó nuevos derechos a los ciudadanos europeos, sino que todos los derechos consignados en ella procedían de Convenciones, Tratados o de la jurisprudencia comunitaria. Algunos de ellos pueden considerarse nuevos en razón de que respondieron a inquietudes resultado de la evolución de la ciencia y la sociedad, como pueden ser las nuevas tecnologías o la biotecnología (bioética, protección de datos).

Respecto del contenido de derechos sociales en la Carta, esta contiene un amplio catálogo de ellos, básicamente en el Capítulo Cuarto bajo el título “Solidaridad”. Los artículos que lo integran (27-33) se refieren a derechos específicos en relación con el trabajo como:

- Art. 27: derecho de información y consulta de los trabajadores en la empresa;
- Art. 28: derecho a la negociación y acción colectiva;
- Art. 29: derecho de acceso a los servicios de colocación;
- Art. 30: protección en caso de despido injustificado;
- Art. 31: derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas;
- Art. 32: prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo; y,
- Art. 33: protección de la vida familiar y su conciliación con la vida profesional.

A su vez, dentro de este Capítulo destacan los arts. 34-38 que dieron cabida a los que se denominan “derechos sociales y de tercera generación”. Así sucedió con el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social y a los servicios sociales (art. 34.1).

Pero la Carta fue mas allá y reconoció la ayuda social a los más marginados; así, el art. 34.3 señala que *“con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”*. Esto se complementó con lo establecido en el art. 35, en el cual se estableció el derecho de toda persona *“a la prevención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales”*. Por su parte, el art. 37 garantizó *“un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad con arreglo al principio de desarrollo sostenible”*, así como *“un alto nivel de protección de los consumidores”*

Asimismo, los derechos sociales tuvieron cabida en el Capítulo Segundo (“Libertades”) y en el Capítulo Tercero (“igualdad”). En el primero de estos, en su art. 15, se consagró que *“toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o*

*aceptada*". Continúa señalando que *"todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse, o de prestar servicio en cualquier Estado miembro"*; y en caso de los nacionales de terceros países que estuvieran autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros *"tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión"*.

Por su parte, el Capítulo Tercero, en su art. 20, estableció el principio de igualdad ante la ley, lo cual tiene su complemento en el art. 21 que consagró la lucha contra toda forma de discriminación.

El reconocimiento de todos estos derechos debe entenderse como una síntesis de los proclamados en la Carta Social Europea (CSE), lo cual no obstó para que algunos de ellos aparecieran más extensamente tratados en la Carta de Derechos Fundamentales. Así sucedió, por ejemplo, con las disposiciones relativas a la protección de los menores y a la igualdad entre los hombres y las mujeres<sup>78</sup>; los cuales se reforzaron en el art. 33 dedicado a la protección de la familia y a la conciliación de la vida laboral y familiar. Se estableció el derecho de toda persona *"a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño"*.

Así, en virtud de lo expuesto, vemos que la Unión Europea no se declaró neutral en materia de protección de las necesidades vitales básicas de los individuos. Desde nuestro punto de vista, es sorprendente que los derechos sociales se hayan formulado normativamente, si se tiene presente el largo y sinuoso camino que hemos venido analizando; y más sorprendente aún,

---

<sup>78</sup> En relación con la protección de los menores, la CSE establecía en el art. 7 que *"los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos"*. Por su parte, y entrando a desarrollar de modo más detallado el derecho de los niños y adolescentes a protección, la Carta de Derechos fundamentales señala en su art. 32 que *"se prohíbe el trabajo infantil"*, indicando que *"la edad mínima de admisión de trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones mas favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas"*.

Por su parte, en relación al principio de igualdad entre el hombre y la mujer, la CSE en su art. 2 señaló que *"todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas"*, especificando en el art. 8 que *"las trabajadoras, en caso de maternidad,...tienen derecho a una protección especial en su trabajo"*. La Carta de Niza señala en se art. 23 que *"la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución"*, añadiendo en el párrafo siguiente *"el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado"*.

si se constata que se encuentran dentro de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclamados solemnemente.

Sin embargo, no podemos desconocer el hecho de que esta Carta de Derechos no fuera incluida en el Tratado de Niza, por lo que la misma no pasó a formar parte del derecho originario de la Unión Europea, y razón por la que, al menos formalmente, es un instrumento que no vincularía de forma imperativa a los Estados Miembros.

Una posible solución a ello, es la inclusión de la Carta en el Proyecto de Tratado por el que se instituyó una Constitución para Europea por los 25 jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea el 18 de junio de 2004, le otorga la misma fuerza normativa de este; y en consecuencia, la carta, en caso de una futura adopción de la Constitución, operaría como criterio de validez tanto del derecho comunitario derivado, como en virtud del principio de supremacía del derecho nacional.



## **CAPITULO II: LA COHESIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

### **II.1.-Integración Latinoamericana: Evolución, estado actual y características del proceso.**

Contrariamente a lo que se suele pensar, en la región hemos avanzado mucho en materia de integración. Nos encontramos frente a un escenario en el cual se han consolidado y profundizado los esquemas tradicionales de integración y, por otro lado, han surgido nuevos compromisos que amplían los acuerdos subregionales y dan origen a nuevas relaciones bilaterales y plurilaterales. Muestra de ello lo demuestra el hecho por ejemplo, en los veinticinco años de vida del Tratado de Montevideo, de 1980, que dio origen a la ALADI en sustitución de la ALALC, el comercio entre los doce países miembros ha crecido cuatro veces, las inversiones externas siete veces y la participación regional en el comercio mundial se ha incrementado, aunque moderadamente.<sup>79</sup>

Con los recientes Tratados entre países de la CAN y el Mercosur, más los acuerdos de México y Chile, las relaciones bilaterales o plurilaterales con carácter de Acuerdos de Libre Comercio, nos llevarán en poco más de dos años a tener casi el 90% de los intercambios con arancel cero. Una base muy importante para desarrollar y consolidar una especie de libre

---

<sup>79</sup> Los procesos de integración y cooperación regionales. Cátedra Internacional Andrés Bello. Vittini Iris. Coordinadora Académica Compiladora. Instituto de Estudios Internacionales .Universidad de Chile. Pag. 15 y siguientes.

comercio latinoamericano articulado, inserto en el hemisferio y el mundo, que nos haga más competitivos y estables.

Tal como los esfuerzos integracionistas de las décadas anteriores, la liberalización comercial y la creación de zonas de libre comercio, ha sido el objetivo principal de la nueva integración. La diferencia estriba en que la liberalización entre los socios de un determinado esquema de integración ya no se trata como un instrumento para ampliar los mercados nacionales, sino que forma parte de una apertura general hacia el exterior. A través de la reducción de aranceles y de medidas destinadas a atraer inversiones y tecnología del exterior, se busca aumentar la competitividad de la producción de los sectores exportadores, como base para una inserción más activa en la economía internacional. La integración se concibe como una plataforma para la modernización y el logro de una mayor competitividad.

El relanzamiento de las iniciativas de integración y cooperación, que en los primeros años 90 ha alcanzado una envergadura que pocos se imaginaron hace solo un par de años, fue resultado de un conjunto de factores internos y externos: La democratización de América Latina, Los profundos cambios en la estrategia económica en casi todos los países de la región; y la marcada tendencia en la economía internacional hacia la formación de bloques regionales económicos y de comercio.

Las características más resaltantes de esta nueva etapa que estamos viviendo pueden ser resumidas de la siguiente manera: La nueva integración tiene como objetivo básico lograr una nueva inserción de los países de la región. En este sentido, la integración es un aspecto de una amplia estrategia de inserción internacional y por lo tanto, no sólo una respuesta a la necesidad de aplicar una nueva estrategia de desarrollo, sino también una respuesta a las tendencias globales hacia la formación de bloques económicos regionales. Este contexto está creando un fuerte impulso para desarrollar alianzas y relaciones económicas preferenciales con otros países y regiones. La integración se ve como una condición para poder competir internacionalmente y atraer los capitales y las tecnologías para asegurar el crecimiento.

Se trata de una integración que trasciende el ámbito puramente comercial para abarcar amplios sectores de la economía, como son los servicios, las inversiones, las finanzas, la propiedad intelectual, pero lo más importante es que abarca temas sociales y laborales, con lo cual esta llamada a ejercer efectos más significativos en el desarrollo económico de los países involucrados.

Se ha acentuado la subregionalización del proceso como una forma de hacer frente al problema de las grandes disparidades económicas y geográficas entre los países de la región, para poder avanzar más fácil y rápidamente. La vecindad geográfica esta jugando un papel muy importante en la concertación de nuevos compromisos. Los acuerdos son mas diversificados y más flexibles, abiertos a la inversión extranjera, pero más exigentes y los elementos geopolíticos tienen mayor énfasis.

Los agentes económicos reales, particularmente los empresarios, tienen mayor participación en las decisiones y ejecución de políticas, constituyéndose mecanismos institucionales que facilitan su incorporación. La profunda liberalización de las economías, incluso, está conduciendo a un predominio de estos sectores en la negociación y concertación de los nuevos acuerdos.

No obstante los avances que se han conseguido en el proceso de integración latinoamericano, estos no han conducido después de cerca de 44 años- si sumamos los años de la ALALC y de la ALADI- al objetivo fundacional: Crear una región integrada, con economías complementadas, en la que rijan la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios, con una normativa común, cooperación económica, coordinación de políticas sectoriales y, de manera esencial, una coordinación macroeconomía.

El camino de nuestra integración se ha quedado estancado por medio siglo en una de sus dimensiones, la comercial, postergando las demás a medida que se ha ido perdiendo una visión comunitaria y la voluntad política para asumir compromisos supranacionales que exigen disciplina interna y respeto al bien común.

Esta pendiente aún la aspiración de Felipe Herrera, Prebisch y tantos otros que plantearon nuestra integración a inicios de los años cincuenta, incluso en paralelo con iguales ideas en Europa. La gran diferencia con nosotros está en que la integración europea nunca ha dejado de ser un proyecto político, cuyo objetivo,- a partir de solidaridades concretas, como dirían Schumann, Monet y Adenauer- es la consolidación de la paz y el desarrollo en un espacio comunitario de cooperación. De ahí su éxito. En América Latina el ideal político se quedó en el camino, nos redujimos a lo comercial, ahí nos quedamos y la diferencia la fuimos cubriendo con mucha retórica y artificio.

No obstante, constatado el hecho de que estamos comprometidos más que nada por lazos comerciales bilaterales, la pregunta que cabe hacerse es si la idea de la integración ha perdido vigencia, si ya no es necesaria o si ya no son tiempos para la integración. Una mirada al

panorama político, los problemas del crecimiento, la desestructuración de la institucionalidad pública, la ingobernabilidad, la crisis energética y otras que afectan a varios países del entorno, parecieran avalar una generalización de la tesis del “ adiós América Latina”, de que hay que olvidarse de la integración, y que más vale el “sálvese quien pueda”.

Se trataría, no obstante, de un análisis simplista y de corto plazo, muy acorde con una larga tradición latinoamericana de exigir a los procesos resultados inmediatos que, al ser imposibles, generan la búsqueda de otros caminos, sacrificando la permanencia de las políticas y la consistencia.

La clave esta en la integración social de nuestros países, ya que ninguno, por fuerte, grande y competitivo que sea, podrá sustraerse a un entorno de conflictos, atrasado y lento, y terminará por quedar atrapado en él, porque la competencia mundial se da hoy desde espacios integrados, como incluso lo han comprendido y están poniendo en practica los países asiáticos. Necesitamos también una comprensión social del proceso de integración, una base cultural sin la cual todo esfuerzo integracionista será artificial y no se sustentará. Nos referimos a que los lazos comerciales siempre serán competitivos y contradictorios, y por ello, aunque necesarios serán siempre precarios. Los verdaderos vínculos que pueden solidificar la necesaria unidad de nuestros países son los lazos culturales, entendiendo por cultura tanto la existencia y construcción de valores comunes, como de proyectos comunes fundados en una percepción ética – y por tanto política- de que el bien común está por sobre los bienes individuales, y que precisamente la síntesis de estos, es lo que genera un bienestar compartido. La tarea no es fácil.

A Europa le ha costado mucho ir enraizando esta idea en sus ciudadanos, pese a ser claros beneficiarios de la mantención de la paz, de la cooperación y el progreso indudable que la unión de sus países les ha traído, por ello pese a las dificultades que han debido saltar, constituye el ejemplo a seguir para los pueblos de América Latina y El Caribe.

## **II.2.- La Dimensión Social en los procesos de integración de América Latina y El Caribe.**

La práctica de estrategias económicas desarrollistas y la exitosa experiencia de los procesos de integración Europea, condujeron a la elaboración de diversos modelos de integración en la región de América Latina. Es bien sabido, que durante la primera mitad del siglo XX, las economías grandes y medianas de América Latina aprovecharon las principales crisis internacionales (primera guerra mundial, depresión de los años treinta, segunda guerra

mundial) para desarrollar un proceso de industrialización orientado a los mercados nacionales de cada país y, en particular, a sus grandes áreas metropolitanas. Este proceso, que se inicia para colmar las carencias de manufacturas importadas desde los países centrales aquejados por las crisis internacionales ya comentadas, se consolida posteriormente mediante sistemas de estímulos y protección que configuran la así denominada, industrialización por sustitución de importaciones. Durante la fase inicial de este proceso, tampoco se favoreció la interdependencia económica de los países latinoamericanos cuyo comercio recíproco siguió siendo de escasa importancia. Como hemos señalado, a comienzos de los años sesenta, se suscribieron dos acuerdos de integración, destinados a construir áreas de libre comercio, como paso previo a formas más profundas de integración, en el cual se abarcan áreas que van más allá de lo económico, dándole una importancia relevante a los temas sociales. Surgen así la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y el Mercado Común Centroamericano, en 1960. La ALALC, incluyó a los diez países independientes de Sudamérica, más México, y el Mercado Común Centroamericano a los cinco países del istmo centroamericano.

En este aspecto, debemos destacar el gran aporte que hizo el Dr. Raúl Prebisch, enunciando postulados básicos en su teoría sobre integración, que impulsaron el programa presentado por CEPAL, durante los años sesenta, que trajo consigo procesos como el de la ALALC y el Pacto Andino. El Dr. Prebisch dividió el mundo en centro y periferia, señalando a los países latinoamericanos como periféricos.

Los países centrales que comprenden a los del primer mundo o altamente desarrollados, mantienen su posición privilegiada mediante la captación de los inmensos beneficios del progreso tecnológico que tienen lugar en sus mismas naciones, en tanto que, al mismo tiempo, expropian los beneficios de los incrementos de productividad que se registran en las actividades exportadoras de las naciones de la periferia. Este fenómeno ha originado y origina aun en nuestros días lo que se llama “la brecha entre el norte y el sur”.

A Prebisch le interesaba en forma especial que América Latina creciera y se desarrollara, para evitar que creciera la brecha; Para lograr dicho fin, las economías latinoamericanas debían crecer; Para tal efecto era fundamental que se industrializaran, para lo cual era necesario aplicar una política racional de industrialización que sustituyera las políticas de importaciones, mediante la cual los países latinoamericanos produjeron localmente bienes manufacturados que hasta entonces habían estado importando.

Se pensó que como principio de solución a lo anterior habría que buscar la “Integración Económica Regional”, lo que a su vez traería aparejados procesos de desarrollo social de la región.

Estos constituyeron los propósitos y las bases de lo que constituirían los diferentes procesos integradores latinoamericanos, los cuales, constituyen acuerdos subregionales, expresiones de un regionalismo abierto (compatible con las normas de la OMC), horizontal (del tipo sur-sur), y simétricos (por el carácter recíproco de las preferencias concedidas). Dichos acuerdos subregionales son: El Mercado Común Centroamericano; La Comunidad del Caribe (CARICOM); La Comunidad Andina y el Mercado Común Del Sur, al cual dedicamos su estudio en los siguientes párrafos.

## **II.2.1.- El Mercado Común Centroamericano.**

### **A.- Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana.**

Los acuerdos bilaterales de comercio, puestos en vigencia en los países centroamericanos, a partir del decenio de 1950, además de otros de carácter multilateral, como el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscritos en Tegucigalpa, el 10 de junio de 1958 y el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, firmado en San José, el 1º de septiembre de 1959, sumado a los estudios y recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina( CEPAL) y de su director, el Dr. Raúl Prebisch, tendientes a incrementar los vínculos económicos entre los países del istmo, constituyeron los antecedentes del más antiguo y exitoso esquema de integración regional Latinoamericana, el Mercado Común Centroamericano, que contiene elementos de homogeneidad que no encontramos en los otros procesos de integración del continente.

En pocas regiones del mundo la idea de integración está tan arraigada como en Centroamérica. Aunque, en otras latitudes, como en Europa pueden encontrarse procesos comunitarios de Estados más acabados, se puede decir, que en el istmo ha persistido siempre una conciencia integracionista.

El primer antecedente directo del proceso de integración centroamericana, se halla en la república federal centroamericana, que estuvo vigente de 1824 a 1838. Sin embargo, hay que advertir que la idea de integración, siempre estuvo presente de otra manera en esta región del mundo.

La aparición de este fenómeno en Centroamérica se ve fuertemente influenciada por aspectos propios derivados de un orden geográfico e histórico, común y fuertemente concatenado.

Por un lado, no hay que perder de vista que se está en presencia de países con muy pequeña extensión territorial, que poseen la sensación de continuidad territorial propia de todos los istmos.

Por otro lado, las consideraciones de orden histórico juegan un papel especial. Estas se reflejan en el singular hecho de que Centroamérica constituía un territorio unificado durante la era colonial, es decir, las autoridades españolas administraron de manera conjunta los territorios de lo que hoy es Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, dentro de lo que se llamó la Capitanía General de Guatemala, que mantenía gobernaciones locales en cada una de sus provincias.

Este hecho sin duda alguna contribuyó a que, una vez alcanzada la independencia, y ante la vulnerabilidad y el temor de ejercer la soberanía plena por parte de cada uno de los cinco minúsculos Estados, el acta de independencia se refiere expresamente a la constitución de un Congreso Federal, que en 1823 terminó por convocar una Asamblea Constituyente que un año después decretó en nacimiento de la República Federal Centroamericana.

El Mercado Común Centroamericano, fue constituido por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Firmado en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, por Nicaragua, Guatemala, Honduras e El Salvador, al que se incorporó Costa Rica posteriormente, complementándose la vigencia del Tratado para los cinco países, el 23 de septiembre de 1963 con el depósito del instrumento de ratificación por Costa Rica en la Secretaria General de la Organización de Estados Centroamericanos( ODECA), constituida el 12 de diciembre de 1962 y que pretendió convertirse en una comunidad político-económica, que aspiraría a la integración de Centroamérica, según lo establece el artículo 1 de la Carta de la ODECA. La Carta, dejó abierta la posibilidad de que la República de Panamá, en cualquier tiempo, pudiera adherirse a la iniciativa, sin perjuicio de que mientras lo hiciera, ingresara a cualquiera de “los organismos subsidiarios establecidos o que se establezcan en el futuro,

suscribiendo para tal efecto el Protocolo o los Protocolos que fueren necesarios”(Disposiciones Transitorias de la misma Carta); Panamá se incorporó como miembro pleno en junio de 1991.

En su artículo I el Tratado señala que: “Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un Mercado Común, que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años, a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una Unión Aduanera.

El Mercado Común Centroamericano se basó en tres procesos principales: La creación de una zona de libre comercio; La adopción de un arancel externo común (Unión Aduanera) y El establecimiento de un esquema compensador para facilitar los pagos entre los países.

Pese al entusiasmo reinante, el Mercado Común Centroamericano, ha debido enfrentar diversas crisis que lo han alterado, demorándolo y debilitándolo. A problemas estructurales del proceso de integración, se le sumaron elementos de crisis económica, a partir de mediados de 1964, que provocaron la crisis del modelo de integración regional en el área económica. En efecto, si durante la Novena Reunión Ordinaria del Consejo Económico, celebrada en Guatemala, entre el 30 de julio y el 1° de agosto de 1964, se daban las primeras evidencias de insatisfacción por los avances logrados; el 14 de julio de 1969, estalla el conflicto armado entre El Salvador y Honduras y el 31 de diciembre de 1970, Honduras se retira definitivamente del proyecto de régimen de libre comercio, aduciendo principalmente, la aplicación indiscriminada del Arancel Uniforme Centroamericano a las importaciones de mercancías originarias de los países del área centroamericana. Consecuencia de todo lo anterior en junio de 1971, se crea la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano; Sin embargo, debe advertirse desde entonces, un estancamiento en el desarrollo de las expectativas trazadas en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que también afectó el desarrollo político de la ODECA. La crisis económica tuvo también origen en la inflación mundial; aumentos de precios internacionales; devaluación del dólar y sus consecuencias; debilitamiento de la demanda y baja en los precios de sus productos de exportación; También desastres naturales: Terremotos y huracanes. Y el importante factor que ha conspirado contra el éxito del organismo: Los problemas políticos consecuentes de la actividad militar, la acción de la guerrilla, el narcotráfico y la consiguiente violencia e inestabilidad política de la región.

Afortunadamente, luego de un largo y ruinoso proceso, la crisis se controló. Apara ello la acción del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo de Contadora y del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, que en 1987 mereció el Premio Nobel de la Paz, por lograr la paz entre la



entonces sandinista Nicaragua y las democracias centroamericanas. Los días 14 y 27 de diciembre de 1984, los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica firmaron en Guatemala el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. En Guatemala, el 26 de mayo y el 7 de agosto de 1986, las cumbres presidenciales de los Estados miembros del Mercado Común Centroamericano, emitieron las Declaraciones Conjuntas de las Reuniones de Esquipulas, en donde, entre Otras manifestaciones, se señala que “no es posible alcanzar la paz sin desarrollo. En Antigua, Guatemala, el 17 de junio de 1990, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la presencia y firma, como observador invitado, del presidente de Panamá, suscribieron la “Declaración de Antigua” y el Plan de acción Económico de Centroamérica( PAECA).

En la “ Declaración de Antigua”, entre otros temas, en el preámbulo se dice que se toma “ en cuenta que una década de crisis económica y conflictos armados han causado significativas perdidas de vidas y de capacidad productiva, afectando seriamente a las sociedades centroamericanas, obstaculizando el desarrollo y profundizando la pobreza”; y luego se acuerda “ Reafirmar que el respeto irrestricto y la plena vigencia de los derechos humanos, es la base fundamental de los sistemas democráticos...”<sup>80</sup>. Se señala” el propósito de fortalecer y ampliar los alcances del proceso pacificador regional.

El plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), en distintos apartados, conviene en iniciar un nuevo marco jurídico y operativo de integración; un programa de infraestructura e integración comercial; Realizar una coordinación regional para la promoción del comercio exterior, etcétera.

El 17 de diciembre de 1990, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, teniendo como observador invitado al presidente de Panamá, reunidos en Puntarenas, Costa Rica, suscribieron, los seis mandatarios la “Declaración de Puntarenas”; En esta Declaración los presidentes declaran a Centroamérica como región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” y se extienden sobre la estabilidad política y militar de la región. Señalan la necesidad de preservar y fortalecer las relaciones directas entre la Comunidad Europea y Centroamérica, con la participación del Grupo de los Tres, y deciden tomar las

---

<sup>80</sup> Párrafo basado en la publicación: XI Jornadas de la sociedad chilena de derecho internacional. Sobre los acuerdos de complementación económica en el marco de la ALADI. Por Raimundo Barros Charlin. Santiago, enero de 1993.

medidas adecuadas a efecto de intensificar las relaciones de la región con los Estados Unidos Mexicanos.

Los días 15 a 17 de julio de 1991, se desarrolló en El Salvador, la X cumbre Centroamericana, con la presencia de los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y como invitados los presidentes de Chile y Venezuela. En la “Declaración de San Salvador”, la X Cumbre acordó la incorporación de Panamá, que asistió por primera vez como participante pleno, al proceso de integración; La creación de un Consejo Comunitario Centroamericano a nivel ministerial, la eliminación de barreras tarifarias al comercio de granos. También se resolvió la reactivación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), inactiva desde la “guerra de las cien horas”, de 1969, entre El Salvador y Honduras. Se condenó la violencia, el terrorismo y los actos de desestabilización contra los procesos democráticos de la región.

Del 12 al 13 de diciembre de 1991 se realiza la XI Cumbre con los seis presidentes centroamericanos y el primer ministro de Belice como observador invitado en Tegucigalpa, Honduras, en donde suscribieron el “Compromiso de Tegucigalpa”, en el que expresan la decisión de enfrentar con renovado empeño el rezago económico y social de la región. Por el compromiso se acuerda impulsar el proceso de integración económica centroamericana, dentro de la perspectiva actual de globalización de la economía e incorporando al proceso de integración la preocupación del desarrollo de la región.

Entre los días 18 y 20 de marzo de 1992 se efectuó en Antigua, Guatemala, la Tercera Reunión de Gabinetes Económicos y la Secretaria Permanente (SIECA) del Mercado Común Centroamericano, en donde la SIECA presentó su Agenda Prioritaria de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano, con acciones para la reactivación de la Integración económica Centroamericana. En dicha Agenda la SIECA, entre otros objetivos, propone definir una posición negociadora para las relaciones con otros bloques económicos y en materia de medio ambiente, poner en marcha “La Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo”, aprobada por los ministros de Recursos Naturales y/o encargados del medio ambiente de los gobiernos centroamericanos.

El 5 de junio de 1992 los presidentes centroamericanos acuerdan la “Agenda de Managua”, con el propósito de legar a las generaciones centroamericanas mejores condiciones en el camino hacia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, la integración y el desarrollo económico y social y aprovechar la nueva época que vive la región como una

oportunidad histórica, para afianzar la idea de una Centroamérica unida frente a los desafíos del siglo XXI. La Agenda reitera y avanza en su objetivo de preservación del medio ambiente, haciendo referencia al Programa Regional “Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo; instruye a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) para que avance en la estructuración y mecanismos administrativos que permitan el control efectivo de la disposición y tráfico de desechos contaminantes y otras sustancias tóxicas; insta la constitución de un Fondo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo; Manifiesta complacencia al acuerdo firmado entre la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio de Estados Unidos de América (NASA), para la puesta en práctica del Sistema de Información Georreferencia de Centroamérica.

En el orden externo, es a raíz de la crisis centroamericana, que en la década de 1980, se define una cooperación concreta entre la Comunidad Económica y los países de América Central, para apoyar los esfuerzos de esos países para poner fin a la violencia y a la inestabilidad y para promover *la justicia social*, el desarrollo económico, el respeto por los derechos humanos y libertades democráticas.

El 28 de septiembre de 1984, se celebró en San José de Costa Rica la primera Conferencia de ministros de la Comunidad Económica Europea y de sus países miembros, España y Portugal, Los Estados de Centroamérica y los Estados del Grupo de Contadora, como un primer paso para institucionalizar las relaciones entre Europa y América Central. Esta reunión quedó institucionalizada como “Conferencia sobre el Dialogo Político y la Cooperación Económica entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, los Estados de Centroamérica y Panamá, y los del Grupo de Países Cooperantes”, o simplemente como reuniones de “San José”.

En Luxemburgo, el 12 de noviembre de 1985, se firma el “Acuerdo de Cooperación Económico de la Comunidad Económica Europea y de los Países Parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana Y Panamá, entre cuyos objetivos figura ampliar y profundizar sus relaciones de cooperación económica, comercial y del desarrollo; Contribuir a la reactivación, reestructuración y fortalecimiento del proceso de integración económica de los países de América Central; Promover la asistencia financiera y la cooperación científica y técnica que contribuyan al desarrollo del Istmo centroamericano.

Dentro del proceso de integración centroamericano está, como lo hemos señalado, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), creado por los presidentes de los Estados

centroamericanos, al suscribir el Protocolo de Tegucigalpa, el 13 de diciembre de 1991, en sustitución de la Organización de Estados Centroamericanos(ODECA), existente desde 1962. El SICA fue ratificado en la Declaración de Panamá, de diciembre de 1992, y constituye el marco institucional de la integración regional, cuyo objetivo fundamental es la realización de la integración de América Central, para constituir la como región de paz, democracia, y desarrollo. El SICA, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, dispuso su sede en San Salvador, El Salvador.

Los días 27 a 29 de octubre de 1993, tuvo lugar en Guatemala la XIV Reunión Cumbre, a la que asistieron los presidentes de Costa Rica, Rafael Angel Calderón Fournier; El Salvador, Alfredo Cristiani; Guatemala, Ramiro de León Carpio; Honduras, Rafael Callejas; Nicaragua, Violeta Barrios; y Panamá, Guillermo Endara Galimany. La Reunión dio lugar, el día 29, a la firma de la “Declaración de Guatemala”; al importante “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana”; La Agenda de Guatemala”; y los Convenios tales como “Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales”; “Convenio Regional sobre cambios climáticos”.

El “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana”, complementario del Protocolo de Tegucigalpa y que reemplaza al Tratado de 1960, reconoce “ que el Protocolo de Tegucigalpa suscrito el 13 de diciembre de 1991 y las directrices presidenciales han dado una nueva dinámica al proceso de integración, y a su vez, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito el 13 de diciembre de 1960, ha permitido avances en diversos campos, los cuales deben preservarse y fortalecerse, siendo necesario readecuar sus normas a la realidad y necesidades actuales del proceso de integración regional”; y establece que “ Los Estados partes se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva a la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región”. Señala que el objetivo básico “es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”. A petición de Costa Rica, que teme una integración apresurada pueda atentarse contra su economía, la más fuerte de la

región, no se estableció plazo fijo para cumplir con las metas de la Unión Económica Centroamericana.

En el actual estado de las relaciones internacionales, especialmente comerciales, para los actores sociales de la subregión, es fundamental que existan estructuras regionales como el SICA, que se consoliden y que permitan desarrollar, estrategias uniformes en materia de aduanas, migración, desarrollo tecnológico, formación profesional, mayores niveles de competitividad, un proceso de armonización legislativa y en definitiva un mejor aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento para todos los países de la región. Sin embargo, existe de igual forma un consenso, en que poco ha sido lo que el SICA ha hecho hasta ahora, y que en negociaciones tan importantes como los del CAFTA y el ALCA, de no existir una instancia que coordine los esfuerzos de la región, para el movimiento sindical puede llegarse incluso a una posición de enfrentamiento y competencia en la mesa negociadora, entre los países miembros del SICA.

Este proceso de integración es efectivo y profundiza su interacción en los cuatro sectores aludidos en el presente documento: El sector político, el sector económico, sector social, y el sector ambiental, lo cual sin duda alguna, brinda la plena certeza de que está frente a un proceso real de integración que rebasa el mero hecho de un simple acuerdo comercial, como tantos otros ensayados en América Latina y el mundo.

## **B.- De la integración económica a la integración social.**

Centroamérica apuesta por un desarrollo sostenible que se fundamenta en un enfoque integral del desarrollo, que demanda hacer esfuerzos simultáneos en cuatro áreas básicas, entre las que se encuentra lo económico y lo social, de modo que el sistema de integración debe avanzar en todas ellas, de forma equilibrada.

Esta necesaria e indispensable doble vertiente entre lo económico y lo social, también ha tenido su reflejo en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Así, en la Ciudad de Guatemala, con la firma del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, denominado como “Protocolo de Guatemala”, el 29 de octubre de 1993, se creó el Subsistema de Integración Económica Centroamericana; Mientras que en la localidad de Cerro Verde, República de El Salvador, el 30 de marzo de 1995, se suscribió el Tratado de la Integración Social Centroamericana, por medio del cual se creaba el Subsistema de

la Integración Social Centroamericana. A pesar de lo anterior, no existe duda de que el desarrollo no sólo institucional, sino también normativo de ambos subsistemas ha sido distinto y que la integración social todavía se encuentra en una fase menos desarrollada. En efecto, vasta ver rápidamente el listado de instrumentos jurídicos de la integración centroamericana, para comprender que desde los orígenes del proceso de integración regional, los convenios, acuerdos o protocolos suscritos, por ejemplo, en materia de desarrollo industrial<sup>81</sup>, aranceles o gravámenes, se constituyeron en la base del incipiente sistema normativo centroamericano. De allí, que las instituciones ligadas al subsistema económico, sean también, de mayor tradición regional.

Similar es la apreciación que los actores sociales tienen sobre este mismo tema; En primer lugar, para ellos, la relación entre lo económico y lo sociolaboral, es no sólo inevitable sino también indispensable y aunque no existe duda alguna de que esto último debería ser objeto de tratamiento en el marco del SICA, si existen diferencias, de evidente matiz estratégico, sobre las relaciones que deberían de establecerse entre ambas variables en los Tratados de Libre Comercio.

Para el movimiento sindical, las cuestiones sociolaborales deberían ser incluidas en los Tratados de Libre Comercio, pero no como se hizo en el Acuerdo de Cooperación Laboral de Costa Rica con Canadá, que en su opinión carece de interés, al no existir un mecanismo que garantice u obligue al Estado al cumplimiento efectivo de los derechos laborales fundamentales; Si no como una cláusula social, con sanciones preestablecidas en supuestos de incumplimiento, a semejanza de las actualmente previstas en el ICB y SGP de los Estados Unidos.

Para el sector empleador, en cambio, incluirlas en los Tratados de Libre Comercio, es propiciar un ejercicio abusivo por el movimiento sindical, que puede llegar a impedir el desarrollo comercial y es desconocer que cada país tiene condiciones distintas y que con esas asimetrías, no puede establecerse un modelo único a seguir. En segundo lugar, para esos mismos actores sociales, el actual desarrollo institucional del SICA les parece absolutamente insuficiente e inadecuado para lograr los objetivos planteados y consolidar la construcción comunitaria, y por

---

<sup>81</sup> Aunque derogados en la actualidad por el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), nos referimos por una parte, al Convenio sobre el Régimen de industrias Centroamericanas de Integración (Tegucigalpa, Honduras, el 10 de junio de 1958) y sus dos Protocolos posteriores, suscritos en San Salvador, El Salvador, el 29 de enero de 1963 y el 5 de noviembre de 1965; y de otra, al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y sus cinco Protocolos posteriores, suscritos entre los años 1966 al 1977.

consiguiente ese desarrollo no sólo político y económico, sino también social, se ha visto obstaculizado.

Mientras quienes manifiestan que conocen las actividades del SICA, consideran que éste tiene demasiadas instancias y una enorme burocracia pasiva; Existen quienes incluso desconocen no sólo como se organiza o las actividades concretas que desarrolla en el campo sociolaboral.

De hecho, en el ámbito sociolaboral, las actividades del SICA suelen asociarse por lo general a ciertas actividades que ha venido desarrollando el SIECA, la Secretaría que ha asumido una presencia más activa en la subregión, a pesar de que existe una instancia semejante y específica en el Subsistema de Integración Social, que debía de haber tenido un papel, más protagónico. Las actividades del SIECA, aprobadas por los Ministros de Trabajo del SICA<sup>82</sup>, se enmarcan dentro del “Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral” (PRMML), del cual es su órgano ejecutor, y se lleva a cabo con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional (USAID). En este contexto, y como parte del Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral, se han venido implementando Proyectos para desarrollar un Sistema Regional de Información del Mercado Laboral, Proyectos Pilotos en Resolución Alternativa de Conflictos y el más reciente Proyecto de Mejoramiento de Prácticas para la Aplicación de los Derechos Laborales Básicos (PROLAB), que se ejecuta en coordinación con la OIT.

### **1.- La estrategia integral de desarrollo sostenible y el proceso de la integración económica centroamericana.**

A inicios de 1990, las condiciones existentes en la región centroamericana permitían realizar un análisis retrospectivo del desarrollo de las políticas integracionistas y los resultados obtenidos.

En efecto, desde las históricas dos primeras cumbres presidenciales, realizadas en Guatemala, que dieron lugar a la firma de la Declaración de Esquipulas I, el 25 de mayo de 1986

---

<sup>82</sup> Acuerdo entre el SIECA y los ministros de Trabajo del SICA, para administración y ejecución del Programa regional de Modernización del Mercado Laboral, suscrito en Puerto Plata, República Dominicana, el 19 de julio de 1998.

y el Acuerdo de Paz de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, el camino recorrido ha sido lento pero exitoso.

Este cambio sustancial en el panorama de la región, que no podía pasar desapercibido, se recuerda también en el preámbulo de la Declaración de Guácimo, Costa Rica, suscrita el 20 de agosto de 1994, durante la celebración de la XV Reunión Ordinaria de los Presidentes Centroamericanos, al señalarse que se ha evaluado “el actual entorno centroamericano, y el significativo avance en el logro de la paz y la consolidación de la democracia en la región”.

De ahí que el nuevo rumbo que tomaría el proceso de integración centroamericana no tardó mucho tiempo en perfilarse y durante la década de los noventa se construyó la nueva estrategia política que marcaría significativamente el fortalecimiento del SICA hasta el día de hoy.

### **1.1.- Un nuevo escenario: “Centroamérica como región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”.**

Reunidos en el puerto de Puntarenas, Costa Rica, del 15 al 17 de diciembre de 1990, y con ocasión de la celebración de la IX Reunión de Presidentes Centroamericanos, se firma la “Declaración de Puntarenas”, en la que expresamente los mandatarios allí presentes, “recogiendo los anhelos de los Pueblos del istmo, declaran a Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” comprometiéndose específicamente, entre otras cosas a “superar la pobreza extrema y promover el desarrollo sostenido”

Esta nueva concepción del modelo de integración que se quiere promover en la región centroamericana, se institucionaliza el 13 de diciembre de 1991, al suscribirse el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

Efectivamente, desde el mismo momento en el que se reforma la Carta de la ODECA para dar paso al nacimiento del SICA como “marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica” (art.2); se reafirma que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una “comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica” (art.1);

Para alcanzar este objetivo, se reafirmaría la necesidad de cumplir con al menos los siguientes propósitos: a) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto; b) Lograr un sistema regional de



bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos; y c) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto (art.3).

Por otra parte, se señala también en la nueva Carta, que las actividades del SICA y de los países miembros encaminadas a la realización de los propósitos antes citados, deberán cumplir con una serie de “principios fundamentales” y orientadores, que permitan que no se desvíen del objetivo esencial del sistema de integración, entre los cuales debe destacarse el hecho de que para los Estados involucrados, la “Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible” (art.4).

Dentro de este contexto, no tardó mucho en definirse también la nueva estrategia para conseguir esa meta.

## **1.2.- Una nueva estrategia: la “Alianza Centroamericana para el desarrollo sostenible”.**

“Centroamérica ha cambiado”. Así comienza recordando la “Declaración de Guácimo” (Costa Rica, 20 de agosto de 1994), el nuevo escenario de la región; agregando que “en el breve tiempo transcurrido desde los primeros acuerdos de Esquipulas, los centroamericanos hemos logrado contener casi por completo la violencia política que arrastraba a varios países de la región; se han establecido y renovado las democracias; se ha fortalecido el respeto a los derechos humanos y definido el nuevo sistema de integración regional”.

De allí, siguen diciendo, que: “coincidimos en que las nuevas circunstancias imponen un nuevo rumbo” y ese nuevo viraje es la adopción de “una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región”, que es la que delimita no solo la dimensión económica del proceso de integración, sino también su dimensión social.

En Guácimo se inicia la delimitación y desarrollo conceptual de lo que sería esta “Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible”, como estrategia regional y nacional para la consolidación del proceso integracionista en lo político, moral, económico social y ecológico.

Esta política de desarrollo sostenible, debería traducirse según una primera reflexión de los mandatarios centroamericanos, en un *Programa de Acciones Concretas*, que permitan, *el respeto a la dignidad inherente a toda persona y en la promoción de sus derechos, en el respeto*

a la naturaleza en la que nuestra vida se sustenta, lo cual significa en última instancia, el mejoramiento de la calidad de vida.

Pero harían faltas varias reuniones más, para que en efecto, la nueva estrategia se definiera en forma total, de modo que iniciada en Guácimo, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), se completó en los dos siguientes encuentros que se celebrarían ese mismo año de 1994: la Cumbre Ecológica Centroamericana (Managua, 12 y 13 de octubre) y la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica (Tegucigalpa, 25 de octubre).

El avance más significativo se realizó en Managua, durante la *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, donde se recuerda de forma general, que iniciado el proceso en la reunión anterior, se trata de poner en marcha un nuevo modelo de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales, y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades centroamericanas, que aspira a convertirse en un ejemplo para otras regiones.

En ese sentido, recuerdan los presidentes centroamericanos, por si acaso hubiese duda alguna al respecto, que la implementación de este programa, se apoya en la institucionalidad ya existente y no sustituye los mecanismos o instrumentos de integración regional, que operan en la región, sino que los complementa, apoya y fortalece.

Se comienza entonces por definir en Managua, el concepto de *desarrollo sostenible*, como un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.

No hace falta resaltar la amplitud del concepto, pero sí esa idea tan significativa de que el ser humano y la búsqueda de una mejor calidad de vida, debe ser el centro y sujeto primordial del desarrollo.

Para alcanzarlo, se enuncian los principios fundamentales que los centroamericanos deben adoptar y que son los que prevalecerán en todas las políticas, programas y actividades promovidas en el ámbito nacional o regional. Entre ellos, deben resaltarse al menos dos: a) el mejoramiento de la calidad de la vida humana, lo que permitirá que las personas desarrollen sus potencialidades y puedan llevar una vida digna y de realización; y, b) la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana, lo que exige entre otras cosas, el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos, el respeto a los tratados internacionales válidamente celebrados, el fortalecimiento de los mecanismos de participación y del estado de derecho.

Teniendo presente que el desarrollo sostenible como enfoque integral del desarrollo, demanda hacer esfuerzos simultáneos en las cuatro áreas base de la Alianza: Democracia, Desarrollo socio cultural, Desarrollo económico sostenible y Manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental; durante la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica, celebrada en Tegucigalpa el 25 de octubre de 1994, se asumen una serie de compromisos en materia política, económica, social, cultural y de integración que complementaban los ya adoptados en Masaya, Nicaragua, el 13 de ese mismo mes, en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y que permiten adoptar acciones concretas a las que se obligan los Estados miembros del SICA, para promover la puesta en marcha del ALIDES.

Uno de estos compromisos, específicamente en materia social, es el de la *Inversión en la Persona Humana*, por el que se insiste en la obligación de colocar a la persona humana en el núcleo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. En cumplimiento de este mandato, durante la celebración de la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos, en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, el 30 de marzo de 1995, se suscriben dos instrumentos de esencial importancia en el desarrollo del proceso de integración. En primer lugar, la *Declaración de San Salvador II*, que será acompañada del *Programa de Acciones Inmediatas derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano* y en segundo lugar, el *Tratado de Integración Social Centroamericana*.

Pese a este enorme desarrollo normativo de naturaleza subregional en materia sociolaboral, la valoración que hacen los actores sociales de ello, es negativa por muy diversas razones.

Para el movimiento sindical costarricense, se sigue invirtiendo mucho tiempo en reuniones y análisis, con una pobre y deficiente ejecución de proyectos, muestra de lo cual es

que sólo un reducido número de los acuerdos de Tegucigalpa se han implementado; tesis que es compartida por el sector empleador de ese país, para quien existe una falta de ejecutividad y un propósito firme de salirse de esos grandes pronunciamientos para cristalizarlos en actuaciones prácticas.

En Panamá, por su parte, se denuncia que pese a lo que el SICA pueda estar haciendo en este momento o haber hecho en el pasado, en materia de política social, es la ausencia de transparencia, lo que lleva a interrogarse si realmente existen productos concretos que deban ser resaltados.

## **2.- La naturaleza participativa del desarrollo institucional del SICA y la dimensión social del Sistema de la Integración Social Centroamericana.**

Desde la primera Cumbre Presidencial, ha sido una preocupación constante de los Presidentes Centroamericanos, promover la participación de la sociedad civil en el desarrollo del proceso de integración. Así, en la Declaración de Esquipulas I, se señala con absoluta claridad que: “Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo” (numeral 4).

Por otra parte, este proceso democrático, pluralista y participativo, se caracteriza por procurar un cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloque como centro y sujeto primordial del desarrollo, de allí que no sea extraño, que en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), suscrito en la ciudad del mismo nombre, el 29 de octubre de 1993, al definirse el objetivo básico del Subsistema de Integración Económica, se sitúe lo social al mismo nivel que lo económico, señalando que el objetivo del subsistema “es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos”(art.3).

### **2.1.- El marco general que delimita la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.**

En el Protocolo de Tegucigalpa que da forma a la nueva estructura organizativa del SICA, se señala que para la realización de los propósitos allí citados, deberá cumplirse con una

serie de “principios fundamentales”, entre los cuales se encuentra “la participación democrática”, en el proceso de integración, “de todos los sectores sociales” (art.4).

Este carácter participativo del proceso de integración centroamericana sería posteriormente reiterado en muy diversas ocasiones. Por ejemplo, al definirse los “Principios de la Alianza para el Desarrollo Sostenible”, se menciona que para alcanzar el mejoramiento de la calidad de la vida humana, es esencial “el fomento a la participación social en democracia”, y que siendo necesaria la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana, debe tenerse en cuenta que “la paz y la democracia se fortalecen por medio de la participación ciudadana” (Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994); también al definirse como parte de los objetivos generales de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, la necesidad de fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente “la capacidad y participación de la sociedad” para mejorar la calidad de vida presente y futura (misma Cumbre); y finalmente, sin que sea el último ejemplo de ello, al señalarse en la “Declaración de San Salvador II”, que sería acompañada del “Programa de Acciones Inmediatas derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano”, que ese esfuerzo que han emprendido los países centroamericanos “requiere del apoyo e involucramiento de la sociedad civil, nacional y regional”, por lo que se hace necesario impulsar “su participación organizada en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales”.

No obstante, a pesar de algunos esfuerzos institucionales realizados en tal sentido y que luego se citarán, los actores sociales desconocen qué instancias existen hoy día para la participación de la sociedad civil en la construcción y fortalecimiento del SICA y como operan. Menos todavía, tienen conocimiento de que existan mecanismos de cooperación productiva y tecnológica subregionales, que puedan llegar a contribuir a la reducción de las asimetrías laborales.

Sin embargo, debemos destacar que las llamadas "Organizaciones de la Sociedad Civil" (OSC), se convierten en nuevos actores sociales dentro de la subregión centroamericana para los años setenta, desarrollándose en el contexto socio-político, al lado del Estado y de la empresa privada. Ya inmersos en la década de los años ochenta, los gobiernos centroamericanos acuerdan un marco consensual de acciones de donde nacen los Acuerdos de Contadora y Esquipulas, para el logro de la paz dentro de la región del istmo.

Con la firma de los Acuerdos de Contadora y de Esquipulas, la integración centroamericana cobra un segundo auge gracias a la presencia de la sociedad civil con una actitud más dinámica y activa. A través de una gran cantidad de OSC, diversos grupos sociales se convierten en interlocutores de los gobiernos y de las instituciones de integración, creando nuevos canales de participación e influyendo en las agendas integracionistas. Muestra de ello, es que cuando los presidentes centroamericanos suscribieron en 1994 una "Alianza para el Desarrollo Sostenible" (ALIDES), o lo que es lo mismo, una política regional orientada al fortalecimiento de la democracia, el desarrollo y el manejo sostenible de los recursos de la región; las OSC se convirtieron en actores primordiales en la definición y ejecución de las políticas y programas que se desarrollaron en la agenda de dicha alianza cooperativa.

El Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, instancia que reúne a todos los presidentes de la región, vista la activa participación de las OSC, establece dentro de sus lineamientos internos, que adoptará los mecanismos que aseguren la inclusión de la sociedad civil en todo el Proceso de Desarrollo Sostenible Centroamericano. A fin de cumplir cabalmente con este mandato, uno de los mecanismos subsidiarios establecidos, como lo son los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, se constituye con representantes provenientes de los distintos países, tanto del sector público, como de la sociedad civil.

Los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible incluyen dentro de su área de acción, la responsabilidad de mantener la coherencia y consistencia de las políticas, programas y proyectos nacionales con la estrategia de desarrollo sostenible.

Hablando de cómo ha sido la actuación de la sociedad civil dentro del renovado proceso de integración centroamericano, habría que indicar que ha sido menos evidente que en otros esquemas de integración, por lo menos en lo que a grupos empresariales y laborales se refiere. Sólo existe en este acuerdo una institución representativa de los sectores económicos, sociales y culturales comprometidos con la integración, el *Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE)*, que tiene como obligación asesorar a la Secretaría General de la SIECA en materia empresarial, laboral, académica, etc.

## **2.2-. El Subsistema de la Integración Social Centroamericana.**

Como parte de los compromisos adquiridos en materia social por los Presidentes del área en la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica, celebrada en

Tegucigalpa, Honduras, el 25 de octubre de 1994 (numeral 15), la Comisión Regional de Asuntos Sociales, presentó en la XVI Cumbre Presidencial de San Salvador, El Salvador, celebrada el 30 de marzo de 1995, el texto del Tratado de la Integración Social Centroamericana.

La aprobación del Tratado también denominado Tratado de Cerro Verde, satisface la necesidad institucional de establecer “un marco jurídico institucional en el área social”.

Por otro lado, los Estados Partes “se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana” (art.1), lo que se impulsará mediante “la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA” (art.4). En concreto, su compromiso se centra, en este sentido, en propiciar la armonización gradual y progresiva de sus políticas sociales, lo que permitiría establecer las bases de la Comunidad del Istmo Centroamericano; y en plantear políticas de mediano y largo plazo, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas del Subsistema Social (art.8).

Para alcanzar estos objetivos, los Estados Partes procederán de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios: a) El respeto a la vida en todas sus manifestaciones y el reconocimiento del desarrollo social como un derecho universal; b) El concepto de la persona humana, como centro y sujeto del desarrollo, lo cual demanda una visión integral y articulada entre los diversos aspectos del mismo, de manera que se potencie el desarrollo social sostenible; c) La consideración de la familia como núcleo esencial de la sociedad y eje de la política social; d) La no discriminación por razones de nacionalidad, raza, etnia, edad, enfermedad, discapacidad, religión, sexo, ideología, estado civil o familiar o cualesquiera otros tipos de exclusión social; y e) La promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación, así como a una actividad económica digna y justamente remunerada (art.6).

Forman parte de la organización institucional del Subsistema de la Integración Social (art.9), en primer lugar, los siguientes órganos: el Consejo de la Integración Social, el Consejo de Ministros del Área Social y la Secretaría de la Integración Social. De segundo, una “instancia asesora y de consulta” conformada por la (el) cónyuge del Presidente (a) o un representante personal suyo. En tercer lugar, una serie de instituciones que cumplen, de manera primordial, funciones sociales y que tienen vinculación directa con el Subsistema de la Integración, como lo son: el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Por último, el Comité Consultivo de Integración Social (CCIS).

Ninguno de los órganos que conforman el núcleo principal del Subsistema de Integración Social y que se enlistan a continuación, han tenido realmente una incidencia significativa en la producción de normas sociolaborales de ámbito subregional, y de allí que hayan pasado inadvertidas para los actores sociales, tanto su creación como su actividad.

### **2.2.1.- El Consejo de la Integración Social.**

El Consejo de la Integración Social se integra por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país y en su ausencia por el Ministro Alterno.

Entre sus funciones, salvo cualquier otra que se le asigne por la Reunión de Presidentes, se encuentra las de: a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Tratado de Integración Social y las políticas generales que deriven de instrumentos complementarios; b) Coordinar e impulsar el Subsistema de la Integración Social, para lo cual se encargará de formular, evaluar y actualizar la política social regional, con miras a lograr la conformación de una agenda de trabajo, que permita racionalizar y coordinar los esfuerzos para el desarrollo social y promoverá la coherencia de los acuerdos tomados por instancias centroamericanas de índole social; c) Emitir criterios y formular propuestas para la participación conjunta de los países centroamericanos, en las reuniones o foros internacionales donde se trate la temática social; d) Impulsar y dar seguimiento a los acuerdos de carácter social, adoptados en las Reuniones de Presidentes, elaborando, analizando y canalizando propuestas en la materia concerniente para su presentación, mediante las instancias competentes; e) Movilizar los recursos institucionales, humanos y financieros necesarios para la ejecución de las iniciativas regionales que se definan en ese Consejo; y f) reunirse con los titulares de otros ramos ministeriales, si la interrelación de los asuntos sociales lo requiere (art.11 del Tratado).

### **2.2.2.- El Consejo de Ministros del Área Social.**

El Consejo de Ministros del Área Social estará integrado por la Reunión de Ministros, quienes se dedicarán al estudio y solución de los temas específicos que le correspondan, de conformidad a su competencia (art.12 del Tratado).

Esta instancia debería haberse constituido con los Ministros de Trabajo de cada país, sin embargo, los funcionarios designados a participar en sus reuniones, han sido los responsables del



Área Social de los Gobiernos de la subregión, que por lo general no son quienes dirigen los Ministerios de Trabajo.

### **2.2.3.- La Secretaría de la Integración Social.**

La Secretaría de la Integración Social es el órgano técnico y administrativo del proceso de la integración social centroamericana y realizará las funciones de Secretaría de los órganos que no tengan una específica (art.13 del Tratado).

Forman parte de sus funciones, las siguientes: a) Velar a nivel regional por la correcta aplicación del presente Tratado y demás instrumentos jurídicos de la integración social regional, así como por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema Social, b) Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos que se definan en este marco; c) Realizar las actividades que el Consejo de la Integración Social le encomiende, con capacidad de propuesta; y d) Servir de enlace de las acciones de las secretarías sectoriales del Subsistema Social, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)(art.14 del Tratado)

### **2.2.4.- El Comité Consultivo de Integración Social (CCIS).**

El CCIS es un comité sectorial de carácter exclusivamente consultivo, cuya función es asesorar a la Secretaría de la Integración Social y se encuentra relacionado con el Comité Consultivo del SICA, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa (art.16 del Tratado).

### **2.3.- Otras instancias regionales que se relacionan con el subsistema de la integración social centroamericana.**

El Tratado de Integración Social Centroamericana no agota todas las instancias u órganos cuyas decisiones tienen incidencia en el Subsistema de la Integración Social Centroamericana.

De hecho, como lo advierte el art.10 del Tratado, también formarán parte del Subsistema de la Integración Social, “aquellas otras entidades o instituciones que, durante el proceso hacia la integración social, fueran creadas o reconocidas por los Estados Partes”.

Pero también debemos de incluir aquí, el Consejo de Ministros de Trabajo, que inexplicablemente ha venido funcionando formalmente al margen del SICA, a pesar de estar integrado por los responsables de la Administración de Trabajo de los países miembros del SICA.

### **2.3.1.- Reunión de Presidentes.**

Anteriormente llamada como la “Reunión de Jefes de Estado” (art.2 Carta de la ODECA); La “Reunión de Presidentes” es el órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (art.13 del Protocolo de Tegucigalpa).

Desde la Declaración de Esquipulas I, el 25 de mayo de 1986, en el que se acuerda: “Formalizar las reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área en relación a la paz y al desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas” (numeral 1); Los Presidentes Centroamericanos han celebrado 22 reuniones ordinarias, siendo la última de ellas, la realizada en San José, Costa Rica, el 13 de diciembre del 2002.

Durante algún tiempo denominadas como “Cumbres” –por lo menos de la I a la XIX-, hoy suele emplearse en su lugar el término de “Reuniones” –XX a la XXII-, y aunque la cifra ya citada se refiere a reuniones ordinarias, han existido numerosas ocasiones en las que se han celebrado Cumbres o Reuniones Extraordinarias, teniendo algunas de ellas una gran relevancia en materia social, como sucedió con la Cumbre Ecológica Centroamericana (Managua, Nicaragua, 12 y 13 de octubre de 1994) o la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica (Tegucigalpa, Honduras, 25 de octubre de 1994), en las que además se terminó de completar la estrategia de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

A las anteriores debe agregarse también, todos aquellos otros eventos que celebrados dentro o fuera de la región y del continente americano, se han constituido en un foro permanente u ocasional en el que los Presidentes Centroamericanos han expresado su opinión sobre distintos

tópicos en materia social. En este sentido, tiene especial relevancia las Cumbres de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en cuyo marco se inserta el Plan Puebla-Panamá y cuya V Cumbre se celebró el 27 y 28 de junio del 2002 en Mérida, Yucatán (México).

Finalmente, debe señalarse que los Presidentes Centroamericanos también se reúnen en el marco de algunas instancias u órganos permanentes dentro de la estructura institucional del SICA, dónde se lleva a cabo el diseño y ejecución de acciones en materia de política social. Si bien, estas acciones se relacionan con la agenda social de las Reuniones de Presidentes, se trata de iniciativas formalmente distintas, aunque sólo sea en consideración de la instancia de la cual se originan.

Este es el caso, por ejemplo, del Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, creado en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994), cuyas decisiones, compromisos y demás acuerdos relacionados con el Desarrollo Sostenible, serán adoptados y ejecutados por medio de los organismos e instituciones centroamericanas; a la vez que se encarga al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, conjuntamente con el Canciller de Belice, la coordinación de sus decisiones, para lo que contará con el apoyo de la Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), la cual actuará en estrecha relación con las Secretarías Técnicas de los Subsistemas y Entidades Regionales.

Aunque se trata del órgano supremo del Sistema de Integración Centroamericana, cuyas directrices en política social deberían ser ejecutadas o implementadas con auxilio especialmente del Consejo de Ministros de Trabajo, que es el órgano subregional que después de la Reunión de Presidentes, es el que con mayor fuerza y firmeza incide en el futuro de las condiciones sociolaborales de los países del Área; no sucede así en la realidad, al no haber una coordinación formal entre ambas instancias, pues mientras la Reunión de Presidentes se encuentra dentro de la estructura institucional del SICA, el Consejo de Ministros de Trabajo, a diferencia de los restantes Consejos de Ministros, se ubica fuera de ella, sin que exista, una justificación razonable y suficiente para que suceda así.

### **2.3.2.- Parlamento Centroamericano (PARLACEN).**

El Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, fue suscrito en Guatemala, el 2 de octubre de 1987. Durante el año 2000, se incorporó en calidad de Observador, el Congreso de México.

Conforme al art.1 del Tratado, el Parlamento Centroamericano se define como “un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común” y son parte de sus atribuciones las siguientes: a) Servir de foro deliberado para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad, del área centroamericana; b) Impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos; y c) Proponer proyectos de tratados y convenios, a negociarse entre los países centroamericanos que contribuyen a la satisfacción de las necesidades del área (art.5).

Su sede permanente es la república de Guatemala (art.7) y esta integrado por: a) Veinte diputados titulares por cada Estado miembro; b) Los Presidentes de cada una de las repúblicas centroamericanas, al concluir su mandato; y c) Los Vicepresidentes o Designados a la presidencia de la república de cada uno de los Estados centroamericanos, al concluir su mandato, con un máximo de uno a propuesta del órgano legislativo nacional, cuando sean dos o más (art.2).

Como consecuencia de las atribuciones asignadas a la asamblea plenaria del Parlamento (art.10), al interno de éste se ha constituido la “Comisión de Asuntos Sociales, Laborales y Gremiales”, que regularmente venía organizando la denominada “Conferencia Centroamericana del Trabajo”, a la que asisten representantes de los Ministerios de Trabajo, Sector Laboral y Empresarial de la región. La última de estas Conferencias –la IV- se celebró en Antigua, Guatemala, los días 21 y 22 de marzo del 2000.

Ya para ese entonces, la actividad había contado con el rechazo del sector empleador, que en el VII Foro de Coordinadores Laborales de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, reunidos en Santo Domingo, República Dominicana, el 7 y 8 de octubre de 1999, había acordado manifestar su preocupación “por la forma en que se han desarrollado los Foros anuales sobre trabajo que han sido convocados por el Parlamento Centroamericano, dado que sus convocatorias, el proceso de definición de sus agendas, la escogencia de ponentes y la forma de discutir los temas y adoptar resoluciones, no garantiza la objetividad de sus trabajos ni una adecuada representación del sector productivo”; en consecuencia, recomendaban a las organizaciones empresariales no participar en esos foros.

Por otra parte, si bien con ocasión de estas actividades tripartitas, específicamente durante la III Conferencia Centroamericana del Trabajo, celebrada en Managua, Nicaragua, del 23 al 24 de septiembre de 1999, los integrantes de la Mesa Laboral Centroamericana y del Caribe de la Instancia Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), compuesta por representantes de organizaciones sindicales de los países del área centroamericana y caribeña, constituyeron el Consejo Centroamericano de Trabajadores, como un órgano consultivo en el área laboral del Parlamento Centroamericano; esta iniciativa no se ha seguido desarrollando.

Además, a pesar de que se reconoce la importancia que un órgano comunitario como el PARLACEN podría tener en la construcción y fortalecimiento del espacio subregional, especialmente en la armonización de la legislación laboral del Área, se estima por los actores sociales de la subregión, que su alto costo operativo y su falta de incidencia en el área, lo convierten en un órgano que no ha cumplido las expectativas puestas en él.

### **2.3.3.- Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA).**

Con la reforma de la Carta de la ODECA por el Protocolo de Tegucigalpa, se dispuso que formaba parte de los órganos del SICA el denominado “Comité Consultivo” del Sistema de Integración Centroamérica (CC-SICA), que estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, “comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica” (art.12 del Protocolo).

El Comité tiene su sede en San Salvador, El Salvador (art.5 del Reglamento Constitutivo) y su instalación oficial se realizó el 2 de noviembre de 1995, luego de haberse celebrado dos reuniones preparatorias en aquella misma Ciudad, el 1 y 2 de febrero, 7 y 8 de marzo de 1994.

Son objetivos del Comité Consultivo del SICA, los siguientes: a) Desarrollar y fortalecer la capacidad de la Sociedad Civil para actuar conjuntamente en la formulación de propuestas dentro del marco del SICA; b) Proponer e impulsar recomendaciones orientadas al fortalecimiento el proceso de integración y a solucionar problemas del mismo; c) Elevar la capacidad de participación y de protagonismo de la sociedad civil en el proceso de integración; d) Constituirse en un canal de expresión de la sociedad civil organizada regionalmente; e) Contribuir a que el proceso de integración regional responda a las necesidades reales de la

población centroamericana; f) Buscar, mediante la concertación, niveles crecientes de consenso; g) Promover, con su ejemplo, mecanismos de concertación y diálogo democrático en la región; y, h) Velar por los intereses de la sociedad civil centroamericana (art.10 del Reglamento Constitutivo).

Aunque inicialmente se fijó como su función principal la de asesorar a la Secretaría General “sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo” (art.12 del Protocolo); su Reglamento Constitutivo se encargó de precisar esa labor señalando como funciones las de: a) Asesorar a la Secretaría General (SG-SICA) sobre la política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana con el alcance que precisa el Protocolo de Tegucigalpa; b) Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante las instancias correspondientes sobre el proceso de integración centroamericana, por el canal de la SG-SICA, a fin de promoverlo e impulsarlo y, en esa perspectiva, contribuir a resolver y prevenir los conflictos que puedan afectar dicho proceso; c) Mantener un contacto permanente con la SG-SICA y con los diversos órganos del Sistema, a efecto de proveerse de la información necesaria para la generación de iniciativas, formulación de recomendaciones y seguimiento de las actividades del Sistema; d) Estudiar la realidad centroamericana y su entorno internacional, y, a ese fin, intercambiar conocimientos y experiencias con órganos u organizaciones similares de otras regiones; e) Propiciar la conciliación de intereses entre los diferentes sectores de Centroamérica para afianzar la democratización y la integración real de la región; f) Comunicar y divulgar, entre las instituciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos y objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), los avances del proceso de integración y la contribución del Comité Consultivo; g) Fomentar la realización de conferencias, seminarios y talleres que refuercen el encuentro y la comprensión mutua de la sociedad civil; y, h) Comunicarse y consultarse constantemente con todas las bases sociales y mantener sistemas de información sobre las organizaciones de la sociedad civil (art.11 del Reglamento Constitutivo).

Son miembros del Comité Consultivo en su condición de “organizaciones regionales representativas de la sociedad civil comprometidas con el esfuerzo de integración ístmica”, las siguientes: la Asociación de organizaciones de Productores Agrícolas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá (AUPRICA), la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA), la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT), el Consejo Mundial de Pueblos

Indígenas (CMPI), la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA), la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE), la Confederación Centroamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONCATEC), la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CONCERTACIÓN CENTROAMERICANA), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), la Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA), la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA), la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), la Federación Centroamericana de Transportes (FECATRANS), la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y la Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y el Caribe (UPROCAFE). Posteriormente, se incorporaron a partir del 23 de septiembre de 1996, el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Centroamericana (COCEMI), la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA).

Entre las actividades realizadas por el CC-SICA, se encuentra la celebrada en Coronado, Costa Rica, el 23 de septiembre de 1996, en que se organizó una sesión de trabajo para evaluar los progresos de la institucionalidad regional centroamericana, oportunidad en la que se propuso no sólo que la construcción de la agenda futura debía hacerse sobre un “proceso participativo y permanente, en la que intervengan tanto la Sociedad Civil como los gobiernos nacionales”, sino que además, los componentes económicos y sociales de la integración “deben ser vistos, planificados y abordados integralmente”.

Aunque hasta hace poco se han propuesto reformas orientadas al fortalecimiento del CC-SICA, la visión actual que de estas instancias de participación social tienen los actores sociales, es desalentadora. De hecho, el sector empleador desconoce su existencia y en el sector sindical, las organizaciones que manifestaron tener noticia de esta vía de participación, consideran que sólo se les toma en cuenta de forma coyuntural o bien, que no existen condiciones sociopolíticas adecuadas en la sociedad civil centroamericana, que permitan un verdadero desarrollo de estas vías de participación civil.

#### **2.3.4.- El Consejo de Ministros de Trabajo.**

El Consejo de Ministros de Trabajo, como ya hemos indicado, es una instancia subregional fuera de la estructura institucional del SICA y que a partir de la Declaración de Antigua, suscrita el 3 de mayo del 2002, con ocasión de su Reunión Extraordinaria, se denomina Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana; y que en su Reunión Ordinaria celebrada en San Pedro Sula ,Honduras, el 24 y 25 de enero de 2006, aprobó el Reglamento del Consejo, mediante el cual se regulará su funcionamiento.

En la práctica, esta instancia se ha venido reuniendo de forma periódica, teniendo ocasión la última de sus reuniones ordinarias en San José, Costa Rica, el 24 y 25 de abril de 2006.

Es, como señalamos también, uno de los principales órganos subregionales en materia de definición y ejecución de políticas sociolaborales y debería ser quien promueva el desarrollo del Subsistema de Integración Social del SICA, desde las Administraciones de Trabajo, dando seguimiento a los acuerdos adoptados en las Cumbres o Reuniones Presidenciales.

Desgraciadamente, hasta la fecha no ha sido posible al menos ese nivel de interrelación entre ambas instancias, lo cual resulta indispensable para satisfacer incluso las expectativas que los actores sociales depositan en las Administraciones de Trabajo como medio para fortalecer el proceso de integración regional y especialmente en el área sociolaboral. En este sentido, para patronos y trabajadores, es fundamental que se impulse por medio de los Ministerios de Trabajo, temas como armonización normativa en el ámbito social, una política uniforme ante la negociación de Tratados de Libre Comercio; y en definitiva, una acción más agresiva que asegure el respeto y cumplimiento de las normas laborales.

Respecto de este último tema, y como clara muestra del enorme valor que puede significar para el Subsistema de Integración Social, la presencia del Consejo de Ministros de Trabajo dentro de su estructura formal, en la reunión celebrada en San José de Costa Rica, el recién 24 y 25 de abril del año 2006, uno de los objetivos de la actividad ha sido propiciar un encuentro con los Ministros de Comercio Exterior de los países miembros del SICA, para tratar con ellos la necesidad de que los temas laborales se encuentren no sólo presentes en la negociación del CAFTA, sino que además, se les otorgue un trato adecuado por la dimensión social que tienen. Por otro lado, los acuerdos adoptados en las Reuniones de los Consejos de Ministros no han contado hasta ahora con el apoyo de una secretaría ejecutiva de carácter permanente, que asegure un adecuado seguimiento de los compromisos adquiridos; Sin



embargo, con la puesta en marcha del Reglamento del Consejo recién aprobado en enero de este año, es de esperar que esta deficiencia de naturaleza organizativa se subsane.

## **II. 2.2. Comunidad del Caribe (CARICOM)**

### **A. Origen y Evolución**

Como consecuencia de su reducido tamaño y sus exiguos recursos, a lo largo del tiempo los países del Caribe siempre han mostrado un elevado espíritu integracionista y de unión, a pesar de los contratiempos sufridos en el pasado.

El primer intento de integración en el área se produce en 1958, cuando se constituye la Federación Británica de las Indias Occidentales, que contaba con la participación de 10 territorios del Caribe anglófono. La Federación, que consistía en una unión política con un Gobierno Federal designado por un Parlamento electo por las propias islas, llega a su fin en 1962.

El término de la Federación significó el comienzo de esfuerzos más serios de parte de los gobiernos del Caribe para fortalecer los lazos entre las islas y el continente; así, se dispuso la continuación, e incluso el fortalecimiento, de las áreas de cooperación que se habían originado durante la existencia de la Federación. Para ello, los estados caribeños procuraron eliminar el mayor impedimento que se oponía al proceso de crecimiento, el tamaño reducido del mercado. En este contexto, se dieron los primeros pasos para ampliarlo y aumentar su comercio, para lo que constituyeron, en mayo de 1968, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Caribbean Free Trade Association, CARIFTA).

Entre los principales objetivos planteados por el Acuerdo se encontraban los siguientes: Promover la expansión y diversificación del comercio entre los países miembros; Fomentar el desarrollo equilibrado y progresivo de las economías; Asegurar una equitativa distribución en los costos y beneficios resultantes de la integración<sup>83</sup>. Se plantearon igualmente otros objetivos como tratar de reducir la importación de alimentos y otros.

---

<sup>83</sup> Artículo 2, Acuerdo Dickenson Bay: “The objectives of the Association shall be: a) to promote the expansion and diversification of trade in the area of the Association; (b) to secure that trade between member territories takes place in conditions of fair competition; (c) to encourage the progressive development of the economies of the Area; (d) to foster the harmonious development of Caribbean trade and its liberalization by the removal of barriers to it.”

Desde el punto de vista de creación de comercio, CARIFTA fue exitosa en una primera etapa incrementando el comercio intrazonal; sin embargo, ella no facilitó el libre movimiento de fuerza de trabajo y capitales, ni la coordinación de las políticas agrícolas ni industriales. Por ello, en sus cortos años de existencia, se lograron progresos muy escasos.

En 1970 economistas de la Universidad de las Indias Occidentales realizaron un informe en el que señalaban que la sola creación de una zona de libre comercio no era suficiente para alcanzar una completa y real integración regional. Además, en ese mismo año, la inminente entrada de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea alertó a los Estados caribeños sobre su vulnerabilidad en el caso de que cesara su comercio de carácter preferencial con dicho país.

Estas razones, sumadas a una profunda crisis institucional y administrativa, determinaron que los líderes caribeños creyeran conveniente transformar la CARIFTA en un Mercado Común y establecer la comunidad del Caribe, de la que el Mercado Común sería parte integral.

Así, el 4 de Julio de 1973, se suscribe el Tratado de Chaguaramas mediante el cual se estableció la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM)<sup>84</sup>, entrando en efecto el 1 de agosto de 1973.

Durante sus primeros 22 años de su existencia, CARICOM estuvo conformada sólo por países angloparlantes: Jamaica, Barbados, Guyana, y Trinidad y Tobago, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Belice, Montserrat, Antigua, San Kitts-Nevis, Granada, Bahamas. Dicha situación se mantuvo hasta julio de 1995, fecha en que Surinam, de origen holandés, se convirtió en el Estado Miembro número 14 de la Comunidad. Dos años después, la Comunidad acordó aceptar condicionalmente a Haití como miembro de pleno derecho, debiendo adoptar una serie de acciones tendientes a la consolidación de su institucionalidad y mecanismos democráticos. En julio 1999, concluidas las negociaciones sobre las condiciones específicas de adhesión, Haití fue formalmente admitido en la Comunidad.

Una de las características de la Comunidad, es que sus países miembros presentan grandes diferencias entre sí, tanto en cuanto a tamaño, como en cuanto a población y grado de desarrollo. Así, a modo de ejemplo, Jamaica y Trinidad y Tobago representan alrededor del 60%

---

<sup>84</sup> La Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Caribe fueron establecidos como dos entidades legales separadas.

de la población y 50% del PIB, mientras que Guyana, Surinam, y Belice, únicos países continentales de CARICOM, abarcan cerca del 85% del territorio.

Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Surinam son considerados formalmente como “países más desarrollados”; y los demás como países “menos desarrollados”.

Todos los países menos desarrollados, excepto Belice, son miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) la que, fundada en junio de 1981, tiene por objetivo promover la cooperación, solidaridad y unidad entre sus miembros, logrando con ello encarar con un mayor grado de eficacia la relación entre estos países y los de mayor desarrollo de la Comunidad. Entre sus logros figuran el uso de una moneda común, y el establecimiento del Banco Central del Caribe Oriental en 1983.

Desde su creación, CARICOM se ha concentrado en la integración de las economías de los Estados Miembros, en coordinar las políticas externas y sociales de los Estados Miembros independientes, y en la cooperación funcional en diversas áreas como salud, educación, cultura, transporte, turismo, meteorología, etc.

En los últimos años, CARICOM ha efectuado avances hacia la profundización del proceso de integración regional, centrandose su atención en el perfeccionamiento del libre comercio de bienes, la implementación del programa de arancel externo común, como asimismo en el establecimiento de un Mercado Único que abarque un libre movimiento de servicios, capital y trabajo calificado; pudiendo ser calificada en la actualidad como una Unión Aduanera imperfecta, que contiene algunos rasgos típicos de procesos de integración económica avanzada, como el libre movimiento de trabajadores calificados y el establecimiento de una instancia jurisdiccional regional.

En el área de la coordinación de la política exterior, también se registran progresos, sobre todo en materia de negociaciones externas comunes. Así, en febrero de 1997, se creó el Mecanismo Regional de Negociaciones (Regional Negotiating Machinery, RNM) a fin de asesorar a los Estados Miembros en las negociaciones que se le presenten, brindando un modo eficaz para hacer llegar su voz y fortalecer su posición negociadora frente a terceros. Sin embargo, en esta área persisten algunos problemas como la superposición de mandatos entre agencias regionales, un déficit organizacional, y una escasez de recursos para operar eficazmente en varias negociaciones importantes de forma simultánea.

En materia de cooperación funcional es donde CARICOM ha logrado un mayor desarrollo en comparación con otros esquemas subregionales. Los mayores avances se registran

en sectores como la educación, salud, medio ambiente, meteorología, respuestas a desastres naturales y otros, estableciéndose incluso un fondo común para el estudio de dichos temas. Sin embargo, los resultados obtenidos en otros sectores no han sido satisfactorios, fracasando debido a insuficiente financiamiento, falta de apoyo político, o problemas de administración.

## **B. Estructura del CARICOM.**

La Comunidad del Caribe ha tenido desde sus inicios una gran amplitud de áreas de trabajo, lo que ha determinado el desarrollo de una compleja estructura institucional, en que además de las instituciones políticas centrales y la institución administrativa respectiva, que están asesorados por varios comités técnicos, existe un conjunto importante de instituciones.

Los Principales órganos de la comunidad son: la Conferencia de Jefes de Gobierno y el Consejo de Ministros.

**1. Conferencia de Jefes de Gobierno:** La Conferencia es la máxima autoridad de CARICOM. Está conformada por los Jefes de Gobierno de los países miembros.

**2. El Consejo de Ministros de la Comunidad:** Es responsabilidad del Consejo el planeamiento estratégico de la organización y la coordinación en las áreas de integración, cooperación funcional y relaciones exteriores.

A su vez, los órganos principales son asistidos por cuatro 'órganos', tres 'cuerpos' y por la secretaría de CARICOM, que es el órgano administrativo principal de la Comunidad. Los órganos son:

- **El Consejo de Planificación y Finanzas (Council for Finance and Planning, COFAP):** Este Consejo tiene como responsabilidad principal la coordinación de la política económica, y la integración financiera y monetaria de los Estado Miembros.

- **El Consejo de Desarrollo Comercial y Económico (Council for Trade and Economic Development, COTED):** La principal misión de este Consejo consiste en la promoción del desarrollo comercial y económico de la comunidad.

- **El Consejo de Relaciones Extranjeras y de la Comunidad (Council for Foreign and Community Relations COFCOR):** Este consejo tiene como principal misión determinar las relaciones entre la Comunidad y las Organizaciones internacionales y terceros países.

- **El Consejo de Desarrollo Humano y Social (Council for Human and Social Development, COHSOD):** Este Consejo será responsable de la promoción del desarrollo humano y social en la

comunidad. En particular, el COHSOD tiene como funciones el promover la mejora de la salud, incluyendo el desarrollo y organización de servicios de salud eficientes y costeables en la Comunidad; Promover el desarrollo de la educación a través de la organización de instalaciones educacionales y de formación en la Comunidad, incluyendo la formación profesional elemental y avanzada e instalaciones técnicas; Promover y desarrollar políticas coordinadas y programas para mejorar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores, y adoptar las medidas apropiadas para facilitar la organización y desarrollo de relaciones laborales e industriales armoniosas en la Comunidad; Promover y establecer programas para el desarrollo de la cultura, entre otras.

Los cuerpos son: **Comité de Asuntos Legales; Comité de Presupuesto; y, Comité de los Gobernadores del Banco Central.**

La **Secretaría de la Comunidad** será el órgano administrativo principal de la Comunidad, consistiendo su principal misión en proveer servicio y liderazgo dinámicos, en conjunto con las Instituciones y Grupos de la Comunidad, hacia la obtención de una Comunidad viable, competitiva internacionalmente y sustentable, con una mejor calidad de vida para todos.

Por último, queremos señalar que en el área de la cooperación funcional existen numerosas instituciones especializadas, consistentes en grupos y proyectos asociados regionales y a los cuales se les atribuye la responsabilidad de formular políticas y supervisar el desarrollo de diversas áreas. Entre ellas destacamos:

- **Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe** (Assembly of Caribbean Community Parliamentarians, ACCP)
- **Corte de Justicia Caribeña** (Caribbean Court of Justice, CCJ): Esta es el tribunal judicial regional
- **Centro Caribeño para la Administración del Desarrollo** (Caribbean Centre for Development Administration, CARICAD): Este Centro provee asistencia técnica para ayudar a los gobiernos de los miembros cuando lo soliciten a fin de mejorar la eficiencia a través de iniciativas que buscan transformar y modernizar el sector público.
- **Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencia de Desastre** (Caribbean Disaster Emergency Response Agency, CDERA): Establecida en 1991, esta Agencia coordina las actividades de administración de los desastres regionales.

- **Instituto Caribeño de Salud Ambiental** (Caribbean Environmental Health Institute, CEHI): Este instituto busca tratar de manera organizada las inquietudes de salud ambiental de la gente de habla inglesa del Caribe.
- **Consejo de Exámenes Caribeño** (Caribbean Examinations Council, CXC): Este consejo se encarga de asesorar a los gobiernos regionales en asuntos de educación.
- **Instituto Caribeño de Alimentación y Nutrición** (Caribbean Food and Nutrition Institute, CFNI): Este instituto se preocupa fundamentalmente de identificar, manejar y prevenir los problemas nutricionales claves en la región, como asimismo de incrementar la capacidad de los países del Caribe para proveer servicios nutricionales efectivos.
- **Unión Caribeña de Telecomunicaciones** (Caribbean Telecommunications Union, CTU)
- **Consejo de la Educación Legal** (Council of Legal Education, CLE): Este Consejo fue establecido con el objeto de proporcionar capacitación a los abogados que quisieran ejercer en la región del Caribe.
- **Instituto Caribeño de Investigación y Desarrollo Agrícola** (Caribbean Agricultural Research and Development Institute, CARDI);

### **C. Aspectos Sociales en el CARICOM.**

Desde su creación, CARICOM se ha preocupado de la cooperación regional en una amplia gama de temas de interés común, como salud, educación, desastres naturales, relaciones externas de los países caribeños, y otras áreas que podrían considerarse vitales para la profundización de su proceso integrativo, logrando con ello un mayor desarrollo económico y social. Sus objetivos, aunque centrados en la integración económica mediante la creación de un mercado único, van mucho más allá del aspecto económico-comercial, planteándose la conformación de una verdadera comunidad entre los países y territorios de la Región del Caribe.

Este énfasis que CARICOM ha puesto en áreas distintas a lo económico-comercial, es lo que lo diferencia de otros esquemas de integración. Entre ellos, cabe destacar el sector agropecuario, la energía, el transporte, el turismo y, lo que se ha denominado la cooperación funcional, que cubre áreas como la salud, la educación, los deportes, la cultura, la administración tributaria, el medio ambiente y la protección conjunta de los derechos civiles. Así, según expusimos en el apartado anterior, CARICOM ha desarrollado una extensa red de instituciones y reuniones intergubernamentales, del sector privado y de las ONG. Esta “densidad institucional”

y el consiguiente desarrollo de redes, formales e informales, han impulsado la integración del Caribe en las áreas indicadas. La existencia de un organismo permanente, la Secretaría General, dotada con un conjunto de recursos humanos y presupuestarios que le permiten apoyar un alto nivel de actividad de la Comunidad, constituye un elemento destacable.

El móvil principal para esta clase de cooperación ha sido las exigencias de estas actividades, que suelen superar las disponibilidades de los países individuales. Una de las características de este acuerdo es que las economías de sus países miembros son pequeñas y, sin embargo, presentan grandes diferencias entre sí en cuanto a tamaño, población y grado de desarrollo. Como ya señalamos, Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Surinam son considerados formalmente como “países más desarrollados”. El resto de los miembros del mercado común como países “menos desarrollados”. Esta diferencia se establece debido a que uno de los objetivos explícitos de la comunidad es compartir equitativamente los beneficios de la integración tomando en cuenta las necesidades especiales de los países menos desarrollados. Todos los países menos desarrollados, con la excepción de Belice, son miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), la cual tiene como objetivo promover la cooperación, solidaridad y unidad entre sus miembros. Los países de la OECS tienen una moneda común, administrada por una autoridad supranacional.

Respecto de la participación de la Sociedad Civil en el proceso de integración, podemos decir que, CARICOM tiene una larga tradición de consultar a los miembros de la sociedad civil en el ámbito nacional y regional, y ha creado diversos mecanismos regionales que facilitan un diálogo continuo con la sociedad civil en una serie de temas, entre los que se encuentran las negociaciones del ALCA.

En 1997, los Jefes de Gobierno de CARICOM adoptaron la Carta de la Sociedad Civil de CARICOM, cuyo objetivo principal es aumentar la confianza pública en la gestión pública, crear un entorno político verdaderamente participativo dentro de la Comunidad del Caribe, entrar al siglo XXI con la mejor gestión pública posible y alcanzar y mantener dicha gestión gubernamental por medio de la movilización para el cambio. La Carta institucionalizó una fuerte tradición de consultas entre los gobiernos de CARICOM y los grupos de interés de la sociedad civil a nivel nacional y regional, que data desde principios de la Federación de las Indias Occidentales a fines de los años cincuenta y sesenta.

La Carta, que surgió como respuesta a una de las varias recomendaciones del Informe titulado “Tiempo para la Acción” (Time for Action), de la Comisión de las Indias Occidentales

Independientes, publicado en 1992, fue el resultado de aproximadamente catorce meses de consultas nacionales en diferentes Estados miembros de CARICOM con una amplia variedad de grupos de interés para crear una estrategia que reposicionara al Caribe en la comunidad de estados soberanos. Al hacer sus recomendaciones, la Comisión señaló que “inevitablemente, la integración trae aparejada la negociación intergubernamental y la toma de decisiones, pero esto no es el privilegio exclusivo de los gobiernos. Las personas deben ser parte del proceso”.

La Carta provee la plataforma para fortalecer el diálogo con la sociedad civil a nivel nacional y en los diversos órganos de la Comunidad -la Conferencia de Jefes de Gobierno, el Consejo para el Desarrollo Económico y Comercial (Council for Trade and Economic Development, COTED), el Consejo para el Desarrollo Humano y Social (Council for Human and Social Development, COHSOD) y el Consejo de Finanzas y Planificación (Council for Finance and Planning, COFAP)- a fin de comprometer a los principales interesados en cuestiones de política comercial, política social y el desarrollo general de la Comunidad.

Por su parte, el Mecanismo de Negociación Regional del Caribe (Caribbean Regional Negotiating Machinery, CRNM) se formó en 1997 para coordinar la participación de CARICOM en los diversos escenarios de negociación de la región y para crear una estrategia de negociación comercial unificadora que garantice que los países de CARICOM obtengan los máximos beneficios posibles de las principales negociaciones comerciales internacionales. En cumplimiento de su mandato, el CRNM ha desarrollado e implementado una Estrategia de Comunicación y Asociación (ECA), que vincula el CRNM con sus grupos de interés en el sector privado, sindicatos y la comunidad de organizaciones no gubernamentales, además de facilitar el intercambio de información sobre temas de negociación y ofrecer asistencia técnica a las negociaciones. Uno de los principales productos de la ECA es una publicación mensual sobre comercio titulada RNM Update, que difunde información sobre el desarrollo de los diversos escenarios de negociación en los que participan los Estados miembros de CARICOM.

Uno de los objetivos estratégicos del RNM es crear un marco y estructura general que aumente la eficacia del proceso por medio del cual se formulan las estrategias de negociación y se organizan y coordinan los acuerdos de negociación. En este sentido, el RNM ha establecido Grupos Técnicos de Trabajo en varias de las disciplinas de negociación en las que participa la región. Estos grupos, coordinados por el RNM y la Secretaría de CARICOM, están conformados por especialistas de los Estados Miembros, las secretarías regionales y subregionales, demás instituciones regionales especializadas, organizaciones regionales del sector privado, el sector



laboral y la Universidad de las Indias Occidentales, que proveen un foro para la consulta y la formulación de estrategias de negociación y propuestas que deberán ser aprobadas por el COTED, el Subcomité de Negociaciones Externas del Primer Ministro y, por último, por los Jefes de Gobierno. Los grupos técnicos de negociación constituyen un mecanismo indispensable de consulta técnica, particularmente en el contexto de las negociaciones del ALCA, y ofrecen la facilidad de difundir e intercambiar información con el sector privado y la sociedad civil en general sobre cómo se desarrollan las negociaciones.

Es importante destacar que la calidad de la participación de la sociedad civil está inexorablemente vinculada con la difusión de información, lo cual hace evidente la necesidad de contar con medios confiables e informados que sirvan como mecanismos mediante los cuales se informa y alienta a la sociedad civil para que ofrezca un análisis crítico y ventile públicamente sus opiniones sobre la actual agenda de política comercial. A este fin, el RNM, con la colaboración de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA) y el Centro para el Desarrollo Político del Caribe (Caribbean Policy Development Centre, CPDC), una ONG regional, organizó un taller para empleados de medios de comunicación del Caribe en Montego Bay, Jamaica, desde el 30 de junio hasta el 1º de julio, con el objetivo de sensibilizar a los miembros más prominentes de los medios de comunicación impresos y electrónicos del Caribe sobre los temas actuales de la política comercial en el contexto del ALCA, la OMC y las negociaciones entre la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico (UE-ACP).

En julio de 2002, los jefes de gobierno de los 15 Estados Miembros de CARICOM se reunieron en Georgetown, Guyana, con representantes de organizaciones no gubernamentales de la región para iniciar consultas tendientes a fortalecer el papel de la sociedad civil en los diferentes procesos en los que participa la región, especialmente en el programa de integración regional en el contexto del Mercado y Economía Únicos del Caribe (Caribbean Single Market and Economy, CSME).

La conferencia titulada “Avanzando Juntos” facilitó el diálogo en el contexto de tres grupos de trabajo:

(i) Desarrollo de Recursos Humanos con Igualdad, que incluía temas relacionados con el género, los jóvenes, las personas con discapacidad, la migración y la diáspora,

(ii) Mercado y Economía Únicos del Caribe (CSME): Inversión de capital y requisitos de competitividad y

(iii) Gestión Pública y Participación.

Además de ponerse de acuerdo sobre varios principios generales para el fortalecimiento de las relaciones entre los jefes de gobierno caribeños y los gobiernos nacionales y la sociedad civil, la conferencia acordó institucionalizar el proceso Avanzando Juntos en forma de compromiso trienal entre la sociedad civil y los jefes de gobierno. Además, establecieron un Grupo de Trabajo conformado por un pequeño grupo de representantes de la sociedad civil, y coordinado por la Secretaría de CARICOM, para desarrollar un marco estratégico regional e integral que pusiera en práctica las principales recomendaciones de la conferencia Avanzando Juntos.

Asimismo, la Secretaría de CARICOM ha organizado varias consultas a nivel nacional en toda la Comunidad sobre los diversos aspectos del Mercado y Economía Únicos de CARICOM. Se han realizado consultas similares con grupos de interés generales y jurídicos sobre el papel y las funciones de la Corte de Justicia del Caribe, que constituye una parte integral de la Comunidad. Los Parlamentos de Jóvenes con varios aliados en los Estados miembros también han permitido que los grupos de jóvenes ayuden a definir prioridades regionales para el desarrollo de la juventud.

En este proceso general de consultas, el sector privado continúa desempeñando un papel importante respecto de la formación de la política comercial regional en el contexto del COTED, que supervisa el funcionamiento de los acuerdos de mercado internos y las relaciones comerciales externas. Otros grupos de sectores sociales -trabajo, jóvenes y mujeres- participan en las reuniones del COHSOD, que está a cargo de establecer políticas y programas para promover el desarrollo y mejora de la educación, la cultura, los servicios de salud, las relaciones laborales e industriales, los jóvenes, las mujeres y los deportes en la Comunidad. Los grupos empresariales, laborales y de la sociedad civil también participan en las reuniones anuales de la Conferencia de Jefes de Gobierno, donde se les brinda la posibilidad de hacer declaraciones sobre sus prioridades.

En varias de las áreas la cooperación ha operado razonablemente bien y permitió incrementar la eficiencia en la provisión de los servicios, como es el caso de la conformación de la Universidad de las Indias Occidentales, con campus en varios países. En cambio en otras, los esfuerzos conjuntos no brindaron resultados duraderos, como lo atestiguaron en su momento la disolución de las compañías conjuntas de navegación marítima y aérea.

### **II.2.3.- La Comunidad Andina de Naciones.**

#### **Breves antecedentes**

Mediante la *Declaración de Presidentes de América*, que tuvo lugar en Uruguay en Abril de 1967, los presidentes de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a excepción de Cuba y Bolivia, declararon la necesidad de otorgarle un mayor dinamismo y concreción a los ideales de unidad latinoamericana: Robustecimiento de las instituciones democráticas; Mejoramiento del nivel y calidad de vida de la población, asegurando además la progresiva participación de estos en el proceso de desarrollo.

El mérito de esta Declaración de Presidentes, fue proclamar el perfeccionamiento de los sistemas de integración vigentes, para lograr la integración económica de la región a través de la creación del Mercado Común Latinoamericano. La integración económica a través de proyectos multinacionales, vendría a reforzar los fuertes lazos de amistad que unen a las naciones latinoamericanas.

Uno de los desafíos que se plantearon en esa oportunidad, fue el de crear una red de transporte que facilitara la circulación de personas y bienes a través del continente. Después de 36 años, en el caso del Mercosur se observan avances en materia de infraestructura, con la creación de los corredores bioceánicos, que permiten la circulación de bienes y personas.

Por su vigencia, uno de los puntos más relevantes de la Declaración antes citada, es el papel que la educación tiene en el proceso de desarrollo de Latinoamérica, donde expresamente se señalaba que la educación es un “campo de alta prioridad en la política de desarrollo integral de las naciones Latinoamericanas”, y por la necesidad de “fortalecer la educación para la comprensión internacional en la integración de América Latina”.<sup>85</sup>

Se ha hecho énfasis en esta Declaración, ya que, uno de los Convenios Sociales de Integración que nace en la década de los setenta, en el marco del Acuerdo de Cartagena (MAYO DE 1969), es el Convenio Andrés Bello. Este hace suyo el principio de integración educativa, científica, tecnológica y cultural. En síntesis, recogió el Mensaje de los Presidentes de América, tanto en sus objetivos, como en el marco doctrinario y de programación. Los Presidentes

---

<sup>85</sup> Véase La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una alianza histórica o una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y El Caribe. ECSA México. Primera Edición. Pag. 99 y siguientes. De esta misma obra son tomadas además las frases pronunciadas por el presidente Frei Montalva y que se recogen más adelante.

declararon que la ciencia y la tecnología son instrumentos de progreso para América Latina, y necesitan de un impulso sin precedentes. La importancia que adquieren la ciencia y la tecnología en el proceso de desarrollo en nuestros países, está dada por el carácter diferenciador que estas otorgan a los países altamente industrializados, aumentando la brecha existente con los países en desarrollo.

El impulso que le dio el entonces presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, a la integración de América Latina, en su celebre carta del 6 de enero de 1965, a los mas destacados economistas de la época: Raúl Prebisch, José Antonio Mayogre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santa María, permitió crear en el marco del ALALC, los acuerdos subregionales, que le dieron nacimiento al Acuerdo de Cartagena. El ex presidente Frei demostró una clara preocupación por los aspectos sociales y culturales de la integración. Al respecto señalaba: “se hace imperativo resolver la angustiada tensión que se ha ido creando entre la creciente multitud de los necesitados y el formidable avance científico, técnico y económico que en las últimas décadas se ha concentrado en los centros industrializados(...); *Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en compartimentos estancados, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez mas marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura, frente a otros vastos conglomerados que multiplican su proceso precisamente por su espíritu unitario?*

Un mensaje que los gobiernos de América Latina no recogieron del Documento de los Cuatro, es la respuesta de los economistas a la carta del ex presidente Frei, que señalaba: “*aprender a trabajar en comunidad para formar la comunidad de pueblos latinoamericanos. No se trata solamente de responder a las exigencias de la técnica, ni que se tenga que trabajar en comunidad para lograr un gran espacio económico y dilatar el horizonte cultural, científico y tecnológico. Es necesario llevar a cabo esta para alcanzar mayor gravitación política en el plano internacional*”.

El 31 de enero, en la quinta de Bolívar, en Bogotá, los ministros de Educación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, suscribieron el, ya mencionado, Convenio Andrés Bello, de Integración educativa, científica y cultural. En Lima, en 1971, se firmó el Convenio Hipólito Unanue, responsable de la cooperación en el área de la salud. También en Lima, en 1974, se aprobó la constitución de la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Grupo Andino-Aseta-. En Caracas, 1976, se suscribió el Convenio Simón Rodríguez para la Integración socio-laboral del Grupo Andino. Ese mismo año se creó el

Fondo Andino de Reservas, como mecanismo de apoyo de la balanza de pagos de los países miembros. El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, nace en 1979, como órgano jurisdiccional establecido para garantizar el respeto al derecho de la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico del Acuerdo. En 1979, se firmó en la ciudad de La Paz, Bolivia, el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, órgano político del Acuerdo de Cartagena, cuyo objetivo principal es el de coadyudar a la promoción y orientación del proceso integracionista.

En reunión de cancilleres, se firmó en noviembre de 1979, en Lima, el Consejo Andino, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el que tiene a su cargo la formulación de la política exterior conjunta de los países miembros y la orientación y coordinación de la acción externa de los diversos órganos del sistema andino. Este Consejo Andino de Cancilleres, definió las bases para otra importante figura de integración: El Consejo Presidencial Andino.

Es importante anotar que en 1973, cuando los militares asumieron el poder en Chile, este país, a excepción del Convenio Andrés Bello, se retiró de todos los organismos de integración andina.

De lo anterior, se desprende que a partir de 1970, el proceso de integración fue llegando a otros escenarios, pasando de lo estrictamente económico y financiero, para incursionar en áreas como salud, educación, cultura, ciencia, trabajo, comunicaciones, orden político y jurídico. Mas esta evolución no correspondió a un ordenamiento con base en los desarrollos del proceso, “sino que obedeció, fundamentalmente, a impulsos políticos surgidos en reuniones intergubernamentales que trataron de apoyar y fortalecer la integración andina en otras áreas no cubiertas originariamente por el Acuerdo de Cartagena.

Bien se sabe que el proceso integracionista ha tenido dificultades, tropiezos, que en muchos sectores de nuestras comunidades de la opinión publica existen interrogantes, respecto de sí ha sido benéfica o no la integración.

Se ha mirado la integración desde el punto de vista del Acuerdo de Cartagena, que es la que tiene mas espacio, especialmente en los medios de comunicación social y en los gobiernos. Sus éxitos o fracasos influyen en los demás organismos internacionales a nivel andino. El proceso económico, la propagación industrial conjunta, el arancel externo común, para mencionar solo algunos ejemplos, se han visto seriamente afectados; También ha habido estancamiento y el avance económico del proceso ha estado perturbado, entre otras causas, por la profunda crisis mundial, que ha golpeado seriamente las economías de nuestros países. Además

el incumplimiento de las naciones a cientos de resoluciones y compromisos afecta la integración. Todo esto es manejado de diferentes formas por los medios de comunicación social, especialmente desde el lado negativo y de incredulidad, sosteniendo, en muchos casos, que la integración no sirve. Es así donde salen afectados los demás órganos de integración porque se ha generalizado.

La crisis no se ha manifestado con similares características en los demás mecanismos de integración andina. La Corporación Andina de Fomento y El Fondo Andino de Reservas, han alcanzado logros significativos y poseen solvencia y capacidad operativa. Cabe destacar lo realizado por el convenio Andrés Bello en los campos de la educación, cultura, ciencia y comunicación social. También el Parlamento Andino tiene realizaciones para mostrar. Preocupan, sin embargo, las dificultades que afrontan los convenios Simón Rodríguez y el Hipólito Unanue, así como el órgano jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena, el Tribunal Andino.

La disparidad en el funcionamiento de los instrumentos de la integración determina también un desbalance en el dinamismo que debe tener el proceso.

Las altas esferas gubernamentales, como los presidentes a la cabeza, así como los medios de comunicación social, han hecho énfasis en el análisis de los instrumentos económicos, restando importancia a las actividades sociales, lo que limita ampliar el ámbito de la integración, quizá por desconocimiento de los demás entes que conforman el Sistema Andino de Integración; Tal vez porque, en el caso del Convenio Andrés Bello, falta mayor decisión política para impulsarlo. Es posible que ello suceda porque no ha habido capacidad de convocatoria de los organismos responsables del manejo a nivel nacional del Convenio, especialmente frente a los medios de comunicación, lo que poco saben de él, porque este permanece en arresto domiciliario en los ministerios de educación, limitando que la integración cultural cumpla con sus objetivos de servir a las comunidades de nuestras naciones, para no hablar de si es que a los medios de comunicación no les interesa la integración, la cultura o si es que nos falta emprender la marcha de preparar a nuestros comunicadores sociales y periodistas en estos campos, con el fin, no solamente de escribir y hablar con conocimiento de causa, sino de ganar el espacio que estos temas ameritan.

La integración tiene un nuevo giro: se trata de la inclusión de actividades comunitarias en educación, recursos naturales, turismo, deporte, medio ambiente, servicios, integración fronteriza, ciencia y tecnología y comunicación social, para citar algunas áreas. Mas este giro

requiere de la participación de los sectores sociales, los que deben dejar de ser obstáculos para lograr la plena integración de nuestros países. También requiere de una real y efectiva coordinación internacional a nivel de los instrumentos, que constituyen el proceso de integración subregional, porque no es raro encontrar que tres o cuatro organismos estén trabajando sobre un mismo proyecto, pero sin que los demás lo sepan. Estamos trabajando por la integración, pero no damos el ejemplo de hacerlo a nivel de organizaciones.

Teniendo presente lo anterior la Comunidad Andina se plantea como objetivos, los siguientes:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social.
- Acelerar el crecimiento de los países andinos y la generación de ocupación.
- Facilitar la participación en el proceso de integración regional con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional.
- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.
- Definir políticas sociales orientadas a la elevación de la calidad de vida y al mejoramiento del acceso de los diversos grupos sociales de la subregión a los beneficios del desarrollo.

Para alcanzar estos objetivos se emplearán los siguientes mecanismos:

- Un programa de liberalización total del intercambio comercial.
- Un Arancel Externo Común.<sup>86</sup>
- La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes.
- Intensificación del proceso de industrialización subregional.
- Programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial.
- Acciones en el campo de la integración física y fronteriza.
- Programas para el desarrollo científico y tecnológico.

#### **A.- Convenios sociales de integración**

Los Convenios Sociales de Integración que se gestaron en la década de los setenta, en el Acuerdo de Cartagena, constituyen un antecedente importante para el desarrollo económico, social y cultural en nuestros procesos de integración. Estos son: El Convenio Andrés Bello de

---

<sup>86</sup> El arancel externo común, se aprobó mediante la Decisión N° 370, en noviembre de 1994 y entró en vigencia en 1995

integración educativa, científica, tecnológica y cultural; El Convenio Simón Rodríguez de integración socio laboral; y el Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud.

### **1.- El Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica, tecnológica y cultural.**

El Convenio Andrés Bello, tiene el merito de haber institucionalizado las políticas educativas, científicas, tecnológicas y culturales, en este proceso de integración. Fue suscrito en enero de 1970, por los ministros de Educación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Expresaba en sus considerandos, que están consientes que la educación, la ciencia y la cultura, son factores de progresiva renovación de la sociedad, que deben estar orientados a lograr el bienestar material de los pueblos, dentro de un marco de dignidad y justicia social. Esta será una idea que va a marcar todo el quehacer del Convenio Andrés Bello.

La dimensión humana del desarrollo, ha sido una prioridad desde sus inicios, y la adhesión de España en 1990, se tradujo en un nuevo Tratado, en el que de acuerdo a sus disposiciones legales, los ministros de Educación, al fijar la política de la organización deberán tener presente:

- 1.- Los cambios que se observan en las relaciones internacionales, en el campo de educación, ciencia, tecnología y cultura, con un énfasis en la integración regional y
- 2.- La dimensión humana del desarrollo.

Toda la programación del Convenio estará orientada en esta dimensión del desarrollo, idea fundamental que se debatió en la Cumbre Mundial del Desarrollo Social (Copenhague, 1995), donde se estableció que la principal prioridad la constituye el ser humano, como centro y finalidad de los proyectos de desarrollo. El Convenio Andrés Bello se anticipó a incorporar esta dimensión del desarrollo en su articulado.

La reducción de la pobreza fue uno de los temas centrales del debate en la Cumbre del Desarrollo Social, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se pronunció por adoptar políticas que persigan a la vez, el crecimiento económico y la equidad en ayuda de los más pobres. Además, la lucha contra la pobreza está ligada a la integración social. En este aspecto el tema de la mujer adquiere una connotación especial, porque su participación implica una igualdad de hecho, tanto de oportunidades como opciones.

El Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo, Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI, que elaboró la Comisión de las Comunidades Europeas en septiembre de 1993,



en los preparativos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, tuvo el mérito de lograr incorporar en el Tratado de Ámsterdam, un capítulo especial sobre el empleo y disposiciones sobre género, que se amplían y complementan en el Tratado de Niza, vigente desde febrero del año 2003 (Título VII, empleo).

Como se señaló en el libro Blanco antes citado, para reducir la pobreza, lograr la integración social y la expansión del empleo productivo- como medidas para eliminarla-se requiere de una economía solidaria que desarrolle mecanismos colectivos de solidaridad. La renovación del modelo europeo de sociedad, pasa por una solidaridad menos pasiva y más activa, en primer lugar entre los que tiene trabajo y los que no lo tienen. Se propone un Pacto Social Europeo, cuyas modalidades se adaptarían a las particularidades de cada país y de cada empresa.

La solidaridad entre hombres y mujeres, permite conciliar mejor la vida profesional y familiar. También se debe prestar mayor atención a la actividad femenina en el desarrollo de los recursos humanos. Además, debe existir una solidaridad entre las regiones más prosperas y las pobres. El fortalecimiento de la cohesión económica y social, es hoy en día uno de los objetivos más importantes de la Unión Europea, según el Tratado de Ámsterdam.

La prioridad de acción al servicio del empleo en el proceso de integración europea, ha sido la educación y la capacitación de la mano de obra a lo largo de la vida laboral.

Para los europeos, la propuesta de una educación a lo largo de toda la vida se convierte así, en el gran designio al que habría que convocar a las comunidades educadoras nacionales sobre la base de los activos con los que ya cuentan, y en todos los países se debe lograr un perfeccionamiento profesional accesible para todos. La política de formación profesional, que ha venido elaborando la Comunidad Europea desde el Tratado de Roma, constituye para nuestra región uno de los mayores desafíos, tal como en Europa, algún día esta política deberá incorporarse en nuestros tratados de integración.

### **1.1.- El Convenio Andrés Bello, la integración y la comunicación social.**

Cuando se suscribió el Convenio Andrés Bello en Bogotá, el 31 de enero de 1970, las altas partes contratantes acordaron estimular a los medios de comunicación social de cada país, para incrementar la información sobre los demás países del área e intensifiquen la cooperación entre ellos para el oportuno intercambio de informaciones.

También acordaron dedicar preferente atención al uso de los medios de comunicación social, en razón de su influencia educativa, y promover la coproducción de programas audiovisuales, con el propósito de asegurar una sana formación y recreación del pueblo y preservar los valores éticos y culturales.

Para el cumplimiento de estos dos propósitos, el Convenio Andrés Bello, el más fiel representante del proceso de integración latinoamericana y en el cual están radicadas las esperanzas de unidad, ha logrado avanzar en la difusión de los valores culturales de los países que lo integran.

La producción de la serie de televisión Expedición Andina, con 230 programas sobre cultura, medio ambiente, ciencia, desarrollo social y temas para niños, ha venido fortaleciendo la integración. Pero necesitamos mas capacidad de movilización y negociación por parte de las Secretarías Nacionales del Convenio para colocar este producto, el que por su calidad y contenido- que es con lo que se puede competir- es emitido en Estados Unidos, Costa Rica y México, firmando, además, el acuerdo de miembro con la Universidad Internacional de Radio y Televisión, URTI, con sede en Paris, lo que permite que en Europa haya una imagen diferente de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, en relación con la que las agendas internacionales presentan de nosotros. Pertenecemos al sistema de la Unión Latinoamericana y del Caribe de Radio y Televisión, Ulcra.

La producción de televisión también se utiliza en el proceso enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, requerimos mas espacio en ese 28%, que representa la televisión de los países del Convenio a nivel latinoamericano y del Caribe.

La experiencia en radio es positiva. Un total de 187 emisoras en los siete países latinoamericanos del Convenio emiten, una vez por semana, el programa Expedición Cultural. Se trata de una radio revista ágil e interesante. Necesitamos llegar a más oyentes y por ello requerimos del aporte de mayor número de emisoras. El área Andina posee el 30% de radio en Latinoamérica, siendo la de mayor concentración como grupo de países.

En lo que respecta a los diarios, se trabaja en la actualización del responsable de los temas de la ciencia, la cultura y la integración. Buscamos con los propietarios de este sector de la comunicación que haya mejor tratamiento para la noticia cultural. Abrigamos la esperanza que la información que tiene que ver con el bienestar del pueblo le gane espacio al síndrome de la doble SS: Sensacionalismo y sexo.

Los países del Convenio Andes Bello, representan un potencial del 39% de los diarios que existen en Latinoamérica. La integración y la cultura merecen mas atención en los diarios y revistas.

Los anteriores son ejemplos de cómo la Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, ha logrado vincular a los medios de comunicación, con el proceso de integración cultural.

El Convenio Andrés Bello, cumplió 36 años en enero de 2006. Se ha convertido en el organismo más ágil de América Latina, destinado a favorecer la integración. Lo hecho hasta el momento es mucho. Pero ya es obra hecha.

Hacia el mañana los desafíos de un mundo que se abre entre grandes promesas e inquietantes desafíos al siglo XXI determinarán, sin duda alguna, las respuestas más convenientes del convenio Andrés Bello.

La integración de nuestros pueblos en una vigorosa comunidad de naciones, que sin menoscabo de la identidad de cada una, sea para todas ellas la mejor garantía de su soberanía, prosperidad y supervivencia, es uno de los grandes ideales del Convenio y de Latinoamérica. Tal vez sea el mas grande.

La integración sólo es posible en el encuentro, en el dialogo, como este que hoy iniciamos. Se hace necesario, en consecuencia, emprender o profundizar el diálogo, no solamente entre los entes responsables de la economía, la política o las organizaciones sociales, sino entre los pueblos como creadores y depositarios de sus culturas. Es aquí donde el periodismo debe tener proyecto de país y de subregión.

Se ha hablado mucho de integración cultural. Y se ha reconocido que la integración económica, social y política nunca será realidad si no se alcanza, previa o simultáneamente, la integración cultural. Por esa realidad viene trabajando el Convenio Andrés Bello, siendo uno de los mecanismos para llegar a ella, los encuentros con los trabajadores de la cultura.

## **2.- El Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud.**

El convenio es una institución de integración subregional, cuyo objetivo es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los Países Miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos.

Coordina acciones destinadas a mejorar el nivel de salud de sus Países Miembros, dando prioridad a los mecanismos de cooperación que facilitan el desarrollo de sistemas y

metodologías subregionales. Coordina igualmente con otros órganos regionales o subregionales e internacionales las medidas destinadas al mismo fin.

Las acciones del Convenio Hipólito Unanue (CONHU), que antes estaban dispersas, han sido focalizadas en un solo gran proyecto: Fronteras Saludables, de conformidad con el programa de relanzamiento y modernización de este mecanismo subregional en salud, que viene desarrollando la Secretaría Ejecutiva desde el 2 de enero de 1997.

La ejecución de las acciones en el campo de salud las realiza el Convenio por medio de los siguientes órganos: la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina, el Comité de Coordinación, la Secretaría Ejecutiva.

**La Reunión de Ministros de Salud (REMSAA)**, órgano máximo del Convenio, determina la política general y establece las prioridades para la consecución de los objetivos del Convenio y adopta, por medio de resoluciones y acuerdos, acciones y programas que se ejecutan en forma conjunta o mediante tareas específicas asignadas a cada País Miembro.

**El Comité de Coordinación** es el órgano técnico del Convenio, constituido por representantes de cada uno de los países signatarios. Su función es programar y coordinar acciones para dar cumplimiento a las recomendaciones y resoluciones de la REMSAA y presentar a ésta informes evaluativos sobre los logros alcanzados.

**La Secretaría Ejecutiva** es el órgano operativo del Convenio y tiene su sede en Lima, Perú, que está a cargo de un funcionario designado por la REMSAA. La Secretaría tiene a su cargo la ejecución de las políticas, planes y programas señalados en las reuniones de los Ministros de Salud. Prepara las reuniones de los órganos del Convenio. Sirve de órgano de enlace con organismos internacionales y regionales y con gobiernos de los países que no pertenecen a la región.

El Convenio Hipólito Unanue, denominado como tal en homenaje al médico, político y estadista peruano del mismo nombre, nacido el 13 de agosto de 1755 en la ciudad de Arica, en ese entonces territorio peruano, fue suscrito en Quito en 1973, precedido por una declaración de Propósitos de Asistencia recíproca, donde se enfatizan los problemas fronterizos en salud, vinculados con las enfermedades transmisibles y las migraciones poblacionales, además de la desnutrición, saneamiento ambiental, protección materno infantil, etcétera. Sin embargo, y a pesar de contar con órganos capaces de llevar adelante dicho esfuerzo, este ha tenido la misma suerte que el Convenio Simón Rodríguez, al no haber progresado como se esperaba. La humanidad está sufriendo con la aparición de nuevas enfermedades devastadoras como el VIH/

SIDA y otras; ello nos hace pensar en la necesidad urgente de aunar esfuerzos para revitalizar estos convenios.

Ante la necesidad de complementar los esfuerzos integracionistas en los campos económico y comercial con acciones en el ámbito de salud, se realizó en diciembre de 1971, en Lima, Perú, la Primera Reunión de Ministros de Salud del Área Andina, con la presencia de los Titulares de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

En dicha ocasión, los ministros suscribieron un Convenio de Cooperación en Salud de los Países del Área Andina, el que fue completado y perfeccionado en noviembre de 1994, con un Protocolo Adicional suscrito en Caracas, Venezuela, que crea una Secretaría Ejecutiva con sede fija, consagra los compromisos financieros de los países miembros y otorga capacidad jurídica al Convenio.

¿Cómo se adecuara al sistema andino de integración?

Por disposición de los Ministros de Salud del Área Andina se están desarrollando acciones para adecuar los objetivos y estructuras del CONHU al Sistema Andino de Integración, para "optimizar su rol de coordinador o armonizador de las políticas de integración en salud del área andina".

A este objetivo está dirigido el programa de relanzamiento y modernización que viene llevando adelante la Secretaría Ejecutiva.

### **3.- El Convenio Simón Rodríguez de integración socio laboral**

El Convenio Simón Rodríguez es una institución del Sistema de carácter intergubernamental, cuya finalidad es promover la integración socio -laboral de la Comunidad Andina. Tiene sede en Quito, Ecuador.

Su objetivo es concretar la participación de los Ministerios de Trabajo de los Países Miembros en los aspectos socio -laborales de la integración.

Está encargado de armonizar las normas jurídicas laborales y de seguridad social; coordinar las políticas para atenuar los problemas del desempleo, subempleo, seguridad social y formación laboral y promover la participación de los trabajadores y empleadores en la integración subregional.

Los órganos encargados de velar por el cumplimiento y aplicación de este Convenio son:

1. **La Conferencia de Ministros de Trabajo:** es el órgano máximo del Convenio, integrado por los titulares de Trabajo de los Países Miembros y sus respectivos representantes debidamente acreditados.

2. **La Comisión de Delegados:** es el órgano técnico auxiliar del Convenio, constituido por un representante personal de cada Ministro. Se debe reunir dos veces al año.

3. **La Secretaría de Coordinación:** es el órgano permanente del Convenio, con sede en Quito, Ecuador, dirigida por un Secretario Ejecutivo designado por la Conferencia de Ministros por tres años.

4. **Las Comisiones Andinas:** tienen la misión de apoyar a la Secretaría de Coordinación dentro de su ámbito de competencia. Están ubicadas de la siguiente manera:

-Seguridad social en Lima,

-Formación profesional en Bogotá,

-Empleo en Caracas,

-Promoción e integración cooperativa en La Paz.

En abril de 1973, se realizó en Quito la I Conferencia de los Ministros de Trabajo de los Países Miembros del Grupo Andino, donde se establecieron las bases de la integración sociolaboral andina. Luego, el 26 de octubre de 1973, en la II Reunión de Ministros celebrada en Caracas, se suscribió el Convenio Simón Rodríguez.

En la IV Reunión Ordinaria de la Conferencia de Ministros, efectuada en Cartagena de Indias, en mayo de 1976, se adoptó el Protocolo Adicional del Convenio Simón Rodríguez, que lo elevó a la categoría de Organismo Internacional.

En la década del setenta, este Convenio tuvo gran dinamismo. Así llegó a aprobar los Instrumentos Andinos de Seguridad Social y de Migraciones Laborales mediante las Decisiones 113 y 116, respectivamente. Asimismo, efectuó estudios comparados de las legislaciones de trabajo y de seguridad social y un documento sobre la Situación Ocupacional en los Países Andinos.

Sin embargo, el desenvolvimiento del Convenio Simón Rodríguez se hizo cada vez más difícil y en 1983 los ministros tomaron la decisión de que su actividad se suspendiera.

En la Reunión Presidencial de Galápagos, los Mandatarios apoyaron la reactivación del Convenio y manifestaron su complacencia por los resultados obtenidos en la VIII Conferencia de Ministros de Trabajo del Área Andina realizada en Quito, el 27 de noviembre de 1989.

En la reunión de La Paz, celebrada en diciembre de 1990, los Presidentes dieron instrucciones para que en una Reunión de Ministros de Trabajo del Grupo Andino se evalúe un plan mínimo de acción para su reactivación, lo que todavía no se ha realizado.

Por último, en la Cumbre de Trujillo, efectuada en marzo de 1996, los Presidentes emitieron una Directriz en la que resaltan la importancia de actualizar los objetivos y reforzar a los Convenios, entre los cuales mencionan al Convenio Simón Rodríguez, a fin de adaptarlos al Sistema Andino de Integración.

Uno de los mayores éxitos del Convenio Simón Rodríguez, fue lograr aprobar una decisión sobre migración laboral, para incorporar a los trabajadores y empleadores en el proceso de integración, y otra sobre seguridad social. Sin embargo y aunque estos instrumentos recogían las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los países andinos no las incorporaron en sus ordenamientos jurídicos internos, por lo que dichas recomendaciones siguen siendo una tarea pendiente, si consideramos que dicho Convenio es un órgano del Sistema Andino de Integración.

En materia laboral, Chile y Argentina, ofrecen un ejemplo importante de citar: en 1971 iniciaron una cooperación en lo laboral y seguridad social que perdura hasta nuestros días.

En la institucionalidad de la Comunidad Andina, se contemplan como órganos del Sistema Andino, el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral, que antes habían formado parte del Consejo Asesor Económico Social, establecido en el Acuerdo de Cartagena. No obstante, habría sido mucho mejor otorgarle una sede permanente al Consejo Asesor Económico Social, para fomentar el diálogo social. Este es otro tema pendiente en los procesos de integración de América Latina.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Santa Cruz de la Sierra (enero de 1996), en la Declaración que suscribieron los ministros, se planteó la necesidad de reorientar la estrategia comunitaria y actualizar los mecanismos institucionales a las nuevas realidades. También se señaló la necesidad de avanzar para dar una solución urgente a los problemas sociales y la protección medioambiental, en función del desarrollo sostenible. El Consejo Andino, ha hecho énfasis en: “la importancia de trabajar conjuntamente hacia la coordinación de una política social comunitaria en los campos de educación, salud, empleo y vivienda; estos temas fueron prioritarios en la Cumbre Mundial de desarrollo Social.

#### **4.-Programa “José Celestino Mutis” sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente.<sup>87</sup>**

LA COMISION DEL ACUERDO DE CARTAGENA, reunida en la ciudad de Caracas, el 25 de julio de 1983, Año del Bicentenario del Nacimiento del Libertador Simón Bolívar, que lo es también de la primera expedición botánica en Colombia, dirigida por el sabio naturalista José Celestino Mutis, teniendo presente la recomendación que la Quinta Reunión de Ministros de Agricultura, hiciera a los Presidentes de los Países Miembros, respecto de la adopción de un convenio sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente en la subregión, con base en lo dispuesto por el Capítulo VII del Acuerdo y sobre la base, que es necesario adelantar iniciativas de carácter fundamental para el ejercicio de la soberanía y la independencia de los Países Miembros y especialmente para que sus habitantes puedan ejercer el derecho a la alimentación en condiciones cónsonas con la dignidad humana; Que la producción agropecuaria es altamente vulnerable y dependiente de los elementos naturales, lo cual se evidencia por las situaciones de emergencia vividas por algunos Países Miembros a consecuencia de los desastres naturales; Que la crisis alimentaria en los Países Miembros guarda estrecha relación con las limitaciones para el financiamiento del desarrollo agropecuario, especialmente por el reducido acceso a las fuentes disponibles y por las condiciones onerosas de dichos recursos en los mercados internacionales; Que la demanda alimentaria de la subregión supera su producción de alimentos y que tal situación tiende a agravarse y repercute negativamente en su grado de autosuficiencia; Que para la atención de la demanda creciente de productos alimentarios básicos, la subregión recurre a fuentes externas de abastecimiento, en proporciones cada vez mayores; Que los Países Miembros tienen el potencial agropecuario para satisfacer las necesidades de abastecimiento a través de un aumento en la producción y del intercambio ordenado de productos del sector; Que la prioridad que debe darse a la seguridad alimentaria de la subregión requiere la formulación de políticas en el campo de la producción, almacenamiento, distribución, comercialización de alimentos e insumos y la investigación y transferencia tecnológica que aseguren a sus pobladores el abastecimiento y consumo de su dieta básica en cualquier circunstancia; Que es conveniente armonizar el uso agropecuario y la preservación del medio

---

<sup>87</sup> Este Programa ha sido aprobado mediante la Decisión 182 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.



ambiente, base y soporte del acontecer humano, y conservar el potencial de los recursos naturales renovables; Que es importante la investigación del medio ambiente, del uso racional de los recursos y de las medidas conservacionistas, especialmente de aquellas áreas que han sido o pueden ser afectadas por la expansión de las fronteras agrícolas en las reservas forestales y en las cuencas, patrimonio de las generaciones actuales y futuras; Que es importante desarrollar un sistema, planes, estrategias y acciones para alcanzar los objetivos de la seguridad alimentaria de la subregión, que propicien un mayor grado de autosuficiencia, decidió Crear el Sistema Andino "JOSE CELESTINO MUTIS" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, definido como el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecnología, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos.

Se organizará también un Programa conjunto de Investigación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria y se desarrollarán acciones coordinadas que favorezcan el uso y el manejo racional de los recursos naturales.

Se establecieron como objetivos del sistema:

- a) Incrementar la producción y la productividad agropecuarias, especialmente en los renglones de cereales, oleaginosos y leguminosos, raíces y tubérculos, carne, huevos, leche y sus derivados y semillas mejoradas;
- b) Garantizar el abastecimiento suficiente y oportuno de los productos prioritarios de la dieta básica y asegurar la capacidad adquisitiva para alcanzar niveles de consumo acordes con los requerimientos nutricionales de todos los estratos socioeconómicos de la población andina;
- c) Mejorar la relación entre los patrones de consumo de cada País Miembro y su respectivo potencial agropecuario;
- d) Estimular y facilitar el comercio intrasubregional de alimentos básicos, para lo cual deberán mejorarse los canales de distribución y el transporte, así como perfeccionarse los mecanismos bajo los cuales se desarrolla. Para ello se otorgarán y mantendrán preferencias en el abastecimiento de alimentos e insumos agropecuarios provenientes de la subregión;
- e) Promover el desarrollo agroindustrial en función del abastecimiento de productos prioritarios;
- f) Fortalecer los sistemas nacionales de almacenamiento;
- g) Intercambiar experiencias e información y complementar los esfuerzos regionales en materia de seguridad alimentaria;

- h) Aprovechar las capacidades existentes en la subregión con respecto a la formación de recursos humanos en el área de la agricultura y la alimentación, así como de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria;
- i) Adecuar las experiencias científicas y tecnológicas foráneas y fomentar el desarrollo de tecnologías propias, de acuerdo con las características de la subregión;
- j) Adoptar criterios comunes y posiciones conjuntas en los temas vinculados a la crisis económica internacional, fundamentalmente en el comercio internacional de los productos básicos;
- k) Fortalecer los mecanismos subregionales de financiamiento en beneficio de las actividades previstas en el Sistema;
- l) Promover políticas y acciones conjuntas para el aprovechamiento y conservación de los recursos hidrobiológicos, forestales y naturales conexos.

Los países miembros se comprometieron a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, como condición necesaria para la instrumentación del Sistema Andino que prevé esta Decisión. Para ello cada país miembro:

- a) Evaluará su situación alimentaria, con el fin de definir las acciones por seguir a corto, mediano y largo plazo;
- b) Establecerá la debida coordinación entre los distintos órganos nacionales vinculados al sistema nacional de seguridad alimentaria y la estructura sectorial agrícola.

Para alcanzar los objetivos de producción previstos en el Sistema, los Países Miembros emprenderán las siguientes acciones:

- a) Formular y ejecutar planes y proyectos específicos de integración agropecuaria orientados a incrementar la producción de los alimentos básicos a través de aumentos en la productividad y expansión de la frontera agrícola;
- b) Concertar estrategias y acciones conjuntas entre los sectores público y privado de los Países Miembros con los órganos del Acuerdo, orientadas a estimular la producción de alimentos en los rubros que se consideran prioritarios;
- c) Desarrollar proyectos agroindustriales encaminados a una debida articulación entre la producción agropecuaria y la industrial, en función de los requerimientos nutricionales de la población;
- d) Instrumentar programas de intercambio recíproco de experiencias desarrolladas por los Países Miembros en materia de producción, industria alimentaria e insumos básicos para la agricultura;

e) Promover la creación de empresas multinacionales andinas de producción agropecuaria y agroindustrial.

Para garantizar un adecuado abastecimiento de alimentos y atender las necesidades derivadas de desastres naturales o situaciones de emergencia se establecieron como mecanismos los siguientes:

- a) Un sistema de información que permita vigilar continuamente el balance alimentario de los países y de la subregión, orientado a evaluar el nivel de las reservas y establecer los requerimientos inmediatos de intercambio;
- b) Un esquema de financiamiento que contribuya a aliviar las restricciones financieras que enfrente cualquier País Miembro en situaciones de emergencia;
- c) El mantenimiento de reservas nacionales coordinadas a nivel subregional que contribuyan a la seguridad alimentaria;
- d) El fortalecimiento de la infraestructura nacional de silos, almacenes y depósitos de productos agropecuarios.

Se estableció que los Países Miembros promoverán con los organismos financieros subregionales andinos, la canalización de recursos suficientes orientados hacia las actividades de agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente que garanticen el cumplimiento de los objetivos previstos en esta Decisión.

Además los Ministros de Agricultura de los Países Miembros realizarán gestiones ante los organismos internacionales de financiamiento, con el propósito de apoyar la obtención de los recursos necesarios para los programas y acciones señaladas en la presente Decisión.

Se estableció en el acuerdo, que corresponderá a la Reunión de Ministros de Agricultura la formulación de la política general de ejecución del Sistema a que se refiere esta Decisión y la adopción de las providencias necesarias para ello. Su funcionamiento se regirá por lo establecido en la Decisión 121.

Para la adopción de medidas específicas relacionadas con el Sistema a que se refiere la presente Decisión y cuando corresponda, la Comisión podrá celebrar Períodos de Sesiones Extraordinarias con la participación de los Ministros de Agricultura como representantes plenipotenciarios acreditados para el efecto por los Gobiernos de los Países Miembros.

La Junta prestará apoyo técnico y presentará propuestas, estudios o evaluaciones que coadyuven al desarrollo del Sistema.

El Consejo Agropecuario se regirá en su funcionamiento por lo establecido en las Decisiones 22 y 76 de la Comisión y estará integrado por representantes de alto nivel de los Ministerios de Agricultura de los Países Miembros. Sus funciones principales serán:

- a) Asesorar a los órganos del Acuerdo y a los Ministros de Agricultura en la armonización y coordinación de las políticas nacionales, preparación de los programas y acciones conjuntas en el sector agropecuario y, en particular, en el área del Sistema "José Celestino Mutis";
- b) Cooperar en las actividades relacionadas con la aplicación de la presente Decisión y la evaluación de su funcionamiento.

Los Países Miembros, a través de los Ministerios de Agricultura y los Organismos de Enlace, coordinarán todo lo concerniente a la ejecución de las actividades relacionadas con esta Decisión.

## **B.-Cohesión Social en La Comunidad Andina de Naciones.**

Al cumplir en 1999 tres décadas de vida azarosa, la Comunidad Andina de Naciones asumió el compromiso de conformar un mercado común subregional hasta fines del año 2005, hecho que hasta el presente se desarrolla principalmente en el ámbito comercial, con la decisión presidencial de conformar el mercado común. Sin embargo, la integración andina tiene ante sí un conjunto de temas y asuntos mucho más importantes, muchos de los cuales son de naturaleza social; tienen relación con el trabajo, la libertad de movimiento y residencia de las personas dentro del espacio subregional latinoamericano, con el reconocimiento recíproco de títulos profesionales y con los sistemas educativos, con las jubilaciones, con la salud, la pobreza, la exclusión y la iniquidad social, asuntos que deberán ser abordados si la meta de constituir un mercado común andino ha de trascender el plano de la retórica. Esta ampliación del campo temático de la integración, por otra parte, afectará a un espectro mayor de sectores sociales que en el pasado y, consecuentemente, requerirá niveles de compromiso y la efectiva participación de todos los actores de la sociedad.

La conformación de un mercado común, no es el único desafío que enfrentan los países andinos en el futuro inmediato. El proceso de globalización que vivimos hoy, obliga a mejorar sustancialmente la competitividad de nuestras economías y sociedades, a fin de lograr una inserción pro-activa en la economía mundial y evitar nuestra definitiva marginación del progreso técnico, económico y social. Para alcanzar ese propósito, naciones y economías pequeñas como

las de América Latina, y aún economías considerablemente más grandes, como las europeas, de Estados Unidos y muchas asiáticas, no tienen mejor opción que la de integrar sus procesos tecnológicos, productivos y comerciales para, de manera conjunta, superar las dificultades y desafíos que impone una economía mundial altamente compleja, caracterizada por relaciones de poder asimétricas. Así, inserción competitiva e integración van de la mano, y hasta puede afirmarse que la segunda es condición de la primera. Por otra parte, no debe olvidarse que la competitividad es sistémica y que, por tanto, necesita, entre otras cosas, una educación y capacitación pertinentes y de buen nivel, colaboración entre los agentes productivos y, en general, hombres y mujeres sanos y mentalmente despiertos, con capacidad creativa y flexibilidad en su desempeño. Comprende, pues, aspectos sociales de igual o mayor importancia que los de naturaleza netamente económica o técnica.

La ampliación de la agenda integracionista, junto con el imperativo de volver más competitivas a las economías andinas, obliga pues a considerar seriamente dimensiones sociales de la integración antes casi olvidadas, incluyendo entre éstas la participación ciudadana. No es dable esperar que la participación se fortifique si la población en su conjunto no percibe al proceso de integración, y a la inserción en la economía global que lo acompaña, como pertinente y de relevancia directa para sus vidas y desarrollo personal. Simultáneamente, es poco probable que el proceso de integración responda a las necesidades de las mayorías, si éstas no asumen un rol más activo en su evolución. Por ello participación ciudadana y pertinencia deben ser vistos como mutuamente condicionantes y complementarios.

El desafío de impulsar una *Agenda Social*, que comprenda también la participación ciudadana en el proceso de integración se convierte, así, en un objetivo prioritario del proceso de integración andina, tal como insistentemente lo han señalado los presidentes y otras autoridades andinas, así como sectores representativos de la sociedad civil. Es así como recientemente, en su reunión de Valencia, Venezuela, de los días 23 y 24 del año 2006, los presidentes andinos ratificaron su decisión de impulsar la *Agenda Social* de la integración mediante un Plan Integrado de Desarrollo Social, a ser adoptado este año por los cinco países para su ejecución en el futuro inmediato. Al adoptar la *Agenda Social* y disponer la confección de un programa de acciones específicas para concretarla, el Consejo Presidencial Andino ha tomado una decisión de trascendencia para nuestro proceso integracionista, que las autoridades nacionales y comunitarias, amén de los actores sociales de los cinco países, están llamados a concretar si esta

decisión presidencial ha de trascender el ámbito de las buenas intenciones y convertirse en un nuevo impulso y hasta un golpe de timón para la integración subregional.

### **1.-La dimensión social de la integración y del mercado común**

La clara identificación de la dimensión social de la integración es todavía, a diferencia de la experiencia en la Comunidad Europea, es un terreno pobremente explorado en América Latina. En el ámbito subregional andino, si bien el Acuerdo de Cartagena contempló desde su versión original objetivos de naturaleza social, así como mecanismos e instrumentos para impulsarlos, en la práctica la atención ha estado concentrada en otras dimensiones, especialmente en la esfera económica. Pero a partir de la década de 1990 las autoridades andinas, se han visto forzadas a prestar una atención cada vez mayor a la dimensión social de la integración, tanto por las implicaciones sociales de las nuevas metas propuestas en materia de integración económica, como por la necesidad de ampliar la base de apoyo social y político del proceso.

Es conveniente destacar al menos tres principios generales que deberían informar la creación de una agenda social de la integración en nuestros países, sobre todo a partir de la decisión presidencial de acelerar la construcción de un Mercado Común en América Latina.

El primero es que los fines sociales de la integración deberán explicitarse y buscarse por sí mismos, ya que la convergencia de los objetivos de integración y el progreso social de los pueblos, seguramente no será espontánea, al menos al corto plazo. No obstante, predomina todavía en los Estados andinos una visión sectorial y residual de lo social, que ha significado relegar esta dimensión del desarrollo, a un segundo plano frente a duras realidades financieras y limitaciones presupuestarias. Ello sin duda se refleja en el ámbito de la integración que es un proyecto, de por sí, predominantemente económico y comercial. Por otra parte, en vista de la decreciente relación funcional entre crecimiento económico y generación de empleo como consecuencia de la actual revolución técnica y productiva, ahora menos que nunca cabe esperar que mejore la deteriorada situación social de nuestros pueblos como consecuencia espontánea de una hipotética reactivación económica, así llegara a ser significativa la contribución de la integración a esa reactivación.

Un segundo principio a destacar es que la integración debe contribuir al desarrollo armónico de nuestros países, lo que significa que deberá ayudar a conformar gradualmente un

espacio subregional socialmente cohesionado, sin grandes disparidades en los niveles de vida y las perspectivas de progreso social y económico entre países y regiones. Es verdad, como lo hemos señalado al inicio del párrafo, que el Acuerdo de Cartagena contempla un tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador, los dos países de menor desarrollo relativo en la subregión, pero nada significativo se ha avanzado en este campo y, por otra parte, la provisión aludida nada contempla con relación a regiones menos desarrolladas al interior de cualesquiera de los cinco países.

Un tercer principio a destacar, es que la integración debería garantizar un efecto neto socialmente positivo de todas las medidas o los avances de carácter económico y comercial del proceso integracionista. Es importante destacar este principio, porque no puede desconocerse que la apertura comercial, fruto de la integración de mercados nacionales, conlleva frecuentemente una significativa reestructuración del aparato productivo, en que empresas, sectores y hasta regiones enteras de un país verán expandirse su producción, mientras que otros, por el contrario, sufrirán una contracción por debilidad competitiva. De esta manera, la reestructuración productiva que inevitablemente acompaña a un proceso de integración, con frecuencia habrá de generar tanto beneficios como costos sociales, y la conducción socialmente responsable de un proceso de integración debe poder evaluar anticipadamente estos efectos, y ejecutar oportunamente las acciones requeridas para evitar, atenuar o compensar los negativos, y potenciar los positivos.

Sin relegar estos principios generales al olvido, durante los próximos años de construcción del mercado común, habrá que encarar una serie de importantes asuntos prácticos de naturaleza social, sin los cuales la meta propuesta por los presidentes no será viable. Será fundamental cuidar de que, al momento de elaborar y ejecutar los proyectos que permitan avanzar en esos asuntos, los principios antes enunciados no se pierdan de vista. Es ésta una razón de peso, entre otras, para que la participación organizada de la sociedad se torne indispensable si ha de imprimírsele una dirección apropiada a las etapas superiores del proceso de integración andino.

Antes de entrar en materia, cabe todavía dejar sentada aquí una nota de cauto realismo. La agenda social de la integración, no es la sumatoria de las agendas o políticas sociales de los Países Miembros. En otras palabras, mientras la subregión Andina no sea un espacio políticamente unificado, como lo es en la Comunidad Europea, la política social en América Latina seguirá estructurándose dentro de parámetros estrictamente nacionales. El ámbito

comunitario de intervención es, y por mucho tiempo continuará siéndolo, sumamente limitado. Dicho esto en homenaje a la realidad y al pragmatismo, conviene también dejar señalado el camino hacia la utopía realizable. La integración es, a no dudarlo, un proceso de cesión de soberanía nacional para depositarla en instancias y organismos supranacionales. Lo observamos en Europa donde, por citar solamente un ejemplo muy visible, ya se cuenta con una moneda única, y se camina rápidamente hacia una única política monetaria. En el ámbito andino está planteada desde hace pocos años la coordinación de políticas económicas, y está también en la mira la adopción de una política externa común frente al mundo extra andino. El ámbito social, es seguramente aún más complejo que los dos antes citados, porque son mucho más numerosos los actores, y los intereses contrapuestos, y posiblemente más agudas y políticamente sensibles las disparidades entre grupos humanos al interior de cada país, y entre las cinco sociedades nacionales. Sin embargo, así como la cohesión social del espacio integrado, sigue constituyendo una meta legítima del proceso de integración, así también habrá de serlo su corolario: una política social unificada y eficaz.

## **2.-Libre circulación y residencia**

Un primer asunto práctico que habrá que resolver paralelamente al proceso de conformación del mercado común, es el de la libre circulación y residencia de profesionales, estudiantes y trabajadores dentro del espacio subregional. Si bien los presidentes andinos han expresado en varias oportunidades su voluntad de avanzar en este campo, y han propuesto medidas concretas para aproximarse gradualmente a ese objetivo, la decisión de conformar un mercado común, obliga a acelerar el tratamiento y resolución del tema. En el área andina existen actualmente corrientes migratorias entre Colombia y Venezuela, de Colombia y Perú hacia el Ecuador, de Ecuador a Venezuela, y de Bolivia hacia el Perú. Estos flujos, todavía poco importantes cuantitativamente en relación a la población de los cinco países, podrían llegar a generar un impacto económico desequilibrante cuando se produzca una mayor apertura a la circulación de personas. Una política comunitaria adecuada sobre la materia deberá basarse en una cuidadosa evaluación de las implicaciones sociales y económicas que podría conllevar un movimiento migratorio masivo entre cualquiera de los Países Miembros.

En una primera aproximación, convendrá distinguir al menos cinco categorías de migrantes, cada una de las cuales plantea problemas específicos: a) trabajadores de calificación



baja o media, b) gerentes, ejecutivos y miembros de la alta dirección de empresas, c) profesionales independientes de formación universitaria, d) científicos, investigadores, académicos de alto nivel, etc. y e) estudiantes de distintos niveles.

Así, por ejemplo, los primeros enfrentan problemas relacionados con "la validez en el lugar de destino de los derechos adquiridos en el lugar de origen, o con la posibilidad de reconvertir tales derechos para incorporarse a los vigentes en el lugar de destino": derechos previsionales, acceso a la salud y educación, etc., asuntos que para las demás categorías de migrantes, serán resueltos fundamentalmente por el mercado. La asimetría existente en los regímenes previsionales y de seguridad social, de salud y de educación, derechos sindicales, etc. entre los cinco países, vuelve particularmente difícil esta tarea, si bien la penuria financiera que aqueja a estos sistemas en los países andinos y la situación de alto desempleo y subempleo que los caracteriza constituyen, sin duda, los principales obstáculos que habrá que vencer. Por eso cabe imaginar un proceso de acercamiento gradual que progresivamente lleve a una normativa común andina en esas materias, aunque no debe perderse de vista que los plazos se acortan aceleradamente si ha de cumplirse la meta de conformar el mercado común hasta finales del 2005.

A más largo plazo, seguramente se irá perfilando la realidad de un mercado de trabajo subregional crecientemente integrado, como consecuencia de la mayor interrelación productiva entre nuestros países. Y la efectiva circulación y libertad de residencia de las personas en el espacio comunitario se convertirá, cada vez más, en una característica de ese mercado integrado. Pero por la complejidad del problema y el contexto de débil crecimiento económico y alto desempleo antes señalado, una política migratoria andina compatible con estas características no podrá implantarse plenamente y de una sola vez, sino que deberá tender a una liberalización progresiva de las actuales restricciones a la libre circulación y residencia de personas, de manera paralela a la puesta en vigor de otras medidas y políticas sociales comunitarias y, sobre todo, nacionales, que apunten efectivamente hacia un mejoramiento sustantivo de los niveles de ingresos y condiciones de vida de nuestros pueblos.

La movilidad subregional de la fuerza laboral y las políticas migratorias, así como la progresiva armonización y homologación de la legislación laboral y de seguridad social que demandan, fue tratado de manera explícita por los presidentes andinos, por primera vez, en su reunión de Caracas de mayo de 1991, ocasión en que se dispuso el establecimiento de bases para un Convenio Andino de Seguridad Social, y se tomó la decisión de crear una Tarjeta Andina de

Seguridad Social. En el X Consejo Presidencial, reunido en Guayaquil en abril de 1998, la preocupación sobre la movilidad de los trabajadores y sus implicaciones cobró nuevamente actualidad, lo cual con seguridad responde a que en ese Consejo Presidencial se resolvió acelerar la conformación del mercado común para fines del 2005.

Por su parte, las autoridades laborales de los Países Miembros han acordado acciones conjuntas para armonizar sus legislaciones nacionales, y reformar la normativa comunitaria andina pertinente (Decisión 116: "Instrumento Andino de Migración Laboral"), con el fin de "facilitar la movilidad y el derecho de libre establecimiento de empresarios, trabajadores, profesionales, técnicos calificados y turistas dentro del espacio comunitario". Adicionalmente, estas autoridades identificaron algunos instrumentos específicos que deberán servir para facilitar el establecimiento de ciudadanos de un país andino en otro: una *certificación laboral única* que sea reconocida por los cinco países, un *Estatuto del Trabajador Migrante Andino*, y acciones de capacitación a las autoridades de migración para ponerlas a tono con las nuevas concepciones y normas administrativas que sobre el tema deberán irse impulsando en el transcurso de los próximos e inmediatos años.

En lo relativo a la armonización de los regímenes de jubilación, las autoridades socio-laborales de los cinco países asumieron el compromiso de reformar la normativa comunitaria (Decisiones 113 y 148, ambas sobre el Instrumento Andino de Seguridad Social), y avanzar en la estructuración de un régimen de pensiones de jubilación a nivel subregional que, entre otros beneficios, permita el reconocimiento y pago en un país andino de prestaciones sociales efectuadas por el cotizante en otro país de la Comunidad. Es también importante resaltar el acuerdo de estas autoridades de completar la ratificación andina del Convenio 102 de la OIT sobre seguridad social, como paso adicional hacia la constitución de un espacio socio-laboral homogéneo.

Finalmente, el XII Consejo Presidencial reunido en Lima en junio del año 2000, al ratificar los compromisos adoptados en la anterior reunión, introdujo una mayor dosis de realismo, reveladora de un bienvenido alejamiento de la retórica, que augura bien para la concreción de los objetivos propuestos. En esa ocasión, los presidentes dictaminaron que: "La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general." En esa misma dirección de pragmatismo y de realismo apuntan dos

decisiones adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la víspera del XIII Consejo Presidencial de junio de 2001, a saber, la creación del pasaporte andino para viajar a terceros países, a entrar en vigencia, a más tardar, el 31 de diciembre de 2005 y, por otra parte, el reconocimiento recíproco de los documentos nacionales de identificación para los turistas andinos, con vigencia a partir de enero del próximo año, así como la eliminación del requisito de portar pasaporte dentro del espacio subregional para los turistas andinos.

### **3.-Aspectos educativos y culturales**

En el VI Consejo Presidencial (Cartagena, diciembre de 1991), los ministros de educación recibieron la instrucción de concluir "convenios que permitan la homologación de títulos universitarios", y en el XI Consejo Presidencial, la instrucción a los mismos funcionarios fue "que desarrollen los programas relativos a la armonización de los sistemas educativos andinos y el reconocimiento de licencias, certificados y títulos profesionales.", medidas, ambas, destinadas a facilitar la movilidad subregional de profesionales andinos.

Tampoco se les ha escapado a los presidentes andinos la importancia que reviste el desarrollo de una cultura de la integración, así como la consolidación de una identidad cultural andina que, valga decirlo, es un atributo único de la integración andina que no comparten, hasta el mismo grado, otros esquemas de integración en el mundo. Las raíces culturales comunes de los cinco países, particularmente de Bolivia, Perú y Ecuador, y los procesos históricos que los cinco han compartido, han sido identificados por los presidentes como elementos de unidad que, si bien han sido poco potenciados hasta el presente, pueden constituir puntales importantes de las próximas etapas del proceso.

De las reuniones presidenciales han emanado directivas concretas para fortalecer la dimensión cultural de la integración andina: armonización de textos de enseñanza de la historia (Caracas, mayo de 1991), intercambios culturales (Trujillo, marzo de 1996), formación de valores ciudadanos para la integración (Sucre, abril de 1997, y Guayaquil, abril de 1998), desarrollo de un proyecto concreto, denominado Ruta de los Andes, para investigar y desarrollar las identidades culturales de los pueblos que habitan en la subregión (Cartagena, mayo de 1999), y la creación de una cultura de la integración (Lima, junio del 2000). Vale destacar, a este respecto, que al momento se encuentra plenamente en marcha un importante proyecto impulsado

por la Universidad Andina "Simón Bolívar", la *Historia de América Andina*, cuyo primer volumen, dedicado a las sociedades aborígenes, fue lanzado en mayo de 1999.

Por su parte, los ministros de educación y responsables de las políticas culturales y científicas de la Comunidad Andina, reunidos en Santa fé de Bogotá en abril de 1999, acordaron un plan de acción en el sector educación y cultural. Este Plan identifica un conjunto de programas y de acciones, cuyo cumplimiento debería contribuir de manera significativa, si llega efectivamente a ejecutarse, a la consolidación del proceso integracionista. Entre las acciones acordadas figura la realización de encuentros y cooperación entre historiadores de los cinco países, la continuación y conclusión del proyecto *Historia de la América Andina* de la Universidad Andina Simón Bolívar, la difusión del nuevo conocimiento histórico de la subregión, y la armonización subregional de currículos en historia, así como la identificación de contenidos comunes o similares en los currículos nacionales que, por su naturaleza, contribuyan a fomentar los valores de una integración democrática, solidaria y participativa.

Las autoridades andinas también han destacado el desarrollo de programas culturales en las zonas de fronteras, así como la integración en la oferta educativa de contenidos que fomenten el respeto y valoración de las culturas locales, diseño y formulación de políticas de comunicación y cultura para democratizar los medios de comunicación, protección de los derechos de autor y la propiedad intelectual, promoción de las industrias culturales, y una integración más sistemática de la administración de los museos a las políticas culturales de los cinco países.

#### **4.-Integración y empleo**

El desempleo es, junto con la pobreza, el problema social de mayor envergadura y urgencia que enfrentan los pueblos andinos. Por eso las autoridades laborales de los cinco países lo señalaron, en sus reuniones de mayo 1999 a junio 2000, como una de las cinco prioridades socio-laborales para la presente etapa de la integración.

Sin embargo, al considerar opciones de política para potenciar los efectos netos positivos de la integración sobre el empleo, surgen algunas dificultades analíticas y prácticas. Por una parte será difícil diferenciar los efectos laborales de la apertura económica general, de aquellos que derivan de la integración, sobre todo en vista de que ésta se concreta fundamentalmente a través de la intensificación de flujos comerciales antes que mediante la

interrelación productiva. Tampoco será fácil distinguir entre las consecuencias sobre el empleo de una situación de recesión o lento crecimiento económico, y aquellas que pueden legítimamente atribuirse a la apertura económica. A esta última consideración habrá que agregar la constatación de que, como consecuencia de la revolución tecno-productiva en marcha a nivel mundial, el crecimiento económico es cada vez menos incorporador de fuerza de trabajo, *especialmente en los estratos medio-bajos en materia de calificación e ingresos, fenómeno que se observa en América Latina, aún en los casos en que (el proceso de reformas) está avanzado y las tasas de crecimiento son altas.*

Se debate actualmente a nivel mundial sobre la posible duración de estos efectos perversos de la revolución tecno-productiva. No ha sido aún dilucidado si el efecto sobre el empleo será permanente y nos encontramos en el inicio de una nueva realidad socio-económica irreversible, o si, por el contrario, esos efectos terminarán por ser ampliamente superados mediante la creación de nuevos empleos, más gratificantes y mejor remunerados, en los numerosos nuevos sectores productivos que se van abriendo gracias a la revolución tecnológica. Esto ya ha sucedido antes en la historia y, en principio, debería observarse un fenómeno similar en esta ocasión. El problema estriba en que la transición podría prolongarse durante muchos años, tornándose el problema social y políticamente intolerable.

Esta compleja realidad que afecta al empleo en nuestros países, combinación de lento crecimiento económico, rigideces e insuficiencias estructurales, apertura comercial e imperativa de la competitividad, innovación tecnológica y reconversión productiva, etc., entorpece el diseño de políticas efectivas de generación de empleo. Durante los últimos años, y en un intento de respuesta a este complejo conjunto de fenómenos, en América Latina se han formulado diversas propuestas de políticas o de programas dirigidos a promover el empleo, si bien los resultados efectivamente obtenidos están aún por evaluarse convincentemente.

En algunos países se han adoptado medidas administrativas y reformas legales dirigidas a reducir el costo de la mano de obra e incentivar, de esa forma, un mayor volumen de contrataciones por parte de los empleadores. Arbitrios tales como la reducción de cargas sociales o la supresión del régimen de salario mínimo legal, han sido ensayados o propuestos en la región. Se trata de proposiciones que responden a una concepción neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados, particularmente el de trabajo, que señalan a la inflexibilidad de los salarios nominales a la baja, y a su nivel pretendidamente alto (para la capacidad de absorción del mercado, se entiende), como causas centrales que explicarían la escasa capacidad

de generación de empleo que aqueja a las economías latinoamericanas. A esta misma filiación teórica responden los llamados a flexibilizar el régimen de contratación laboral, para incentivar las contrataciones temporales y facilitar los despidos por causas justificadas, particularmente la económica, de modo de facultarle a la empresa una respuesta más flexible a las fluctuaciones del ciclo económico.

Otras concepciones teóricas, de filiación neokeynesiana y estructuralista, enfatizan más bien los determinantes institucionales y tecnológicos que tienden a debilitar el nexo entre producción y empleo, y propugnan la ejecución de programas especiales o temporales de generación de empleo en el sector público (obras de infraestructura, por ejemplo), o bien conceden subsidios al financiamiento de iniciativas locales o privadas, o incentivos al sector informal y a la pequeña y mediana empresa. En general, la promoción del crecimiento económico, condición necesaria para incrementar el empleo en forma sostenida, puede canalizarse de modo que su contribución a la generación de empleo sea mayor. En otras palabras, las políticas de fomento pueden concentrarse, especialmente en actividades o estratos empresariales que (como las pymes) evidencien mayor creación de empleos por unidad de capital.

Sin embargo, al revisar las medidas propuestas, se constata lo limitado que está condenado a ser su impacto, si éstas no se dan en un contexto de crecimiento económico. Así, pues, los arbitrios que por lo general se han instrumentado para fomentar el empleo, sólo inciden de manera indirecta sobre él, y muchas de ellas (promoción del empleo autogestionado, formalización de las unidades productivas informales, fomento de microempresas y producción solidaria) están dirigidas más bien a mejorar los niveles de ingresos de quienes ya cuentan con trabajo, generalmente autónomo, sin relación de dependencia. Ninguna de ellas va más allá de la facilitación o supresión de obstáculos a iniciativas espontáneas de sectores pobres y desempleados de la población para generar ingresos al margen del mercado laboral, a fin de que puedan desarrollarse sin mayores trabas.

De todas formas, las autoridades laborales andinas han señalado dos ámbitos de acción que pueden contribuir a identificar otras posibles opciones. Uno de ellos es el fortalecimiento del diálogo tripartito de gobierno, trabajadores y empresarios, que la OIT ha venido auspiciando ya por algunos años con el fin de debatir e identificar posibles acuerdos que propicien mejoras en la productividad y el empleo. En esta misma dirección apunta la modificación del Convenio Simón Rodríguez, adoptada en el contexto de la reunión presidencial de junio del año 2006, por la que

se establece un foro para el diálogo tripartito y paritario (Ministros de Trabajo, y presidentes de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial). Por otra parte, las autoridades laborales andinas se propusieron también optimizar el funcionamiento del mercado laboral de cada país, dotando a los agentes que intervienen en él de información suficiente y adecuada.

Es por todo lo dicho que una política de empleo, a diferencia de la libre movilidad y residencia y los aspectos educativos y culturales de la integración, es un asunto de tratamiento mucho más complejo en el ámbito de un esquema de integración. A las razones antes expuestas, se añade la limitación de que los mercados de trabajo funcionan todavía dentro de marcos jurídicos e institucionales estrictamente nacionales.

## **5.-Derechos sindicales**

Los beneficios de la integración no llegarán de manera automática a los trabajadores, y menos todavía a los sectores sociales afectados por la pobreza extrema y la marginación. El llamado "efecto derrame" del crecimiento económico, ha quedado desacreditado hace mucho como uno de los tantos mitos ideológicos que permearon la teoría del desarrollo en los años cincuenta y sesenta. Una acción sindical responsable puede contribuir significativamente a garantizar una adecuada distribución de los beneficios de la integración y del progreso económico entre todos los agentes de la producción. Derechos fundamentales como el de asociación o sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga, deberán serles garantizados a los trabajadores de los cinco países, y deberá armonizarse la normativa que en cada Estado reglamenta estos derechos. Este requisito aparece como indispensable para la efectiva constitución de un mercado común con libre circulación y residencia de las personas.

Entre los aspectos que habrá que considerar figura el de las implicaciones para la acción sindical que se derivan de la presencia de una empresa en más de uno de los cinco países, situación que puede darse tanto con empresas de alguno de los países andinos, como con las de carácter multinacional andino o foráneo. Ante la internacionalización del espacio económico en que opera una empresa, será lógico esperar también una internacionalización y redimensionamiento de la acción sindical.

Hay otro ámbito de convergencia evidente en el campo de los derechos sindicales entre los países andinos: la gradual homologación de las normas nacionales en materia social y

laboral. Esta homologación debería, no obstante, ir acompañada de una elevación gradual de los estándares socio-laborales de los países andinos hacia niveles internacionales. La homologación de la normativa socio-laboral y gradual elevación de sus estándares es uno de los principios rectores, por ejemplo, de la Unión Europea porque, proporciona un baluarte contra la utilización de estándares sociales bajos, como instrumento de una competencia económica injusta y constituye una protección contra la reducción de dichos estándares para aumentar la competitividad, así como también es una expresión de la voluntad política de mantener el avance del progreso social. En nuestro continente, el Grupo de Trabajo No.11 de MERCOSUR, establecido para analizar las relaciones laborales, de empleo y seguridad social, recomendó la ratificación común por los Estados Miembros de 34 convenios de la OIT, para constituir así una normativa laboral internacional mínima común, cuya iniciativa podría fácilmente implementarse en la subregión Andina.

#### **6.-Cohesión social del espacio subregional.**

Un aspecto de singular importancia y muy sugestivo para la consolidación de un proyecto integracionista es la provisión de mecanismos y medios comunitarios para reducir las diferencias de desarrollo entre zonas del espacio común, o para compensar de los costos de la integración a grupos sociales vulnerables. En la Unión Europea los llamados fondos estructurales o de cohesión han canalizado recursos a la superación tanto de diferencias estructurales o históricas de niveles de desarrollo al interior de la Unión, como para enfrentar algunos de los costos sociales que la integración inevitablemente trae consigo para determinadas regiones o grupos sociales.

Esta experiencia, exitosa en el contexto europeo, es por ahora quizás poco viable en nuestros países, acosados por penurias fiscales y urgencias de corto plazo, pero no por ello deberían descartarse o postergarse indefinidamente. Aunque en una escala quizá más modesta, es posible diseñar y ejecutar programas para impulsar el desarrollo de las regiones más pobres dentro del espacio subregional, para la reconversión de sectores industriales afectados por innovaciones tecnológicas y pérdida de competitividad como consecuencia de la apertura de mercados, para la reinserción en el mercado laboral de trabajadores desplazados, el mejoramiento del funcionamiento de los mercados laborales, para la ayuda a los desempleados de larga duración, promoción de iniciativas locales de empleo, la integración de barrios y



sectores sociales deprimidos en las grandes ciudades, etcétera. Un ámbito en el que la Comunidad Andina se ha planteado ya acciones concretas, es el de las zonas fronterizas, vistas como espacios en los que es posible y conveniente, por su potencial efecto demostrativo de los beneficios de la integración, desarrollar acciones, programas y proyectos para promover el desarrollo económico, el bienestar social y la gestión compartida de sistemas ecológicos y de recursos biológicos.

Todos éstos son asuntos muy cercanamente relacionados con el de la pobreza, tema que ha estado presente en varias de las reuniones presidenciales desde mayo de 1989, cuando en Cartagena, se tomó la decisión de impulsar una acción concertada de todos los países de la región en la lucha frontal contra la pobreza absoluta, que deberá verse plasmada en el establecimiento de un programa subregional para su erradicación. La lucha contra la pobreza vuelve a destacarse en noviembre de 1990, ocasión en que los presidentes resolvieron, intercambiar experiencias en esta área, para la adopción de un programa andino destinado a mitigar este grave y preocupante problema social. En septiembre de 1995, volvieron los presidentes a plantear la necesidad de superar la pobreza, como prioridad.

Los asuntos antes mencionados también guardan relación con la preocupación por conformar un espacio subregional socialmente cohesionado, para lograr lo cual la integración de la economía campesina al proceso de desarrollo, y la promoción de los derechos socio-económicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas y afro andinos, son aspectos que destacan por su importancia y que los presidentes han señalado como prioritarios. Así, por ejemplo, en su reunión de 1995 acordaron armonizar las políticas nacionales de atención a las comunidades indígenas y locales, y otorgar prioridad a las políticas y programas tendentes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones campesinas.

## **7.-Desarrollo sustentable**

Este es un ámbito en el cual la cooperación entre los países andinos es especialmente promisorio, en vista de que varios eco sistemas son compartidos por dos o más Países Miembros, y en vista también de que la subregión andina ostenta una de las mayores biodiversidades del planeta; Cuatro de los cinco Países Miembros integran la nómina de los diecisiete países megadiversos del mundo. Esta extraordinaria riqueza biológica no sólo conlleva una enorme responsabilidad frente a la comunidad internacional y el destino del planeta en su conjunto, sino

también una gran oportunidad que puede ser mejor valorada y aprovechada sobre la base de una acción conjunta. Basta tener presente que una de las más importantes revoluciones tecnológicas y productivas del nuevo siglo que comienza, es la biológica, y que nuestros países cuentan con la materia prima y los recursos genéticos que constituyen la base para la multiplicación de nuevos alimentos, medicinas, colorantes naturales, etc. No hay que olvidar, tampoco, que una proporción significativa del patrimonio genético del planeta se encuentra dentro de la subregión andina, y que ello constituye un capital invaluable para su desarrollo.

Es alentador, por tanto, que en este ámbito se hayan cumplido las resoluciones presidenciales del XII Consejo Presidencial, en el sentido de avanzar en la adopción de una estrategia subregional para la preservación del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Por otra parte, la Comunidad Andina ya cuenta con un régimen común sobre acceso a los recursos genéticos, varios países han avanzado en la formulación de sus reglamentos nacionales para aplicarla, y se están ejecutando actualmente varias iniciativas conducentes a coordinar y fortalecer la gestión de los Países Miembros en estas materias, entre las cuales cabe destacar la Estrategia Subregional Andina sobre Biodiversidad.

Es también digno de destacarse la adopción, por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Decisión 501, en el contexto de la última reunión del Consejo Presidencial, en Venezuela, en junio del presente año. Esta decisión norma el establecimiento de zonas de integración fronteriza entre los Países Miembros y entre éstos y terceros países, para promover el desarrollo sostenible, así como para fomentar el desarrollo económico y comercial, y mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas.

## **8.-Aspectos sociales de la competitividad**

Desde hace algunos años el mundo entero vive, o sufre, la compleja transición hacia un nuevo paradigma tecno-productivo, fruto de la revolución tecnológica, la interrelación productiva de las empresas por sobre las fronteras nacionales y las nuevas modalidades de organización del trabajo y de gestión empresarial. Y una consecuencia fundamental de ello es que se están redefiniendo los determinantes de la competitividad de los países y de las empresas. Es cada vez menor la importancia de los recursos naturales, el trabajo manual e inclusive el capital, y mayor la del uso inteligente y creativo de la información y del conocimiento. De la

sistematización rutinaria *taylorista* del trabajo y la línea de montaje *fordista*, se está pasando rápidamente a los procesos flexibles; de la manufactura se está transitando hacia la *mentefactura*.

### **8.1.-Competitividad y formación integral**

Por eso es que, si bien todavía pueden obtenerse ventajas competitivas del bajo costo laboral propio de los países más pobres, resultaría contraproducente sustentar la competitividad a largo plazo de una economía sobre la permanencia de salarios bajos. Y ello no solamente porque tal estrategia resulta social y éticamente insostenible, sino además porque la revolución tecnológica otorga una importancia cada vez menor al trabajo no calificado o de escasa calificación, y lo sustituye por sistemas de producción automatizados. Este proceso con seguridad continuará hasta que no exista salario, por bajo que éste sea, capaz de competir con la productividad de un robot. La verdadera ventaja competitiva proviene, más bien, de la especialización productiva y de la calidad del producto o servicio que se ofrece, sobre la base de recursos humanos formados, flexibles y motivados, y ello es incompatible con la persistencia de remuneraciones bajas y niveles de vida de pobreza.

No cabe duda, pues, de que el asunto socio-laboral más significativo desde la óptica de la competitividad global del conjunto de las economías andinas, es la formación y capacitación de sus trabajadores, profesionales y directivos. Es por ello que las autoridades laborales de los cinco países han enfatizado este tema como uno de los más importantes en su esfuerzo por concertar y coordinar políticas comunes. En esa dirección apunta, por ejemplo, su voluntad de homologar las metodologías y contenidos de los programas de formación y capacitación laboral que se ejecutan en los países andinos, así como la necesidad de asegurar el reconocimiento recíproco de las certificaciones oficiales otorgadas en cada país.

Al adoptar, en Quito, en septiembre de 1995, el Nuevo Diseño Estratégico, los presidentes reiteraron la necesidad de alcanzar, una competitividad creciente y sostenible (para) una eficaz inserción internacional, (lo que lleva) a comprometernos con la renovación de los sistemas educativos de nuestras naciones. ... (los mismos) que deben convertirse en soportes y en mecanismos eficaces para que nuestros pueblos asuman la innovación, la competitividad y la cooperación como actitudes y valores de su patrimonio cultural, y para que alcancen capacidades crecientes para promover la modernización en lo económico, lo social y lo institucional..(Los

sistemas formales e informales de educación y de generación y difusión del conocimiento, deben contribuir a formar empresarios creativos y una fuerza laboral de competencia creciente.

Al momento de definir acciones concretas, los presidentes determinaron que el Grupo Andino promueva la aplicación de estrategias en, entre otros campos, el de la "Inversión en el desarrollo del capital humano, renovar y mejorar la calidad de la educación básica, elevar el nivel técnico y la cobertura de los sistemas de formación profesional y capacitación para el trabajo..." aspectos, todos ellos, que se articulan claramente alrededor de la prioridad estratégica de mejorar la inserción competitiva de la Comunidad Andina en la economía global.

## **8.2.-Competitividad y relaciones laborales**

El nuevo paradigma productivo y el imperativo de la competitividad exigen, por otra parte, niveles de flexibilidad en las relaciones de trabajo, incompatibles con prácticas tradicionales en la materia. Esta exigencia de flexibilidad en el ámbito laboral se ha convertido en uno de los aspectos más polémicos de las relaciones entre trabajadores y empleadores en la región. Sin embargo, no todas las acepciones del concepto necesitan serlo.

En términos generales, la flexibilidad funcional aparece como indispensable para el éxito de las nuevas modalidades de trabajo que traen aparejadas las nuevas tecnologías, y entre muchos dirigentes laborales existe apertura al respecto. Sin embargo, otras acepciones del concepto, como la flexibilidad contractual o la salarial, encuentran comprensibles resistencias por parte de las organizaciones sindicales. Por ello es conveniente, siguiendo a Ricardo Lagos, delimitar claramente el significado y los alcances de cada uno de los tres tipos de flexibilidad mencionados.

La flexibilidad funcional está íntimamente vinculada con la introducción de nuevas tecnologías y prácticas gerenciales, y supone una fuerza laboral formada para asumir diversas funciones dentro de la empresa. Los "nuevos equipos tienden a desdibujar las fronteras ocupacionales" y la empresa debe estar en capacidad de "reorganizar los puestos de trabajo." Los programas de formación de la fuerza laboral exigida que requiere este tipo de flexibilidad, tienden cada vez más a convertirse en un aspecto central de la negociación sindical.

La flexibilidad salarial hace referencia al objetivo de superar la rigidez de los costos laborales, con frecuencia presentada como un obstáculo al crecimiento del empleo. Sin embargo, estudios empíricos citados por Lagos sobre las reacciones del nivel del empleo a cambios en la

escala de salarios reales, contradicen o, al menos, no confirman esa supuesta relación. En general, en las economías latinoamericanas resultan poco convincentes los argumentos que señalan a la inflexibilidad a la baja de los salarios nominales, o a la legislación sobre salario mínimo, o el excesivo costo de la mano de obra por los beneficios sociales agregados al salario básico, como obstáculos para la generación de empleo. Esto es así por la presencia de un enorme "sector informal", que capta a la vasta mayoría de la fuerza laboral, en el que la legislación salarial no tiene vigencia efectiva. Es más plausible atribuir a rigideces estructurales, a un lento crecimiento económico e, inclusive, a la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, la pobre capacidad para generar empleo que aqueja a las economías latinoamericanas y andinas.

La flexibilidad contractual, o "numérica" en la terminología utilizada por Lagos, se refiere a la potestad de la empresa para ajustar la nómina a las fluctuaciones del ciclo económico, incrementándola en períodos de expansión, y reduciéndola en épocas de recesión. Es la asimetría de esta flexibilidad la que conspiraría contra el empleo, en la medida en que el empleador dudará en incrementar la nómina durante el auge, si sabe que durante la contracción estará imposibilitado de despedir trabajadores, o le resultará oneroso hacerlo. Frente a esta situación, se propone flexibilizar las leyes de contratación y despido de trabajadores, para permitir contratos temporales, a plazo fijo o a jornada parcial, y para facilitar y hacer menos gravosos los despidos por causa justificada. Una modalidad alternativa para flexibilizar las contrataciones de trabajadores frente a las fluctuaciones del ciclo económico consiste en modificar el horario laboral en correspondencia con el ciclo. De las dos modalidades mencionadas, la primera usualmente enfrenta la oposición de los trabajadores, mientras que la segunda suele tener un mayor grado de aceptación de parte de éstos.

En resumen, el tema de la flexibilidad laboral es polémico y complejo, pero no todas sus modalidades conducen necesariamente a situaciones de conflicto entre trabajadores y empleadores.

## **9.-Integración y participación**

Esta es, lamentablemente, una de las dimensiones más débiles de la integración subregional andina. El carácter preponderantemente comercial que la ha caracterizado durante la mayor parte de su trayectoria explica en parte esta deficiencia, pero es también un reflejo de las

limitaciones de nuestras democracias, más formales que reales, y la persistencia de regímenes sociales con altos grados de iniquidad y marginalización. Sin embargo, aciertan los presidentes andinos cuando sugieren que la participación ciudadana en el proceso de integración es una condición necesaria para asegurar su consolidación y, sobre todo, para viabilizar su avance hacia etapas para las cuales es perentoria la participación de diversos actores sociales si éstas han de concretarse. Incluso la participación empresarial y laboral, únicas institucionalizadas hasta el presente, ha sido sumamente débil y deficiente.

Los empresarios, por una parte, han privilegiado otras instancias, al margen de la institucionalidad de la Comunidad Andina, para coordinar y concertar actividades a nivel subregional. Es así como se conformaron organismos tales como la Confederación de Empresarios Privados Andinos, y asociaciones diversas que agrupan a empresarios de sectores específicos: ganaderos, agricultores, transportistas, líneas aéreas, pequeños industriales y comerciantes, etc. No debe desestimarse, sin embargo, la importancia de esta participación empresarial por el hecho de haberse dado al margen de la institucionalidad oficial, pues podría muy bien constituir el germen de un auténtico y más activo involucramiento en el proceso, sobre todo si se tiene en cuenta que ya durante algunos años se vienen celebrando encuentros y ruedas de negocios empresariales a nivel subregional con éxitos evidentes.

El Consejo Laboral Andino ha sido aún menos activo que el empresarial, y la participación de los trabajadores, cuando se ha dado, ha sido de carácter más bien retórico, además de carecer de continuidad y el indispensable seguimiento de las resoluciones adoptadas. El Instituto Laboral Andino (ILA), organismo que puede constituir una opción interesante para la promoción de programas de formación y capacitación que contribuyan, de esa manera, a conquistar un mayor apoyo de los trabajadores organizados de la subregión al proceso de integración, ha tenido dificultades para despegar por falta de apoyo político, sindical y financiero. Resulta por ello alentador que el Consejo Laboral haya resuelto, en su reunión previa a la cita presidencial de junio del presente año, reactivar el ILA, buscando su reconocimiento a nivel comunitario como entidad sin fines de lucro. Sin embargo, las nuevas tendencias del desarrollo prevalecientes en el mundo y en nuestra región, que conllevan un inevitable debilitamiento de la organización sindical tradicional, no auguran bien para la participación de los trabajadores organizados.

La reactivación del Convenio Simón Rodríguez, órgano creado para tratar los asuntos socio-laborales de la integración y canalizar la participación de los trabajadores, pero que hace

muchos años se encuentra inactivo, ha sido planteada reiteradamente en las reuniones presidenciales desde 1989. En su reunión de 1999, los presidentes finalmente decidieron introducir modificaciones sustanciales a este Convenio, y en su más reciente reunión, de junio recién pasado, acordaron transformarlo en un foro tripartito y paritario. Es de esperarse que esta reforma sustancial del Convenio contribuya a superar la testaruda incapacidad de la Comunidad Andina para darle vida.

Sin descartar ni subestimar la importancia de la participación de empresarios y trabajadores sindicalizados, se vuelve también vital para la fortaleza y el futuro del proceso integracionista, la ampliación de la participación hacia otros sectores de la sociedad civil, tal como los presidentes lo anticiparon en Guayaquil en 1998. Entre los sectores más promisorios hay que mencionar a las ONGs ambientalistas, cuya agenda de trabajo contiene objetivos que necesariamente trascienden fronteras nacionales; las organizaciones indígenas, que han cobrado impulso en los últimos años y que perciben en la solidaridad étnica transnacional un elemento fundamental de su fortaleza; los pequeños empresarios, que podrían potenciar las oportunidades de complementariedad productiva que ofrece el espacio subregional; profesionales, para quienes se presentarán crecientes oportunidades de coordinar una ampliación organizada de sus mercados de trabajo, etc. Lo importante a destacar es que, al enriquecerse progresivamente el ámbito temático de la integración, la participación de actores diversos y heterogéneos de nuestras sociedades se volverá no sólo cada vez más necesaria, sino que irá constituyéndose en el puntal de una integración más democrática y cercana a las necesidades y las aspiraciones del grueso de la población.

Es importante rescatar en este contexto el principio de subsidiaridad, que sostiene que las decisiones de política deben tomarse en el nivel más cercano posible al que van a ser llevados a la práctica. Este principio, no sólo apunta a robustecer las instancias de participación democrática de la población en los niveles más inmediatos y cercanos a sus preocupaciones, sino que además va en la dirección de apuntalar los procesos de descentralización administrativa y política en que están empeñados la mayoría de nuestros países.

La preocupación por ampliar la base social y política de la integración y abrir canales de participación para consolidarla y fortalecerla, ha llevado a las autoridades andinas a aventurar planteamientos novedosos. Así, por ejemplo, ya en 1995 los presidentes decidieron promover la participación de las pequeñas empresas y de circuitos de microempresas y empresas asociativas en el espacio económico ampliado, con lo cual se proponían efectuar un acercamiento a un

sector social heterogéneo y vasto de nuestros países, como es el sector informal de la economía, y la que podría denominarse "economía popular". En 1998, los presidentes instruyeron al Secretario General de la CAN: "que presente al Consejo Andino de Relaciones Exteriores una propuesta de *participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la CAN*", la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral.

## **II.2.4. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

### **A. Antecedentes Generales**

El Mercado Común del Sur, o MERCOSUR, instituido con el Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, es un proyecto de integración económica compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en calidad de "*Estados Partes*", estando Venezuela en proceso de adhesión, y Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador como "*Estados Asociados*", que tiene como principal objetivo aumentar el grado de eficacia y competitividad de las economías involucradas, ampliando sus mercados y acelerando su desarrollo económico con justicia social mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles y preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los distintos sectores de la economía.

El MERCOSUR, nace como una respuesta a la consolidación de grandes espacios económicos en el mundo y a la necesidad de lograr una adecuada inserción internacional. Su concreción ha sido el paso más firme en la dirección de lo que ha sido conocido como el sueño bolivariano: "*una Latinoamérica unida y sin fronteras*". Los cuatro países fundadores - Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- no sólo respondieron así a los nuevos rumbos que tomaba el planeta, sino también a su larga historia en común.

El MERCOSUR, que desde su nacimiento se convirtió en el cuarto grupo económico mundial (detrás del NAFTA, la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico), conforma un espacio de 200 millones de habitantes y concentra más del 50 por ciento del Producto Bruto Interno de América Latina.



Si bien, al suscribirse el Tratado de Asunción se asumió el compromiso de conformar un Mercado Común a partir del 31 de diciembre de 1994, el Protocolo de Ouro Preto<sup>3</sup>, ante la imposibilidad de lograr dicho objetivo en tan corto espacio de tiempo, flexibilizó el proceso de integración mediante la constitución, como paso previo a la conformación del Mercado Común, de una Unión Aduanera<sup>4</sup> en la que se aplica la libre circulación de mercadería y un Arancel Externo Común (AEC), comenzando a funcionar el 1° de enero de 1995.

Actualmente, el MERCOSUR constituye una zona de libre comercio entre los países integrantes; y, frente a terceros países, junto con la Unión Europea, una de las dos únicas uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo.

## **B. Principios del MERCOSUR.**

El MERCOSUR en ciertos principios que, a pesar de no estar definidos, se enuncian en la parte considerativa del Tratado de Asunción. Dichos principios son: la Gradualidad, la Flexibilidad, el Equilibrio, pudiendo nombrarse también el principio de la Reciprocidad.

El principio de la Gradualidad se traduce en avanzar por etapas, definiendo en cada una de ellas, las metas a alcanzar.

El principio de la Flexibilidad envuelve la idea de que los proyectos a realizar, se efectúen tomando en cuenta los cambios que se produzcan en la realidad con el fin de ajustarse a ellos.

El principio del Equilibrio se traduce en un avance equitativo en el intercambio de bienes y servicios, como también en los planes a desarrollar, tomando en cuenta los diversos sectores y segmentos.

El principio de la Reciprocidad hace referencia a una reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes, lo cual no significa que no existan tratos diferenciales entre los integrantes. Ello no se traduce necesariamente en que deba existir un régimen jurídico

---

<sup>3</sup> El 31 de diciembre de 1994, se suscribe el Protocolo de Ouro Preto, por medio del cual se instituye al MERCOSUR como persona jurídica de Derecho Internacional, a través de su Consejo del Mercado Común; estableciéndose además, la estructura institucional definitiva del bloque.

<sup>4</sup> Respecto de ella, se señala que constituiría una Unión Aduanera “imperfecta”, ya que algunos productos en el comercio entre los cuatro países continúan pagando aranceles, previéndose además algunas excepciones.

homogéneo para los países miembros, sino que éstos deberán otorgarse un tratamiento equivalente o análogo en sus relaciones comerciales.

Además de los principios expresamente enunciados en el Tratado, se han podido identificar otros principios, que siendo de carácter social se encuentran implícitos en él, ellos son la Solidaridad y la Cooperación.

Mediante el principio de la Solidaridad, se determina que el MERCOSUR no puede tener como objetivo la obtención de ventajas indebidas para los países o regiones con mayor o menor desarrollo económico. Por ello, este principio resulta fundamental para alcanzar las metas sociales en un proceso de integración como el MERCOSUR.

El principio de Cooperación se desprende del anterior, y se traduce en la voluntad política de llevar adelante la Región por sobre los intereses nacionales. Este principio se debe darse para obtener un desarrollo homogéneo de los Estados Partes, tanto en el plano económico como social.

### **C. MERCOSUR Político**

El MERCOSUR es el resultado de una visión estratégica común de parte de sus miembros, tanto en lo que se refiere a los requisitos para su propia modernización política y económica interna, como también en cuanto a los requisitos para participar competitivamente en un cada vez más multipolar y globalizado mundo.

El MERCOSUR, que abarca un área de cerca de 12 millones de kilómetros cuadrados, es una realidad económica y política de dimensiones continentales, y aunque el mecanismo sea más conocido por su dimensión económico-comercial, es preciso destacar la importancia fundamental de su vertiente política. Así, hoy en día, se señala que el MERCOSUR representa, sobre todo, el acuerdo político más importante alcanzado en la región, aspecto que ha ido adquiriendo en los últimos años cada vez más importancia, en respuesta al freno que ha sufrido la región en sus aspectos económicos e institucionales a partir de 1998.

*“La "red de seguridad política" del MERCOSUR genera las reglas de juego necesarias para que se desarrollen plenamente las interrelaciones económicas y comerciales existentes”<sup>91</sup>.*

---

<sup>91</sup> Ver <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>

En este contexto, al convertirse en instrumento político, el MERCOSUR pasa a ser un elemento que colabora en la estabilidad en la región, produciendo una clara conexión entre la integración y la democracia.

Esta conexión -entre la integración y la democracia- fue evidente en 1996, pues el MERCOSUR desempeñó un papel crucial en la superación de la primera tentativa seria contra la democracia naciente de Paraguay, cuando un general de las Fuerzas Armadas procuró derrocar al entonces presidente Juan Carlos Wasmosy. Los gobiernos de Argentina y del Brasil advirtieron a los insurrectos que no tolerarían una vuelta de regímenes no democráticos en Paraguay, lo cual jugó, en definitiva, un papel importante en la solución de la crisis política<sup>92</sup>.

De hecho, ese incidente condujo en la X Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada el 25 de Junio de 1996, en San Luis, Argentina, a la aprobación de la “*Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR*”, en que se contiene la denominada “*cláusula democrática*”, que condiciona la participación en el MERCOSUR a la plena vigencia de las instituciones democráticas. Dicha cláusula estipula que “*toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado*”. Para tales casos, la cláusula prevé consultas entre los países miembros y la adopción de medidas, incluyendo, incluso, la suspensión de los derechos y de las obligaciones de MERCOSUR para el país, que cuyo proceso democrático hubiere sido interrumpida. En dicha ocasión, también Chile y Bolivia, suscriben el Protocolo de Adhesión a la declaración antes señalada.

---

<sup>92</sup> Así, la conexión entre la integración y la democracia es una de las características que distinguen al MERCOSUR. Sin embargo, ello no implica que el actual sistema democrático en cada uno de los países de miembro podrá sostenerse solamente debido a la existencia del pacto. Como tampoco significa necesariamente que el MERCOSUR podrá siempre desempeñar un papel decisivo en la prevención de una reincidencia en sistemas no-democráticos de cualquiera de sus miembros, especialmente éstos con las menos economías desarrolladas.

No obstante, en dicha relación, se destacan dos hechos sumamente importantes. Por un lado tenemos que el predominio de valores y de instituciones democráticas, crea un clima apropiado para que los países vecinos opten trabajar sistemáticamente juntos, desarrollando gradualmente el deseo de asumir nuevos compromisos. Esto, alternadamente genera un ambiente de moderación y de racionalidad, promoviendo paz y estabilidad dentro de la región y, así la consolidación eficaz de la democracia.

En segundo lugar, y como ya lo hemos expuesto, el éxito de los esfuerzos democráticos permite que los países establezcan sus propios esfuerzos de transformar sus sectores productivos y de mejorar su competitividad en mercados mundiales, lo que facilita el desarrollo de una base económica para la democracia que sostiene.

Asimismo, en dicha ocasión se suscribe la “*Declaración Presidencial sobre Diálogo Político*”, que establece el Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, y se firma la Declaraciones Presidencial sobre Malvinas. El mecanismo se estableció a nivel de Cancilleres o Altos Funcionarios y cuando “la naturaleza y el alcance de los temas lo sugieran...a nivel de Presidentes”, con los objetivos de ampliar y sistematizar la cooperación política.<sup>93</sup>

A su vez, el mencionado Mecanismo dio paso al surgimiento del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), el que fue creado por la Decisión CMC 18/98, y que siendo integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes del MERCOSUR, pasa a ser el principal órgano auxiliar del CMC para temas políticos intra-MERCOSUR, y para el diálogo político con otros países o regiones. También coordina a varios grupos de trabajo como Asuntos Consulares y Jurídicos; Armas de Fuego y Municiones y otros, y controla Reuniones de Ministros de Áreas Políticas y Sociales: Interior, Justicia, Educación, Cultura y Desarrollo Social.

Entre las consideraciones expuestas para su establecimiento, se señalaba “...*que la creación de un foro para la consulta y la coordinación política contribuirá para consolidar y expandir esa creciente dimensión política del MERCOSUR, así como para profundizar el diálogo entre los Estados Partes del MERCOSUR y entre éstos y la República de Bolivia y la República de Chile en temas de política externa y de la agenda política común*”.

En términos generales, el FCCP ha logrado intensificar el diálogo entre los Estados Partes, para fijar posiciones comunes en materia de política internacional y en las grandes rondas de negociaciones económicas a nivel universal, en la OMC, o en el orden hemisférico con el ALCA; y avanzar hacia la democratización plena del proceso de integración, ayudando en la conformación del Parlamento del MERCOSUR, el que en última instancia será elegido directamente por los ciudadanos del bloque.

La creación del Foro de Consulta y Concertación política, junto con las Declaraciones Presidenciales de San Luis y de Asunción de 1996 y 1997, respectivamente, sobre el Diálogo Político y sobre la consulta y concertación política de los Estados partes, son considerados los marcos de referencia más importantes del llamado “MERCOSUR Político”, y donde además se incluyen instancias referidas “...*a la integración física entre los miembros*”<sup>94</sup>, la cooperación en

---

<sup>93</sup> Chile y Bolivia se incorporaron al Mecanismo el 23/7/97, como miembros plenos.

<sup>94</sup> Así, por ejemplo la matriz energética de Brasil está actualmente interconectada con las de Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela. El gas proveniente de Argentina y de Bolivia abastece a grandes centros

*temas de seguridad ciudadana, salud, educación, y otros, y las que se deriven de las reuniones entre presidentes del MERCOSUR”<sup>95</sup>.*

*“Así, la cooperación política es una realidad ya consolidada. Esta instancia de diálogo ha servido para establecer un consenso de los países de la subregión sobre temas de interés común, con resultados concretos y no solo declarativos. Cada día más, se observará que esta cubrirá una mayor cantidad de temas de política exterior que preocupan a sus miembros”<sup>96</sup>.*

En base a lo expuesto, lo que deseamos destacar es el hecho de que lo que ha sido conocido “MERCOSUR Político” no es una emanación del MERCOSUR Económico-Comercial; sino que, ambas dimensiones se han desarrollado juntas, incluso podríamos decir que fue en el ámbito político estratégico en que se dio realmente el paso inicial.

#### **D. Acuerdo Chile- MERCOSUR.**

*“En un mundo globalizado por qué pensar solamente en el provenir de Chile. Por qué no pensar en que podemos realizar una gran contribución a toda América Latina, para que tengamos una sola voz”<sup>97</sup>*

El proceso de aproximación de Chile al MERCOSUR duró varios años. Desde un comienzo, los países integrantes del MERCOSUR invitaron a Chile a firmar el Tratado de Asunción de 1991 como miembro pleno, dado que había priorizado como política exterior la apertura económica hacia América Latina, por ser su ámbito natural de integración. Sin embargo, éste se negó argumentando que las características del acuerdo le restarían libertad de acción y oportunidades para acceder a otros mercados.

En este sentido, de haberse unido al bloque comercial hubiera tenido que subir sus aranceles, lo que comprometía seriamente su capacidad de apertura al comercio internacional.

Además, la adhesión plena iba en contra del principio del regionalismo abierto mantenido por Chile. *“La coherencia de la estrategia de participación o negociación chilena en*

---

industriales y urbanos en el Sur y en el Sudeste brasileños. La Ciudad de Manaus está conectada por vía asfaltada a Caracas. Existen proyectos importantes de conexión con Guyana.

En el plano subregional se han dado pasos acelerados en el sentido de concluir las obras viales y ferroviarias que unirán el Atlántico con el Pacífico: los llamados “corredores bioceánicos”.

<sup>95</sup> Aguilar B., Andrés. El MERCOSUR Político y Chile, Pág. 123.

<sup>96</sup> Aguilar B., Andrés. El MERCOSUR Político y Chile, Pág. 124.

<sup>97</sup> Vittini G. Iris. Entrevista efectuada en el diario La Nación, Febrero de 2006.

*distintos grupos regionales le obliga a mantener una política comercial independiente, lo cual no sería posible si Chile hubiera ingresado al MERCOSUR adquiriendo por tanto la obligación de desarrollar una política comercial común.”*<sup>98</sup>

Asimismo, diversos sectores defendieron la tesis de que las ventajas de un acuerdo con MERCOSUR podrían resultar inferiores a los costos<sup>99</sup>.

También, se cuestionaba la viabilidad de la asociación de Chile al MERCOSUR, que se refería a lo que se denominó "efecto retaliación", lo que significa que Chile prefiera la importación de productos provenientes del MERCOSUR debido a la existencia de un arancel más bajo, lo que puede generar que otros países, no pertenecientes al bloque, adopten medidas contrarias a los intereses económicos chilenos, por ejemplo subir los aranceles a la importación de productos chilenos.

Un tercer argumento, se relacionaba con los inconvenientes derivados de una asociación con economías de mayor inestabilidad, propias de los dos países hegemónicos del MERCOSUR: Argentina y Brasil.

También, se señalaba que era un error potenciar acuerdos con países que tienen una estructura productiva agrícola similar a la chilena, ya que esto podría significar graves perjuicios para el sector.

Por último, existían suspicacias acerca del éxito que pudiera alcanzar este bloque, ello debido a la experiencia poco alentadora de los últimos procesos de integración regionales.

No obstante, el MERCOSUR demostró ser un bloque exitoso, logrando grandes avances sobre todo en lo referente al intercambio comercial intrabloque y a la atracción de inversiones. Por ello, durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle, se despertó en Chile un mayor interés por acercarse al bloque regional, presentando una propuesta de asociación en junio de 1994. Posteriormente, en agosto del mismo año, con ocasión de la celebración de la VI Cumbre Presidencial de los países del MERCOSUR, Chile y esta asociación firman una Declaración

---

<sup>98</sup> Aguilar B., Andrés. “El MERCOSUR Político y Chile”, p.118

<sup>99</sup> Desde una perspectiva teórica, un acuerdo de libre comercio genera costos, cuando, más que crear nuevo comercio, da origen a una desviación de éste, es decir, cuando importaciones de bajo costo provenientes de países no miembros, son reemplazadas por importaciones de mayor costo provenientes de los países miembros, por el sólo hecho de que los aranceles son más bajos para éste último. Chile posee aranceles más bajos que los países miembros del bloque y la negociación con economías con aranceles más altos, resultaba económicamente, peligroso e inadecuado.

Conjunta, por la que dan por iniciadas las negociaciones para un Acuerdo de Complementación Económica entre las partes.

El proceso negociador que inició Chile con el bloque MERCOSUR culminó el 25 de junio de 1996, en Potreros de los Funes, Provincia de San Luis, República Argentina, con la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACE N° 35), con el objeto de crear una zona de libre comercio con estos países.

Como lo declaró el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile de esa época, Don José Miguel Insulsa, *“este acuerdo junto con el de México, Venezuela, Colombia y Ecuador refleja la alta prioridad que Chile asigna a la integración latinoamericana, existen vínculos históricos y un potencial económico, comercial, político, cultural y científico - tecnológico que pensamos desarrollar a partir de estos acuerdos la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, asume la responsabilidad de evaluar y administrar las tareas como contraparte de este acuerdo”*.

A su vez, la mayoría sector empresarial manifestó su conformidad con el acuerdo. Hernán Somerville, en ese entonces presidente de la Asociación de Bancos, destacó este acuerdo *“por la importancia de sus integrantes, por la vinculación histórica regional y, porque es donde nuestras empresas están invirtiendo y abre una posible participación del sector financiero”*.

Los representantes del mundo político también expresaron su apoyo a la asociación de Chile y así lo expresaron en la ratificación que recibió el acuerdo en el parlamento.

No obstante, el acuerdo no estuvo exento de controversias. El principal motivo de desacuerdo fue el costo económico y social que el acuerdo significaría para la agricultura tradicional. El origen del problema estaba en las precarias condiciones económicas en que quedaba la agricultura frente a una apertura comercial.

Un segundo punto de controversia, se enmarcó dentro de un análisis básicamente macro económico, y se refería al costo económico que significaría para Chile el arancel externo común, no sólo porque éste es más alto que el chileno, sino porque la política de MERCOSUR es escalonada, mientras que la chilena es neutral en el sentido de que tiene un arancel único, donde no se favorece ni protege a un determinado sector.

Las razones que se esgrimieron para convenir el acuerdo con el MERCOSUR fueron básicamente las siguientes:

1. Chile otorga la más alta prioridad a Latinoamérica en materia de relaciones económicas y comerciales. La asociación con MERCOSUR profundiza la internacionalización de la economía chilena y es clave para estrechar los lazos existentes con los países que lo integran.
2. El mayor acceso al mercado del MERCOSUR profundizará la apertura de la economía chilena, potenciando aquellas ventajas ya obtenidas en este proceso y mejorando la productividad y competitividad de los sectores exportadores chilenos.
3. La mayor competencia que supone MERCOSUR debe inducir a un mejoramiento de la competitividad de los productos nacionales que sustituyen importaciones y un abaratamiento a largo plazo de los precios de los productos que componen la canasta de consumo básico de los chilenos.
4. El mercado potencial de MERCOSUR es de 200 millones de habitantes, con un producto interno bruto (PIB) cercano a los US\$ 800 mil millones y equivalente a la mitad del Producto de América Latina. Esto lo convierte en el tercer conglomerado económico a nivel mundial y uno de los que presenta mayores perspectivas de crecimiento.
5. El intercambio de Chile con los países miembros del MERCOSUR bordeó los US \$ 5.000 millones, en 1995, lo que representa casi un tercio del intercambio que mantienen entre si los socios de este pacto<sup>100</sup>.
6. Al conformar la Unión Aduanera, y con el propósito de minimizar las distorsiones en la aplicación de su arancel externo común, (AEC), el MERCOSUR estableció una fecha de término a la vigencia de las preferencias arancelarias negociadas con Chile y demás países de la ALADI. Productos con mayor valor agregado y que generan más empleo, de haber perdido sus preferencias negociadas en la ALADI, habrían visto seriamente dañadas sus posibilidades de crecimiento.
7. Un acuerdo con MERCOSUR profundiza las reducciones arancelarias hasta alcanzar cero gravámenes, lográndose además, normas claras y no discriminatorias en el comercio recíproco.

---

<sup>100</sup> Al momento de suscribirse el acuerdo; el MERCOSUR era un mercado de central importancia para Chile, pues comprendía el 11 % de las exportaciones totales y el 18 % de nuestras importaciones. Era además una de las zonas más dinámicas para la exportación de productos con valor agregado de origen manufacturero. De hecho, en esa época, casi un 60 % de todas nuestras exportaciones de esa área estaba constituido por manufacturas industriales y más de la cuarta parte de ellas correspondía a productos de la industria hortofrutícola.



8. Los nuevos elementos derivados de una mayor interrelación económica con MERCOSUR, tales como la liberalización del comercio, la facilitación del transporte y la integración física, generarán un gran potencial de beneficios mutuos.

9. Los plazos acordados para la desgravación de los productos más sensibles, son lo suficientemente largos como para que éstos productos se adapten a la competencia internacional.

El acuerdo de Chile con el MERCOSUR constituyó en su momento la negociación económica más importante celebrada por Chile, y “...uno de los más completos firmados en el Marco de la ALADI, tiene la importancia de ser el primero con estrictos compromisos comerciales, y es el primero que el MERCOSUR celebra como bloque...”, siendo “lo que podemos llamar un acuerdo ‘de última generación’”<sup>101</sup>.

En su parte considerativa, reconoce “la necesidad de fortalecer el proceso de integración de América Latina, a fin de alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo 1980, mediante la concertación de acuerdos abiertos a la participación de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que permitan la conformación de un espacio económico ampliado;...”

Además, en él se recuerda “que la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social, asegurando una mejor calidad de vida para sus pueblos;...”, siendo ella la única alusión a la dimensión social del proceso de integración.

En palabras de la Profesora Sra. Iris Vittini G., especialista en Derecho de la Integración, “...sorprende que en el Acuerdo Chile-MERCOSUR, solamente se mencione el desarrollo social en uno de los considerandos, y no como un objetivo de la cooperación económica, según se dispone en el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. En efecto, el título III sobre cooperación Económica, menciona expresamente, en el n° 7 del artículo 10, el desarrollo social como uno de los objetivos de esta cooperación y en particular la promoción de los derechos fundamentales.”<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Irigoín B., Jeannette, “El acuerdo de asociación de Chile al MERCOSUR”, p. 63. citando a Embajador Dr. Agustín Espinoza, Director general de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, Revista Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica, Montevideo, Uruguay, 1996, p.4.

<sup>102</sup> Vittini G., Iris. La Dimensión Social y Cultural en el Acuerdo Chile-Mercosur”. Ius et Praxis, año 4 n° 2, Talca, Chile 1998, p. 179

Además, se destaca “*que la vigencia de las instituciones democráticas constituye un elemento esencial para el desarrollo del proceso de integración regional;*”

Los objetivos establecidos por el acuerdo dicen relación con:

- Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos;

- Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio recíproco;

- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas;

- Promover e impulsar las inversiones recíprocas entre los agentes económicos de las Partes Signatarias;

- Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

La zona de libre comercio establecida por el acuerdo contempla la adopción de un Programa de Liberación Comercial, el que identifica distintas categorías de productos y sus cronogramas de desgravación arancelaria. A su vez, las categorías ordenan en distintos grupos a las mercancías, de acuerdo al nivel de sensibilidad en función de la exposición a la apertura regional.

Se establece que al 1 de enero de 2004, todos los productos que no están en las listas de excepciones, las que identifican los bienes que tienen un tratamiento especial, estarán liberados plenamente al comercio intrazona. El resto de los productos, clasificados de acuerdo a un orden de sensibilidad para los países, gozarán de distintos esquemas de liberalización. La mayoría de los productos tiene una preferencia inicial de 40% y llegará a la alícuota de 0% en 10 años. La lista de excepciones -los productos con mayor grado de sensibilidad- incluye bienes que iniciarán su apertura en diez años, para arribar a la desgravación total en 15 años. La desgravación de trigo y harina de trigo supone el entendimiento de que al cabo de los 18 años consensuados para liberar su comercio se abolirán, además de los aranceles, otros mecanismos tales como los derechos específicos incorporados en el sistema de bandas de precios de Chile. La liberación total para los productos del universo arancelario no podrá exceder del año 2.014. Como complemento de este programa de liberación, el acuerdo dispone además un conjunto

significativo de normas comerciales, que complementan el programa de liberación y regulan los intercambios entre Chile y el MERCOSUR.

En lo que se refiere al comercio de bienes, el acuerdo desarrolla tratamientos especiales para el caso agropecuario y automotor, comprometiéndose Chile a no incluir nuevos productos en el Sistema de Bandas Precios, ni a modificar los mecanismos o aplicarlos de tal forma que signifique un deterioro de las condiciones de acceso para el MERCOSUR.

Además, el acuerdo contempla el tratamiento de servicios, inversiones, regímenes de comercio exterior, defensa de los consumidores e integración física.

Respecto a esta última, junto con reconocer la importancia del proceso de integración física como instrumento imprescindible para la creación de un espacio económico ampliado, las partes signatarias suscribe el Protocolo de Integración Física que forma parte del Acuerdo, que contiene el compromiso de ejecutar un programa coordinado de inversiones en obras de infraestructura física.

Asimismo, se establece el compromiso de perfeccionar la infraestructura nacional, a fin de desarrollar interconexiones de tránsitos bioceánicos y de estimular las inversiones públicas y privadas en este sector.

El acuerdo, también establece el compromiso de estimular el desarrollo de acciones conjuntas orientadas a la ejecución de proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica, lo que no sólo tiene una importancia económica, sino también social y cultural.

*“En consecuencia, para el desarrollo de los países del MERCOSUR y Chile, tienen carácter relevante, las diversas modalidades que reviste la cooperación y tecnológica...”<sup>103</sup>*, siendo estas (art.45 ACE 35):

- a) Intercambio de conocimientos y de resultados de investigaciones y experiencias;
- b) Intercambio de informaciones sobre tecnología, patentes y licencias;
- c) Intercambio de bienes, materiales, equipamiento y servicios necesarios para realización de proyectos específicos;
- d) Investigación conjunta en el área científica y tecnológica con vista a la utilización práctica de los resultados obtenidos;
- e) Organización de seminarios, simposios y conferencias;

---

<sup>103</sup> Vittini G., Iris. La Dimensión Social y Cultural en el Acuerdo Chile-Mercosur”. Ius et Praxis, año 4 n° 2, Talca, Chile 1998, p. 179

f) Investigación conjunta para el desarrollo de nuevos productos y de técnicas de fabricación, de administración de la producción y de gestión tecnológica;

g) Otras modalidades de cooperación científica y técnica que tengan como finalidad favorecer el desarrollo de las Partes Signatarias.

En el ámbito institucional, el acuerdo prevé normas sobre los siguientes temas: administración; solución de controversias; vigencia; denuncia; adhesión; enmiendas y adiciones; y, relaciones con otros tratados.

En relación al primer punto, la administración le corresponde a una Comisión Administradora, siendo definida como el órgano permanente de coordinación, negociación y evaluación en relación a la aplicación del Acuerdo de Complementación Económica N° 35, en adelante el "Acuerdo" y de los Protocolos celebrados en el marco del mismo<sup>104</sup>.

Respecto de ella, se ha señalado que “constituye una prueba fehaciente del interés y compromiso de las partes en procurar avanzar en el cumplimiento de los objetivos del acuerdo, creando un órgano especial de consulta, evaluación y decisión que debe velar por la correcta aplicación del tratado”<sup>105</sup>.

La Comisión se integrará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, por una parte, y, por la otra, el Grupo Mercado Común del MERCOSUR, y se reunirá ordinariamente dos veces al año y extraordinariamente por acuerdo de las Partes Contratantes, adoptando sus acuerdos mediante resoluciones. (art.7. resolución N° 1/96)

Respecto a la solución de controversias que digan relación a la interpretación, aplicación, o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el ACE Chile-MERCOSUR, y en los instrumentos y Protocolos suscritos o que se suscriban en el marco del mismo, el acuerdo en su Anexo 14 contempla un sistema que contempla consultas, negociaciones directas y un panel de expertos. Sin perjuicio de ello, se dispone que el sistema previsto por dicho Anexo sea aplicado por un período máximo de tres años de vigencia del Acuerdo, debiendo establecerse un nuevo régimen que incluirá un procedimiento arbitral, y que regirá, a más tardar, a partir del cuarto año de vigencia del Acuerdo. En caso de no ocurrir lo anterior, las Partes adoptarán el procedimiento arbitral previsto en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia.(art.14 anexo 14 ACE N° 35)

---

<sup>104</sup> Artículo 1, Resolución N° 1/96: Reglamento de la Comisión Administradora ACE Chile – Mercosur.

<sup>105</sup> Irigoien B., Jeannette, “El acuerdo de asociación de Chile al Mercosur”, p. 35

En el curso de la aplicación del acuerdo, los objetivos de la relación entre Chile y MERCOSUR se han ido ampliando hacia el establecimiento de una asociación política y económica, lo que no hace sino generar efectos sobre las dimensiones sociales y culturales, permitiendo con ello la profundización de la integración.

Dicho proceso se percibe a partir de la incorporación de Chile al Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, el que no formaba parte del ACE sino que correspondía a una instancia propia del bloque.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 1998, mediante la Decisión 18/98, el mecanismo mencionado se transforma en el Foro de Consulta y Concertación Política, incorporándose a la estructura institucional del MERCOSUR, y en el cual también participan los países asociados.

Así, el artículo 5 de dicha decisión señala que “el Foro de Consulta y de Concertación Política sesionará con la participación de los representantes de la República de Bolivia y de la República de Chile en temas relacionados con la agenda de interés común”.

En este sentido, se ha señalado que la presencia de Chile “...en el *MERCOSUR Político*, teniendo a la vista 12/97<sup>106</sup>, prácticamente no tiene restricción, estando limitado en comparación con los Estados Partes solo por la imposibilidad de convocar al Foro de Consulta y Concertación Política”.<sup>107</sup>

Este proceso se origina como respuesta ante la dificultad de avanzar hacia una integración comercial de carácter plena, encontrando en él un camino ha llevado hacia una mayor profundización de las relaciones Chile -MERCOSUR.

El ex Presidente Ricardo Lagos, tenía como prioridad estratégica la integración de Chile al MERCOSUR. En este sentido, durante la 27ª cumbre presidencial del MERCOSUR, aseguraba que Chile aspiraba a ejercer como miembro pleno del bloque, cuestionando que la calidad de Estado asociado le impidiera participar en las instancias decisivas, por diferencias arancelarias.

El mandatario chileno lo fundaba en el hecho de que el MERCOSUR había dejado de ser una simple Unión Aduanera, obteniendo otras dimensiones y mecanismos, que no justificaban la existencia de la distinción entre miembros plenos y asociados por un tema arancelario.

---

<sup>106</sup> La Decisión 12/97, “Participación de Chile en la reuniones del MERCOSUR”, incorporó a Chile plenamente en la Estructura institucional del MERCOSUR.

<sup>107</sup> Aguilar B., Andrés. “El MERCOSUR Político y Chile”, p. 121-122

Así, declaraba que *“el mundo no ve al MERCOSUR como un simple bloque económico y comercial. Hemos construido un MERCOSUR para aumentar la cohesión social y para tener una voz más fuerte en el mundo”*, agregando que le *“...gustaría pensar que los problemas generados por los aranceles serán superados, pero preferiría que sean los otros asuntos (sociales, económicos y políticos) los que definan al MERCOSUR”*.

Por su parte, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, según se desprende de su programa de gobierno, ha adoptado una política exterior que tendrá como prioridad acercar a Chile a sus vecinos, y contribuir a la inserción internacional de América Latina.

Sin embargo, en esa prioridad no estaría incluida la adhesión plena al MERCOSUR. Así, en una entrevista realizada por el diario La Nación de Buenos Aires, con ocasión de su primera visita a Argentina, ella señaló que la dificultad que tiene Chile es que: *“... reformas económicas en las que el ser miembro pleno, significaría dejar de avanzar. Y lo que nosotros no podemos hacer es dejar de avanzar. Primero, no queremos restringir el MERCOSUR sólo al tema arancelario; queremos darle un contexto más amplio. Segundo, no podemos dar marcha atrás en las reformas; tenemos reformas sobre las que ser miembro pleno nos haría retroceder. Por eso es que nosotros empujamos el ALCA.”*

Ante ello, no podemos sino sumarnos a la posición adoptada por la Prof. Iris Vittini, mencionada anteriormente, en el sentido de que es importante que Chile esté en el MERCOSUR como miembro pleno, ya que si bien puede perder en un aspecto, también es cierto, que puede ganarse en muchos otros, como lograr un mayor liderazgo en la región y por consiguiente tener una voz más importante en el mundo.

## **E. La Dimensión Social del MERCOSUR.**

Cuando se habla de la Dimensión Social del MERCOSUR, se suelen identificar al menos dos grandes etapas: la primera, denominada de transición, que abarca desde el Tratado de Asunción de 1991 hasta 1994; y la segunda, denominada de consolidación, que transcurre desde la firma del Protocolo de Ouro Preto, el 17 de diciembre de 1994, hasta el presente.

Como señaláramos, la creación del MERCOSUR constituye uno de los hitos más significativos de los últimos años en América Latina, siendo el resultado de una visión estratégica común de parte de sus miembros, tanto en lo que se refiere a los requisitos para su

propia modernización política y económica interna, como también en cuanto a los requisitos para participar competitivamente en un mundo cada vez más globalizado.

El Tratado de Asunción tiene menciones a objetivos sociales insuficientes, sobre todo si lo comparamos con los tratados fundacionales de la Unión Europea; el adelanto alcanzado por el MERCOSUR en el área económico-comercial, no era acompañado del desarrollo de un espacio social proporcional.

Si perjuicio de lo anterior, el tema no pasó inadvertido para los negociadores, ya que en el propio texto del Tratado se pueden identificar objetivos que trascienden el plano económico, y que serán el germen de la construcción del espacio social del MERCOSUR.

Así, en el Preámbulo del Tratado se señalan como fines últimos del proceso de la integración “*el desarrollo económico con justicia social*”, “*mejorar de la calidad de vida de los habitantes de la región*” y “*lograr una unión más estrecha entres sus pueblos*”. Indudablemente, la influencia los tratados de integración europea está presente.

Pese a la falta de disposiciones específicas referidas al área social, así como de la estructura institucional especializada en este ámbito en el Tratado fundacional, comenzó a gestarse el reconocimiento de la existencia de una dimensión social del MERCOSUR.

Prontamente, el 8 y 9 de mayo de 1991, esto es, apenas dos meses de la firma del Tratado de Asunción, los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se reúnen en Montevideo, y suscriben la Declaración de Montevideo, de gran importancia ya que será el impulso para la futura construcción de la dimensión Social del MERCOSUR, y en la que se reconocía la necesidad de:

- atender los aspectos laborales del MERCOSUR, para que éste se acompañara efectivamente del mejoramiento de las condiciones de trabajo;
- promover la creación de un Subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR;
- estudiar la posibilidad de adoptar una Carta Social del MERCOSUR; y
- mejorar el conocimiento recíproco de los regímenes propios vinculados a diversos aspectos, como el empleo, seguridad social, formación profesional, etc., comprometiéndose a prestarse toda la cooperación necesaria para tales fines.

En este contexto, mediante la Resolución GMC N° 11/91, considerando las recomendaciones efectuadas por los Ministros de Trabajo antes enunciadas, se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11, "Asuntos Laborales", que luego se denominaría de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social".

Este Subgrupo de trabajo, fue la primera institución socio-laboral del MERCOSUR, transformándose casi exclusivamente en el protagonista de esta primera etapa. Tuvo una acción

pujante y un destacado funcionamiento tripartito agrupando a representantes de los empresarios, de los trabajadores y de los gobiernos. Su creación debe mucho a la presión de los sectores sindicales, que ya en 1986, se habían agrupado en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y que una vez firmado el Tratado de Asunción insistieron en la necesidad de incorporar los temas sociales y laborales.

Así, el MERCOSUR, aunque se había iniciado con claros y exclusivos objetivos económicos, se vió desbordado por la realidad, comenzando el proceso a producir efectos en el ámbito social.

El 17 de diciembre de 1994, se suscribe el Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura orgánica institucional definitiva del MERCOSUR para el período posterior al 1º de enero de 1995, otorgándole además personalidad jurídica.

Pero, a nuestros fines, la innovación verdaderamente fundamental que introduce el Protocolo de Ouro Preto, es la previsión, en la estructura definitiva del MERCOSUR, de dos órganos que permitirían ampliar la representación de sectores políticos y sociales: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico Social (FCES). Asimismo, se reestructuran las subcomisiones de trabajo, y el hasta entonces Subgrupo de Trabajo N° 11 pasa a denominarse Subgrupo de Trabajo N° 10 sobre “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

El establecimiento del Foro Consultivo Económico Social, siendo el único órgano de representación de los sectores económicos y sociales de carácter permanente en la estructura definitiva del MERCOSUR, representó el avance más significativo de la estructura institucional del MERCOSUR en el tema social.

El 7 de diciembre de 1995, mediante la Decisión CMC N° 9/95, se aprobó el "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000", en el que se plasma la necesidad de efectuar un reconocimiento de la dimensión social del MERCOSUR; así en los párrafos 3.2 de los capítulos 1º y 2º, se refuerza la idea de que *"la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad"*, correspondiendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social asegurar *"...la adecuada participación de los sectores involucrados."*

Además, teniendo en cuenta la dimensión social del MERCOSUR, se establece la necesidad de elaborar *"...propuestas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en la región"*.



Estas propuestas pasarán luego a formar parte del contenido de un conjunto de normas que, en combinación con la estructura institucional creada al efecto, posibilitarán la conformación y orientación de la dimensión social del MERCOSUR; dando lugar a lo que se ha denominado “MERCOSUR Social”, que incluirá dimensiones tan variadas como la cultural, educacional, laboral, etc., y aspectos generales y específicos relacionados con los derechos humanos, filiación, familia, niñez, entre otros.

## **1. Principales normas de dimensión social del MERCOSUR.**

Dentro estas normas podemos establecer una diferencia entre aquellas que son consagradorias de derechos como la Declaración Sociolaboral y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, y aquellas que, sin establecer derechos, se preocupan de definir políticas comunes en el tratamiento de algunos temas sociales, como la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile.

### **1.1. La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR**

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, constituye el primer hito fundamental en la consolidación de la dimensión social del MERCOSUR.

Su origen lo encontramos en la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países miembros del MERCOSUR, de 9 de mayo de 1991, en que se aludía a la conveniencia de estudiar la viabilidad de adoptar una Carta Social del MERCOSUR.

Ella fue elaborada en el seno del Subgrupo de Trabajo N° 10, que en su reunión de los días 9 a 22 de agosto de 1997, llevada a cabo en Montevideo, constituyó un Grupo ah-doc tripartito, con el cometido de “*analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales.*”

Dicho grupo se abocó a la tarea encomendada, y luego de casi dos años, a fines de 1998, elaboró un documento, que propuesto como Declaración Presidencial, fue elevado y aprobado por los diversos órganos del MERCOSUR, siendo firmada por los Jefes de Estado de los países miembros el 10 de diciembre de 1998, en Río de Janeiro, Brasil, tomando la denominación “*Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*”.

Si bien la Declaración puede parecer insuficiente o insatisfactoria en cuanto a su contenido y al mecanismo de seguimiento y promoción de los derechos, ella tiene el valor de ser el resultado de una prolongada y completa negociación, en la que participaron tanto los gobiernos, como los representantes de los empleadores y de los trabajadores de los países miembros, efectuando un reconocimiento conjunto de la dimensión social de la integración.

Así, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, según sus propios términos, viene a consolidar los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración, proclamando una serie de principios y derechos en el área socio-laboral, lo que servirá de soporte a los futuros avances en el ámbito social.

En su parte considerativa, los Estados Parte del MERCOSUR, reafirman la idea de *“...que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, mediante la integración, constituye condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social”*, como también, que *“...la disposición de promover la modernización de sus economías para ampliar la oferta de bienes y servicios disponibles y, consecuentemente, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”*.

Asimismo, los Estados Partes recuerdan que *“...además de Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificaron los principales convenios que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores, y adoptan en gran medida las recomendaciones orientadas para la promoción del empleo de calidad, de las condiciones saludables de trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores”*.

Además, se muestran *“...comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de la Organización de los Estados Americanos – OEA (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)”*.

Por último, reconocen *“...que la integración involucra aspectos y efectos sociales cuyo reconocimiento implica la necesidad de prever, analizar y solucionar los diferentes problemas generados, en este ámbito, por esa misma integración”*.

En la Declaración Sociolaboral, podemos identificar un contenido sustantivo, que abarca los derechos y obligaciones que consagra; y un contenido instrumental, referido a las formas y mecanismos establecidos para asegurar la efectiva vigencia de los mismos.

Respecto al primero de ellos, esto es, el contenido sustantivo, este incluye derechos individuales, derechos colectivos y otros derechos.

En general, cada artículo comienza consagrando un determinado derecho, y en un segundo inciso establece las acciones que los Estados se comprometen a asumir al respecto.

Los derechos individuales consagrados fueron:

-*No discriminación (art.1)*: consagra la igualdad efectiva de derechos, de trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar.

Seguidamente, establece el compromiso de los Estados Partes a garantizar la vigencia de este principio con acciones destinadas a eliminar la discriminación respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo.

- *Promoción de la igualdad (art.3)*: se establece el derecho de las personas con discapacidades físicas o mentales a ser tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral.

A tal efecto, se establece el compromiso de los Estados Partes a adoptar medidas efectivas, especialmente en lo que se refiere a la educación, formación, readaptación y orientación profesional, a la adecuación de los ambientes de trabajo y al acceso a los bienes y servicios colectivos, a fin de asegurar que las personas discapacitadas tengan la posibilidad de desempeñarse en una actividad productiva.

Por su parte, el artículo 3 de la Declaración establece el compromiso de los Estados Partes a garantizar, a través de la normativa y prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

- *Trabajadores Migrantes y Fronterizos (art.2)*: Se establece su ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades.

A su vez, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los

trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

- *Eliminación del trabajo forzoso (art.5)*: Se establece el derecho al trabajo libre y voluntario. Los Estados se comprometen a eliminar toda forma de trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de, una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, y a adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de la mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzoso u obligatorio.

- *Trabajo infantil y de menores (art.6)*: Se establece que la edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.

Seguidamente los Estados Partes asumen el compromiso a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la abolición del trabajo infantil y a la elevación progresiva de la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo

Además, queda bajo la protección especial de los Estados Partes el trabajo de los menores, especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso al mercado de trabajo y a otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.

Por último, se establece que la jornada de trabajo de esos menores no admitirá horas extras ni horarios nocturnos, como tampoco deberá realizarse en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral, que pueda afectar el pleno desarrollo de sus facultades físicas, mentales y morales.

- *Derechos de los empleadores (art.7)*: Incluye el derecho de organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales.

Los derechos colectivos consagrados fueron:

- *Libertad de asociación (art.8)*: se establece que tanto los empleadores como los trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a esas organizaciones, de conformidad con las legislaciones nacionales vigentes.

Los Estados asumen el compromiso de asegurar, mediante dispositivos legales, el derecho a la libre asociación, absteniéndose de cualquier injerencia en la creación y gestión de las organizaciones constituidas, además de reconocer su legitimidad en la representación y la defensa de los intereses de sus miembros.

- *Libertad sindical (art.109)* : Consagra el derecho de los trabajadores a gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con

relación a su empleo, debiéndose garantizar la libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo; evitar despidos o perjuicios que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales; el derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y convenciones colectivos de trabajo vigentes en los Estados Partes

- *Negociación colectiva (art.10)*: Se consagra el derecho de los empleadores o sus organizaciones y de las organizaciones o representaciones de trabajadores a negociar y celebrar convenciones y acuerdos colectivos para reglamentar las condiciones de trabajo, de conformidad con las legislaciones prácticas nacionales.

- *Huelga (art.11)*: se garantiza a todos los trabajadores y las organizaciones sindicales el ejercicio del derecho de huelga, conforme a las disposiciones nacionales vigentes, no pudiendo los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho impedir su ejercicio o desvirtuar su finalidad.

Los derechos recién indicados son los clásicos derechos colectivos contenidos en todo instrumento sociolaboral, siendo reconocidos con un sentido protector amplio.

- *Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos (art.12)*: se establece el compromiso de los Estados Partes a propiciar y desarrollar formas preventivas y alternativas de autocomposición de los conflictos individuales y colectivos de trabajo, fomentando la utilización de procedimientos independientes e imparciales de solución de controversias.

- *Diálogo social (art.13)* se consagra el compromiso de los Estados Partes a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.

Con estos dos últimos artículos, se buscó dar señales claras por parte de todos los sectores, de su apoyo a una sociedad fundada en la negociación, la concertación y el diálogo social como forma de solucionar sus diferencias, tratando con ello de lograr una sociedad más justa.

Además, se establecen otros derechos:

- *Fomento del empleo (art.14)* : Los Estados Partes asumen el compromiso de promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales.

- *Protección de los desempleados (art.15)*: Los Estados Partes se comprometen a instituir, mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo, compatibles con las legislaciones y las condiciones internas de cada país, a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la desocupación involuntaria y al mismo tiempo facilitar el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva.

- *Formación profesional y desarrollo de recursos humanos (art.16)*: Se consagra el derecho de todo trabajador a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional.

Por su parte, los Estados asumen el compromiso de instituir servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente, de manera de permitir a los trabajadores obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, perfeccionar y reciclar los conocimientos y habilidades, considerando fundamentalmente las modificaciones resultantes del progreso técnico; adoptando las medidas destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional, por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores.

Por último, se comprometen a garantizar la efectiva información sobre los mercados laborales y su difusión tanto a nivel nacional como regional.

- *Salud y seguridad en el trabajo (art.17)*: se consagra el derecho de todo trabajador a ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional.

A su vez, los Estados Partes se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente del trabajo, que prevengan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores.

- *Inspección del trabajo (art.18)*: se establece el derecho de todo trabajador a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo; y el compromiso de los

Estados a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

- *Seguridad social (art.19)*: Se consagra el derecho de los trabajadores del MERCOSUR a la seguridad social, en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales.

Por su parte, los Estados Partes asumen el compromiso de garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte; como también coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

El contenido instrumental hace referencia a la necesidad y compromiso de los Estados Parte de respetar los derechos consagrados en la Declaración y de promover su aplicación efectiva (art.20 inc.1º). Con este fin, recomiendan instituir una Comisión Sociolaboral, como órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común (art.20 inc.1º), estableciendo sus características y funciones básicas, las que posteriormente serán recogidas en la Resolución - GMC N° 15/99- que la establece, y en su Reglamento.

Por otra parte, el artículo 24 de la Declaración prevé la revisión de su contenido, transcurridos dos años de su adopción, habida cuenta de su carácter dinámico y el avance del proceso de integración subregional, lo cual armoniza con el carácter abierto proclamado en sus considerandos.

Por último, se establece que ni la Declaración ni su mecanismo podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, vedándose, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras (art. 25), buscándose con ello impedir la aplicación de medidas sancionatorias, de carácter económico por el incumplimiento de los derechos consagrado en la Declaración.

## **1.2. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR**

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, nace como consecuencia de la imposibilidad de armonizar las normas nacionales sobre los sistemas de seguridad social de los

países miembros, lo que se derivó de un análisis de sus disimilitudes y homogeneidades realizado en el seno del Subgrupo de Trabajo N° 10.

Los acuerdos de seguridad social son muy importantes para el desarrollo pleno de un derecho humano fundamental, como es el derecho a la seguridad social, que acompaña a todo trabajador cuando se traslade de un país a otro. Así, la previsión de acuerdos con ese propósito es esencial en los procesos de integración regional, puesto que una de las consecuencias que éstos normalmente generan, es la circulación de trabajadores entre los diferentes países integrados.

En este contexto, con este convenio se buscaba la generalización gradual y progresiva de los principios incorporados en los múltiples tratados bilaterales existentes entre los países integrantes del MERCOSUR, y el afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos competentes que garantizara en la práctica los derechos y principios consagrados; como también el fomento de la libre circulación de los trabajadores de la región.

Así, tras años de trabajo, el 15 de diciembre de 1997, mediante la Decisión CMC N° 19/97, fue aprobado el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, como también el Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo, habiendo sido aprobado el primero como un Tratado.

Este convenio multilateral recoge en lo sustancial los principios básicos del Derecho Internacional de la Seguridad Social, como el de igualdad, aplicación de la ley del lugar de ejecución, conservación de derechos adquiridos, totalización y prorrata, sin perjuicio de presentar algunas diferencias.

El principio de igualdad o no discriminación entre nacionales y extranjeros se encuentra contenido artículo 2.1. del convenio, que reconoce a trabajadores, familiares y asimilados que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes, los mismos derechos y obligaciones que a los nacionales de dichos Estados Partes. Cabe destacar el hecho que se hable de “trabajadores”, superando con ello antigua fórmula que mencionaba la nacionalidad de los sujetos, como ocurría en algunos de los convenios anteriores.

En el numeral 2 del mismo artículo, se agrega que el Acuerdo también se aplicará a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Parte siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes; lo que sumado a lo señalado anteriormente completa un ámbito de carácter subjetivo amplio que se encontraría



determinado por la residencia y la prestación de servicios en cualquiera de los Estados sin importar la nacionalidad del trabajador.

El principio de aplicación de la ley del lugar de ejecución o de territorialidad, en encuentra contenido en los artículos 4 y 5 del convenio, los cuales señalan que se aplicará la legislación del país en que el trabajador ejerza su actividad, lo cual resulta de toda lógica, ya que la protección de la seguridad social aparece fuertemente vinculada a la actividad. Este principio se limita por las excepciones habituales del profesional, técnico, directivo o similar trasladado por lapsos limitados, los trabajadores de determinadas empresas de transporte y los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares.

El principio de totalización y prorrateo lo encontramos contenido en el artículo 7 del convenio, el que establece que los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de cualquiera de los Estados Partes, serán considerados para la concesión de las prestaciones vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. A estos efectos, se prevé el criterio de la distribución a prorrateo de los costos de las prestaciones, que consiste en dividir el costo total del beneficio entre los países en los cuales él fue generado en proporción al tiempo trabajado por el beneficiario o causante en cada uno de ellos

El principio de los derechos adquiridos, si bien no se encuentra expresamente contemplado, lo podemos extraer de lo señalado en el artículo 8 del convenio, que establece que los seguros o cotizaciones cumplidos antes de la vigencia del Acuerdo sólo serán tenidos en cuenta si el trabajador tiene cotizaciones posteriores y siempre que los mismos no hayan sido utilizados anteriormente en la concesión de prestaciones pecuniarias de otro país.

Además, el convenio, en su artículo 6, contiene normas especiales sobre prestaciones de salud, estableciendo que esas prestaciones serán otorgadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro Estado Parte, así como a sus familiares y asimilados, previa autorización del Estado de origen y a su costo.

En su artículo 10, el convenio alude a la cooperación administrativa entre los Estados Partes. Así, la Entidad Gestora de un Estado Parte, podrá solicitar exámenes médicos o periciales a las autoridades de otro país, para evaluar incapacidades temporales o permanentes, las que serán realizadas por este a cargo del solicitante.

Dichos trámites se ven facilitados al no requerirse que los documentos que se presenten, para acreditar los derechos, deban contar con traducción oficial, visado o legalización, bastando la intervención de una Entidad Gestora u Organismo de Enlace (art.13.1). Asimismo, las

solicitudes, así como los recursos, que se presenten ante las autoridades de uno de los Estados Partes, serán tomados como si se hubieran presentado en el otro país en el que deben presentarse (art.14).

El convenio, en su artículo 16 crea una Comisión Multilateral Permanente con diversos cometidos, principalmente para asegurar el cumplimiento efectivo del acuerdo y el reglamento administrativo que se dicte. De la misma forma, esa Comisión tiene como cometido asesorar a las autoridades competentes, proyectar modificaciones, ampliaciones y normas complementarias al Acuerdo o al Reglamento, e incluso funcionar como organismo de solución de las controversias con motivo de la interpretación o aplicación del Acuerdo a través de negociaciones directas.

Por último, cabe señalar que por su naturaleza jurídica de Tratado y por su contenido, el Acuerdo Multilateral requería, para su efectiva entrada en vigencia, su incorporación a los ordenamientos nacionales de los Estados Partes a través de la ratificación de sus Parlamentos (art.17.1.), lo cual sucedió el 1 de junio de 2005.

A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, de duración indefinida, quedan derogados los Convenios Bilaterales de seguridad social o de Previsión Social celebrados entre los Estados Partes; lo que sin embargo, no significará, en ningún caso, la pérdida de derechos adquiridos al amparo de los Convenios Bilaterales mencionados (art.17.4).

Si bien el Acuerdo puede ser objeto de adhesión por aquellos estados que en el futuro adhieran al Tratado de Asunción, ella no es automática, ni basta la simple voluntad de adherir, sino que la misma debe ser cumplida mediante negociación (art.19).

### **1.3. Carta de Buenos Aires sobre compromiso social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile.**

La Carta de Buenos Aires, fue elaborada en el seno del Foro de Consulta y Concertación Política, siendo aprobada por el Consejo Mercado Común el 30 de junio de 2000.

La Carta de Buenos Aires, es una declaración de Jefes de Estado de los Estados Partes, Bolivia y Chile, de carácter programático, y en ella se establecen compromisos de los gobiernos referidos al establecimiento de medidas y acciones tendientes a crear una región donde se promueva el desarrollo sustentable.

En su elaboración se tuvieron *“presente los principios y derechos contenidos en la "Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”*.

En la Carta, los Estados Partes se muestran convencidos de “...que el desarrollo económico y la plena integración regional sólo pueden lograrse en un marco de justicia y de equidad social”; como asimismo, de “...que la firme adhesión a los principios de la democracia representativa y al Estado de Derecho y el respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos constituyen la base irrenunciable de la integración regional”; y “...que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social”.

En este contexto, ratifican “...su propósito de contribuir unidos a lograr un mayor bienestar e igualdad social a través de un desarrollo económico equilibrado y justo...”, resultando “...prioritario profundizar la dimensión social del MERCOSUR y teniendo en cuenta que todos los aspectos del proceso de integración deberán avanzar en forma conjunta”.

Así, coinciden en:

- reconocer la responsabilidad primordial del Estado en la formulación de políticas destinadas a combatir la pobreza y otros flagelos sociales y apoyar las acciones de la sociedad civil dirigidas al mismo objetivo;
- intensificar los esfuerzos de sus Gobiernos para mejorar la calidad de vida en sus respectivos países y en la región, mediante la atención prioritaria a los sectores más desprotegidos de la población en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda y educación.
- fomentar la cooperación con las organizaciones comunitarias y solidarias de sus respectivos países y a nivel regional o internacional, que permitan el aprovechamiento racional y equitativo de los recursos públicos y privados en las acciones encaminadas a superar los desequilibrios sociales en la región.
- fortalecer los mecanismos de apoyo a los grupos sociales más afectados, dando prioridad a los campos de la nutrición, con atención especial a la niñez, la juventud, la tercera edad, las mujeres cabeza de familia y madres menores de edad, las comunidades indígenas, las comunidades rurales críticas, los trabajadores migrantes y sus familias, las personas discapacitadas y otros grupos sociales vulnerables;
- asegurar la efectiva vigencia de los principios rectores orientados a la protección integral de la niñez y la adolescencia y estimular la formulación de políticas específicas en su favor, que contemplen su problemática en el contexto familiar y comunitario, dando prioridad por igual a los aspectos preventivos y correctivos;
- impulsar medidas adecuadas destinadas a satisfacer las necesidades especiales de los niños y jóvenes en situaciones de violencia y abuso sexual, trabajo infantil, embarazo precoz, uso de drogas y comisión de delitos;
- intensificar los esfuerzos para mejorar la situación de las personas mayores, especialmente de aquellas en estado de pobreza o desamparo, a través de avances en materia de prestaciones sociales y de políticas de vivienda e integración social y programas de capacitación;
- velar por el estricto cumplimiento de las respectivas normas legales que prohíben la discriminación y resguardan la efectiva igualdad de derechos, trato y oportunidades para todos, sin distinción o exclusión de ningún tipo;

- promover el crecimiento de sus sociedades fundado en la igualdad entre mujeres y varones en la vida social, política, económica y cultural, conforme a una concepción de la ciudadanía que amplíe los derechos de las mujeres y afirme la responsabilidad compartida entre ambos;
- fortalecer la cooperación entre los países de la región en materia migratoria y asegurar a los migrantes el pleno ejercicio de los derechos humanos, y un trato digno, justo y no discriminatorio;
- garantizar el derecho a la educación básica y favorecer el acceso a la educación secundaria, técnica y vocacional, siendo ambos elementos claves en la superación de la pobreza como vehículos de movilidad social y económica;
- desarrollar políticas que promuevan un tipo de sociedad no excluyente, que prepare a las personas para enfrentar los desafíos planteados por la nueva comunidad del conocimiento; e
- incentivar las investigaciones y estudios conjuntos sobre vulnerabilidad y exclusión social, descentralización y participación, orientados a mejorar el proceso de toma de decisiones en política social y en la asignación de recursos.

Para dar cumplimiento a estos compromisos, se instruye a las respectivas autoridades nacionales competentes a fortalecer el trabajo conjunto y el intercambio de experiencias e informaciones entre los seis países; encargándose además, al Foro de Consulta y Concertación Política, la tarea de efectuar el seguimiento de las orientaciones y líneas de acción contenidas en la Carta, promoviendo el establecimiento de una reunión de las autoridades responsables en materia de desarrollo social.

Fruto de esto último, el 14 de diciembre de 2000, mediante la Decisión CMC N° 61/00, se establece la creación de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social, órgano el cual se ha avocado intensamente al establecimiento y puesta en marcha del Fondo Social del MERCOSUR.

## **2. La Educación y la Cultura en el MERCOSUR**

### **2.1. MERCOSUR Educacional.**

En sus orígenes, el MERCOSUR no contempló ninguna disposición en materia de educación y cultura, debido, principalmente, a los múltiples problemas de implementación que debió enfrentar.

Sin embargo, el proceso de apertura hacia el campo educativo-cultural se inicia tempranamente; así, luego de la firma del Tratado de Asunción, producto de conversaciones informales desarrolladas por los Ministros de Educación y Cultura de los cuatro países

miembros, surgen las primeras ideas y estrategias que reconocían que el proceso de integración económica debía, necesariamente, acompañarse de la Dimensión Educativa y Cultural si su verdadero objetivo era la concertación y la consolidación de un auténtico “*Mercado común*”, donde el crecimiento económico con justicia social adquiere una importancia fundamental.

En este contexto, en julio de 1991 se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, una reunión preparatoria de la “*Dimensión Cultural y Educativa del MERCOSUR*”, en la que, además de elaborarse una propuesta de acuerdo acerca de los aspectos básicos alrededor de los cuales se realizarían los programas educativos, “...se solicitó el reconocimiento del área educativa y/o cultural como sector específico en el proceso de integración, se instituyeron las reuniones de Ministros de Educación y Cultura...”<sup>108</sup>.

Estos esfuerzos tienen su punto culmine con la suscripción en Brasilia, el 13 de diciembre de 1991, de un “*Protocolo de Intenciones*”, el cual comienza con una declaración de intencionalidad política en relación con el tema de la Educación y la integración en el MERCOSUR.

Este Protocolo, es considerado el primer antecedente de lo que luego sería conocido como “*MERCOSUR Educacional*”.

Entre sus considerandos, dicho protocolo señalaba:

*“Que la Educación tiene un papel fundamental para que esta integración se consolide y se proyecte;*

*Que el factor humano y la calidad de los habitantes de la Región constituirán una sólida garantía de éxito en el proceso de la integración;*

*Que el mejoramiento de los factores de producción, requiere necesariamente la elevación de los niveles de educación y de formación integral de las personas;*

*Que para favorecer la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, es fundamental reconocer a la educación como un elemento dinamizador, que permitirá acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social y consolidar el camino de integración;*

---

<sup>108</sup> De la Barrera, Guanina; Vargas, Karla. Publicación. La Dimensión Cultural en los Procesos de Integración. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. pag. 193

*Que la Educación, como generadora y transmisora de valores, conocimientos científicos y tecnológicos, además de su finalidad formativa y productiva, debe constituirse en un medio eficaz de modernización para los Estados Partes”.*

Así, mediante la capacitación de los recursos humanos, la educación es llamada a cumplir un papel fundamental en la obtención de una mayor profundización y perdurabilidad del proceso de integración.

En la parte declarativa del Protocolo, los Ministros de Educación expresaban:

*“Su compromiso histórico ante la voluntad integracionista de los Estados Partes sobre la base de los principios fundamentales de democracia, igualdad y cooperación, manteniendo la identidad y libertad de los pueblos;*

*La conveniencia de potenciar los programas de formación e intercambio de docentes, especialistas y alumnos con el objetivo... ..promover un mayor desarrollo humano, cultural, científico y tecnológico;*

*El interés de difundir el aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR -español y portugués- a través de los Sistemas Educativos;...*

*El propósito de favorecer la articulación, la equiparación y la convalidación de los estudios entre los diferentes Sistemas Educativos, en todos sus niveles y modalidades;*

*El compromiso de propiciar la creación, el desarrollo y la consolidación de sistemas de información, comunicación e investigación entre los Estados Partes;*

*La necesidad de propender a una mayor interacción en la relación educación-trabajo-empleo, con el fin de mejorar la calidad de vida”.*

En una segunda parte, se establecen los programas y acciones tendientes a facilitar el logro de los objetivos del MERCOSUR, priorizando tres ejes de trabajo: 1. Formación de la Conciencia Ciudadana favorable al Proceso de Integración; 2. Capacitación de los Recursos Humanos para contribuir al desarrollo; y, 3. Armonización de los Sistemas Educativos.

Además, con el fin de atender las referidas áreas, los Ministros de Educación acordaron estimular un conjunto acciones referidas fundamentalmente a la movilidad, participación ciudadana y el respeto de la diversidad cultural. De estas destacamos:

-Propender a la incorporación de contenidos vinculados al MERCOSUR, en todos los niveles de enseñanza;

-Promover programas de difusión que posibiliten la comprensión de los beneficios sociales, culturales y económicos de la integración.

- Promover y coordinar acciones de formación profesional y técnica, instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, que respondan a necesidades del mercado;
- Acercar las instituciones educativas a los problemas del trabajo y la producción en la Región, propiciando las tareas de investigación y formación de recursos humanos que requiera el MERCOSUR;
- Fomentar que las Universidades se constituyan en ámbitos de reflexión y análisis de los problemas emergentes de la integración regional;
- Propiciar un conjunto de medidas que tiendan a superar las barreras jurídicas y administrativas, que permita la movilidad e intercambio de personas y bienes en las áreas científicas, técnicas y culturales;

Por último, en el mencionado Protocolo se resuelve crear la Comisión de Ministros de Educación, que será el órgano responsable de tomar las decisiones sobre los aportes que pueda hacer la gestión educativa al desarrollo de las políticas del MERCOSUR<sup>109</sup>.

Con posterioridad, el 17 de diciembre de 1991, mediante la Decisión CMC 7/91, y haciéndose eco del llamado a reconocer el área educativa-cultural como sector específico en el MERCOSUR realizado por el Protocolo de Intenciones, el Consejo del Mercado Común crea la “*Reunión de Ministros de Educación*” (RME) que tendrá como función proponer al referido Consejo a través del Grupo Mercado Común medidas con miras a coordinar políticas educativas en los Estados Partes, siendo apoyada en su gestión por un Comité Coordinador Regional (CCR), como órgano asesor y de apoyo<sup>110</sup>.

Entre los considerandos de la mencionada Decisión se indicaba “*que la formación integral de los recursos humanos mediante la elevación de los niveles de educación es factor esencial para fortalecer el proceso de integración y alcanzar la prosperidad, el progreso y el bienestar con justicia social de los habitantes de la subregión,...*”.

---

<sup>109</sup> Respecto de esta Comisión, también se contemplan aspectos estructurales, y funcionales; así, se estableció que la Comisión estará integrada por los Ministros de Educación de los países signatarios del Tratado de Asunción, debiendo reunirse por lo menos una vez cada semestre.

Asimismo, se determina que será presidida por el Ministro de cada Estado Parte, en forma rotativa por período de seis meses, y en sus funciones podrá solicitar la colaboración de los organismos nacionales e internacionales y de otras entidades que considere pertinente.

<sup>110</sup> Según lo prescrito en el artículo 5 del Reglamento Interno de la RME, ésta se encargará de proponer políticas y estrategias educativas; además, deberá coordinar las actividades del sector; y también se le faculta para crear las Comisiones Técnicas Regionales y los Grupos de Trabajo necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

A continuación, en febrero de 1992, en la ciudad de Buenos Aires, se realizó la Primera Reunión del Comité Coordinador Regional, a fin de definir tanto los lineamientos generales del Plan 1992-1994 para el sector educación del MERCOSUR, como la metodología de trabajo y la agenda del primer semestre de aplicación del Tratado. En abril de 1992, y con el fin de elaborar la propuesta de Plan Trienal se desarrolló la Segunda Reunión del Comité Coordinador Regional. En mayo de 1992, tiene lugar la Tercera Reunión del Comité Coordinador Regional para analizar la experiencia europea con representantes de la CEE y aprobar la propuesta del Plan Trienal para el sector educación para ponerla a consideración de los Ministros de los cuatro países.

Con fecha 1 de junio de 1992, estos últimos aprobaron el Plan Trienal, siendo, posteriormente, elevado al GMC para su posterior elevación al CMC, que lo aprobó mediante la Decisión CMC 7/92. Finalmente, la Reunión de Ministros de Educación, celebrada en Ouro Preto en diciembre de 1994, ratificó la vigencia del Plan Trienal hasta el 31 de diciembre de 1997.

En su considerando, y continuando con el pensamiento del cual nos hemos hecho parte, la Decisión 7/92 señala *“que la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración así como la capacitación de recursos humanos y la compatibilización y armonización de los sistemas educativos de los Estados Partes constituyen pilares fundamentales para la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR);...”*.

En tanto, en el *“marco institucional”* del Plan Trienal se indica que *“existe consenso en reconocer que la educación jugará un papel central en las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos...”*, y *“para acompañar este proceso el sector educación ha avanzado, desde la firma misma del Tratado de Asunción, identificando las áreas prioritarias y mecanismos de cooperación, hasta llegar a la formalización de un Protocolo de Intenciones firmado por los Ministros de Educación el 13 de diciembre de 1991”*.

En la sección titulada *“formación de recursos humanos para contribuir al desarrollo económico”*, la Decisión CMC 7/92, luego de reconocer que el proceso de integración del MERCOSUR reclamaba un urgente mejoramiento de la formación científica y tecnológica y una actualización de las calificaciones ocupacionales de la fuerza laboral, señala que *“hacia el futuro, los países signatarios del MERCOSUR se verán obligados... ..a tomar decisiones políticas sobre lo que se deberá aprender y lo que se deberá realizar para poder buscar una inserción más autónoma en el contexto internacional”*.



El Plan Trienal, en consonancia con lo expuesto y coincidiendo con el Protocolo de Intenciones de 1991, fijó programas y sub-programas educativos en las áreas que consideraba de urgencia desarrollar. Estos eran:

-Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración: Información y reflexión sobre el impacto del proceso de la integración del MERCOSUR; y, Aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR (español y portugués).

- Capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo: Educación básica y media; Formación técnico-profesional.; Formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel; Investigaciones y postgrado.

- Compatibilización y armonización de los sistemas educativos: Armonización académica, jurídica y administrativa; y, Sistemas de información.

Y, con el fin de facilitar el cumplimiento de estos programas y subprogramas, el Plan Trienal contempló numerosas líneas de trabajo y actividades, de las cuales destacamos la realización de seminarios, conferencias, paneles para reflexionar sobre los temas o aspectos vinculados al MERCOSUR, en especial sobre el impacto socioeconómico de la integración; la producción de materiales referentes al tema MERCOSUR; la elaboración de programas de intercambio de docentes, técnicos, administradores y alumnos, para promover el conocimiento de las realidades y formas de vida de los países miembros del MERCOSUR; la identificación de los acuerdos y convenios de cooperación técnica existentes entre los países del MERCOSUR, en relación a la formación y capacitación de los recursos humanos de educación superior, en el ámbito gubernamental y no gubernamental; la implementación de políticas de cooperación entre las instituciones de educación superior de los países miembros para mejorar la formación y capacitación científico, tecnológica y cultural; y, la formulación de medidas que faciliten la movilidad de los docentes y técnicos en los procesos de capacitación de recursos humanos, entre otros.

Posteriormente, para la ejecución de las políticas establecidas en el Plan Trienal, y haciendo uso de su facultad, la RME creó la “*Comisión Técnica Regional de Educación Superior*” (CTRES), dependiente del Comité Coordinador Regional, encargándole la tarea de estudiar y formular alternativas para la compatibilización del reconocimiento de estudios, títulos y diplomas; como asimismo, las de Postgrado, de Información y Comunicación.

Fruto del trabajo de estos Comités y del CCR, se suscriben variados protocolos:

- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico, de 1994.

- Protocolo de Integración Educativa y Revalidación de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico, de 1995.

- Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR, de 1995.

- Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del MERCOSUR, de 1995.

- Protocolo de Admisión de Títulos y –Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR, de 1997.

También, se acuerdan otros instrumentos de corte más programático como el denominado “*Documento MERCOSUR 2000: Desafíos y Metas para el Sector Educativo*”, de junio de 1996, el que enfatizaba la preocupación por la calidad de la educación en las políticas educativas de la región, señalando como desafíos variadas materias como reafirmar la identidad cultural, alcanzar la transformación productiva con equidad y fortalecer la democracia en el marco de la integración. Para afrontar estas tareas identifica como áreas sustantivas las de renovación educativa, evaluación educativa, sistemas de información, educación y trabajo y cooperación inter- universitaria.

Continuando con su línea de acción, el 11 de junio de 1997, la RME crea un nuevo órgano, el “*Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*” (GTEAES), a quien se le encarga la tarea de elaborar una propuesta de organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras, buscando con ello facilitar el reconocimiento de títulos de grado.

Dicha tarea acarrea un gran desafío debido a la enorme diversidad de planes y programas de estudios, tanto a nivel externo, como interno de cada país.

Finalmente, y luego de intensas reuniones de trabajo, el GTEAES hace entrega a la RME del documento definitivo del llamado “*Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR*”, que fue aprobado en la ciudad de Buenos Aires, el 19 de junio de 1998<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Con posterioridad, fue aprobada una nueva versión, en la XXII RME, el 14/06/02, Acta 2/00.

En este Memorandum, se establecieron principios generales; criterios para la determinación de las carreras; el procedimiento para la acreditación; y los alcances e implicancias de las mismas. Además, en sus considerandos, se reitera la idea de *“...que el mejoramiento de la calidad educativa constituye un elemento sustancial para la consolidación del proceso de integración regional; que el favorecimiento de la movilidad de las personas en el conjunto de la región constituye un objetivo prioritario para el emprendimiento de integración; que un sistema de acreditación de carreras, como mecanismo de reconocimiento de títulos de grado, paralelamente, facilitará el traslado de personas entre los países de la región...”*.

De lo expuesto, podemos señalar que en una primera etapa el MERCOSUR Educativo concentró sus esfuerzos, prioritariamente, en la generación de un marco jurídico y legal para el sector, que bajo la forma de Protocolos, logró una institucionalización del proceso.

Logrado lo anterior, la segunda etapa del proceso fue de corte más ejecutivo, centrándose en la operación de algunos proyectos concretos, así como también en la elaboración de propuestas, contando para ello con el apoyo de importantes organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como también de la Cooperación Francesa.

En este sentido, el 10 de diciembre de 1998, mediante la Decisión CMC N° 13/98, se aprueba el Plan Trienal para el sector educativo del MERCOSUR 1998-2000; el cual, en su marco referencial señalaba que *“desde su nacimiento, el MERCOSUR otorgó gran relevancia a la educación como factor de integración y, consecuentemente, como pieza clave para la consolidación y proyección de la unión aduanera que comenzaba a construir...; y, “...en sus siete años de existencia, el Sector Educativo del MERCOSUR ha conseguido avances importantes en el logro de su misión”*, destacándose entre ellos la aprobación de protocolos que facilitan el reconocimiento y equiparación de estudios y la libre circulación de estudiantes; el inicio de trabajos de adecuación de los currículos de la educación básica y media en lo relativo al aprendizaje de las lenguas oficiales del MERCOSUR y a la enseñanza de las Ciencias Sociales, y de los de formación técnico-profesional; la aprobación de protocolos para facilitar el intercambio de docentes universitarios y la formación de estudiantes a nivel de postgrado; la

constitución del Sistema de Información y Comunicación del Sector Educativo del MERCOSUR; y, el diseño de un mecanismo de acreditación de carreras universitarias.

Asimismo, en dicha Decisión, se reafirma la idea de que la misión específica del Sector Educativo del MERCOSUR, que lo identifica y distingue, es “*contribuir a los objetivos del MERCOSUR estimulando la formación de la conciencia ciudadana para la integración, y promoviendo una educación de calidad para todos, en un proceso de desarrollo con justicia social y consecuente con la singularidad cultural de sus pueblos*”.

Para el cumplimiento de esta misión, tres son los principios orientadores de su acción: integración regional y respeto a la diversidad; compromiso democrático; y educación de calidad para todos.

A su vez, se determinó que el desarrollo de las acciones del Sector Educativo del MERCOSUR correspondería a dos áreas: desarrollo de la identidad regional; y, promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación.<sup>112</sup>

Por último, con el objeto de definir los programas y proyectos que caracterizarían al nivel operativo del Sector Educativo del MERCOSUR durante el trienio, se establecieron numerosas líneas programáticas entre las que destacamos: la generación de condiciones que faciliten y promuevan la movilidad de estudiantes y profesores, ya sea mediante la elaboración de programas específicos; la difusión y fomento de la literatura y las artes regionales, por medio de su adecuada consideración en los currículos escolares, así como a través de iniciativas de educación no formal; el fomento a la cooperación dentro de la región, en vistas a favorecer la transferencia de conocimientos y tecnologías y el intercambio de estudiantes, docentes e investigadores en el marco de los protocolos existentes; el favorecimiento de la incorporación de tecnologías de avanzada en la enseñanza, que faciliten la construcción o adquisición de aprendizajes significativos en los alumnos y la modernización de la docencia; y, la promoción de una cultura de la evaluación, que incluya el intercambio de experiencias y el estímulo al

---

<sup>112</sup> A fin de apoyar el desarrollo de las actividades, programas y proyectos que se definían dentro de las áreas prioritarias recién mencionadas, se establecieron un conjunto de estrategias de acción: relación y coordinación del Sector Educativo con otras instancias del MERCOSUR; vinculación del quehacer del Sector Educativo del MERCOSUR con los planes nacionales de educación y los procesos de reforma y renovación educativas que se implementan en los Estados Partes; fomento de la cooperación horizontal entre los países e instituciones de la región y con otros bloques regionales; y acciones que favorezcan la movilidad de estudiantes, académicos e investigadores y el intercambio de experiencias y prácticas laborales.

establecimiento de indicadores comunes, que permitan conocer la evolución de la educación en el MERCOSUR.

Finalmente, la tercera etapa del proceso, que se ubica a partir del Compromiso de Gramado del 2000<sup>113</sup>, está encaminada a la consolidación del proceso de integración educativa. Ello llevó a reflexionar acerca del apoyo que en el ámbito político, administrativo y financiero, recibían las iniciativas del Sector Educativo del MERCOSUR, tanto en el ámbito interno como externo. En esta etapa se perfecciona la estructura institucional del sector, definiendo claramente las tareas que a cada uno de sus órganos le correspondería cumplir, así como también los programas a desarrollar, ello con el objeto de lograr la máxima eficiencia en la ejecución de estos.

Enmarcada dentro de este proceso, el 20 de diciembre de 2001, se dicta la Decisión CMC 15/01, a través de la cual se aprueba la estructura orgánica de la Reunión de Ministros de Educación y sus órganos dependientes, en el ámbito del sector Educativo del MERCOSUR<sup>114</sup>, y el Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR para el período 2001 – 2005, el cual ya no es trienal, sino que pasa a ser quinquenal.

Respecto de la estructura orgánica del SEM, en dicha Decisión se señala que *“a una década de la creación del SEM, los Ministros de Educación resolvieron fortalecer la estructura de funcionamiento, con el objetivo de garantizar la misión que se proponen desarrollar”*.

También, que *“el impacto y la visibilidad de los logros alcanzados en los sistemas educativos y en la sociedad conforman el indicador más claro de la eficacia del sector. En este sentido, se definen que las funciones para el diseño de una estructura dinámica y flexible son: políticas, técnicas y ejecutivas.”*

En base a lo anterior, se establece la siguiente estructura del Sector Educativo del MERCOSUR:

*1) Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME):* Es el órgano responsable de tomar decisiones, sobre los aportes que pueda hacer la gestión educativa al desarrollo de las políticas del MERCOSUR.

---

<sup>113</sup> El Compromiso de Gramado sirvió como marco referencial para la definición del Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2001 – 2005.

<sup>114</sup> Aprobada en la XXI RME, Punta del Este, 23 de septiembre de 2001.

2) *Comité Coordinador Regional (CCR)*: Es el órgano asesor de la Reunión de Ministros que propone políticas de integración y cooperación en el ámbito de la educación y coordina el desarrollo del accionar del SEM.

3) *Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRCA)*: Son señaladas como instancias dependientes del CCR, que colaboran en la definición de las líneas de acción y en la propuesta de mecanismos de implementación, teniendo en cuenta los objetivos estratégicos establecidos por el Sector Educativo del MERCOSUR.

Las Comisiones Regionales Coordinadoras de Área son tres: Educación Básica (CRC-EB); Educación Tecnológica (CRC-ET), y Educación Superior (CRC-ES)<sup>115</sup>.

4) *Grupos Gestores de Proyectos (GGP)*: Son instancias temporales específicas convocadas ad hoc por el CCR por iniciativa propia o a sugerencia de las Comisiones Regionales Coordinadoras de Área para elaborar los perfiles y desarrollar los proyectos aprobados.

5) *Sistema de Información y Comunicación (SIC)*: Es un sistema que debe atender los requerimientos de comunicación, gestión del conocimiento, información y trabajo colaborativo en el ámbito del Sector en cualquier nivel de gestión, utilizando tecnologías de comunicación social e información como recursos para cumplir su cometido.

Las acciones emprendidas por las instancias regionales del SEM requerirán la existencia de instancias de apoyo nacionales que suministren insumos para el cumplimiento de su misión, así como la racionalización y articulación de instancias de trabajos presenciales y no presenciales.

Por otro lado, el “*Plan Estratégico 2001-2005*”, en el que se definen las líneas estratégicas, los principios orientadores, los bloques temáticos, y las metas y acciones previstas para las distintas áreas del MERCOSUR Educativo para el periodo 2001 al 2005, en su presentación “...se define como un proceso reflexivo, racional, participativo y abierto del SEM con otros sectores, en atención a las prioridades educativas regionales en clara articulación con las políticas nacionales.”

En su introducción, dicho Plan recuerda que los Presidentes de los países signatarios del Tratado de Asunción, junto con los de Bolivia y Chile se comprometieron, en la Carta de Buenos Aires, a “*garantizar el derecho a la educación básica y a favorecer el acceso a la educación*”

---

<sup>115</sup> La CRC- EB desarrolla actividades vinculadas con el reconocimiento de estudios; la enseñanza de la Historia y la Geografía regional; enseñanza de los idiomas oficiales del MERCOSUR y proyectos varios.

*técnica vocacional, siendo ambos elementos claves para la superación de la pobreza y para la movilidad social y económica".*

En base a esto, y a diez años de la creación del MERCOSUR, los Ministros de Educación redefinen la misión específica del Sector Educativo del MERCOSUR, señalando que en adelante sería la de "*...contribuir a los objetivos del MERCOSUR conformando un espacio educativo común, estimulando la formación de la conciencia ciudadana para la integración, la movilidad y los intercambios con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región.*"

El Plan señala como avances significativos de este sector: la coordinación de instancias de trabajo a nivel intergubernamental para la definición de marcos conceptuales, normativos y operativos; la aprobación de protocolos y acuerdos de integración educativa en los niveles de educación básica, media técnica y no técnica y universitaria; la sensibilización de los sistemas educativos y actores de la sociedad civil de la región para la formación de la conciencia de pertenencia a un espacio ampliado; la articulación con los organismos internacionales, capitalizando experiencias en diseño y coordinación de proyectos regionales; la constitución y la puesta en marcha del Sistema de Información y Comunicación; el diseño y prueba de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR; entre otros.

También, identifica como principios orientadores que enmarcarán el accionar del sector: la agenda del SEM vinculada a las políticas educativas nacionales para lograr mayor impacto en los sistemas educativos y en el conjunto de la sociedad; la educación como espacio cultural para el fortalecimiento de una conciencia favorable a la integración que valore la diversidad y la importancia de los códigos culturales y lingüísticos; el proceso de integración se fortalece en la institución educativa para impactar fuertemente en las instituciones educativas, especialmente en los niveles primario y medio; la integración exige educación de calidad para todos para atender a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables a fin de superar las inequidades existentes; el fortalecimiento del diálogo con la sociedad para involucrar a los distintos actores educativos en el proceso de integración; la movilidad e intercambio de actores educativos para el desarrollo y fortalecimiento de redes y experiencias.

Acorde con estos principios orientadores, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) definió los siguientes objetivos estratégicos: el fortalecimiento de la conciencia ciudadana

favorable al proceso de integración regional, que valore la diversidad cultural; la promoción de una educación de calidad para todos en la región y de políticas de formación y capacitación de recursos humanos competentes; y, la conformación de un espacio educativo regional de cooperación solidaria.

Para lograrlos, se priorizan como estrategias de acción: la circulación de conocimientos, que implica producción, difusión, distribución y uso de insumos educativos; y, la circulación de actores educativos con el objeto de favorecer el intercambio de experiencias educativas y culturales.

Por último, se fijan las numerosas metas que se tendrían en cuenta en la definición de los proyectos a ser ejecutados para cada área en particular. De estas destacamos:

- Haber implementado un programa de Intercambio para docentes.
- Tener consolidado la enseñanza sistemática del idioma oficial extranjero en todos los países.
- Tener asegurada la movilidad estudiantil de la región y lograr un acuerdo con esa finalidad con el Convenio Andrés Bello.
- Tener en funcionamiento el Mecanismo Experimental de Acreditación para las carreras de grado de Agronomía, Ingeniería y Medicina.
- Tener aprobado un Acuerdo de Acreditación de Carreras de Grado.
- Tener aprobado un Acuerdo de Movilidad.
- Tener implementado el Programa de Postgrado en Políticas Públicas.
- Tener operando un banco de datos de programas de postgrado en la región.
- Contar con políticas de información, comunicación y gestión del conocimiento, a nivel regional educativo.

Con el objetivo de financiar los programas y proyectos del SEM que fortalezcan el proceso de integración regional, el 16 de diciembre de 2004, mediante la Decisión CMC 33/04, se decide crear el "*Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM)*", cuyo capital provendrá tanto de los aportes nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y de los Estados Asociados, como de las rentas, contribuciones extraordinarias de terceros países, de otros organismos y del sector privado, debiendo hacerse los aportes anuales de cada Estado Parte antes del cierre del primer semestre de cada año.

El artículo 4 del Reglamento FEM, además, estableció que la contribución de cada Estado para constituir el FEM sería establecida de acuerdo con las siguientes pautas por país y



por año: durante 4 años consecutivos, a partir de 2004, un aporte mínimo de US \$ 30.000; y un aporte establecido proporcionalmente al número de matrículas escolares, pudiendo no obstante, ser incrementado con cuotas extraordinarias en valores y periodicidad determinados por la Reunión de Ministros de Educación (art.7).

De acuerdo al artículo 10 del mencionado reglamento, la administración del FEM corresponderá a un organismo especializado, seleccionado a tal efecto por la Reunión de Ministros de Educación, y quien actuará conforme a las pautas establecidas en un “*Contrato de Administración del Fondo para el Sector Educativo del MERCOSUR*”, que será suscripto por los Ministros de Educación o sus representantes.

Finalmente, según se desprende de los artículos 12 y 13, la Reunión de Ministros definirá, según los Planes de Acción establecidos para el Sector, la distribución de recursos para programas y proyectos, debiendo estos ser financiados solamente con la utilización de recursos originarios de las rentas y demás contribuciones que se realicen al FEM para ese fin.

El 10 de Noviembre de 2005, se llevó a cabo la XXIX Reunión de Ministros de Educación, en ella se adoptó el Plan del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) para el período 2006-2010, destacándose la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y dirigentes del área y la creación de un Centro de Estudios e Investigaciones sobre Meteorología que se instalará en Uruguay; además, se llegó a un acuerdo de financiamiento que se está tramitando con la Comunidad Europea.

Asimismo, en dicha ocasión se realizaron los últimos ajustes de las negociaciones con la Corporación Andina de Fomento (CAF) para la administración del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM), y así, dar cumplimiento al artículo 10 del reglamento FEM, mencionado anteriormente.

Respecto a este último punto, el 19 de octubre de 2005, mediante Resolución GMC 37/05, se resolvió aprobar la suscripción del “*Convenio para la Administración del Fondo para el Sector Educativo del MERCOSUR entre la Corporación Andina de Fomento y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*”, por medio del cual se conviene en entregar a la Corporación Andina de Fomento la custodia y la gestión financiera de los recursos del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR (FEM), que serán destinados a

financiar programas y proyectos del sector educativo en los Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR que se hayan adherido al FEM.<sup>116</sup>

El Convenio establece la posibilidad de modificarlo por consentimiento mutuo, debiendo examinar cualquiera de las Partes con la mayor flexibilidad cualquier propuesta que formule la otra Parte con miras a su modificación (art.13 Reglamento FEM).

En cuanto a la duración del Convenio, se determina que este entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y tendrá una duración de cuatro (4) años, renovable mediante acuerdo entre las Partes (art.17 Reglamento FEM), pudiendo ser rescindido por cualquiera de las Partes en cualquier momento mediante comunicación escrita (art.18, primera parte Reglamento FEM)

Al término de este Convenio la CAF entregará al “*Sector Educativo del MERCOSUR-Reunión de Ministros de Educación (SEM – RME)*” un informe financiero final auditado, sin perjuicio de otras auditorias pueda solicitar el “*SEM – RME*” a la CAF durante la vigencia del Convenio, las cuales podrán tener una frecuencia máxima de una por año calendario (art.11 Reglamento FEM).

Por último, respecto a la situación de los Estados Asociados, se establece la posibilidad de que estos adhieran al Convenio cursando la correspondiente comunicación a la Secretaría del MERCOSUR, y previo consentimiento de la CAF (art. 24 Convenio FEM).

Pese a no cumplirse todas la metas fijadas para el período, en esta etapa se registraron avances sobre todo en el proceso de implementación de políticas de impacto directo en las sociedades de la región.

De lo expuesto, vemos que el Sector Educativo del MERCOSUR ha contribuido y contribuye al proceso de integración regional a través de variadas acciones y definiciones de políticas comunes, así como a través de la firma de Protocolos que permiten, entre otras materias, el reconocimiento de títulos, la movilidad académica y la cooperación interinstitucional entre los países miembros del MERCOSUR.

Finalmente, cabe destacar los importantes acercamientos que MERCOSUR ha tenido con el Convenio Andrés Bello, siendo este último un gran referente a seguir especialmente por el MERCOSUR Educativo.

---

<sup>116</sup> Al efecto, la CAF abrirá en sus Libros Contables una cuenta en Dólares de los Estados Unidos de América, y en la que se depositarán los recursos para financiar las actividades señaladas. Dicha cuenta recibe el nombre de “*Cuenta del Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR (FEM)*”.

Desde su primera reunión en marzo de 1997, y constatando “...*significativas coincidencias en los propósitos y acciones para la creación de mayores espacios de integración educativa*”, el Sector Educativo del MERCOSUR y el Convenio Andrés Bello han venido trabajando conjuntamente a fin de lograr una mayor aproximación en variados temas de gran importancia, tales como, un régimen de equivalencias educativas, formación docente, la enseñanza de las lenguas, la historia y la geografía, entre otros, debiendo extenderse en el futuro al área científica y tecnológica. Esta relación de cooperación busca convertirse en un ejemplo de la coordinación que se requiere para lograr una verdadera y efectiva integración de los pueblos latinoamericanos.

## **2.2. MERCOSUR Cultural.**

*“Cuando se habla de integración cultural no se habla de fusión ni de unificación, más bien de unidad en el respeto a la diversidad... ..Lo que se pretende es armonizar los conceptos de pluralidad e integración, no comprometiendo la diversidad ni sobre dimensionan las diferencias.”*<sup>117</sup>

En sus inicios, según señaláramos, el MERCOSUR no hizo ninguna mención expresa a la cultura, sino más bien, se hicieron referencias a diversas manifestaciones de la misma, como a la preservación del medio ambiente, al desarrollo científico y tecnológico, al mejoramiento de los estándares de vida, y a la economía en general.

Pese a esta falta de referencia expresa, pronto se comprendió la necesidad de contar con una dimensión cultural como elemento unificador en apoyo al Tratado de Asunción. Es así pues, que la cultura hizo su aparición en el MERCOSUR de la mano de la educación, siendo esta última uno de los aspectos fundamentales de aquella.

En el MERCOSUR, la cultura no fue concebida como un refinamiento o una ciencia, sino que, fue abordada desde una perspectiva más moderna antropológicamente hablando, siendo definida como: “...*el resultado de la integración de los hombres en un medio. La cultura*

---

<sup>117</sup> De la Barrera, Gianina; Vargas, Karla. Dimensión Cultural en los Procesos de Integración. Estudios Internacionales. p. 193

*como herencia social de los pueblos. La cultura como un proyecto compartido de los hombres; como red simbólica de significados, como auto-reflexión de una sociedad global. La cultura, en fin, como forma de vida, como expresiones de las razones de vivir, de individuos, grupos o sociedades globales”.*<sup>118</sup>

En este contexto, el 30 de Octubre de 1992, en Brasilia, Brasil, mediante la Resolución GMC 34/92, se crea la “*Reunión Especializada sobre Cultura*”, con la misión de promover la difusión de la cultura de los Estados Parte, estudiando el conocimiento mutuo de los valores y tradiciones culturales de cada Estado Parte, así como emprendimientos conjuntos y actividades regionales en el campo de la cultura (art.1).

En su parte considerativa, la Resolución señalada reconoce expresamente “*que una mayor coordinación y cooperación en el campo de la cultura aseguraría al proceso de integración del MERCOSUR, bases sólidas y estables, apoyadas en el entendimiento proveniente del conocimiento y apreciación mutua de las respectivas culturas, así como el hábito de trabajo conjunto y de realización de emprendimientos en común*”.

No obstante este impulso inicial, la primera Reunión del sector sólo se realizó en marzo de 1995, es decir, aproximadamente dos años después de su creación.

Respecto a esta falta de dinamismo, se ha señalado por Gregorio Recondo que “*...existen dos explicaciones: o la cultura no interesaba suficientemente en la construcción del MERCOSUR, o en los ámbitos oficiales se desconocía el tipo de acciones que deberían emprenderse para promover la integración*”<sup>119</sup>, inclinándose el autor por la segunda explicación.

En esta primera Reunión, según consta en su Acta 1/95, y a la que asisten Chile y Bolivia como observadores, se aprobó un “Memorandum de Entendimiento”, entre cuyos considerandos se expresa convencimiento acerca de:

- Que la cultura constituye la base fundamental del desarrollo social y de las transformaciones en el campo de la producción así como el sustento de la consolidación democrática de los pueblos de la región y que cumple un papel decisivo en el rescate de los sectores más postergados de sus países, especialmente de los jóvenes, las mujeres y las etnias históricamente discriminadas y desfavorecidas;

---

<sup>118</sup> De la Barrera, Gianina; Vargas, Karla. Op. Cit., p. 194. Citando a Recondo, Gregorio, p.110.

<sup>119</sup> Vittini G., Iris. El Convenio Andrés Bello, p. 189, citando a Redondo, G. y otros, MERCOSUR. La dimensión Cultural de la Integración. Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 104

- Que el proceso de integración cultural tiene como objetivos promover el conocimiento recíproco y valoración mutua de las manifestaciones artísticas, los valores y las formas de vida de los pueblos, sin perjuicio de la identidad cultural de cada uno de ellos;

- Que las necesidades de desarrollo de las industrias culturales del MERCOSUR y la valoración de todas las expresiones culturales comprometen a los Estado Parte a trabajar en conjunto con las instituciones educativas, en particular las universidades, con las instituciones representativas de la iniciativa privada y con todas las organizaciones no gubernamentales que, desde distintos sectores de la sociedad civil, trabajan por la cultura;

- Que la cultura ha adquirido una importancia económica creciente en el mundo actual, tanto por la exigencia cada vez mayor de calificación intelectual polivalente y dinámica exigida por las nuevas tecnologías, como por constituir un sector de actividades que emplea un número importante de trabajadores y moviliza un volumen considerable de inversiones.

En el artículo 1 del mencionado Memorandum, se establece la constitución de Comisiones Técnicas, compuestas por dos miembros titulares y dos miembros suplentes por país; además, se invita a la Autoridades Culturales de Bolivia y Chile a designar similar cantidad de expertos con el fin de que participen en las mencionadas Comisiones, en calidad de observadores (art.3). En la misma calidad participarán los Organismos Internacionales invitados a tal efecto (art.5).

En el artículo 4 del Memorandum, se establece la obligación para cada Comisión de reunirse como mínimo tres veces al año; además se insta a estas a elaborar informes sobre las propuestas y recomendaciones que hayan merecido consenso, las cuales deberán ser presentadas con dos meses de anticipación a las Reuniones Especializadas (art.7).

En el artículo 8, se acepta una propuesta argentina de presentar en la próxima Reunión Especializada, a la consideración de los otros Estados Parte, un proyecto de Convenio de Cooperación del MERCOSUR, con el objeto de fortalecer institucionalmente el proceso de integración cultural.

Por último, se determina convocar a la Reunión Especializada sobre Cultura dos veces por año, previo al encuentro de los Presidentes de los países miembros (art.9).

Por su parte, en el Anexo I del Memorandum, se acordó constituir siete Comisiones Técnicas: Legislación, Patrimonio, Industrias Culturales, Red de Información Cultural, Capacitación cultural, Relacionamento Exterior, y Coordinación e Intercambio.<sup>120</sup>

La segunda Reunión Especializada sobre Cultura, se llevó a cabo en Asunción, con fecha 02 de agosto de 1995, con la participación de los Ministros de Cultura de los países miembros; en ella, además de recibirse el proyecto de “*Protocolo de Integración Cultural*” elaborado por la delegación argentina, “...se aprobó llevar adelante una serie de acciones conjuntas para la promoción de la enseñanza del español y el portugués en todos los países, y consolidar los programas de integración subregional fronteriza; procurar una armonización de las legislaciones culturales<sup>121</sup>; difundir programas culturales por los medios de comunicación social y propiciar la coedición de autores del Mercosur”.<sup>122</sup>

Además, “se recomienda reestructurar la Reunión Especializada en cuatro Comisiones Técnicas y un Comité Coordinador General”<sup>123</sup>

Finalmente, mediante la Decisión CMC 2/95, se creó la “Reunión de Ministros de Cultura” (o funcionarios de jerarquía equivalente). Entre sus considerandos, dicha Decisión establecía “que para el avance del proceso de integración del MERCOSUR resulta conveniente tratar determinados asuntos a nivel ministerial o funcionarios de jerarquía equivalente...”

---

<sup>120</sup> C. T. de Legislación: a esta comisión se le asigna la tarea de armonizar las legislaciones nacionales, ello con el objeto de facilitar el intercambio de bienes culturales, incentivar la producción y desarrollo cultural.  
C. T. de Patrimonio: se encargará de analizar las acciones conjuntas destinadas al conocimiento, protección, conservación y valorización del patrimonio cultural del MERCOSUR.

C. T. de Industrias Culturales: a ella se le asigna la tarea de estudiar condiciones que posibiliten emprendimientos conjuntos en medios de comunicación masiva, cine, televisión, radio, música, etc

C. T. de Red de Información Cultural: se encargará de confeccionar las bases para un sistema de documentación e información cultural y un inventario cultural común, estudiando la homologación de los sistemas informáticos en colaboración con la SICLAC y CIDOC.

C. T. de Capacitación cultural: se encargará de proyectar la estructura de instancias conjuntas de formación profesional de administradores y técnicos en las diversas áreas de la cultura y el intercambio de creadores, docentes e investigadores.

C. T. de Relacionamento Exterior: se encargará de proponer programas de colaboración regional en el campo cultural y de coordinación de las posiciones en los foros culturales e internacionales con UNESCO, OEA, CERLAC y otros.

C. T. de Coordinación e Intercambio: a ella se le asigna la tarea de apoyar la creación de espacios abiertos para el intercambio de elencos, grupos y organismos públicos y privados en las diferentes áreas de la cultura.

<sup>121</sup> Desde sus inicios, el Convenio Andrés Bello ha llevado adelante un programa de legislación cultural con el apoyo de la OEA.

<sup>122</sup> Vittini G. Iris Ob..cit, pag. 191

<sup>123</sup> Ibid.

De acuerdo con su único artículo, la Decisión señalada determina que la función asignada a la Reunión de Ministros consiste en *“promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Parte del MERCOSUR así como la presentación a este Consejo de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura”*.

La 1ª Reunión de Ministros de Cultura tuvo lugar en la ciudad de Canela, Brasil, los días 2, 3 y 4 de febrero de 1996. En dicha reunión se aprobaron algunos acuerdos, de los cuales deseamos destacar los siguientes:

- considerar de interés común el proyecto de centros de documentación e investigación el museo de las misiones de San Miguel y buscar conjuntamente apoyo internacional para el mismo;
- desarrollo de redes nacionales de información cultural para los efectos de construir una red integrada;
- creación de un Centro de Documentación Musical del MERCOSUR en Montevideo;
- poner en funcionamiento de la Casa de la Cultura del MERCOSUR en Colonia, Uruguay y el envío de los documentos relativos a las reuniones técnicas de Ministros de Cultura del MERCOSUR.
- realizar una exposición itinerante de 100 obras de artes plásticas;
- constituir un Foro Cultural.

Del 9 al 11 de diciembre de 1996, en Punta del Este, tuvo lugar la 2ª Reunión de Ministros de Cultura, en ella se trataron, entre otros, los temas referentes a aspectos aduaneros del logo del MERCOSUR Cultural; también, se realizó un balance de las gestiones efectuadas en el período, y se programaron las actividades y proyectos a realizar durante el año 1997, que incluían reuniones de las Comisiones Técnicas y del Foro de las Cámaras del Libro, intercambio de escritores y cursos de capacitación en gestión cultural.

Además, en dicha ocasión volvió a tratarse la importancia decisiva que tiene el tema de la integración fronteriza, en el intercambio cultural de nuestros países.

Con posterioridad, el 17 de diciembre de 1996, en la ciudad de Fortaleza, Brasil, mediante la Decisión CMC 11/96, se aprueba el *“Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR”*, documento considerado de vital importancia, ya que marcará la pauta de las relaciones multilaterales en el sector Cultural del MERCOSUR.

En los considerandos de éste último, los Estados Partes expresan que el Protocolo se suscribe en el marco de *“... los principios y objetivos enunciados en el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 y del Memorandum de Entendimiento suscripto en Buenos Aires el 15 de marzo de 1995, en el marco de la Primera Reunión Especializada de Cultura;..”*

Además, manifiestan estar “*concientes de que la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración, y que la cooperación y el intercambio cultural generan nuevos fenómenos y realidades;*”

Asimismo, reconocen “*...que la dinámica cultural es factor determinante en el fortalecimiento de los valores de la democracia y de la convivencia en las sociedades.*”.

En el articulado del Protocolo, los Estados Partes se comprometen a realizar un conjunto de acciones, de las cuales destacamos las siguientes:

- promover la cooperación y el intercambio entre sus respectivas instituciones y agentes culturales, con el objetivo de favorecer el enriquecimiento y la difusión de las expresiones culturales y artísticas del MERCOSUR<sup>124</sup>.

- facilitar la creación de espacios culturales. Las acciones culturales contemplarán, entre otras iniciativas, el intercambio de artistas, escritores, investigadores, grupos artísticos e integrantes de entidades públicas o privadas vinculadas a los diferentes sectores de la cultura (art.2).

- favorecer producciones de cine, vídeo, televisión, radio y multimedia, bajo el régimen de coproducción y codistribución, abarcando todas las manifestaciones culturales (art.3).

- recomendar la utilización de un Banco de Datos común informatizado, confeccionado en el ámbito del Sistema de Información Cultural de América Latina y del Caribe (SICLAC), que contenga calendarios de actividades culturales diversas (art.7).

- proteger en su territorio los derechos de propiedad intelectual de las obras originarias de los otros Estados Partes, de acuerdo con su legislación interna y con los tratados internacionales a que se haya adherido o se adhiera en el futuro y estén vigentes en cada Estado Parte (art.8).

- buscar fuentes de financiamiento para las actividades culturales conjuntas del MERCOSUR, procurando la participación de organismos internacionales, iniciativas privadas y fundaciones con programas culturales (art.12).

Respecto a las controversias que surjan entre los Estados Partes, como consecuencia de la aplicación, interpretación o del incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Protocolo, el artículo 16 establece que estas serán resueltas mediante negociaciones diplomáticas

---

<sup>124</sup> Artículo 1 punto 1 Protocolo, en el punto 2 agrega que “para ello, los Estados Partes promoverán programas y proyectos conjuntos en el MERCOSUR, en los diferentes sectores de la Cultura, que definan acciones concretas.”



directas, y en caso de no llegarse a acuerdo, o si la controversia fuera solucionada parcialmente, serán aplicados los procedimientos previstos en el Sistema de Solución de controversias, vigente entre los Estados Partes del Tratado de Asunción.

El artículo 18, establece la posibilidad de que el Protocolo sea revisado, de común acuerdo, a propuesta de uno de los estados Partes.

Por último, el artículo 19 establece que la adhesión de un Estado al Tratado de Asunción, implicará, ipso iure, la adhesión al Protocolo.

Con ocasión del "2º Encuentro de Comisiones Parlamentarias de Educación y Cultura de los Países del MERCOSUR -LECOM-", celebrado en Asunción, Paraguay, los días 27 y 28 de junio de 1997, se dio comienzo al funcionamiento del "Parlamento Cultural del MERCOSUR" (PARCUM).<sup>125</sup>

El PARCUM, que se encuentra integrado por los legisladores de las Comisiones de Cultura y sus equivalentes pertenecientes a los parlamentos de los Estados Miembros del MERCOSUR Brasil, Argentina y Uruguay; y de los Estados Asociados Bolivia y Paraguay, se propuso como principal tarea enfatizar y desarrollar los aspectos culturales de los países miembros y asociados, siendo su "...objetivo principal el de apuntar a la compatibilización de la legislación cultural vigente en los Estados miembros con el propósito de lograr una armonización normativa que favorezca y facilite la consecución de otros objetivos en mira, tales como: la libre circulación de bienes y servicios culturales; la protección y difusión del patrimonio cultural;... en orden a poder concretar un espacio intercultural regional que se desempeñe como bloque político-cultural, sustentando la integración económica y social en la región"<sup>126</sup>.

A través de la Disposición CPC N° 17/00, y en reconocimiento a su profesionalismo y compromiso, se incorporó el PARCUM a la Comisión Parlamentaria Conjunta, como integrante de la Subcomisión de Cultura, manteniendo su estructura, sede y sigla original.

El PARCUM ha "...dado forma a una ya larga serie de iniciativas, propuestas, estudios y eventos a través de los cuales se ha fortalecido la convicción de constituir un espacio especializado en torno a la legislación cultural de ÍberoAmérica,...", buscando con ello

---

<sup>125</sup> Otro antecedente de su origen lo encontramos en el "1er Encuentro de Legisladores Culturales del MERCOSUR y España", Buenos Aires, el 6 de octubre de 1996.

<sup>126</sup> Ver <http://www.chaco.gov.ar/PDDC/Anexo%20Final%20I.doc>

“...armonizar con una realidad global y un entorno científico y tecnológico que ha impuesto nuevos retos a la lógica de la actividad cultural en nuestros países”<sup>127</sup>.

Entre estas actividades encontramos las siguientes:

- Elaboración de un proyecto de Ley de Incentivos Fiscales para la Cultura aplicable a los países del MERCOSUR, tomando como base las leyes específicas vigentes en Brasil y Chile.

- Gestión de los legisladores ante los respectivos parlamentos para impulsar la ratificación de todos los convenios y acuerdos internacionales en materia cultural firmados por los respectivos Poderes Ejecutivos.

- Declaración por ley del 17 de Septiembre como Día del Patrimonio Cultural del MERCOSUR por parte de Brasil y Argentina y su impulso al mismo efecto por parte de los restantes miembros y asociados.

- Gestión de un acuerdo de cooperación cultural con el Parlamento Europeo, a raíz de la visita de M. Hubert Astier, Presidente del Establecimiento Público del Castillo de Versailles y ex -Jefe de Gabinete del Ministro de Cultura de Francia.<sup>128</sup>

- Creación de la Comisión de Derecho de Autor, integrada por especialistas en la materia de los respectivos países.

- Impulso a la ratificación legislativa de los parlamentos de Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia y Chile del "Acta Constitutiva de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica -ABINIA-".

- Creación y organización en el año 1999 de la "Maestría en Gestión y Políticas Culturales en el MERCOSUR en la Universidad de Palermo de la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, y de la "Maestría en Turismo Cultural" en el año 2002.

Desde el 26 al 30 de julio de 1999, en la ciudad de Asunción, Paraguay, tuvo lugar la 8ª Reunión de Ministros de Cultura, con la participación de los países miembros y Chile y Bolivia como asociados, en ella los ministros refirieron su "complacencia por la creciente internalización por parte del colectivo social y de los organismos internacionales en ponderar a la cultura como una agente de integración y eje para el desarrollo armónico y sustentable".

---

<sup>127</sup> Ver <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/02/17/1&documento=7>

<sup>128</sup> El MERCOSUR Cultural ha adquirido cada vez más importancia, especialmente en las relaciones con la Unión Europea.

Además, “...acordaron comprometer el apoyo de la OEA para la aprobación de los proyectos sobre promoción de la lectura como una estrategia del desarrollo cultural para la integración regional y un seminario técnico sobre seguridad social de los artistas y trabajadores culturales. Este tema ha tenido una atención especial en el proceso de integración europea”.<sup>129</sup>

Asimismo, Chile se comprometió a la realizar un seminario sobre la “Importancia y Proyección del MERCOSUR Cultural con miras a la Integración”.<sup>130</sup>

El 22 de Junio de 2000, en Buenos Aires, Argentina, se llevó a efecto la 10ª Reunión de Ministros de Cultura, en ella se resolvió intensificar las políticas en materia de libre de circulación de bienes y actividades culturales, como también otorgar promoción a las industrias culturales de la región, lográndose, entre otros, los siguientes acuerdos:

- implementar el proyecto “Las Industrias Culturales: incidencia económica y sociocultural, intercambios y políticas de integración regional”;
- resaltar la importancia del estudio sobre la seguridad social de los artistas y trabajadores culturales, efectuado en Uruguay;
- estimular la programación cultural y el intercambio entre televisoras públicas, estatales y privadas;
- apoyar la implementación de una red pública de televisión del MERCOSUR<sup>131</sup>;
- estimular el reconocimiento del 17 de septiembre como día del Patrimonio cultural del MERCOSUR e los respectivos parlamentos nacionales;

El 20 de diciembre del mismo año, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, se efectuó la 11ª Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR, en ella se acuerda establecer una política de difusión cultural para que la producción se encuentre presente en los mercados internacionales; crear una comisión para el estudio del impacto cultural provocado por los proyectos de desarrollo; iniciar la elaboración de una legislación regional sobre la circulación de bienes y servicios culturales; respaldar la continuidad del Sistema de información Cultural de América Latina y el Caribe, más conocido por sus siglas SICLAC.

---

<sup>129</sup> Acta RMC 1/99.

<sup>130</sup> Este seminario se llevó a cabo en el mes de mayo del 2000.

<sup>131</sup> Este programa pretendía emular a uno de similar naturaleza de la Unión Europea.

En el mes de mayo de 2001, y según el compromiso asumido por Chile en la 8ª Reunión de Ministros de Cultura, se realizó en Santiago de Chile el “*Seminario Internacional: Importancia y Proyección Cultural del MERCOSUR, Bolivia y Chile en Miras a las Integración*”, en el que participaron representantes del Convenio Andrés Bello, de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), de la Secretaria de Cooperación Iberoamericana de la UNESCO (ORLAC) y del BID.

El eje de este seminario se centró en los problemas de desarrollo de las políticas culturales con los cuales América Latina ingresaba al siglo XXI, enfatizándose en la importancia de las industrias culturales y de comunicación, al representar estas uno de los sectores económicos más decisivos en términos de inversión y de mayor crecimiento relativo del empleo.

Desde el 24 al 26 de mayo del mismo año, en Asunción, Paraguay, tuvo lugar la 12ª Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR, quienes preocupados de dar continuidad a las acciones de integración regional en el sector cultural, llegaron a una serie de acuerdos, de los cuales destacamos los siguientes:

- Insistir en la importancia y la complejidad de la diversidad cultural, por ser una expresión esencial de los derechos humanos;
- defender frente a los organismos internacionales el derecho a promover el desarrollo de las industrias culturales de nuestros países;
- estimular las asociaciones entre los creadores intelectuales, agentes y gestores públicos y privados de la región;
- acoger el acta de propuesta y recomendaciones del seminario “*Importancia y proyección cultural del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en miras de la integración*”, anteriormente mencionado.

El 21 de noviembre de 2001, en Río de Janeiro, Brasil, se celebró la 15ª Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR, en ella se acuerda:

- estrechar vínculos de acción conjunta entre el MERCOSUR Cultural y el Convenio Andrés Bello, estimulando el desarrollo de alianzas estratégicas, con miras a realizar proyectos de interés común;
- apoyar la creación de un plan de acción que otorgue proyección y visibilidad al MERCOSUR Cultural;
- solicitar a los sistemas, la incorporación del Día del Patrimonio Cultural del MERCOSUR en el calendario escolar;

- apoyar la iniciativa de Chile para institucionalizar la Condecoración MERCOSUR a quienes se distinguen por su trabajo en el ámbito cultural;

- apoyar la continuidad de la itinerancia de las muestras de cine del MERCOSUR dentro y fuera de la región.

Además, se decide solicitar al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, elevar al Consejo Mercado Común una serie de asuntos entre los cuales se encontraba: el impacto y la dimensión de las industrias culturales en la economía de nuestros países, según los resultados de la investigación *“Las Industrias Culturales: Incidencia económica y sociocultural, intercambios y políticas de integración regional”*; el impacto sobre el patrimonio cultural y natural causado por proyectos que por sus características afecten el equilibrio de las zonas de fronteras; adopción de una posición común del MERCOSUR en las negociaciones del ALCA, en vista de la diversidad cultural.

La última Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR (21ª), tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, el 18 de noviembre de 2005, siendo precedida de dos encuentros del Comité Coordinador Regional (CCR), uno de ellos fue realizado en Venezuela y el otro en Montevideo. En ella se acuerda:

- encomendar al Comité Coordinador Regional la formación de un grupo de trabajo con el fin de coordinar posiciones comunes respecto a la “Carta Cultural Iberoamericana” emanada de la Cumbre de Salamanca;

- evaluar una propuesta de actualización del Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR, presentada por Argentina y Uruguay.

- crear una Sede del MERCOSUR Cultural y de una Oficina de Gestión Técnico – Administrativa dependiente de la Reunión de Ministros de Cultura, para brindar el adecuado soporte técnico a la formulación e implementación de proyectos y acciones de política cultural;

- adoptar, en el marco de la Comisión Técnica de Patrimonio Cultural, una Declaración de Museos del MERCOSUR;

Asimismo, se comprometieron a impulsar, en sus respectivos países, la ratificación legislativa de la *“Convención de la UNESCO para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales”*, aprobada en la XXXIII Conferencia General de la UNESCO; como también, acordaron trabajar en pos de la actualización del Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR, para contar con un marco adecuado en vistas a futuras acciones.

Por último, el 30 de abril de 2006, el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR designó a Argentina como sede permanente del MERCOSUR Cultural.

De acuerdo a lo señalado, podemos concluir que, hoy en día, los procesos de integración, incluido MERCOSUR, se ven enfrentados al peligro de perder sus identidades locales si no se le da la importancia debida a la cultura como medio de cohesión y creador de la conciencia ciudadana.

En este sentido, el MERCOSUR, trascendiendo el aspecto económico, ha pretendido lograr la coexistencia de diferentes realidades en una unidad armónica, la cual resultará de gran importancia al momento de concertar acuerdos con otros bloques regionales o naciones independientes. Su dimensión cultural ha contribuido a acercar las voluntades de sus pueblos, logrando con ello dar más fluidez a las relaciones de los países involucrados.

Por estas razones, en el MERCOSUR, el tema de la cultura ha ido cobrando en los últimos tiempos un rol fundamental, siendo considerado, poco a poco, un pilar más de la integración y no solo un actor secundario.

### **3. Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM).**

Los procesos de integración suelen acentuar las diferencias estructurales entre los países y regiones más ricos y los más pobres, ya que la producción y la industria tienden a concentrarse en las zonas más desarrolladas, lo que puede evitarse mediante el diseño políticas apropiadas para contrarrestar ese efecto.

Apuntando en esa dirección, la Unión Europea ha ejecutado desde hace muchos años una política de convergencia estructural de sus países miembros y regiones de los mismos, logrando con ello luchar contra las disparidades económicas y sociales de los países y regiones menos competitivos. Pero, también se persigue un objetivo económico y de desarrollo, puesto que la subsistencia de tales diferencias afecta a toda la economía integrada, generándose variados problemas como por ejemplo pérdida de renta potencial, menor crecimiento económico y posibles presiones inflacionarias que limitan el desarrollo.

Por las razones expuestas, la política de cohesión económica perseguida por la UE ha estado orientada hacia el logro de la convergencia estructural, la competitividad regional y el

empleo y la cooperación territorial, siendo uno de los instrumentos desarrollados para lograr dichos objetivos la creación de los Fondos Estructurales y otras ayudas para fines específicos.

Por el contrario, en el MERCOSUR el tema de los Fondos Estructurales no fue previsto en el Tratado de Asunción. Hubo que esperar hasta la XXV Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en diciembre de 2003, en Montevideo, en ella, y ante los insistentes reclamos de Paraguay y Uruguay, se trató el problema de cómo compensar a los países y subsidiariamente a las regiones de menor desarrollo por su inferioridad estructural y por las asimetrías económicas y sociales, muchas de ellas agravadas por la evolución del MERCOSUR.

En este contexto, se adopta la Decisión CMC N° 27/03, en cuyos considerandos se recuerda *“que el MERCOSUR debe constituirse en una vía para el desarrollo económico y social de los Estados Partes.”*

Para ello, los Estados Partes reconocen *“la necesidad de dotar al MERCOSUR de instrumentos que posibiliten el eficaz aprovechamiento de las oportunidades generadas por el proceso de integración, en especial en cuanto a los recursos disponibles, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la complementación industrial de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.”*

Es así que se resuelve promover, en el curso del año 2004, los estudios para el establecimiento en el MERCOSUR, de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas.

En concordancia, la Decisión CMC N° 19/04 sobre *“Convergencia estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración”*, establece la creación de un Grupo de Alto Nivel integrado por los representantes que designen los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes, que tenía por objetivo:

- 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; y
- 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.

A fin de instrumentarlo, la Decisión CMC N° 45/04 estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), siendo destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión

social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

En su establecimiento se consideró “la necesidad de crear un Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR destinado a promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías, en particular de los países y regiones menos desarrolladas, y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración.”

El 19 de junio de 2005 se dictó la Decisión CMC N° 18/05 para la “Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento del Estructura Institucional del MERCOSUR”.

A su vez, el 8 de diciembre se dicta la Decisión CMC N° 24/05, mediante la cual se aprueba el Reglamento del FOCEM, el que pasa a regular los aspectos relativos a la presentación, ejecución y seguimiento de los proyectos a ser financiados; los aspectos institucionales y la administración y uso de los recursos financieros aportados.

### **3.1. Objetivos.**

Sus objetivos están expresamente señalados en el artículo 1 de la Decisión CMC N° 18/05. El artículo 1 de su Reglamento lo reproduce textualmente y según lo indica este artículo, el FOCEM tiene por objeto:

- financiar programas para promover la convergencia estructural;
- desarrollar la competitividad;
- 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.

### **3.2. Integración.**

Los recursos del FOCEM provendrán de las siguientes fuentes (art.3):

- a) Aportes de los Estados Partes.
- b) Recursos provenientes de terceros países u organismos Internacionales.

En el caso de los Estados Partes, se deberán efectuar aportes anuales no reembolsables en cuotas semestrales, teniendo como fecha límite para el primer aporte el 15 de abril, y para el segundo el 15 de octubre (art.4).



Dichos aportes se depositarán en la institución financiera designada a tal efecto por cada Estado Parte (art. 5.1).

El monto total anual del aporte de los Estados Partes alcanzará la suma de cien millones de dólares y será integrado conforme a los siguientes porcentajes, que han sido establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI del MERCOSUR (art.6, Decisión CMC N° 18/05)

- Argentina: 27%
- Brasil: 70%
- Paraguay: 1%
- Uruguay: 2%

La administración de los recursos del FOCEM corresponderá al Director de la Secretaría del MERCOSUR conjuntamente con el Coordinador de la Unidad Técnica FOCEM en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR (UTF/SM) (art.5.4.), quienes deberán aplicar dichos recursos a los siguientes rubros:( art.10).

- a) Gastos de funcionamiento del FOCEM.
- b) Recursos asignados a cada uno de los proyectos aprobados.
- c) Reposición de la reserva de contingencia.

El incumplimiento de los pagos establecidos o el atraso en las cuotas establecidas para el funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR harán incurrir en mora al Estado Parte en cuestión. (art.6).

Ello acarreará diversas consecuencias según se trate de nuevos proyectos, proyectos aprobados pero no iniciados, o proyectos en ejecución:

- nuevos Proyectos: los Estados Partes que estén en mora no se beneficiarán con los recursos del FOCEM destinados a financiar los nuevos proyectos presentados por estos (art.7).
- Proyectos aprobados pero no iniciados: en el caso de mora de un Estado Parte, no se efectuarán desembolsos a su favor para los proyectos aprobados pero que no hayan sido iniciados (art.8).
- Proyectos en ejecución: los desembolsos de los proyectos que estén en ejecución no serán interrumpidos por la mora del Estado beneficiario en sus aportes (art.9).

El ejercicio presupuestario del FOCEM comprenderá desde el 1° de enero al 31 de diciembre de cada año.

### **3.3. Organización institucional**

**1) Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF):** será designada por los Estados Partes, y tendrá a su cargo las tareas de coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos (art.17). A través de ella, el Estado Parte beneficiario gestionará todo proyecto financiado por el FOCEM.

**Entre sus funciones están:**

- a) seleccionar los proyectos presentados por las distintas entidades públicas del Estado Parte al que pertenecen.
- b) adecuar o sustituir el proyecto del Estado Parte cuando, a criterio de la CRPM, asistida por los Representantes que cada Estado Parte, no se ajuste a los criterios de elegibilidad.
- c) otorgar prioridades a los proyectos presentados en función de su contexto socioeconómico y político institucional.
- d) preparar los informes semestrales sobre el desarrollo y cumplimiento de los objetivos asignados a cada proyecto y a los programas en su conjunto. Este documento, que se remitirá a la UTF/SM, deberá contener, en referencia a cada proyecto en ejecución, el resultado de las auditorias, el seguimiento financiero así como el seguimiento de indicadores físicos y de impacto del proyecto.

**2) Unidad Técnica FOCEM / Secretaría del MERCOSUR (UTF/SM):** constituye la instancia técnica, para la evaluación y seguimiento de la ejecución de los Proyectos. Funcionará en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, estando bajo la responsabilidad del Director de esta última (art.19).

La UTF/SM estará compuesta, inicialmente, por cuatro técnicos y el personal de apoyo necesario. Los cargos serán cubiertos respetando la representación paritaria de los cuatro Estados Partes.

La coordinación de la UTF/SM será rotativa por orden alfabético de los Estados Partes, y corresponderá a uno de sus miembros, durando un año en sus funciones (art.20).

Al coordinador le corresponderá proponer al Director de la Secretaría del MERCOSUR todas las gestiones necesarias para el funcionamiento del FOCEM en lo relativo a las cuestiones administrativas y financieras (art.22)

Las funciones más importantes de la UTF/SM serán las siguientes: (art.21)

- a) evaluar los proyectos conforme a lo establecido en este Reglamento conjuntamente con el Grupo Ad-Hoc de expertos puestos a disposición por los Estados Partes.
- b) realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados por el CMC.
- c) recurrir a la UTNF para solicitar información adicional en los casos que sean necesarios, de manera a poder realizar la evaluación técnica de los mismos.
- d) elevar a la CRPM (art.25) el informe técnico final de la evaluación de los proyectos que hayan sido sometidos a su consideración, así como, elevar a la CRPM el informe semestral de la UTNF con los resultados de evaluación de la ejecución de los proyectos así como de las auditorias externas realizadas.
- e) elaborar el informe semestral de las actividades realizadas para su remisión a la CRPM.
- f) preparar el anteproyecto de presupuesto del FOCEM para su remisión a la CRPM.
- g) Ordenar el desembolso de los recursos financieros correspondientes, conforme al cronograma de ejecución de los proyectos aprobados por el CMC. A dicho efecto, elaborará un calendario ajustado al cronograma de ejecución de cada proyecto y a la disponibilidad de recursos del FOCEM.
- h) Analizar los resultados de las auditorias externas, contables y de gestión, para su remisión a la CRPM.

**3) Grupo Ad Hoc:** consiste en personal técnico puesto a disposición del FOCEM a fin de asistir a la UTF/SM.

#### **3.4. Programas a ser financiados (art.30).**

En base a los objetivos del FOCEM, se desarrollarán los siguientes Programas:

**3.4.1. Programa de Convergencia Estructural:** El cual tendrá por objetivo contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, la integración fronteriza y sistemas de comunicación general. El Programa comprenderá la construcción, modernización y recuperación de vías de transporte modal y multimodal que optimicen el movimiento de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones; Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles; Generación, transporte y distribución de energía eléctrica; Implementación de

obras de infraestructura hídrica para contención y conducción de agua bruta, de saneamiento ambiental y de macro drenaje.

**3.4.2. Programa de desarrollo de la competitividad:** este programa está destinado a las producciones del MERCOSUR, la reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR. El Programa comprenderá la generación y difusión de conocimientos tecnológicos dirigidos a sectores productivos dinámicos; La metrología y certificación de la calidad de productos y proceso; Trazabilidad y control de sanidad de animales y vegetales y garantía de la seguridad y de la calidad de sus productos y subproductos de valor económico; Promoción del desarrollo de encadenamientos productivos en sectores económicos dinámicos y diferenciados; Promoción de la vitalidad de sectores empresariales, formación de consorcios y grupos productores y exportadores; Fortalecimiento de la reconversión, crecimiento y asociatividad de las PYMES, su vinculación con los mercados regionales y promover la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos; Capacitación profesional y en auto-gestión, organización productiva para el cooperativismo y el asociativismo e incubación de empresas.

**3.4.3. Programa de Cohesión Social:** busca contribuir al desarrollo social en particular en zonas de frontera, y en aspectos de salud, reducción de la pobreza y desempleo. El Programa comprenderá la implementación de unidades de servicios y la atención básica en salud con miras a aumentar la esperanza de vida y, en particular, disminuir las tasas de mortalidad infantil; mejorar la capacidad hospitalaria en zonas aisladas y erradicar enfermedades epidemiológicas y endémicas provocadas por la precariedad de las condiciones de vida; Enseñanza fundamental, educación de jóvenes y adultos y enseñanza profesional con miras a disminuir las tasas de analfabetismo y de deserción escolar, aumentar la cobertura del sistema educativo formal en la población, promocionar la educación destinada a cubrir las necesidades específicas de especialización y la disminución de las disparidades al acceso de la educación; Capacitación y certificación profesional de trabajadores, concesión de micro crédito, fomento del primer empleo y de renta en actividades en economías solidarias, orientación profesional e intermediación de mano de obra, con miras a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo; disminución de la disparidad regional incentivando la creación de empleo en las regiones de menor desarrollo relativo y mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo; Combate a la pobreza: identificación y localización de las zonas más afectadas por la pobreza y exclusión social; ayuda

comunitaria; promoción del acceso a la vivienda, salud, alimentación y educación de sectores vulnerables de las regiones más pobres y de las regiones fronterizas.

**3.4.4. Programa de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración:** Este programa tiene por objetivo la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su desarrollo. Los Proyectos dentro de este Programa deberán contribuir a aumentar su eficiencia y favorecer su evolución.

Los Recursos del FOCEM destinados al financiamiento de los proyectos de los Programas I, II y III, se distribuirán entre los Estados Partes, de acuerdo con los siguientes porcentajes: (art.10, Decisión CNC N° 18/05)

- A los proyectos presentados por Paraguay: 48%
- A los proyectos presentados por Uruguay: 32%
- A los proyectos presentados por Argentina: 10%
- A los proyectos presentados por Brasil: 10%

Los Estados Partes deberán participar en el financiamiento de los proyectos aprobados en su favor, con fondos propios equivalentes, como mínimo, al 15% del valor total de tales proyectos (art.11, Decisión CMC N° 18/05).

Durante los primeros cuatro años los recursos del FOCEM se destinarán prioritariamente al Programa I de Convergencia Estructural, pudiendo destinarse durante ese período hasta un 0.5% de los recursos del Fondo al Programa IV. (art.12, Decisión CMC N° 18/05)

### **3.5. Presentación y Aprobación de Proyectos.**

Los Estados Partes, a través de las UTNFs, presentarán los proyectos a la Presidencia de la CRPM, siendo inmediatamente remitidos, por correo electrónico, a todos los miembros de la CRPM y a los representantes de los Estados Partes.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Artículo 44.1, Reglamento FOCEM. En el segundo punto del mismo artículo se señala que “los proyectos del Programa IV serán presentados por la SM y se ajustarán a los procedimientos del presente Reglamento”.

La CRPM, asistida por los Representantes que cada Estado Parte estime adecuados, verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos para la presentación de proyectos así como la elegibilidad de los mismos.

### **3.5.1. Condiciones de elegibilidad**

Los proyectos serán elegibles para ser financiados si cumplen, simultáneamente, con las siguientes condiciones (art.32 Reglamento FOCEM):

- a) Sean propuestos y ejecutados bajo responsabilidad del sector público de uno o más Estados Partes, de acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del Art. 18 del presente Reglamento;
- b) Se ajusten a uno de los Programas definidos en el Art. 30 del presente Reglamento;
- c) Tengan gastos elegibles y no elegibles que alcancen un monto igual o superior a US \$ 500.000, excepto en el caso de los Proyectos presentados en el marco del Programa IV;
- d) Presente toda la documentación exigida, conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de la Sección III; y
- e) Posean una tasa interna de retorno socioeconómico mayor que la tasa de mínima rentabilidad social, para los Programas I y II con exclusión de los proyectos de agua potable y cloacas.

Además, deberán optimizar la utilización de los recursos naturales y prever acciones de mitigación de los daños ambientales provocados por ellos en sus áreas de influencia directa (art.37 Reglamento FOCEM), como asimismo demostrar que han tomado en cuenta, en su formulación, las especificidades geográficas, económicas, sociales y culturales del territorio en el que están ubicados (art.38 Reglamento FOCEM).

Lo anterior, no obsta a que la CRPM, excepcionalmente y habiendo consultado a la UTF/SM, pueda requerir condiciones de elegibilidad específicas para proyectos en determinados sectores (art.39, Reglamento FOCEM).

### **3.5.2. Requisitos para la presentación de proyectos**

**1. Oportunidad para la presentación de los proyectos:** podrán ser presentados por los Estados Partes, ante la CRPM, en cualquier momento del año y serán aprobados en ocasión de las Reuniones del CMC.

**2. Forma:** deberán ser formulados y presentados conforme a la metodología del *Sistema de Marco Lógico*, en medio papel y medio magnético.

**3. Documentación:** al momento de su presentación, los proyectos en el marco de los Programas I, II y III deberán incluir, la siguiente documentación:

- a) Ficha electrónica completa<sup>133</sup>.
- b) Análisis Técnico<sup>134</sup>.
- c) Análisis Financiero<sup>135</sup>.
- d) Análisis Socioeconómico<sup>136</sup>.
- e) Análisis Ambiental<sup>137</sup>.
- f) Análisis Costo-Beneficio o Costo-Eficiencia según corresponda.

Estos estudios técnicos y jurídicos deben ser realizados por el Estado Parte que lo presenta.

La CRPM, la UTF/SM y el GMC estarán facultados para solicitar documentación adicional de acuerdo a las particularidades de cada proyecto específico a desarrollar (art. 43.1 Reglamento FOCEM).

Para el análisis de las condiciones y requisitos recién expuestos, la CRPM dispondrá de un plazo máximo de 30 (treinta) días a partir de la presentación de la documentación mencionada.

En caso de no verificarse su cumplimiento, la CRPM lo informará al Estado Parte interesado para que proceda a adecuarlo o cambiarlo por otro proyecto; en caso contrario, la

---

<sup>133</sup> Según el artículo 41, Reglamento FOCEM, para considerarse completa la ficha electrónica deberá contener: Número de solicitud (generado en forma automática por orden de ingreso); Título; Componente y Programa FOCEM al que se vincula; Datos Institucionales (país, área de gobierno, persona(s) responsable(s) y organismo ejecutor); Alcance y Localización Geográfica; Matriz de Marco Lógico; Beneficios estimados; Estimación potenciales beneficiarios; Situación sin proyecto; Alternativas posibles; Indicadores Económico; Justificación de la alternativa seleccionada; Relación con otros proyectos: Complementarios, Concurrentes o Sustitutos; Descripción técnica del proyecto; Costos y cronograma financiero; Duración desde el inicio de su preparación hasta la puesta en operación; y Fecha prevista de puesta en marcha.

<sup>134</sup> Este contemplará los aspectos legales e instrumentales de las obras y actividades estipuladas en el proyecto y sus alternativas.

<sup>135</sup> Este contemplará el flujo de caja financiero del proyecto, el cálculo del valor presente líquido financiero, el cálculo de la tasa interna de retorno financiero, el análisis de sensibilidad y riesgo y un estudio de costo eficiencia del proyecto.

<sup>136</sup> Este contemplará el flujo de caja socioeconómico del proyecto, el cálculo del valor presente líquido socioeconómico y el cálculo de la tasa interna de retorno socioeconómico, así como el análisis de sensibilidad y riesgo.

<sup>137</sup> Este contemplará la previsión de daños ambientales que fueran provocados por el proyecto en su área de influencia directa, así como las acciones propuestas por el proyecto para la mitigación de dichos daños.

CRPM, con decisión favorable adoptada por consenso, remitirá el proyecto presentado a la UTF/SM (art.46. Reglamento FOCEM)

Esta última, conjuntamente con el Grupo Ad Hoc, evaluará el proyecto y emitirá un dictamen técnico<sup>138</sup>, contando para ello con un plazo máximo de 60 (sesenta) días a partir de la recepción del proyecto (art.47.1 Reglamento FOCEM).

En esta tarea, la UTF/SM y las Unidades Nacionales FOCEM trabajarán en forma coordinada a fin de resolver todas las consultas y aspectos vinculados a la evaluación técnica de los proyectos (art.48 Reglamento FOCEM).

La UTF/SM remitirá a la CRPM su informe con el dictamen técnico sobre el proyecto presentado. En este punto se hace una distinción entre los proyectos considerados por la UTF/SM como técnicamente viables y no viables:

- Proyectos técnicamente viables: la CRPM remitirá su informe acerca de ellos al GMC en un plazo máximo de 10 (diez) días, contados a partir de la fecha de su recepción.
- Proyectos técnicamente no viables: no serán elevados al GMC y la CRPM informará esta situación al Estado Parte interesado.

El GMC tendrá un plazo máximo de 30 (treinta) días, a partir de la fecha de recepción del informe de la CRPM, para elaborar su propio informe, el que será elevado al CMC con un detalle de los proyectos que estén en condiciones técnicas de ser aprobados (art.50.1 Reglamento FOCEM).

Dicho informe se elevará al CMC con una anticipación no menor a 15 días a la fecha prevista para la Reunión Ordinaria semestral (art.50.4 Reglamento FOCEM).

Efectuado lo anterior, el CMC considerará el informe remitido, y procederá a aprobar los proyectos a financiar, asignando los recursos correspondientes a cada uno de ellos (art.51 Reglamento FOCEM).

Esta decisión será comunicada por la CRPM a los Estados Partes interesados y a la UTF/SM, contando para ello con un plazo de 10 días (art.52 Reglamento FOCEM).

---

<sup>138</sup> Este debe considerar, entre otros, los siguientes elementos: El cumplimiento de los requisitos de elegibilidad; La consistencia de los cálculos de costos y la razonabilidad de los indicadores propuestos; El mejor uso de los recursos que se solicitan presentando una comparación con otras alternativas para satisfacer la necesidad presentada; La viabilidad técnica y financiera; La sustentabilidad desde el punto de vista ambiental y socioeconómico.



Finalmente, una vez aprobado el proyecto y notificado al Estado Parte beneficiario, el Director de la Secretaría del MERCOSUR suscribirá con ese Estado el instrumento jurídico relativo a la ejecución del proyecto (art.53 Reglamento FOCEM).

### **3.6. Ejecución de los proyectos.**

Los Estados Partes beneficiarios tendrán responsabilidad exclusiva de las acciones derivadas del desarrollo y ejecución de los proyectos aprobados en su favor, debiendo (art.54 Reglamento FOCEM):

- a) Observar y hacer cumplir la normativa nacional en materia de regulación económica, laboral, ambiental y social, así como en materia de contratación, auditoria y controles nacionales exigidos.
- b) Presentar los informes semestrales, previstos en el Art. 16 de la Decisión CMC N° 18/05<sup>139</sup>, relativos al estado de ejecución de cada proyecto.

El desembolso de los recursos del FOCEM se dispondrá por la UTF/SM mediante pagos parciales, de acuerdo con el cronograma de financiamiento del proyecto aprobado, y estará supeditado al cumplimiento satisfactorio del plan de trabajo y de las correspondientes rendiciones de cuentas (art.213 Reglamento FOCEM).

El primer desembolso no podrá ser mayor al diez por ciento del monto total del proyecto (art. 56 Reglamento FOCEM) y antes de su disposición la UTF/SM verificará el cumplimiento de las siguientes condiciones (art.57 Reglamento FOCEM).

- a) Que el Estado beneficiario se encuentre al día con sus aportes de conformidad con lo previsto en el Art. 9 de la Decisión CMC N° 18/05<sup>140</sup>.
- b) La acreditación por parte del Estado Beneficiario de la previsión presupuestaria para aportar la contrapartida local, de acuerdo a lo previsto en el proyecto aprobado.
- c) La acreditación de una cuenta específica por proyecto.

---

<sup>139</sup> Art. 16, Dec. CMC 18/05: “Los Estados Partes beneficiados con la transferencia de recursos deberán presentar informes semestrales, a la instancia correspondiente, relativos al estado de ejecución de cada proyecto, de acuerdo con las especificaciones que se establezcan en el Reglamento del FOCEM.”

<sup>140</sup> Art. 9, Dec. CMC 18/05: “Para poner en funcionamiento el FOCEM se requerirá que se hayan completado los aportes iniciales de los cuatro Estados Partes. A partir de ese momento, los Estados Partes deberán estar al día con sus aportes semestrales al FOCEM, y con las cuotas establecidas para el funcionamiento de la estructura institucional del MERCOSUR, para que sus proyectos sean aprobados.”

Respecto a las condiciones previas al segundo y sucesivos desembolsos, la UTF/SM verificará (art.58 Reglamento FOCEM).

- a) La presentación de los informes semestrales que correspondieran por parte de la UTNF.
- b) Aprobación por parte de la UTF/SM con el Grupo Ad Hoc de Expertos de los informes semestrales del proyecto correspondientes al año anterior.
- c) La justificación de al menos el 75% de los fondos recibidos en el desembolso anterior y de los aportes de contraparte previstos para el proyecto, de acuerdo a lo establecido en los Art. 60, 61 y 62.
- d) Que no se hayan comprobado falsedades en la información proporcionada por el beneficiario.
- e) Que no se hubiera ocultado información, o se hubiera impedido el acceso a información correspondiente a los proyectos en ocasión de las auditorias.
- f) Que se hubieren aplicado los recursos estrictamente a su objeto específico definido en el proyecto aprobado.

Los Fondos del proyecto deberán ser utilizados exclusivamente para los rubros presupuestados y aprobados por el CMC y que sean elegibles de acuerdo al presente Reglamento, en caso contrario el gasto no será imputable al proyecto (art.61.2 Reglamento FOCEM).

Asimismo, se dispone que el financiamiento aprobado se perderá, si durante un plazo de 12 meses, contado a partir del primer desembolso, el Estado beneficiario no hubiera solicitado otro desembolso ni hubiera comprobado que el proyecto se encuentra en ejecución (art.59 Reglamento FOCEM). Los pagos realizados con cargo a los recursos recibidos del FOCEM y de las contrapartidas nacionales deberán ser justificados en su totalidad por la UTNF, de acuerdo con el cronograma establecido en cada uno de los proyectos que administra (art.60.1 Reglamento FOCEM).

### **3.7. Seguimiento de los proyectos.**

A tal efecto, se contemplan básicamente tres mecanismos: inspecciones técnicas y contables efectuadas por la UTF/SM y un Grupo Ad-Hoc de Expertos; Informes de Seguimiento efectuados por la UTF; y Auditorias internas y externas.

### **3.7.1. Inspecciones.**

La UTF/SM y el Grupo Ad-Hoc de Expertos efectuarán inspecciones técnicas y contables en cualquier momento de la ejecución de los proyectos, elaborando las respectivas actas (art.67 Reglamento FOCEM).

En caso de que tales inspecciones detectaran un incumplimiento por un período de un año de cualquiera de las condiciones enumeradas en los literales a), b), d), e) y f), del Art. 58 del Reglamento, relativo a las condiciones previas al segundo y sucesivos desembolsos, el instrumento jurídico para la ejecución de un proyecto podrá ser rescindido. Al cumplirse ese plazo el Estado beneficiario será notificado inmediatamente de la posibilidad de rescisión, la cual operará automáticamente sesenta días después de dicha notificación (ART.68.1 Reglamento 68.1).

Ante esta situación, los Estados Partes podrán presentar sus descargos ante la UTF/SM, durante el período de 14 meses arriba establecido, teniendo además la posibilidad de solicitar en cualquier momento la intervención del GMC a fin de analizar la situación (art.68.2 y 3, Reglamento FOCEM).

Si se corroborase que el Estado Parte beneficiario ha incurrido en las causales de rescisión señaladas, deberá reintegrar de forma inmediata las sumas percibidas a la fecha de rescisión o en su defecto serán descontadas del porcentaje de los recursos del FOCEM que le corresponden del presupuesto del año siguiente (art.64 Reglamento FOCEM).

### **3.7.2. Informes de seguimiento.**

La UTNF deberá elaborar informes semestrales que incluyan los avances en la ejecución física y financiera del proyecto e información sobre la evolución de los indicadores de beneficios del proyecto. Dichos informes serán remitidos a la UTF/SM para su análisis y eventual aprobación (ART.69.1 Reglamento FOCEM).

En caso de que los informes tengan alguna observación, la UTF/SM efectuará las consultas correspondientes con la UTNF. Luego, los informes serán remitidos a la CRPM que informará al respecto al GMC (art.69.2 Reglamento FOCEM)

### **3.7.3. Auditorias internas**

Los proyectos que se ejecuten serán sometidos a auditoria interna, la que se efectuará de conformidad con la normativa de cada Estado Parte (art.70 Reglamento FOCEM).

### **3.7.4. Auditorias externas**

Asimismo, se establece que los proyectos aprobados serán sometidos a auditorias externas<sup>141</sup>, cuyos resultados serán presentados a la CRPM (art.71.1 Reglamento FOCEM).

Estas serán efectuadas por profesionales independientes certificados y empresas reconocidas de auditoria, incluidos dentro de un Registro de Auditores administrado por la UTF/SM (art.72 Reglamento FOCEM)

Al final de su ejecución, los proyectos serán sometidos a auditorias externas, contables, de gestión y ejecución, de conformidad a las modalidades establecidas en ellos y según lo escalecido en el artículo 17 de la Decisión CMC N° 18/05<sup>142</sup>, siendo responsables de recibir y analizar estas auditorias los Estados Partes, a través de la coordinación de la UTNF. Los proyectos cuya ejecución sea superior a un año, deberán ser auditados, por lo menos, una vez por año (art.71.2 Reglamento FOCEM).

Los informes de auditoria serán elevados por la UTNF a la UTF/SM, la que se encargará de analizar sus resultados, procediendo a elevar a la CRPM su respectivo informe (art.71.2. Reglamento FOCEM).

---

<sup>141</sup> Artículo 71.8, Reglamento FOCEM.: “La auditoria externa será de carácter comprensivo, para lo cual debería incluir: inspecciones físicas (in situ), revisión de los resultados de la auditoria interna, auditoria operacional (indicadores físicos y de impacto), contable, financiera y de cumplimiento de otros requisitos específicos diseñados a los fines de cada proyecto”.

<sup>142</sup> Art. 17, Dec. CMC N 18/05: “Los proyectos que se ejecuten estarán sujetos a auditorias externas, contables y de gestión, en los términos que se establezcan en el Reglamento del FOCEM.”

Luego, la CRPM elevará al GMC su propio informe sobre los informes de auditorías recibidos de la UTF/SM y la UTNF para su consideración por el CMC (art.71.5 Reglamento FOCEM).

Los costos de las auditorías serán de cargo del propio proyecto, debiendo presupuestarse en el mismo (art.73 Reglamento FOCEM)

Por último, cabe recordar que el FOCEM comenzará a trabajar a través de la metodología de proyectos piloto con fuerte impacto en los ciudadanos del MERCOSUR, según lo previsto en el Art. 21 de la Decisión CMC N° 18/05 (art.75.1 Reglamento FOCEM)

En el caso de los proyectos piloto que sean de interés de los Estados Partes, se recurrirá al siguiente procedimiento transitorio para su evaluación e implementación (art.75.2 Reglamento FOCEM).

a) La CRPM con los Representantes de los Estados Partes mencionados en el Art.15 literal a) de la Dec. CMC N° 18/05<sup>143</sup>, será la instancia encargada de seleccionar los proyectos piloto de interés de los Estados Partes y su funcionamiento se ajustará a lo dispuesto en el presente Reglamento.

b) Hasta tanto se constituya la UTF/SM, la evaluación técnica de estos proyectos estará a cargo del Grupo Ad Hoc de Expertos previsto en el Art. 15 literal b) de la Dec. CMC N° 18/05<sup>144</sup>. El Grupo Ad Hoc se ajustará a lo dispuesto en el Reglamento.

c) La CRPM elevará al GMC su propio informe, que incluirá los proyectos piloto considerados técnicamente viables y que cumplan las condiciones de elegibilidad.

d) El GMC efectuará un análisis y elevará los proyectos piloto para la aprobación del CMC.

La forma en que se ha reglamentado el FOCEM, nos viene a demostrar el interés que han puesto los Estados del MERCOSUR, para lograr tener mayor cohesión social.

---

<sup>143</sup> Art.15, a) de la Dec. CMC N° 18/05: “Los proyectos correspondientes a los Programas previstos en el artículo 2 de la presente Decisión, serán presentados por los Estados Partes ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que asistida por los representantes que cada Estado Parte estime adecuados, verificará el cumplimiento de los requisitos que se establezcan para la presentación de proyectos así como la elegibilidad de los mismos”.

<sup>144</sup> Art.15, b), Dec. CMC N° 18/05: “Una instancia técnica en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, junto con un Grupo Ad Hoc de expertos puestos a disposición por los Estados Partes, se encargará de la evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos”.

### **CAPITULO III: ASPECTOS SOCIALES DE LA ASOCIACIÓN ESTRATEGICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

#### **III.1.- Principios, objetivos y prioridades de la relación Unión Europea- América Latina y El Caribe.<sup>145</sup>**

Desde su creación como Comunidad Europea en 1957 y luego como Unión Europea, las relaciones con América Latina, han pasado por numerosos acontecimientos, marcados muchos de ellos por avances y retrocesos, que fueron desde la ausencia de relaciones, a una situación de diálogo político, concertación en todos los campos, cooperación económica hasta la colocación de cimientos para una nueva relación asociativa. Las relaciones de la Unión Europea, con países latinoamericanos, se han ido desarrollado simultáneamente a escala nacional, regional y subcontinental. Durante todo este periodo histórico, se han dado varias generaciones de acuerdos de cooperación, con características y alcances muy variados. Ello evidencia la evolución y avance que han tenido las relaciones Birregionales.

En la actualidad nos encontramos con los acuerdos llamados de *cuarta generación*. Entre los cuales destaca el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y MERCOSUR. Su novedad y característica más importante, ha sido su intención de procurar el fortalecimiento de las relaciones entre las partes, sobre la base de los principios de reciprocidad y de atención a los intereses comunes. Su objetivo ulterior, es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio, incluyendo una mayor cooperación política, científico-técnica y cultural.

---

<sup>145</sup> Gran parte del contenido de este párrafo se basan en el texto “La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una alianza histórica o una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y El Caribe?”, antes citado, sin perjuicio, de incluir aspectos nuevos tratados en las publicaciones CELARE, las cuales pueden encontrarse en su pagina web, celare.org.

Sin embargo, la máxima expresión de este diálogo Birregional, se encuentra en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebradas en Río de Janeiro en junio de 1999 y en Madrid en mayo de 2002, así como posteriormente en Guadalajara y Viena.

La Declaración de Río de Janeiro, puso de manifiesto la voluntad de ambas regiones de promover y profundizar sus relaciones para establecer una Asociación Estratégica entre ellas, basada en su patrimonio cultural y en la riqueza y la diversidad de sus respectivas expresiones culturales.

Podemos afirmar que en los últimos años, a la vista de lo que suponen los acuerdos de cuarta generación, las Cumbres ya celebradas, y la perspectiva de trabajo conjunto; las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, han experimentado un importante salto cualitativo. Contemplando esta premisa, en el plano cultural se va progresando paulatinamente en visiones compartidas. Sin embargo, se preciso enfatizar en la necesidad de llegar a acuerdos culturales específicos, tanto en alcance como en contenido, a fin de elevar las relaciones Birregionales a la altura de las dinámicas, que ya se desarrollan en el actual escenario mundial.

La Unión Europea y América Latina son socios naturales y deben trabajar juntos para recoger los beneficios de la globalización. Ambas partes están a favor de la apertura en los ámbitos político, económico y cultural. También están interesados en lograr un orden multilateral justo, basado en el estado de derecho como eje de la globalización. Un sistema multilateral eficaz es esencial, si queremos resolver problemas mundiales, como son las nuevas amenazas a la seguridad, los desequilibrios económicos, la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

La Unión Europea, es un socio clave de América Latina. Aparte de las cada vez más estrechas relaciones políticas, la Unión Europea, es el mayor inversionista extranjero en América Latina, el primer socio comercial de muchos países y el principal donante para las reformas en la región.

Pero el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina tiene aún un gran potencial. Para reforzar nuestra alianza y convertirla en una Asociación reforzada, la Comisión Europea elaboró en diciembre del año 2005, una estrategia renovada sobre América Latina, que ha presentado, con muy buena acogida, en los Estados Miembros y al Parlamento Europeo.

Con esta estrategia, Europa mantiene un claro interés en la región. La asociación con América Latina no es meramente simbólica. Es fundamental para los intereses de ambas regiones. Para Europa es preciso contar con socios sólidos y fiables en América Latina. Pero también espera un firme compromiso por parte de estos socios. La Cumbre de Viena se transformó en una oportunidad para revitalizar esta asociación estratégica.

En primer lugar, creemos que se debe conseguir un diálogo político más profundo entre las dos regiones y llevarlo también a los foros multilaterales. El mundo cambia muy deprisa, de ahí la necesidad de que actores mundiales afines como son Europa y América Latina, unan sus fuerzas en la escena internacional y promuevan juntos sus ideas sobre diversas cuestiones.

Europa, América Latina y el Caribe son aliados naturales. Debido a la parte de la historia y la cultura que nos son comunes, compartimos puntos de vista sobre muchas cosas, desde la seguridad y la estabilidad en el mundo a la organización de la economía internacional, por lo que las posibilidades de cooperación política son muy amplias.

En una era en la que los problemas no tienen pasaporte, ambas partes comparten responsabilidades a nivel mundial. Es evidente, que ello no significa que Europa se limite a «exportar» o incluso a imponer sus ideas. Pero la Unión Europea y América Latina, pueden destacar por su defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como por su promoción de una cultura mundial de libertad y responsabilidad, ejerciendo nuestro «poder suave», el «poder de atracción» de nuestros ideales compartidos.

Acontecimientos recientes muestran el éxito práctico de esta táctica. Por ejemplo, muchas iniciativas emprendidas durante la Cumbre de Naciones Unidas de Septiembre pasado, que reforzaron la cooperación multilateral mundial, fueron promovidas de forma conjunta por América Latina y la Unión Europea. Asimismo, también se ha puesto en común con éxito nuestros recursos en favor del Protocolo de Kyoto, contra el cambio climático y para la creación de la Corte Penal Internacional.

Pero todavía quedan cosas por hacer, razón por la cual la Unión Europea ha decidido reforzar el diálogo político y dirigirse de forma más específica y eficaz a sus diferentes interlocutores.

En segundo lugar, el compromiso de la Unión Europea con el sistema democrático y con las libertades individuales, también supone que continúen prestando apoyo a las reformas políticas e económicas en América Latina y en el Caribe.



Europa puede ayudar a sus socios a conseguir que sus instituciones democráticas sean más eficaces mediante unos sistemas electorales efectivos, un mayor respeto de los derechos humanos, una administración de la justicia independiente, unos partidos políticos realmente representativos y, obviamente, unas sociedades civiles dinámicas. Con este espíritu, el Parlamento Europeo ha propuesto, por ejemplo, la creación de una asamblea transatlántica euro-latinoamericana, que reuniría a nuestros respectivos parlamentarios, una idea que apoyamos plenamente por parte de la Comisión Europea.

En pocas palabras: quiere contribuir al establecimiento de una «buena gobernanza» en el sentido más amplio. Nos gustaría decir que la UE ha contribuido de manera importante al esfuerzo de los países latinoamericanos para hacer de América Latina una región más estable y segura. Pero ello no sólo exige apoyo al Estado de Derecho, sino también una ayuda específica a la gestión de crisis y la lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilegales, que suponen un azote social y económico para una parte importante de la región.

Un hecho evidente: nuestra mayor ayuda en el ámbito de la gobernanza, requiere una mayor cooperación con la sociedad civil. La Unión Europea cuenta con América Latina y El Caribe, como socios y como vivero del cambio democrático.

En tercer lugar, es fundamental que sigamos impulsando los intercambios económicos y comerciales.

La globalización no es un juego en el que uno de los participantes gane todo y el otro pierda. El aumento del comercio y de las inversiones beneficia realmente a ambos lados y finalmente a todos nuestros ciudadanos.

Por consiguiente, se está trabajando para aumentar la red de Acuerdos de asociación y de libre comercio, incluyendo a todos los países de la región. Estos Acuerdos aunarían mercados muy dinámicos con un total de mil millones de consumidores. Además, queremos reforzar los Acuerdos vigentes con México y Chile. Estamos seguros de que la Cumbre de Viena, dará un nuevo ímpetu a esta iniciativa.<sup>146</sup>

Más aún, la Unión Europea presta apoyo a nuestros socios en el desarrollo de un marco más económico. Mediante la mejora de su «gobernanza económica», los países de América Latina, atraerán incluso más inversión europea, lo que a su vez, contribuirá en mayor medida a

---

<sup>146</sup> Se hace presente que al momento de redactar la presente memoria, la Cumbre de Viena aún no se había celebrado, en consecuencia el tratamiento que se efectúa respecto de dicha Cumbre, fue efectuado a lo largo de su revisión, por lo que en muchos pasajes puede referirse a un acontecimiento futuro.

su desarrollo. Está claro que las reformas políticas e institucionales y el progreso económico van unidos y se apoyan mutuamente.

Los ciudadanos deben salir beneficiados del desarrollo económico de un país o región. Pero estos mismos ciudadanos no podrán aprovechar las oportunidades que este desarrollo les ofrece, mientras las sociedades en las que se encuentran se vean amenazadas por la desigualdad estructural y la exclusión social.

América Latina sigue siendo la región menos equitativa del mundo. Esta desigualdad afecta sobre todo a las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas.

Es deber apoyar a los gobiernos para que mejoren la asistencia y las oportunidades a los más vulnerables. Tenemos que esforzarnos por conseguir sociedades participativas en las que la paz, el progreso y la prosperidad estén estrechamente entrelazados con el tejido social.

Por estas razones, trabajar para eliminar las desigualdades sociales y proteger el medio ambiente es y seguirá siendo el cuarto objetivo fundamental de la Unión Europea, para América Latina.

La cohesión social, ya fue el tema central de la Cumbre de Guadalajara celebrada en México el año 2004. Se trataron, entre otros temas, la promoción de políticas multidisciplinarias, la generación de empleo de calidad, la construcción de un pacto social justo y la participación activa de la sociedad civil en el proceso democrático.

Todo ello demuestra que Europa y América Latina constituyen realmente una alianza contra la desigualdad.

Y lo que es más importante, la ayuda de la Unión Europea a los países de América Latina (unos 500 millones de euros al año) está pensada de forma específica para reducir las desigualdades, proteger la seguridad humana y promover el desarrollo.

La cohesión social seguirá ocupando el eje de futuros programas de ayuda. La Comisión Europea ha propuesto convertirla en un objetivo horizontal, es decir, integrar el objetivo de cohesión social, en todas las acciones adoptadas en asociación con América Latina.

La Comisión está también poniendo todo su empeño en entablar un diálogo institucionalizado sobre cohesión social entre nuestras regiones. Se ha propuesto celebrar un foro de cohesión social y una reunión de ministros de medio ambiente cada dos años. Estos foros bianuales reunirán a representantes de todas las tendencias presentes en la vida política, económica y social, incluida la sociedad civil, para dar un impulso político continuado a la dimensión social de nuestra asociación.

La lucha contra la exclusión social y la pobreza endémica no es sólo un imperativo ético y social, sino también un asunto de la mayor importancia política. El desempleo y la exclusión dan lugar a la fragmentación de la sociedad. A más largo plazo, la población no apoyará las reformas en curso, a menos que puedan verlas como fuente de ventajas sociales tangibles. Solo mediante la cohesión social se puede fomentar el crecimiento sostenible y la estabilidad social.

Existe una clara vinculación entre el fortalecimiento de las democracias y de las economías de mercado y la lucha contra la desigualdad. El esfuerzo encaminado a la cohesión social, supone la instauración de un nuevo “contrato social”, basado en el humanismo y en la solidaridad fundamental; un contrato social que pueda suscribir toda la población. En resumen, tenemos que proteger al ser humano, pero también tenemos que otorgar derechos a los ciudadanos.

Un quinto punto importante de nuestra agenda común es la promoción de la integración regional.

Una mayor integración regional, aumentará considerablemente el peso específico de América Latina en el concierto mundial; atraerá inversión extranjera, lo que contribuirá al crecimiento de toda la región y disminuirá la vulnerabilidad a las crisis económicas; además supondrá un fuerte respaldo a la estabilidad política y a la prevención de conflictos. En resumen, la integración regional, ayuda a los países a convertirse en socios más prósperos e influyentes en lugar de permanecer como espectadores dependientes de los acontecimientos mundiales.

En último lugar, pero no por ello menos importante, la Comisión Europea también ha propuesto medidas para profundizar en la comprensión mutua.

La cooperación entre América Latina y la Unión Europea, reside en los valores compartidos. Se intenta construir sobre los cimientos de estos fuertes vínculos históricos, culturales y morales. En particular, se quiere desarrollar iniciativas en el ámbito de la enseñanza universitaria y de la cultura para «unir a nuestros pueblos», para mejorar la comprensión mutua.

Por tanto, la educación y la cultura son ámbitos políticos a los que concedemos una importancia especial. En el siglo XXI, el capital humano, es también un recurso económico fundamental. Pero es más aún, es el ingrediente principal de las sociedades democráticas y prósperas.

Esto supone un llamamiento a la acción para todos. Confiamos en que nuestra sociedad civil intercontinental, que ha acudido a esta cita de hoy de forma tan numerosa, siga contribuyendo de forma tan importante al colorido mosaico que constituye nuestra amistad.

Nuestro éxito en el cumplimiento de nuestra agenda mediante el diálogo social y una participación más amplia de la sociedad civil es indudable y constituirá la base del nuevo «contrato social mundial», que tanto necesitamos en un mundo globalizado.

A diferencia de otros procesos de naturaleza esencialmente económica y comercial como el ALCA, la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC, decidida por las Cumbres Birregionales, presenta un carácter mucho más amplio y ambicioso, que sitúa a la política por delante de la economía y *confiere toda su importancia a la dimensión social*, sin perjuicio, de perseguir a la vez, una asociación comercial, que sea mutuamente beneficiosa para ambas partes. De lo que se trata pues, es de poner en marcha una verdadera Asociación política y de seguridad, que posibilite un marco Birregional de paz y estabilidad, sustentado en principios fundamentales, como el respeto de los derechos humanos, la primacía del estado de derecho y de los valores democráticos, la seguridad mutua y los derechos individuales. El Decálogo de Puebla de 19 de marzo de 2004, propuso toda una panoplia de propuestas, que mantienen toda su vigencia. Se refieren, por un lado, a una *nueva Agenda Política Birregional*, que posibilite un diálogo político efectivo, en particular sobre temas como la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de los partidos políticos, las cuestiones relativas a la cohesión social y a la lucha contra la pobreza; la seguridad internacional y la lucha contra el narcotráfico, enfocada desde una responsabilidad compartida, y contra el terrorismo; la reforma del sistema de Naciones Unidas; y la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Sería preciso, además, establecer una *Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad*, que permita a los socios discutir temas largamente aplazados, como la cooperación plena en materia de seguridad y defensa, traducida en la adopción de códigos de conducta comunes; la cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad, realizando trabajos conjuntos en un Centro Birregional de Prevención de Conflictos, a establecer en América Latina; o la colaboración en las labores humanitarias, de rescate, y de mantenimiento o imposición de la paz, en cumplimiento de un mandato de Naciones Unidas. En fin, otras propuestas inaplazables por más tiempo incluyen la *revisión y refuerzo de los mecanismos institucionales de la Asociación*, mediante la creación de una *Asamblea Transatlántica Euro-latinoamericana*, integrada por igual número de parlamentarios del Parlamento Europeo, por un lado, y del Parlatino, Parlacen, Parlandino, CPM, México y Chile por otro; la creación de una *Secretaría Permanente Euro-latinoamericana*, que impulse los trabajos de la Asociación en el período entre Cumbres; la *puesta al día del diálogo político ministerial* para hacerlo más dinámico y efectivo; la celebración de *reuniones ministeriales*

*regulares de los Ministros de Defensa euro-latinoamericanos; la búsqueda sistemática de un consenso euro-latinoamericano en las distintas organizaciones y negociaciones internacionales, y sobre todo en las instituciones y órganos del sistema de Naciones Unidas, con especial referencia al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General; la institucionalización de un diálogo empresarial Birregional, que permita a las instancias empresariales y políticas de ambas regiones, un diálogo regular sobre temas económicos, comerciales y ecológicos; y en fin, la adopción de cauces innovadores de participación de la sociedad civil de ambas partes, en el seguimiento de los Acuerdos de Asociación.*

Por último, la acción conjunta para el logro de sociedades más equitativas y cohesionadas en ambos socios, exige por su parte al menos tres importantes medidas concretas:

En primer lugar, la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional, iniciativa repetidamente solicitada por el Parlamento Europeo. Una limitada aportación de 30 millones, no adicionales, del presupuesto de la Unión para América Latina, podría actuar como elemento catalizador que, junto con los recursos presupuestarios allegados por aquellos organismos (BEI, BID, CAF, BCIE, Banco Mundial, etc.) y países interesados, podría proporcionar un apoyo presupuestario adecuado, que podría situarse en torno a los 500 millones de Euros por año, en su primera fase. Concretamente, dicho Fondo, podría incluir una Facilidad Ferrero-Waldner, sobre la base de las aportaciones exclusivamente financieras de la BEI y de otras instituciones interesadas. Las actividades del fondo como tal, deberían estar orientadas a la gestión y financiación de programas sectoriales relacionados, en una primera fase, con la lucha contra la pobreza extrema, la salud, la educación y las infraestructuras en los países y regiones con menor índice de renta per cápita, y con mayores desigualdades sociales, y ulteriormente con el conjunto de los países de América Latina. El Fondo podría ser coordinado por la Comisión en colaboración con los organismos y países contribuyentes, y las orientaciones estratégicas para la intervención del mismo podrían ser preparadas por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, en colaboración con aquellos. En líneas generales, la dinámica de este nuevo Fondo se inscribe pues, en la serie de iniciativas relacionadas con fuentes de financiamiento innovadoras para combatir el hambre y la pobreza y reforzar la gobernabilidad democrática enumeradas en la Declaración de Guadalajara (punto 58), tales como, el Fondo Humanitario Internacional sugerido por Venezuela, el Fondo Financiero Internacional, propuesto por el Reino Unido o las iniciativas contra el hambre y la pobreza presentadas por Brasil.

En segundo lugar, la adopción de compromisos comunes, dirigidos a poner freno al etno-nacionalismo que afecta a la estabilidad de los socios de ambos lados del Atlántico. Este fenómeno sigue generando tensiones en la propia Europa, fundamentalmente en los Balcanes, que la Unión, fiel a su propia génesis, trata de contrarrestar con la perspectiva de una futura integración de todos los antagonistas que diluya progresivamente los conflictos e inestabilidad actuales. En el ámbito latinoamericano, el fenómeno se presenta más bien como la inevitable secuela de siglos de olvido de la población indígena en algunos países. Nada mejor, pues, que recomendar la integración completa y efectiva de la población indígena en la vida política, económica y social de cada país. La responsabilidad de llevar a cabo dicha integración corresponde, lógicamente, a los socios latinoamericanos, que en caso contrario, seguirán viendo amputadas muy notablemente sus propias posibilidades políticas, económicas y comerciales, además de correr graves riesgos de cohesión nacional y de fractura social de consecuencias extremadamente graves para su estabilidad democrática y, en los casos más graves, para la propia pervivencia del Estado. Los brotes de irredentismo y mesianismo indigenista producidos últimamente en varios países con importantes mayorías indígenas constituyen buena prueba de ello. Sin embargo, esta cuestión presenta también implicaciones decisivas para la vertebración de la propia asociación estratégica Birregional al afectar, como en el caso del etno-nacionalismo en Europa, a la estabilidad interior y exterior, a la seguridad, y a la capacidad de asignación de recursos de ambos socios. Cabe esperar por ello de la Cumbre de Viena la adopción de compromisos decisivos y verificables al respecto.

Finalmente, la adopción de decisiones concretas en materia de migración, que sean el fruto de un debate serio, constructivo y eficaz sobre un tema de la extraordinaria magnitud que revelan recientes informes de Naciones Unidas. Tales disposiciones deberían referirse a cuestiones como la organización de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la emigración ilegal y las mafias que se aprovechan de ella, así como a la gestión común de dichos flujos. Otras posibles decisiones podrían incluir la definición de políticas de inmigración temporales, la creación de un visado de circulación específico para los hombres y mujeres empresarios, universitarios, investigadores, estudiantes, periodistas y sindicalistas que participen en la asociación euro-latinoamericana, la movilización de la inmigración al servicio del desarrollo del país de origen (ayuda a proyectos de los inmigrantes en sus países de origen, etc.), así como a la puesta en marcha de una política de integración claramente definida en los países de acogida para los inmigrantes establecidos legalmente.

### **III.2.- Cumbres Birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.**

#### **III.2.1.- Primera Cumbre Birregional entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe. Río de Janeiro, Junio 1999.**

La Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, con la participación del Presidente de la Comisión Europea, se realizó en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, los días 28 y 29 de junio de 1999, bajo la Copresidencia del Presidente de la República Federativa de Brasil, del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del Canciller Federal de Alemania, en su calidad de Presidente del Consejo Europeo. Tomando como punto de partida esta Primera Cumbre y la puesta en práctica de sus decisiones, han podido organizarse sucesivas Cumbres Birregionales, a las cuales hemos hecho mención anteriormente.

Esta primera e histórica Cumbre, fue convocada en virtud de la voluntad política de fortalecer, las ya excelentes relaciones Birregionales, basadas en valores compartidos y heredados de una historia común. El objetivo de esta Cumbre es fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones, a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas.

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en la víspera de la Cumbre, en Río de Janeiro, también fortaleció esta cooperación fructífera por su contribución sustantiva al diálogo Birregional.

Con el fin de avanzar en este proceso, los Jefes de Estado y de Gobierno, decidieron poner en práctica los compromisos contenidos en esta declaración por medio del documento "Prioridades para la Acción". Esto se alcanzará por medio de los foros de diálogo político y de cooperación, ya establecidos, y a través de esfuerzos Birregionales adicionales.

Jefes de Estado y de Gobierno tomaron parte en las sesiones plenarias de la Conferencia, a la que concurrieron, además, unos 30 mil activistas locales y extranjeros, numerosos representantes de Organizaciones No Gubernamentales, y más de ocho mil periodistas.

De la Cumbre, emergieron una serie de principios e instrumentos: la Declaración de Río, el Programa 21, la Convención sobre Biodiversidad, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertización.

Igualmente, la cita reafirmó la meta de la ONU de que las naciones ricas, dedicaran un 0,7 por ciento de su Producto Interno Bruto, a la cooperación internacional para el desarrollo.

No obstante los esfuerzos por preservar la vida en el planeta, la aprobación de esos programas encontró la resistencia de Estados Unidos, único país que no firmó el Tratado sobre la protección de la fauna y la flora, a pesar de los esfuerzos de sus aliados para que lo ratificara.

Durante todo el Foro, el presidente George Bush, padre del actual inquilino de la Casa Blanca, entorpeció las iniciativas de sus colegas, al objetar el derecho al desarrollo.

Tampoco quiso reconocer la responsabilidad de las naciones ricas en la búsqueda de un desarrollo sustentable, ni el derecho de las poblaciones de los territorios ocupados, a la conservación de sus recursos naturales.

La mayor potencia del mundo enarbola la bandera del libre comercio como panacea para todos los males mundiales y continúa opuesta a cualquier acuerdo en favor de la sostenibilidad, de disminuir la pobreza y reducir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera causadas por la actividad humana.

¿Qué futuro depara al hombre si tales propósitos se materializan? ¿Cómo frenar el creciente deterioro ambiental, alimentar a los 800 millones de personas que padecen hambre o llevar el agua a los mil 300 millones que carecen de ese servicio?

Sin dudas, las soluciones no pueden ser impedir el desarrollo a los más necesitados o promover la proliferación de sociedades de consumo, el intercambio desigual, la explotación y el saqueo de las riquezas de los países del Tercer Mundo, peligrosas tendencias que condenan la vida del planeta y de sus habitantes.

Desde principios de los años ochenta se ha avanzado bastante en estas relaciones Birregionales, y su punto de partida en términos formales es sin duda, esta Primera Cumbre Birregional entre América Latina y El Caribe, celebrada en Río de Janeiro. Desde esa fecha los intercambios económicos se han intensificado, la cooperación europea ha aumentado notablemente (aunque después de 1996 ésta sufrió una reducción) y se ha creado una comunidad -informal, ciertamente- de valores compartidos, destacando entre ellos la democracia y los derechos humanos.

Pero aún se puede avanzar más para crear una verdadera asociación de solidaridad.



En definitiva, la Cumbre pondrá a prueba una vez más la política de solidaridad Norte-Sur consagrada en el Título XVII del Tratado de la Unión Europea (Título XX en el Tratado de Ámsterdam), y que sin embargo, apenas ha avanzado desde su entrada en vigor en 1992. Por tanto, será un momento para analizar si la acción europea, tanto la comunitaria, como todas las llevadas a cabo por los estados miembros, es consistente con los principios del citado título, y con todas las buenas intenciones referidas a las relaciones con América Latina, plasmadas en varios documentos.

Asimismo, esta reunión de alto nivel, significó una prueba para la determinación expresada por los países latinoamericanos a través del Parlamento Latinoamericano, y de los países caribeños a través del CARICOM, así como de otros órganos nacionales y subregionales. En particular, se destacan diversas declaraciones de los ministros de asuntos exteriores del Grupo de Río, que señalan los principios fundamentales de las relaciones con la Unión Europea.

De cara a la Cumbre, las dos regiones habían recogido conjuntamente su compromiso a través de la "Declaración pública de la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe" el 22 de septiembre de 1998 en Viena, Austria, y en la declaración final de la Conferencia Interparlamentaria UE-AL celebrada en Bruselas en marzo de 1999.

Aunque las Cumbres de alto nivel no suelen anunciar grandes novedades, sino confirmar y dar impulso a programas e iniciativas ya en marcha, la preocupación era que la Cumbre de Río, no fuera una oportunidad perdida. Muchos pensaron que después de las sesiones fotográficas y de la edición de la declaración común, al final la relación América Latina y el Caribe-Unión Europea habrá avanzado poco, particularmente en cuanto al establecimiento de una verdadera asociación.

Por ello, las organizaciones no-gubernamentales de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, firmantes de esta declaración, hicieron un llamamiento a los representantes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe para:

- Asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil de la Unión Europea y de los países latinoamericanos y caribeños en los distintos foros inter-regionales -en particular en la Cumbre misma-, y aumentar el papel de estas organizaciones en la gestión de programas de cooperación (incluyéndolas, por ejemplo, en la preparación de estrategias de país, tal y como ya lo hacen algunos países donantes), ya que, consideramos estas como condiciones necesarias para "desburocratizar y democratizar la cooperación" entre ambas regiones, tal y como reclama la

Comisión Europea en la Comunicación sobre "una nueva Asociación UE/América Latina en los albores del siglo XXI."

· Trabajar conjuntamente a nivel internacional en la elaboración de mecanismos de prevención y resolución de crisis financieras en Latinoamérica y el Caribe. Un esfuerzo común, podría lograr cambios importantes en las políticas de organizaciones -como el Fondo Monetario Internacional- que priman la estabilidad por encima del desarrollo. Por su parte, los países miembros de la UE, que en su conjunto conforman un bloque importante en el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, deberían tener un papel de liderazgo para avanzar propuestas de cara a una nueva arquitectura financiera internacional más justa y que tenga en cuenta la vulnerabilidad de los países en desarrollo. Por otro lado, es especialmente urgente condonar, o al menos reducir significativamente, la deuda externa que supone una carga excesiva, particularmente en estos momentos de crisis, ya que la deuda está vinculada a las dificultades para el ejercicio pleno de los derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, las iniciativas organizadas alrededor del Jubileo para el año 2000, que cuentan con un importante apoyo ciudadano, pueden ofrecer pautas para la acción.

Analizar los sectores involucrados en los acuerdos de cuarta generación que la Unión Europea, negocia con el grupo de Mercosur y con Chile y México, así como en los acuerdos existentes con otras subregiones y países, y evaluar sistemáticamente el impacto que éstos tengan sobre la población más vulnerable de estos países. Esta valoración, que debe incluir un análisis desde una perspectiva de desarrollo humano y de igualdad de género, será vital para que estos acuerdos no generen efectos negativos sobre los colectivos que actualmente se encuentran excluidos de las principales tendencias internacionales. Es igualmente importante que se tenga en cuenta el derecho de las poblaciones indígenas a establecer sus propios modelos culturales y de desarrollo. Los acuerdos deberían ir más allá del libre cambio -su objetivo central- para contemplar con mayor profundidad cuestiones de desarrollo social sostenible, democracia y derechos humanos, e incorporar el compromiso de coherencia con otras políticas de la UE (PAC, PESC, etc.). En este sentido, las cláusulas democráticas incluidas en los acuerdos son elementos claves de la coherencia: deben, por tanto, implementarse de manera más efectiva, incidiendo permanentemente en la agenda del diálogo político euro-latinoamericano. Además, es preciso que este diálogo incluya a organizaciones de derechos humanos locales e internacionales que siguen de cerca la situación y pueden aportar ideas para la resolución de problemas.

- Tener en cuenta los principios señalados anteriormente en las actuales negociaciones entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) sobre el futuro del Convenio de Lomé. Concretamente, el análisis desde el enfoque de desarrollo humano. También debe contemplarse en cualquier acuerdo de asociación económica regional que la UE pueda negociar con los países caribeños, como resultado del nuevo convenio
- Mejorar la cooperación al desarrollo de la Unión Europea para que sea realmente un ejemplo de solidaridad y que vaya avanzando hacia una verdadera asociación. Estas mejoras se logran mediante un aumento de recursos con una distribución de la ayuda que potencie la lucha contra la pobreza y por los derechos humanos (tanto políticos como económicos, sociales y culturales) de toda la población, una ampliación de la participación de los beneficiarios y beneficiarias en el diseño, la ejecución y la evaluación de programas, una mayor coordinación entre los donantes y con los gobiernos latinoamericanos y caribeños, y más transparencia (para asegurar el control democrático tanto en la UE como en América Latina y el Caribe). En esta línea, la UE debería tener un papel central en los esfuerzos de reconstrucción en los países afectados por los huracanes Mitch y George en 1998, porque su situación como donante principal (en conjunto), le permitiría jugar un papel positivo en la reorientación de los modelos de desarrollo hacia una mayor equidad y justicia social.
- Comprometerse en favor de la pronta entrada en vigor del Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional (CPI), mediante su firma y ratificación. Al mismo tiempo, los Estados deben participar activamente en los actuales trabajos de la Comisión Preparatoria que tiene la misión de establecer las Reglas de Procedimiento y Prueba, los Elementos de los Crímenes y discutir la definición de Agresión y otras materias. Recordamos que posterior a la ratificación, los Congresos deben aprobar la legislación adecuada, que garantice que los crímenes bajo jurisdicción de la Corte Penal Internacional, están correctamente tipificados en la legislación nacional. Esto es esencial para que la acción de la Corte sea complementaria, y que los Estados tengan la responsabilidad primaria como protectores del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

En este sentido se pensaba que se debía iniciar un proceso de diálogo abierto en torno a éstas cuestiones con la participación de todas las instituciones involucradas - entidades oficiales, sociedad civil y sector privado - para convertir las relaciones latino/caribeño-europeas, en una asociación solidaria y estratégica que vaya más allá de los intereses de corto plazo.

### **III.2.2.- Cumbre de Madrid de Mayo de 2002.**

Desde la década de 1960 América Latina y el Caribe han mantenido vínculos en distintos ámbitos con la Unión Europea. Estas relaciones, a medida que han avanzado el tiempo, se han ido haciendo cada vez más importantes, sobre todo luego de la entrada de España y Portugal en la Comunidad Europea en 1986. Se ha sostenido que el fundamento de estas cercanas relaciones ha sido la defensa común de unos mismos valores tanto en lo que se refiere al respeto de los Derechos Humanos y los principios democráticos; la economía de mercado; como también, el reparto equitativo de las fuentes de la globalización y los beneficios derivados de las nuevas tecnologías. Estos valores y principios que se hallan intrínsecamente ligados a una concepción de vida y una manera de concebir la comunidad internacional, han permitido a los países de ambas regiones, reunidos todos ellos por primera vez en Río de Janeiro en 1999, la creación de una “Asociación Estratégica Birregional” y la definición de prioridades, para actuar de manera coordinada en el ámbito político, económico y social.

Con el fin de profundizar esta asociación, del 17 al 18 de mayo de 2002, en Madrid, España, se llevó a cabo la II Cumbre Birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Esta cumbre revistió una gran importancia para América Latina y el Caribe, ya que permitió estrechar los lazos de cooperación técnica y financiera, como también fortalecer los contactos comerciales. Ello tiene especial importancia debido al dinamismo económico bastante estable que ha mostrado Europa, contribuyendo con ello a fortalecer tanto las relaciones comerciales, como las de cooperación<sup>147</sup>.

Asimismo, sobre la base de los principios y valores compartidos, ambas regiones decidieron fortalecer sus mecanismos de coordinación de posiciones en el ambiente internacional y dar un gran respaldo al multilateralismo, rechazando de plano las prácticas unilaterales.

---

<sup>147</sup> Europa es un mercado importante para productos latinoamericanos, sobre todo para la región del Cono Sur. Los países de esta área presentan una mayor diversificación de sus mercados divididos en cuatro grandes zonas de demanda: Estados Unidos, América Latina y el Caribe, cuenca de Asia-Pacífico y Europa. El sentido de diversificación de mercados y de mayores volúmenes de exportación y apertura en la economía ha brindado en especial a Chile, una mayor posibilidad de crecimiento.

A la cumbre de Madrid se llegó con el empuje del “Informe Salafranca” de noviembre de 2001<sup>148</sup>, por medio del cual el Parlamento Europeo planteaba la necesidad de relanzar las relaciones con América Latina. En dicho informe el Parlamento reclamaba a la Comisión y al Consejo una política “global y coherente” hacia América Latina y el Caribe, a través de una Estrategia Común para América Latina y el Caribe, ya que ésta “...constituye el mejor instrumento político, jurídico e institucional de que dispone la Unión Europea para alcanzar la Asociación Estratégica Birregional decidida en Río”. Según el Parlamento Europeo, la cumbre debería reactivar el diálogo político a partir de una “agenda ampliada”, con participación de los Gobiernos pero también de los parlamentos y la sociedad civil, de forma que éste siguiera siendo útil para la consolidación de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, y fortalecer la cooperación en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos a través de una “Carta Eurolatinoamericana para la Paz”. Esa agenda también debería abordar los nuevos problemas de seguridad planteados tras el 11 de septiembre, en la que se definiría el papel de ambas regiones en la construcción de un orden mundial más pacífico y seguro, partiendo de la experiencia acumulada con los éxitos logrados en Centroamérica.

En el ámbito económico, el Parlamento proponía desarrollar las negociaciones con MERCOSUR sin que éstas estuvieran subordinadas a lo que pudiera ocurrir en la OMC, y, al mismo tiempo, asegurando la compatibilidad de ese acuerdo con las reglas multilaterales. También, proponía la firma de nuevos acuerdos “de asociación” con la Comunidad Andina y con Centroamérica, buscando establecer una Zona Eurolatinoamericana de Libre Comercio para el año 2010, y más recursos para la política de cooperación al desarrollo, a través de un “Fondo de Solidaridad birregional” en el que podrían participar la Comunidad, los Estados miembros y los bancos multilaterales.

En este contexto, la agenda temática de la II Cumbre fue estructurada en función de cuatro ámbitos:

1. Democracia y seguridad
2. Refuerzo del multilateralismo e integración regional
3. Equidad social y desarrollo sostenible
4. Diversidad cultural y modernización

---

<sup>148</sup> Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/2249(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001.

A su vez, los temas principales se dividieron de la siguiente forma:

- Temas políticos, que incluían: fortalecimiento y modernización del Estado, terrorismo, tráfico de estupefacientes, multilateralismo, promoción de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

- Temas económicos, que incluían: arquitectura financiera internacional, comercio Birregional, cooperación internacional para el desarrollo sostenible y financiación del desarrollo, medidas para promocionar el crecimiento económico y el desarrollo, procesos de integración regional.

- Temas sociales, culturales y educativos, que incluían: diversidad cultural, superación de la brecha digital, educación, equidad y cohesión social, desarrollo sostenible y medio ambiente.

Cabe recordar que las diversas posiciones adoptadas sobre estos temas se fueron configurando a través de una serie de eventos que precedieron a la cumbre. De ellos, destacamos:

- La sociedad civil sostuvo diversos encuentros Birregionales, en los cuales se coordinaron las propuestas de contenido para aportar a los debates de la Cumbre. Del 3 al 5 de abril de 2002, se efectuó en Alcobendas, España, el Foro Euro-Latinoamericano y Caribeño sobre la Sociedad Civil, el cual reunió a cerca de 200 representantes de ONG's de ambas regiones, a fin de discutir la participación de la sociedad civil en el diálogo Birregional, las implicaciones de la agenda de la Cumbre de Madrid y temas específicos como la pobreza, desigualdad, comercio, empleo, agricultura, etc. En dicha reunión se aprobó la "Declaración por una asociación basada en la solidaridad", que fue presentada en la II Cumbre.

- Los días 14 y 15 de marzo de 2002 en Barcelona, España, la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL) organizó un seminario dirigido a representantes de institutos de investigación y de la administración pública latinoamericana y europea, por medio del cual se preparó un documento para proponer nuevas soluciones para el diálogo Birregional sobre equidad social.

- Desde el 12 al 14 de mayo de 2002 en Madrid, España, la Comisión de la Conferencia de Obispos de la Comunidad Europea (COMECE), el Consejo de las Conferencias Latinoamericanas de Obispos (CELAM), y la Conferencia de Obispos Española, efectuaron la Conferencia Eurolatinoamericana de Obispos dedicada al tema "*Latinoamérica y la Unión Europea: un compromiso para el bien común universal*", por medio de la cual se analizó la herencia religiosa común entre ambos continentes y las responsabilidades que esto implica, como el respeto a la dignidad humana y la protección de los derechos humanos, la justicia social, y el desarrollo sostenible.

- Durante los días 13 y 15 de mayo de 2002, se realizó en Valencia, España, una Conferencia de Ministros de Seguridad Social de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, la cual giró en torno al tema del modelo social europeo y los procesos de reforma de la seguridad social.

- Entre el 15 y 16 de mayo de 2002, la Presidencia española de la Unión Europea, la Fundación Euro América y la Fundación para el desarrollo sostenible organizaron en Madrid un Foro Cultural UE-ALC para promover la asociación entre fundaciones de ambas regiones. Asimismo, se lanzó el programa de cooperación para la formación académica de postgrado, ALBAN.

- Del 20 al 22 de marzo de 2002 en Brasil, los ministros de Ciencia y Tecnología de ambas regiones, convocados por Brasil y España se reunieron para revisar el trabajo realizado desde la I Cumbre de Río y presentar los resultados de los grupos de trabajo sobre Ciencia y Tecnología. Además, se aprobó la "Declaración de Brasilia sobre la cooperación Birregional en Ciencia y Tecnología".

- Los días 26 y 27 de abril de 2002 en Sevilla, España, la presidencia española de la Unión Europea con el apoyo de la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones se llevó a cabo una conferencia ministerial sobre Sociedad de la Información. Los participantes en dicha reunión, entre los que figuraban ministros y altos funcionarios relacionados con el tema de los distintos gobiernos de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, prepararon su contribución a la Cumbre de Madrid respecto a temas como las estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información, convergencia tecnológica, gobierno y comercio electrónico. Cabe destacar que en dicha reunión se efectuó el lanzamiento del programa @lis (Alianza para la Sociedad de la Información).

Para muchos analistas y observadores la Cumbre de Madrid fue una reunión con escasos resultados, sin grandes compromisos, con una posición poco comprometida por parte de los europeos, quienes se basaron en la ampliación de los programas ya existentes y en invitaciones informales para participar en programas comunitarios, pero sin acuerdos sectoriales que pudieran permitir el acceso a los fondos comunitarios de la Unión Europea.

No obstante, podemos señalar que la Cumbre de Madrid abrió la puerta a los desafíos de una progresiva asociación estratégica, donde los países que integran esta comunidad intercontinental de valores e intereses se encaminaron hacia una nueva etapa de construcción

Birregional, permitiendo con ello fortalecer las relaciones entre ambas regiones, tanto desde el punto de vista económico como el político.

En relación con este último punto, la Cumbre de Madrid renovó el compromiso con la democracia, la defensa de los derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho, apoyaron el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Por otro lado, los participantes en la Cumbre de Madrid apuntaron a aspectos específicos de la cooperación en el ámbito cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano, destacándose en ese marco el lanzamiento de dos nuevos programas de cooperación, que indicáramos anteriormente: el Programa @lis para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Programa ALBAN de becas de postgrado en Europa para estudiantes latinoamericanos, complementarios a otros programas de cooperación horizontal ya existentes.

Respecto de los documentos resultantes de la cumbre, tenemos en primer lugar el llamado Compromiso o Declaración de Madrid que fue una declaración política que recogió y seleccionó los puntos de mayor interés para las dos regiones a través de los compromisos en el ámbito político, económico y de cooperación para el futuro, reafirmando la voluntad de ambas partes de construir la “alianza estratégica”. En él se destacaron los siguientes temas:

En el ámbito político, el documento hizo un llamado a los países a fortalecer el multilateralismo, reforzar las instituciones democráticas, y promover el respeto a los derechos humanos, acogiendo con satisfacción el establecimiento inminente y el funcionamiento efectivo de la Corte Penal Internacional. Además, se instó a combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, fortalecer la cooperación para luchar contra la corrupción, la delincuencia organizada, erradicar el racismo, la xenofobia y la intolerancia, promover la igualdad de género y el bienestar de todos los niños.

En el ámbito económico, la Declaración destacó el compromiso de dar cumplimiento del Consenso de Monterrey, promover el crecimiento y luchar contra la pobreza mediante el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la estabilidad macroeconómica, la reducción de la brecha tecnológica, la ampliación del acceso a la educación, y la protección social.

También, se acordó trabajar en el Programa de Trabajo de Doha a fin de lograr una mayor liberalización del comercio para el fortalecimiento y la mejora de las normas multilaterales aplicables; impulsar la ratificación universal y la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, y promover la aplicación de la reforzada iniciativa para los países pobres altamente endeudados.



En el ámbito educativo y de cooperación, se trazaron los aspectos específicos de cooperación en los ámbitos cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano. Se exhortó el reforzamiento del Programa ALFA y se acogió el Programa @lis para el desarrollo de la Sociedad de la Información, así como un programa análogo para el Caribe, y el nuevo Programa de Becas de la Unión Europea con América Latina, ALBAN.

Además, el Compromiso de Madrid ratificó los contenidos del documento de trabajo "ALC-Unión Europea: Valores y Posiciones Comunes", siendo este último concebido como la actualización de la Declaración de Río, que fue resultado de la I Cumbre UE-América Latina. Este documento de trabajo remarcó que la relación Birregional tiene su origen en múltiples intereses compartidos y en los lazos de amistad existentes entre ambas regiones. En este contexto, consagró el respeto por la observancia del Derecho Internacional, por la soberanía, la integridad territorial y la igualdad entre los Estados, que junto al respeto por los derechos humanos, el fomento de la democracia y la cooperación para el desarrollo económico y social constituyen la base de las relaciones Birregionales.

En esta Cumbre se aprobó también el "Informe de Evaluación", que recoge las acciones que las dos regiones habían efectuado desde Río en materia de cooperación: diálogo político, promoción de los derechos humanos, medio ambiente, fomento del comercio, educación, etc. El texto señala que en América Latina y el Caribe *"los procesos democráticos han continuado consolidándose, aunque las dificultades económicas, la vulnerabilidad a las crisis externas, el incremento de la pobreza y la desigualdad social aún persisten"*. En cuanto a la Unión Europea, se destacó los avances en el proceso de ampliación. Se insistió en la Birregionalidad, es decir la preferencia por una cooperación a nivel de regiones (UE y América Latina y el Caribe). En este sentido, se pretendió implicar más a la Comisión Europea y al Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) en la financiación de las actividades Birregionales.

De la misma forma, y atendiendo a la estrategia europea que considera un enfoque diferenciado y adaptado a las características y necesidades propias de cada subregión latinoamericana, la Cumbre de Madrid fue escenario de encuentros bilaterales y subregionales. Así, se aprovechó la Cumbre de Madrid para anunciar la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Chile, radicando su importancia en ser el segundo Acuerdo, tras el de México, que permitió la existencia de puntos de referencia en las relaciones con América Latina.

De lo expuesto, podemos señalar que la Cumbre de Madrid reforzó la importancia de las cumbres como mecanismo impulsor de los compromisos entre países y regiones y en este contexto se inscribieron, posteriormente, las Cumbres Unión Europea-MERCOSUR, Unión Europea-Comunidad Andina, y Unión Europea-México, la firma del Acuerdo de Asociación Política y Económica entre la Unión Europea y Chile (noviembre de 2002), la conclusión de la negociación de Acuerdos de diálogo político y de cooperación con Centroamérica y la Comunidad Andina, firmados por las partes en Roma en diciembre de 2003, y por supuesto, la III<sup>a</sup> Cumbre ALC-UE que a continuación pasaremos a analizar.

### **III.2.3.- Cumbre de Guadalajara de Mayo de 2004: Una instancia para alcanzar la ansiada Asociación Estratégica.**

Como lo señaláramos anteriormente, la primera cumbre entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se llevó a cabo en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, los días 28 y 29 de junio de 1999. Dicha cumbre fue el resultado de una iniciativa proveniente de España y Francia, habiendo sido el Presidente del Gobierno hispano quien primero introdujo la idea de su celebración con ocasión de la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar en noviembre de 1996. La Cumbre de Río de Janeiro se planteó como una fantástica ocasión para impulsar las relaciones Birregionales y proyectarlas más allá del año 2000, articulándose su agenda en torno a tres capítulos: el diálogo político, las relaciones económicas y comerciales y las relaciones culturales, educativas y humanas. En esta primera cumbre, los gobiernos manifestaron en su Declaración que *“...esta asociación estratégica se sustenta en el pleno respeto al derecho internacional y en los propósitos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas; los principios de no intervención, respeto de la soberanía, igualdad entre Estados y autodeterminación constituyen la base de las relaciones entre nuestras regiones.”*

La segunda cumbre entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea tuvo lugar en Madrid el 17 de mayo de 2002, siendo su objetivo principal asegurar la continuidad de los trabajos iniciados con ocasión de la primera cumbre, así como también concentrar nuevamente la atención de la Unión Europea en el continente latinoamericano. Pese a haberse celebrado en un entorno internacional poco favorable (crisis económica generalizada, amenazas a la estabilidad constitucional en Venezuela, interrupción del proceso de paz en Colombia, crisis argentina, etc.), en la Cumbre de Madrid se logró relanzar las relaciones Birregionales y, sobre todo, se

estableció una agenda renovada entre ambas regiones para los próximos años. Los países participantes en ella aprobaron una Declaración Política en la que se contuvo toda una serie de compromisos en los ámbitos político, económico y de cooperación dirigidos a reforzar la Asociación Estratégica entre ambas regiones. Además, adoptaron el denominado Documento sobre Valores y Posiciones Comunes, y el Informe de Evaluación, en el que se reúnen los resultados registrados en la cooperación Birregional desde la Cumbre de Río de Janeiro.

Así, enmarcada en el proceso de Asociación Estratégica Birregional iniciado en Río de Janeiro cinco años antes y, constituyéndose en una nueva instancia para avanzar en una agenda común tendiente a la consolidación de dicha asociación, los días 28 y 29 de mayo de 2004, en Guadalajara, México, tuvo lugar la tercera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea.

A diferencia de la primera cumbre, en la que el contexto en que se llevó a cabo se caracterizaba por un ambiente de optimismo derivado de un ciclo de crecimiento económico sostenido a nivel global, una relativa calma en Medio Oriente y un interés especial de Francia y Alemania por ampliar sus mercados e influencia hacia América Latina, la tercera cumbre de tuvo lugar en un momento internacional más adverso.

En este sentido, un primer antecedente de esto último fue la situación de inseguridad en Medio Oriente, principalmente en lo referido al tema de Irak. Desde los atentados terroristas a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001 hasta los atentados de Madrid, la agenda internacional se articuló en torno a los temas de la seguridad militar y la lucha antiterrorista, dejando en un segundo plano problemas tan importantes como la lucha contra la pobreza y el hambre, el fortalecimiento de los procesos de integración regional, así como muchos otros temas de la agenda global relacionados con el medio ambiente, los derechos humanos, el combate al narcotráfico, etc.

Asimismo, la cumbre de Guadalajara fue la primera reunión Birregional de alto nivel celebrada tras el fracaso de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún (México) en septiembre de 2003, en la que la Unión Europea y la mayor parte de los países latinoamericanos se encontraron en posiciones enfrentadas en torno al tema agrario.

Otro antecedente relevante fue la ampliación de la Unión Europea hacia Europa Central y Oriental, lo que provocó que la Unión Europea llegara a la cita de Guadalajara con 25 Estados miembros. En este contexto, se consideraba que los esfuerzos de cohesión a los que se verían sometidos los Estados miembros, podrían conducir a mediano plazo a que Europa diera su

espalda a América Latina y el Caribe, preocupándose por la evolución socio-económica y la estabilidad política de sus propios socios comunitarios<sup>149</sup>. No obstante, no hay que olvidar que la ampliación de la Unión Europea reforzó el papel y la posición de ésta en el mundo, influyendo, por consiguiente, también positivamente en las relaciones de amistad y cooperación que mantiene con sus socios, entre los que contamos a América Latina y el Caribe.

Por su parte, América Latina y el Caribe en los últimos años habían atravesado, salvo algunas excepciones, situaciones difíciles. Comenzando con la crisis económica de Argentina y sus efectos a nivel regional hasta la situación de relativa inestabilidad de las economías de la zona andina y de Centroamérica; la región se había enfrentado a un estancamiento económico que hizo mirar con desconfianza los fundamentos del crecimiento y, en algunos casos, la propia viabilidad de las instituciones democráticas. Los indicadores económicos mostraban que el crecimiento de la región había disminuido de 2.7% en promedio anual entre 1996 y 2000, a 0.5% entre 2001 y 2003, disminuyendo también la inversión extranjera directa de 73.8 miles de millones de dólares en 1998 a 44.7 miles de millones de dólares en 2002. A su vez, en el ámbito político, y no obstante que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe habían registrado importantes progresos en materia de democracia y derechos humanos, la persistencia de la desigualdad y la exclusión social de amplios sectores de la población, junto con el estancamiento económico, habían desatado presiones tanto desde sectores sociales como políticos que cuestionaban el proceso de reformas económicas y políticas iniciado a principios de la década de los noventa.

Lo señalado anteriormente, afectó en mayor o menor medida a los países de la región, particularmente a la región andina, lo que, sumado a situaciones de estancamiento económico, vino a alterar ciertas percepciones de Europa hacia la región. En razón de ello, la celebración de la Cumbre de Guadalajara pretendió colocar de nuevo el tema de América Latina y el Caribe dentro de las prioridades de ambas regiones, especialmente de la Unión Europea. Se consideraba que para América Latina y el Caribe, el logro de un avance significativo en esta cumbre podía significar la concreción de compromisos a fin de dar respuesta a los grandes desafíos de la región.

Según mencionamos, la cumbre de Guadalajara se trató del primer encuentro Bi-regional con una Unión Europea ampliada (25 miembros), lo que la transformó en una cumbre

---

<sup>149</sup> A modo de ejemplo, se señalaba que el ingreso por habitante de los 10 nuevos socios alcanzaba sólo el 40% del de los 15 miembros tradicionales.

de magnitud sin precedentes. Entre los aspectos que sobresalieron en la preparación y la realización de esta tercera cumbre podemos señalar:

En primer lugar, uno de los aspectos más destacados fue la realización de reuniones preparatorias, en las que participaron distintos actores no gubernamentales, como parlamentarios, el sector académico, el sector sindical, municipios, expertos en cooperación descentralizada y organizaciones no gubernamentales.

Entre los objetivos de estas reuniones estuvieron: la institucionalización de los encuentros y diálogos entre diversos actores de ambas regiones como los parlamentarios, académicos, la sociedad civil, autoridades regionales, poderes locales, entre otros, convirtiéndose en un componente central de los trabajos preparatorios de la tercera cumbre. Entre ellas figuraron: reuniones sobre cohesión social convocadas por la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); encuentro de redes universitarias ALC-UE; de parlamentarios de ambas regiones; una reunión Birregional (oficial) sobre migración y otra sobre cooperación; el II Foro euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil; un Seminario sobre industrias culturales; el III Encuentro de la Sociedad Civil organizada de Europa, América Latina y el Caribe, la II Cumbre sindical UE-ALC, etc.

Las conclusiones provenientes de estas reuniones fueron enviadas a todas las cancillerías y a las misiones en Bruselas, y se incluyeron en las discusiones y en la negociación de la Declaración de Guadalajara que firmaron los 58 países durante la cumbre, representando “... un marco de referencia fundamental para el futuro de la relación Birregional, al reflejar los temas de la agenda que interesa a las sociedades de ambas regiones en el mediano y largo plazo”<sup>150</sup>.

Otra de las innovaciones de la Cumbre de Guadalajara fue el formato y diseño de la misma, buscándose fomentar el debate entre los jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones y evitar los simples monólogos y la sucesión de discursos. En este sentido, los debates se desarrollaron en tres mesas de trabajo simultáneas en las que trabajaron paralelamente los jefes de Estado y de Gobierno sobre los dos temas ejes de la Cumbre: multilateralismo y Cohesión Social.

---

<sup>150</sup> Esquivel L., Jimena. “Un primer balance de la III Cumbre ALC/UE”, visto en [http://webcursos.uai.cl/file.php/264/EL\\_ACUERDO\\_DE\\_ASOCIACION\\_UNION\\_EUROPEA\\_-\\_CHILE/proyeccionesguadalajara.pdf](http://webcursos.uai.cl/file.php/264/EL_ACUERDO_DE_ASOCIACION_UNION_EUROPEA_-_CHILE/proyeccionesguadalajara.pdf)

Cada mesa de trabajo estaba conformada por alrededor de 20 países de las dos regiones, permitiendo con ello identificar las prioridades de cada uno en función de su situación particular. Las mesas de trabajo así formadas trabajaban durante un período determinado en torno al tema del multilateralismo; al terminar, y con distinta distribución de países, se formaron nuevamente tres mesas de trabajo a fin de tratar el tema de la cohesión social. Ello permitió que los países participantes en la cumbre trabajaran en cada uno de los temas.

El desarrollo y los resultados de la Cumbre de Guadalajara reafirmaron que el mecanismo de las Cumbres, es crucial para impulsar las relaciones Birregionales. En la “Declaración de Guadalajara”, que fuera adoptada por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno al término de la tercera cumbre, se identificaron tres prioridades principales: la importancia del multilateralismo ante las amenazas y desafíos globales; la cohesión social como uno de los instrumentos para erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, que suponen afrentas a la dignidad humana; y el fomento de las relaciones Birregionales que se reflejan mediante los acuerdos entre la Unión Europea y las subregiones de América Latina y el Caribe.

Respecto del primer tema, “multilateralismo”, se consideró como esencial para el logro de la paz y la seguridad internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social. En el punto 10. de la “Declaración de Guadalajara” los Estados participantes aseveraron compartir “...una creencia fundamental en el sistema multilateral de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas...”. Además, se subrayó “el firme apoyo a los órganos de las Naciones Unidas en el ejercicio de sus plenas responsabilidades, funciones y poderes de acuerdo con la Carta”. La expresa referencia al sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de la ONU debe ser interpretada teniendo presentes las divisiones que se suscitaron durante la intervención en Irak. Asimismo, considerando estos mismos hechos, se condenó enérgicamente todas las formas de abuso, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas, incluyendo los prisioneros de guerra. También se expresó la “...más profunda solidaridad con las víctimas del terrorismo y sus familias, incluyendo aquellos que sufrieron los ataques terroristas en Madrid el 11 de marzo de 2004...”<sup>151</sup>.

Además de apoyar y promover el multilateralismo, América Latina y el Caribe y la Unión Europea reconocieron la necesidad de hacer más ágil y efectivo el sistema multilateral. En este sentido, se asumió el compromiso de reformar y revitalizar las Naciones Unidas, incluyendo la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

---

<sup>151</sup> Punto 17, Declaración de Guadalajara.

Así, el fortalecimiento del multilateralismo como método privilegiado para abordar los problemas de la agenda internacional, y la reforma de los organismos internacionales para adaptarlos a los desafíos de la globalización, se tomaron como un elemento central de la agenda de la tercera cumbre.

Por otro lado, y refiriéndonos ahora al segundo punto, la situación de crisis económica y política de varios de los países del bloque latinoamericano y del Caribe hizo entender que era necesario retomar elementos de la agenda del desarrollo, sobre todo cuando el quiebre social en algunos países de la región ponía en riesgo la legitimidad política de los gobiernos. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina es la región del mundo con mayores desigualdades; en el 2003, casi el 45% de su población vivía en la pobreza. Es así que en la X Reunión de Altos Funcionarios de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Vouliagmeni, Grecia, en el año 2003, el comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Chris Patten, lanzó la idea de abordar el tema de la “cohesión social” como un tema prioritario de la Cumbre de Guadalajara.

Esta idea de incluir el tema de la cohesión social en la agenda de Guadalajara fue discutida, negociada y finalmente aceptada por la región Latinoamericana, ya que se entendió por los países de ambas regiones que era necesaria la existencia de una convergencia económica y social dentro de cada país y al interior de cada región que implicara reducir la desigualdad, la marginación y la pobreza, y así elevar los niveles de vida de toda la población. En esta línea, se consideró que la experiencia europea en materia de cohesión social podría servir de marco de referencia y complemento a los esquemas y estrategias locales de combate a la desigualdad para beneficio de la región de América Latina y el Caribe.

En este sentido, la Cumbre de Guadalajara reafirmó el compromiso de ambas regiones con la búsqueda de la cohesión social como elemento fundamental del desarrollo, centrando sus debates en temas tan variados como el combate a la pobreza, la exclusión, la desigualdad social y de género, la discriminación y la xenofobia; promoción de la inversión social en educación, salud, vivienda; políticas de mejoramiento de la distribución del ingreso e implantación de sistemas integrales de seguridad social, etc.

Además, en la Declaración de Guadalajara se reiteró el compromiso por alcanzar los denominados “Objetivos del Milenio” para el año 2015<sup>152</sup>, subrayando su determinación de

---

<sup>152</sup> Los ocho objetivos de desarrollo del Milenio constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Ellos son: 1. Erradicar la

construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, teniendo especialmente en consideración el principio de responsabilidad global común. Asimismo, de manera general se aceptó la necesidad de que ambas regiones, en especial América Latina y el Caribe, redoblaran sus esfuerzos para combatir la pobreza extrema y la exclusión social de sus sociedades. Con este fin, se subrayó la necesidad de que cada gobierno asignara un gasto público adecuado para tal fin, con la inversión social necesaria, e implemente políticas económicas que alienten la inversión, el empleo y una mejor distribución del ingreso. Según se señala en el punto 40 de la Declaración, “...se reitera la responsabilidad primaria de nuestros Gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”.

En este contexto, uno de los resultados inmediatos de la Cumbre de Guadalajara fue la adopción del Programa EUROSOCIAL, al que se le atribuyó el objetivo de promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social<sup>153</sup>. El Programa EUROSOCIAL se unió así a las otras dos grandes iniciativas Birregionales lanzadas con ocasión de la Cumbre de Madrid el 17 y 18 de mayo de 2002.

Por último, en la Cumbre de Guadalajara se resaltó a la integración regional y a los acuerdos de asociación como una de las prioridades básicas para tratar de afrontar las consecuencias de la globalización. La historia europea reciente puso ampliamente de manifiesto las ventajas que derivan de la creciente interdependencia entre vecinos, subrayándose entre estas: expansión de mercados, mayor atractivo para la inversión extranjera, mayor ventaja de negociación de grupo, reducción de la dependencia y la vulnerabilidad, y protección contra choques externos.

Los Acuerdos de Asociación con México en el 2000 y con Chile en el 2002 marcaron verdaderos hitos en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe,

---

pobreza extrema y el hambre; 2. Conseguir la educación universal primaria; 3. Promover la igualdad de género; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Incrementar la salud maternal; 6. Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades endémicas; 7. Asegurar la sostenibilidad medioambiental; 8. Forjar la colaboración mundial para el desarrollo.

<sup>153</sup> Punto 49., Declaración de Guadalajara: “... saludamos la adopción del programa Eurosociasocial, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social.”



constituyendo una gran oportunidad para que el resto de los países de la región puedan comprobar las ventajas que tienen estos acuerdos respecto a los simples tratados de libre comercio.

Considerando esto último, en la Cumbre de Guadalajara se avanzó en el proceso de negociación para el Acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR, vislumbrándose verdaderamente la posibilidad de concluir el Acuerdo de Asociación. De igual forma, se realizaron progresos en materia de relaciones de la Unión Europea con Centroamérica y la Comunidad Andina. Después de la conclusión de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y las regiones de Centroamérica y la Comunidad Andina el 15 de diciembre de 2003 en Roma, se lanzó la señal positiva para comenzar a negociar los Acuerdos de Asociación.

Por su parte, en la Cumbre de Guadalajara también se adelantaron los trabajos para la conclusión de un Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países del Caribe, enmarcándose estas negociaciones dentro del Acuerdo de Cotonú concluido por la Unión Europea con los países ACP en materia de cooperación al desarrollo.

En razón de lo expuesto, podemos señalar que la tercera cumbre fue una gran oportunidad, tanto para América Latina y el Caribe como para la Unión Europea, de dialogar y examinar juntos y coordinar mejor sus posiciones políticas, sus perspectivas económicas, sus responsabilidades internacionales y sus vínculos interregionales, sustentados en los valores y posiciones que comparten destacándose además, el acercamiento que en este contexto se produjo entre los países de América Latina y el Caribe a fin de profundizar su propia integración regional y así conformar un bloque con mayor solidez para futuras negociaciones con Europa.

#### **III.2.4.- De Guadalajara a Viena. Una nueva oportunidad para la ansiada Asociación Estratégica.**

Según ya hemos señalado, el origen de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se ubica de manera más institucionalizada en la década de los 60.

Los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones se reunieron por primera vez en 1999 en Río de Janeiro (Brasil) y decidieron construir sobre esta base una Asociación Estratégica Birregional, estableciendo diferentes prioridades con el objetivo de lograr una acción coordinada en asuntos de interés político, social y económico.

La primera cumbre sentó las bases para la Cumbre de Madrid (España) realizada en 2002. Esta cita dio lugar a nuevos compromisos para fortalecer las instituciones de ambas regiones, fomentar un desarrollo sostenible, reducir la pobreza, promover la diversidad cultural, la justicia y la equidad social, y profundizar el proceso de integración regional e inclusión en la economía mundial.

La Tercera Cumbre Birregional, que se celebró en Guadalajara (México) en 2004, tenía por objeto fortalecer la asociación estratégica entre ambas regiones para afrontar el reto de alcanzar un crecimiento sostenible sin menoscabar sus compromisos para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

El estado actual de la relación, manifestado en acuerdos de cooperación, comercio y diálogo político, refleja la creciente importancia y el potencial de la región latinoamericana, además del deseo de ambas partes de seguir fortaleciendo la llamada Asociación Estratégica, término adoptado durante la Primera Cumbre Birregional de jefes de Estado y Gobierno.

La UE es uno de los principales socios económicos y políticos de América Latina, pues se trata del principal proveedor de cooperación para la región, el primer inversor extranjero y el segundo socio comercial. Además, ambas partes comparten valores comunes, como el respeto a los derechos humanos, los principios democráticos, la necesidad de compartir los beneficios de la globalización y del nuevo progreso tecnológico, y el multilateralismo.

El objetivo de la asociación estratégica pone de relieve ciertas prioridades para garantizar una acción coordinada en la esfera política, social y económica. Los aspectos clave de esta asociación comprenden el diálogo político, el intercambio económico y la cooperación al desarrollo. También son objetivos centrales el fortalecimiento de los vínculos comerciales y la integración armoniosa de los socios en la economía mundial.

El primer aspecto, el diálogo político, se ha visto reforzado gracias a la organización de Tres Cumbres Birregionales (Río en 1999, Madrid en 2002 y Guadalajara en 2004).

Con el objeto de ratificar los avances logrados en las cumbres anteriores y de redefinir los objetivos de la Asociación Estratégica Birregional, abarcando tanto aspectos económicos y políticos como también sociales y de cooperación, con fecha 12 de mayo de 2006, en Viena, los

jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y Europa se reunieron por cuarta vez.

En el período que ha transcurrido entre cada cumbre, nuevos hechos han ido marcando la agenda del diálogo Birregional. Ello ha determinado que las condiciones en que se dan hoy en día las relaciones entre la Unión europea y América Latina y el Caribe sean diversas de aquellas con que se cerró el siglo XX, fecha en que se dio inicio al mecanismo de cumbres entre estas regiones, estableciéndose la Asociación estratégica como el objetivo que guiaría en el futuro las relaciones Birregionales.

Actualmente, la Unión Europea agrupa a 27 Estados Miembros y con miras a ampliarse aún más, lo que trae aparejado una gran cantidad de desafíos y prioridades internas en lo que se refiere a la necesidad de adaptar su estructura institucional y su marco jurídico a fin de dar sustento a su nueva configuración.

En el plano interno, durante el año 2005, la Unión Europea sufrió un serio revés en el proceso de aprobación de su nueva Constitución, y una falta de consenso respecto a sus perspectivas presupuestarias. A su vez, en el plano externo, también se presentan nuevas inquietudes, referidas a temas tan diversos como el equilibrio de poder, la definición de una identidad europea y su modelo social, como también a la seguridad regional y a la intensa presión migratoria proveniente desde el sur del Mediterráneo, todo lo cual ha llevado a los europeos ha reflexionar respecto a la velocidad con que se ha llevado a cabo la construcción comunitaria.

Por otro lado, América Latina también ha experimentado ciertos problemas ya que, a pesar de numerosas reformas económicas, la desigualdad social y la pobreza continúan afectando a gran parte de su población. A su vez, en el plano externo, los países de esta región atraviesan nuevas inestabilidades que pueden, a medio plazo, afectar a la Asociación Birregional.

Para los latinoamericanos, la Cumbre de Viena revestía especial importancia, ya que se esperaba que en ella se firmara el acuerdo de asociación UE-MERCOSUR, y se lanzara el proceso de negociaciones para un acuerdo de las mismas características con la Comunidad Andina y Centroamérica, regiones que ya contaban con acuerdos de diálogo político y cooperación con la Unión Europea.

En tanto, América Latina para Europa no representaba una prioridad sustantiva para la mayoría de sus países. Por lo tanto, no existía la necesidad de actuar en el marco de las

relaciones euro-latinoamericanas siempre como grupo regional; se recomendaban formatos que lograran una participación diferenciada de los actores más activos tanto por parte europea como latinoamericana y caribeña.

No obstante, demostrando que el interés de Europa por América latina seguía vigente, la Comisión Europea, de cara a la cuarta cumbre, realizó una comunicación estratégica queriendo con ello “...enviar una señal positiva del interés de Europa por la región. Parece existir la percepción, aunque sin fundamento, de que la UE está demasiado absorta en su propia ampliación, en sus relaciones de vecindad o en otras situaciones preocupantes que se producen en otros lugares del mundo. Esta percepción plantea también la cuestión de la visibilidad de la UE sobre el terreno debido a la complejidad de sus estructuras y de sus medios de acción. La Comisión se propone reafirmar que la Asociación con América Latina no es sólo una evidencia sino también un imperativo en interés de ambas regiones, actualmente y para el futuro. Pero si Europa está dispuesta a aumentar su compromiso hacia América Latina, espera que también ésta corresponda con un fuerte compromiso.”

Así, la Comisión Europea propuso una estrategia renovada para reforzar la asociación estratégica entre la Unión Europea y América. Ante la perspectiva de la próxima Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe, que se celebraría en Viena en mayo de 2006, la Comisión analizó los retos actuales y emitió recomendaciones concretas para dar un nuevo impulso a esta asociación. En particular, propuso hacer más intenso el diálogo político entre ambas regiones, incentivar los intercambios económicos y comerciales, fomentar la integración regional y la lucha contra la desigualdad y adaptar en mayor medida su política de cooperación y de ayuda al desarrollo a la realidad de América Latina.

El Consejo recibió positivamente la iniciativa de la Comisión y adoptó conclusiones sobre la comunicación el 27 de febrero de 2006, el Parlamento Europeo.

Según dicha comunicación, la Comisión centraría su trabajo en los siguientes puntos:

- Establecer una asociación estratégica reforzada mediante una red de acuerdos de asociación y de libre comercio que abarque a todos los países de la región y fortalecer los acuerdos existentes con México y Chile.
- Orientar el diálogo político de manera más efectiva, según las partes de que se trate, con el fin de aumentar la influencia de las dos regiones en la escena internacional.
- Desarrollar diálogos sobre cohesión social y medio ambiente con vistas a una reducción sostenible de las desigualdades y la promoción del desarrollo sostenible.

La Comisión propone que se celebre un foro sobre cohesión social y una reunión de ministros de medio ambiente cada dos años para preparar las cumbres de UE/ALC.

- Contribuir al desarrollo de un marco estable y predecible de manera que los países de América Latina puedan atraer más inversión europea que contribuya a su desarrollo económico. En la Cumbre de Viena, se realizará por primera vez un foro comercial paralelo.
- Instar al Banco Europeo de Inversiones a lanzar un "Mecanismo para América Latina" para apoyar mediante préstamos la interconectividad de las redes de infraestructura.
- Mantener el compromiso de la Comisión de apoyar a los países de América Latina en su lucha contra las drogas y la corrupción.
- Robustecer la gobernanza democrática respaldando la idea del Parlamento Europeo de establecer una asamblea transatlántica UE-América Latina.
- Aumentar el entendimiento mutuo mediante la educación y la cultura. La Comisión dará prioridad a la creación de un área de educación superior y se compromete a asegurar que profesores y estudiantes de América Latina sean invitados como visitantes a las universidades europeas.

Respecto de los preparativos para la IV Cumbre UE-ALC, podemos señalar que estos comenzaron a finales de 2004, en el marco de la XV Reunión Birregional de Altos Funcionarios (SOM) de la UE y América Latina, que tuvo lugar en Bruselas, Bélgica, el día 25 de noviembre de 2005.

En esa ocasión, ambas regiones convinieron en que se debería mantener el formato de “mesas de trabajo” paralelas utilizado por México durante la Cumbre de Guadalajara, para facilitar el diálogo entre los jefes de Estado y de Gobierno. Ambas regiones consideraron la posibilidad de establecer un grupo de trabajo Birregional abierto para examinar las diferentes ideas que se pudieran plantear sobre la Declaración final de la cita. Ambas partes intercambiaron asimismo, información sobre acciones concretas de seguimiento de la Declaración de Guadalajara.

Si bien todos los compromisos adoptados en Guadalajara serán motivo de seguimiento, se estableció un grupo de trabajo que identificara los acuerdos más relevantes de carácter Birregional con miras a evaluar su aplicación previo a la Cumbre de Viena.

En la XVI SOM, celebrada en Bruselas el 19 de abril de 2005, se acordaron los aspectos organizativos y el calendario de trabajo para los preparativos de la IV Cumbre.

Al mismo tiempo, se decidió crear un Grupo de Trabajo informal Birregional que debatiera en Bruselas las cuestiones de la Cumbre de Viena, además de respaldar el ofrecimiento del Perú para ser la sede de la V Cumbre de 2008.

Por ello, la XVII Reunión del Grupo Birregional se realizó en Lima, el 16 de noviembre de 2005, precedida de una reunión del Comité Latinoamericano y Caribeño de Seguimiento el día 15. En esa oportunidad se definieron los temas que integrarán la agenda para la Cumbre de Viena y se acordó que la primera versión del texto de la Declaración Política sería elaborada por Austria, país que ostentaba la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea.

La XVIII SOM se celebró en Viena el 9 de febrero de 2006, oportunidad en que la Unión Europea entregó el Proyecto de Declaración Final, a fin de dar inicio a las negociaciones del documento que se adoptará al término de la Cumbre. Este texto se discutió durante la XIX SOM, el 5 de abril, en Bruselas y se ultimaré en la XX SOM, los próximos 9 y 10 de mayo en Viena, justo antes de la Cumbre.

El orden del día de la Cumbre de Viena que fuera aprobado en la reunión del SOM de noviembre de 2005 fue el siguiente:

- Democracia y derechos humanos.
- Fortalecimiento del enfoque multilateral para promover la paz, la seguridad y el respeto al derecho internacional.
- Terrorismo.
- Drogas y crimen organizado.
- Medio ambiente (incluyendo prevención de desastres, mitigación de sus efectos y preparación).
- Energía.
- Acuerdos de asociación; integración regional; comercio; conectividad (inversión, infraestructura y sociedad de la información).
- Crecimiento y empleo.
- Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión.
- Cooperación al desarrollo y financiación internacional del desarrollo.
- Migración.
- Conocimiento compartido (Knowledge sharing) y formación de recursos humanos: Educación Superior, Investigación, Ciencia y Tecnología y Cultura.

Para la IV Cumbre, el lema adoptado fue “Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Birregional”. Esta cumbre constituyó una oportunidad para hacer un balance de los logros

obtenidos hasta este momento en el proceso de Asociación Estratégica Birregional y determinar la forma de proseguir con su fortalecimiento. La Cumbre de Viena fue vista como la ocasión para fortalecer dicha relación subrayando que aquello que une a ambas regiones tiene un gran valor para la asociación estratégica que debería ser aprovechada al máximo en interés de ambas partes.

En este sentido, Benita Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, expresaba que... *“la UE y América Latina están unidas por una fuerte asociación, tanto política como económicamente. Juntos, representamos aproximadamente un billón de personas. Nuestro amplio consenso sobre la agenda internacional es un eje importante en el orden mundial multilateral actual. Europa y América Latina son socios naturales y estos vínculos estrechos son una sólida base para avanzar en los próximos años. En la etapa previa a la Cumbre de Viena, Europa y América Latina se encuentran en un momento clave de su relación. El éxito de los dos acuerdos de asociación de la UE con México y Chile, las negociaciones avanzadas con Mercosur, los planes para concluir acuerdos de asociación de la UE con la Comunidad Andina y América Central y, no menos importante, el contexto internacional en cambio constante, requieren una asociación profundizada, que esperamos concretar en Viena”*.

Las dos prioridades principales de la Cumbre de Viena fueron la cohesión social y la integración regional.

La cohesión social fue un tema prioritario, que se definió como un elemento central de la asociación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. La experiencia de la UE en cuanto al fomento de la cohesión social, así como las recientes iniciativas adoptadas por toda la región al respecto, forman la base para la cooperación entre las partes destinada a solucionar los problemas de desigualdad, exclusión y pobreza que afectan especialmente al continente latinoamericano, una de las regiones más desiguales del mundo.

Los pasos que se sigan dando hacia la integración regional y subregional acelerarán el crecimiento económico a la vez que fortalecerán la asociación regional UE-ALC y facilitarán el progreso hacia un sistema multilateral internacional efectivo.

En términos económicos, ayudarán a la región a desarrollar su potencial, mejorar la interconectividad de su red de infraestructuras y facilitarán la integración de cada uno de los países en los mercados internacionales. Desde el punto de vista político, permitirán a América Latina convertirse en un actor más influyente en la escena global.

En este sentido, se instó a:

- Destinar mayores recursos de la UE y de sus estados miembros a fomentar el análisis de la realidad latinoamericana en su rica diversidad y en su continua dinámica, incluyendo el de los diferentes procesos de integración que están en constante evolución de sus enfoques, objetivos y mecanismos.
- Promover la rápida conclusión de los acuerdos de asociación estratégica pendientes, a efectos de contribuir así a impulsar los respectivos procesos de integración, sin perjuicio de que ellos luego requieran ser desarrollados en su plenitud, a fin de alcanzar los objetivos más ambiciosos, especialmente en el campo del libre comercio.
- Impulsar una estrategia de cooperación que permita a la UE compartir con los países más desarrollados de América Latina el proveer asistencia a los esfuerzos que países menos desarrollados y economías pequeñas efectúen para su plena participación en los respectivos acuerdos de integración y de asociación Birregional.
- Acrecentar la transparencia y diseminación de información relevante sobre las negociaciones que se desarrollan entre la U.E. y América Latina, a fin de facilitar la mayor participación de la sociedad civil y el desarrollo de redes sociales Birregionales.
- Aumentar el papel del Banco Europeo de Inversiones en la promoción de iniciativas en el campo de la integración física.
- El soporte a las formas de integración supone reconocer los desequilibrios económicos presentes en los intercambios comerciales, tendiendo hacia la construcción de equilibrios justos que eviten distorsiones provocadas por subvenciones, particularmente las agrícolas.
- Mantener la actual política europea de negociar acuerdos con los esquemas de integración latinoamericanos existentes sin condicionarlas a la madurez de los procesos de integración.
- Promover el intercambio de las mutuas experiencias de Europa y de América Latina en sus procesos de integración, en los que se reconozcan las dificultades y conflictos y las vías de superación, aprovechando los aportes en políticas sociales, construcción institucional y desarrollo tecnológico, así como en las compensaciones y equidades con los países de mayores carencias o de menor peso relativo.

La otra cuestión importante fue el multilateralismo. Ambas partes coincidieron en que es esencial que se establezca un sistema multilateral efectivo, con la ONU como eje central, para que estas regiones puedan hacer frente a los retos que enfrenta el mundo actual: pobreza, exclusión social, hambre, violaciones de los derechos humanos, conflictos, terrorismo, armas de



destrucción masiva y proliferación de pequeñas armas, producción y tráfico de drogas ilícitas, propagación del VIH/SIDA y demás enfermedades infecciosas, y el deterioro del medio ambiente.

En cuanto a la cooperación, en los últimos años los fondos disponibles para América Latina y el Caribe aumentaron de los 238 millones de euros (2001) a 468 millones de euros (2005).

Los principales objetivos de la ayuda coincidieron con los políticos: fomentar la cohesión social, combatir la pobreza y la desigualdad social y fomentar la integración regional.

Por último queremos destacar que, para que la Cumbre de Viena fuera lo más abierta posible, se acordaron la creación de espacios donde pudieran ser escuchadas todas las voces involucradas en el proceso. Las Cumbres UE-ALC son mucho más que una reunión de los jefes de Estado y de Gobierno, se trata de un proceso dinámico compuesto por una serie de reuniones de alto nivel y eventos que persiguen reflejar la diversidad humana, cultural y geográfica de ambas regiones.

Ésta fue la razón por la cual la Comisión Europea decidió fomentar la actuación de actores no estatales de los países europeos, América Latina y el Caribe, en la preparación de esta Cumbre.

El objetivo central fue darles la oportunidad de contribuir significativamente en los debates y tener un rol importante en la elaboración del borrador de la Declaración oficial de la Cumbre. Así, la Comisión apoyó la organización de encuentros intercontinentales entre diferentes tipos de socios: empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG), parlamentarios y académicos, entre otros. Estos eventos tuvieron diferentes formatos, dependiendo de sus objetivos específicos, el tipo de participantes y las áreas abordadas en el marco de la asociación estratégica Birregional (ciencia y tecnología, migración, energía, sociedad civil, parlamentos, sociedad de la información y empresarios), y cuyos resultados fueron considerados en la Declaración que adopten los Jefes de Estado y de Gobierno al término de la IV Cumbre UE/ALC.

En virtud de lo expuesto, podemos concluir que si bien en los últimos años se han realizado importantes avances en la relación con América Latina, no debemos sentirnos aún satisfechos. Tenemos aún un buen trabajo por delante para construir verdaderamente la asociación estratégica para el siglo XXI. Además, será preciso completar el establecimiento de nuevos marcos de relaciones con los distintos grupos subregionales.

Pero, también queremos destacar un punto que constituye una condición fundamental para el desarrollo efectivo de nuestra asociación estratégica: la profundización de los procesos de integración regional.

La integración social en América Latina presenta carencias importantes en términos de participación y transparencia, que pueden conducir a procesos poco democráticos, con los consecuentes riesgos de legitimidad de estos mecanismos de representación regional.

Hay déficits evidentes en términos de equidad social, lo cual se observa en el hecho de que, a pesar de la primacía de la democracia como forma de gobierno, América Latina es la zona más desigual del mundo. Existen grandes asimetrías entre países, pero también grandes fragmentaciones al interior de éstos, en sus ciudades y territorios locales.

Esta falta de cohesión social se expresa no solo como un fenómeno socioeconómico, sino también cultural de discriminación. En este sentido, los procesos de integración no están generando horizontes de futuro principalmente para las personas que se encuentran en los segmentos más pobres de la sociedad latinoamericana.

Esto amerita esfuerzos prioritarios, pues no puede existir una verdadera integración regional sin integración social, sin una base ciudadana que valide el sistema a partir de los beneficios que de él pueden y deberían desprenderse.

La relación con la UE contribuye a mejorar esa base social, no solo a través de la cooperación, sino también a través de la institucionalización de canales de participación ciudadana y de los mecanismos de diálogo social previstos en los acuerdos de asociación.

El hecho de que Europa, con la gran diversidad de Estados, lenguas, culturas e historias nacionales que existen en su interior, esté logrando formar una Unión tan amplia e integrada, debe ser un estímulo para que América Latina dé pasos más decididos hacia la integración social.

El desarrollo de la asociación estratégica entre ambas regiones requiere que tanto en el ámbito político y social, como en el económico y el comercial, la Unión Europea encuentre, no una multiplicidad de interlocutores con intereses y puntos de vista distintos, sino una voz única, al menos por cada subregión.

### **III.2.5.- De Austria (2006) a Perú (2008): La importancia del proceso "entre-Cumbres"**

Aunque esta Cumbre fue el primer encuentro de los jefes de Estado y Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe organizado por un país que no forma parte de la Comunidad Iberoamericana, se ha visto con buenos ojos el trabajo y el empeño de la diplomacia austriaca por llevar a buen término una Cumbre que generaba pocas expectativas. El éxito relativo de los acuerdos alcanzados deja con vida al proceso euro-latinoamericano, pero no le ha inferido el suficiente dinamismo como para seguir caminando con sus propias fuerzas. Por eso es necesario que se tome en serio el trabajo "entre-Cumbres", que incluye una importante agenda de tareas a resolver por las partes.

América Latina no representa hoy una prioridad sustantiva para la mayoría de los países europeos. Esto vale claramente para los diez nuevos Estados miembros. Por lo tanto, no existe la necesidad de actuar en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas siempre como grupo regional; se recomiendan formatos que logren una participación diferenciada de los actores más activos tanto por parte europea como latinoamericana y caribeña.

Las dos regiones se encuentran en una fase interna difícil. La UE, por la aún no definida salida ante los fracasos del Tratado Constitucional y América Latina por las fuerzas centrífugas internas que podrían implicar el estancamiento o, en el caso de la CAN, la posible desaparición de los esquemas subregionales de integración. Al mismo tiempo, estamos viendo a Venezuela como una nueva fuerza subregional que está cambiando los pesos relativos en Sudamérica. Esta fase de definiciones internas de las dos regiones necesita mecanismos efectivos de diálogo político, el cual no parece encontrar su cauce en la institucionalidad establecida del grupo de Río y los esquemas subregionales de integración. Por lo tanto, habrá que desarrollar en el espacio "entre-Cumbres" formatos de geometría variable para mantener el diálogo político con los poderes centrales de la subregión en aras de mantener presente a la UE y sus Estados miembros en la definición del futuro político de América Latina. Tanto la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como el proceso iberoamericano tienen sus propias limitaciones para poder fungir de sustituto: la primera, por ausencia de definición política interna; el segundo, por una deficiente europeización de sus deliberaciones. Por eso, es necesario que tanto desde el Parlamento Europeo, de la Comisión y de los Estados miembros interesados de la Unión Europea se definan procedimientos variables y eficientes para profundizar el diálogo con América Latina en una fase central de su (re)definición interna.

La Diplomacia de Cumbres está corriendo el riesgo de ser rebasada por dos momentos estratégicos para el futuro desarrollo en las relaciones euro-latinoamericanas:

- a. La ausencia de un esquema adecuado para la participación de la sociedad civil en el desarrollo económico y los procesos de cooperación o de diálogo político. Es esta dimensión de una mayor densidad y horizontalidad del intercambio entre Europa y América Latina la que podría ser una solución para contrarrestar el creciente desinterés entre las partes. En este espacio habrá que hacer un mayor esfuerzo para acercar el proceso de Cumbres con la dinámica civil, por ejemplo a través de foros multitemáticos que puedan servir como preparatorios para las Cumbres. Tal método permitiría espaciar más la celebración de las Cumbres y descongestionar las agendas de los mandatarios.
- b. La Diplomacia de Cumbres sufre de un alto nivel declaratorio y del compromiso limitado en la implementación de los acuerdos alcanzados. Es indispensable encontrar una estructura ejecutiva Birregional de las Cumbres para desarrollar las declaraciones aprobadas. Hasta la fecha, sólo la Comisión Europea actúa de alguna manera como instancia de implementación, lo cual representa un procedimiento unilateral. Por tanto, debería encontrarse en el proceso "entre-Cumbres" una propuesta común de América Latina y el Caribe para sumarse a la tarea de ejecutar las decisiones y acuerdos mediante una instancia euro-latinoamericana. Un punto de referencia podría ser la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); aunque ésta parece asumir un papel mucho más político que de ejecución. Tal interés de fortalecer la dimensión ejecutiva podría encontrarse en un esquema de "Troica doble", nombrando una parte la UE y la otra los Estados de América Latina y del Caribe.

A pesar de las declaraciones de las Cumbres, la relación entre la Unión Europea y América Latina/Caribe, sigue siendo una relación concentrada en las dos partes. No ha sido reconocida por terceros como un "subsistema" internacional, ya que, la agenda sigue limitada al bilateralismo de las partes. La extensión de esta relación al ámbito internacional adolece de la calidad de los dos actores regionales. Ni la UE ni América Latina o el Caribe actúan a nivel internacional y multilateral como grupo. La PESC se limita a la política comercial en el marco de la OMC (hasta donde el mandato respectivo pueda interpretarse), pero no vale en el espacio de la ONU y en otros temas globales. Los Estados de América Latina en gran medida actúan unilateralmente en el marco internacional, sin buscar una coordinación de sus políticas exteriores. Si la declaración conjunta en favor del multilateralismo aspira a ser más que un esfuerzo declaratorio, habrá que asumir la tarea de lograr una mayor cooperación de las dos regiones en el ámbito multilateral. Por lo tanto, se hace necesario identificar aquellos espacios internacionales en los cuales se intentan unificar posiciones entre las dos regiones y hacer de esta manera reconocible la asociación estratégica entre las partes. Por esta vía, sea en el ámbito de las políticas ambientales o de la seguridad internacional, podría hacerse efectiva una cooperación y coordinación en el "proceso entre-Cumbres" para que las dos regiones produzcan resultados tangibles para la relación Birregional. Aunque fuera difícil lograr tal cometido con todos los participantes, sería oportuno fortalecer alianzas entre sus miembros para potenciar la tan anhelada comunidad de valores.

### **III.3.- Recursos de la Unión Europea para Latinoamérica. Programas de Cooperación**

#### **1. Introducción**

Al concluir recientemente la Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe en Viena, Austria, se reiteró la voluntad de ambas regiones de seguir promoviendo y fortaleciendo la Asociación Estratégica, que naciera en la Primera Cumbre Birregional (Río de Janeiro, 1999), y que ha tenido un desarrollo paulatino a través de las reuniones Cumbres de Madrid (2002), y Guadalajara (2004).

Esta Asociación Estratégica ha permitido fortalecer los vínculos existentes entre ambas regiones facilitando su acercamiento y el establecimiento de un esquema de cooperación, al tiempo que ha fortalecido los lazos económicos y comerciales, permitiendo con ello el acercamiento de la diversidad cultural de la cual gozan cada una de las dos regiones.

Como se ha señalado, la Asociación se ha basado en tres pilares, que vienen a conformar su marco institucional:

- 1.- El diálogo y concertación política;
- 2.- La asociación económica y la formación de zonas de libre comercio; y
- 3.- La cooperación al desarrollo en los ámbitos de la educación, la ciencia y la tecnología, la sociedad de la información, la integración regional, la energía y el desarrollo sustentable, la cohesión social, el combate a la pobreza y la exclusión social, el desarrollo urbano y el fomento de asociaciones para la pequeña y mediana industria

En este sub-capítulo efectuaremos un análisis de la relación Birregional, desde la esfera del último punto señalado, es decir, de la cooperación.

#### **2. La cooperación birregional en el sector educativo: El espacio común de educación, de la relación América Latina, El Caribe y la Unión Europea”.**

La cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en el ámbito de la educación se realiza a través de tres vertientes fundamentales:

- acuerdos bilaterales de cooperación educativa entre países de las dos regiones;
- programas llamados por la Comisión Europea de cooperación horizontal; y,
- el Espacio Común de Educación Superior Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Este último es el que mayores resultados ha presentado, en pos del fortalecimiento de la cooperación Birregional. Sus logros han dado cuenta del esfuerzo por trabajar en el diseño conjunto de iniciativas de interés mutuo y el establecimiento de metas, que luego son instrumentadas en los niveles regional y nacional, para hacer realidad los objetivos en este ámbito.

El proceso de construcción de este “Espacio Común” tiene su origen en la Cumbre de Río de Janeiro, cuyos documentos señalaron a la educación superior como una de las prioridades de la relación estratégica, y establecieron el mandato de celebrar reuniones ministeriales sobre diversos temas.

Los avances logrados a la fecha en cuanto a la concepción del Espacio Común de Enseñanza Superior América Latina, el Caribe y la Unión Europea, y a la instrumentación de su correspondiente Plan de Acción son resultado de la coordinación de acciones entre funcionarios y expertos del sector, que han tenido lugar desde la Cumbre de Río de Janeiro y la Primera Conferencia Ministerial de Educación de noviembre de 2000.

Por último, podemos señalar que actualmente se está buscando redefinir prioridades y lograr acuerdos concretos que conlleven el compromiso de un mayor número de países de una y otra región en la ejecución de los proyectos en curso, sobre todo teniendo en cuenta la ampliación de la Unión Europea y el mandato recibido de los jefes de Estado y de Gobierno de extender el Plan de Acción hasta el año 2008 en la Cumbre de Guadalajara.

### **3. Programas de cooperación horizontal de la Comisión Europea**

#### **a. Programa América Latina Formación Académica (ALFA)**

ALFA es un programa de cooperación en materia de enseñanza universitaria entre la Unión Europea y América Latina, cuyo fundamento jurídico es el Reglamento (CEE) N° 443/92 del Consejo, del 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países de América Latina y Asia.

ALFA tiene por objeto favorecer el desarrollo conjunto de las instituciones universitarias de Europa y América Latina, mediante el financiamiento de proyectos presentados por redes de instituciones de educación superior de ambas regiones en áreas temáticas como:

arquitectura, urbanismo, ordenación territorial, ingenierías, medicina y ciencias de la salud, entre otras.

Sus principales objetivos son:

- Crear o reforzar relaciones de interés común entre las Instituciones de Educación Superior a través de la intensificación del diálogo entre las comunidades académicas de la Unión Europea y de América Latina.
- Crear mecanismos de cooperación sistematizados en cuestiones de educación superior entre la Unión Europea y América Latina, impulsando la creación de flujos permanentes de movilidad entre la Unión Europea y América Latina, y a nivel regional, en América Latina.

Los países participantes son los Estados Miembros de la Unión Europea y los siguientes 18 países de Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para participar en el Programa ALFA es condición imprescindible formar parte de una red. En ningún caso el Programa ALFA contemplará la financiación a título individual.

#### **b. Programa América Latina Becas de Alto Nivel (ALBAN)**

Lanzado con ocasión de la Segunda Cumbre Birregional, el Programa ALBAN, busca la promoción de la cooperación en materia de educación superior entre la Unión Europea y América Latina, y cubre estudios para postgraduados, formación especializada para profesionales latinoamericanos futuros cuadros directivos, en instituciones o centros de la Unión Europea.

A través de este programa, entre los años 2002 y 2009, unos 3900 estudiantes y profesionales latinoamericanos se beneficiarán de becas para estudios de postgrado, enseñanza profesional y perfeccionamiento, en Europa. Este programa hará posible que estudiantes y profesionales de América Latina, futuros académicos y cuadros directivos de sus propios países, se beneficien de la excelencia de la que goza la educación superior europea.

La Comunidad contribuirá con 88,5 millones de euros y cubrirá el 75% del coste de la formación, siendo el gasto medio anual por beca de 19.200 euros.

El 90% de los recursos reservados para becas se otorgará a becarios que se matriculen en másters y/o doctorados, mientras que el 10% restante se reservará a becas de alto nivel para profesionales y futuros cuadros directivos latinoamericanos.

La apertura del espacio europeo de Educación Superior a los ciudadanos latinoamericanos contribuirá a mejorar las oportunidades y aptitudes para el empleo de los postgraduados y profesionales latinoamericanos en sus países de origen.

Los estudios y formación en Europa, estarán enmarcados en proyectos de movilidad propuestos por redes compuestas por universidades, institutos de formación superior o centros y otras organizaciones relevantes. A través de estos proyectos, las empresas, entre otros, podrán formar y perfeccionar los conocimientos y aptitudes de su personal.

La decisión adoptada por la Comisión prevé también el establecimiento de una red de Información y Comunicación ALBAN. Esta red deberá trabajar en estrecha colaboración con las Delegaciones de la Comisión en América Latina, con los servicios de la Comisión en Bruselas y con otras organizaciones o instituciones relevantes de los Estados Miembros.

Los becarios, una vez finalizada su estancia de educación y formación en la Unión Europea, continuarán ligados al Programa a través del establecimiento de una red de ex-becarios y de las actividades de interés que ésta organice.

La promoción y difusión del Programa ALBAN no se realiza por conducto de los gobiernos de los países de América Latina, sino a través de una red de instituciones y organizaciones con las que la Comisión Europea mantiene contacto directo en los diferentes países

### **c. Erasmus Mundus**

El Programa Erasmus Mundus, aprobado en 2003 (Decisión 2317/2003 de 5 de diciembre del Consejo y Parlamento Europeo), es un programa de cooperación y movilidad en el ámbito de la enseñanza superior, que tiene como objetivo mejorar la calidad de la Enseñanza Superior en Europa y la cooperación con otras áreas geográficas, con el fin de atraer estudiantes muy cualificados de terceros países, a cursos organizados conjuntamente por universidades europeas y reforzar las relaciones de éstas con instituciones similares de otras zonas del mundo, favoreciendo así la comprensión intercultural gracias a la cooperación con los terceros países.



La primera fase del programa se extiende al período 2004-2008, y dispondrá de una dotación financiera de 230 millones de euros para todo el periodo.

Se estima que el programa Erasmus Mundus, apoyará unos noventa másters Erasmus Mundus de alta calidad académica, concederá becas para que unos cinco mil estudiantes titulados de terceros países puedan seguir dichos cursos de máster y para que más de cuatro mil estudiantes titulados que participen en los cursos puedan estudiar en terceros países.

El programa Erasmus Mundus se compone de cuatro acciones concretas<sup>154</sup>:

Acción 1. Cursos de máster de Erasmus Mundus: constituyen el elemento central en torno al cual se construye el programa Erasmus Mundus. Son cursos integrados de alto nivel impartidos por un consorcio de al menos tres universidades de tres países europeos diferentes. Para ser seleccionados y formar parte de Erasmus Mundus, los másters deben ser “integrados”, es decir, deben prever un periodo de estudio en al menos dos de las tres universidades, que culminarán con la obtención de un diploma conjunto, doble o múltiple reconocido.

Acción 2. Becas Erasmus Mundus: para dar una gran proyección externa a escala mundial a los másters Erasmus Mundus seleccionados en el marco de la acción 1, los docentes universitarios y los titulados superiores que hayan obtenido una primera titulación en un centro de enseñanza superior de terceros países pueden beneficiarse de un sistema de becas. Este sistema de becas está dedicado a personas muy cualificadas que vengan a Europa para cursar másters Erasmus Mundus o para trabajar.

Acción 3. Asociaciones: a fin de animar a las universidades europeas a abrirse más al mundo y a reforzar su presencia global, los másters Erasmus Mundus seleccionados en el marco de la acción 1 pueden también establecer asociaciones con instituciones de enseñanza superior de terceros países. Dichas asociaciones favorecen la movilidad externa de los estudiantes y académicos de la Unión Europea que participen en los cursos máster de Erasmus Mundus.

Acción 4. Mejora de la capacidad de atracción: Erasmus Mundus apoya también medidas destinadas a potenciar la capacidad de atracción de la enseñanza superior europea y el interés que pueda suscitar. Respaldar actividades que mejoren el perfil, la visibilidad y el acceso a la enseñanza superior europea, así como cuestiones esenciales para la internacionalización de la enseñanza superior, como el reconocimiento recíproco de los títulos con los terceros países.

En este programa podrán participar<sup>155</sup>:

---

<sup>154</sup> Datos obtenidos en: [http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/index\\_es.html](http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/index_es.html)

- los 25 Estados miembros de la Unión Europea
- los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea
- los países de la Asociación Europea de Libre Comercio / Espacio Económico Europeo
- los demás países del mundo

El programa se dirige a los centros de enseñanza superior; los estudiantes que hayan obtenido una primera titulación, otorgada por un centro de enseñanza superior; los académicos o los profesionales con labores docentes o de investigación; el personal directamente implicado en la enseñanza superior; los demás organismos públicos o privados cuya actividad se desarrolle en el ámbito de la enseñanza superior.

#### **d. Programa Alianza para la Sociedad de la Información (@lis)**

El Programa Alianza para la Sociedad de la Información (@lis), al igual que el programa ALBAN, fue anunciado en ocasión de la Segunda Cumbre realizada en Madrid. Este programa promueve la cooperación entre la Unión Europea y América Latina especialmente en temas relacionados con normas y técnicas de la informática. En ese contexto, su perspectiva se orientó al desarrollo de proyectos de redes en los campos de salud, educación, gobierno y políticas urbanas.

De acuerdo con la definición de la Comisión Europea, @lis aspira a ofrecer respuestas a las necesidades de las colectividades locales; estimular el diálogo en materia de políticas y reglamentación, y aumentar la capacidad de interconexión entre colectivos de investigadores de América Latina y la Unión Europea.

Los objetivos específicos establecidos para este programa son:

---

<sup>155</sup> La acción 1 está reservada a las tres primeras categorías de países, mientras que la acción 2 está reservada a los académicos y estudiantes de los terceros países. Los másters Erasmus Mundus seleccionados en el marco de la acción 1 y los centros de enseñanza superior de terceros países pueden decidir establecer una de las asociaciones contempladas en la acción 3. Las becas de movilidad de salida hacia los terceros países de la acción 3 están destinadas a estudiantes y docentes universitarios de los países de la UE y de la AELC/EEE.

Las actividades de la acción 4 están abiertas a los centros de enseñanza superior europeos y demás organismos que se ocupen de la enseñanza superior en cualquier parte del mundo independientemente de su participación o no en otras acciones del programa.

- Estimular la cooperación entre la Comunidad Europea y socios Latinoamericanos.
- Reunir las necesidades de las comunidades regionales y de sus habitantes como parte de un desarrollo sostenible
- Promover el diálogo entre todos los agentes involucrados en la sociedad de la información.
- Incrementar la interconexión entre la Investigación y el desarrollo de las comunidades de todas las regiones.
- Implementar aplicaciones basadas en proyectos de demostración.

La Comisión Europea consideró un presupuesto inicial de 85 millones de euros para el Programa, a ser aplicado en el periodo 2002-2005.

#### **e. Programa AL-INVEST**

El nuevo contexto político-económico en América Latina desde principios de la década de 1990, motivó a la Comisión europea a lanzar el Programa AL-INVEST. Este programa tiene como objetivo proporcionar ayuda a pequeñas y medianas empresas que operan a escala internacional, animando a empresas europeas a invertir en empresas latinoamericanas y asociarse con ellas para penetrar en el mercado latinoamericano, promover el intercambio comercial y la transferencia de tecnología.

AL-INVEST tiene por objetivos:

- Contribuir a la internacionalización de las empresas de las dos regiones, incitando a las PYMES europeas a que inviertan en la modernización tecnológica y de gestión de las PYMES latinoamericanas que lo requieran.
- Reforzar las relaciones interregionales a través de la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos europeos a las empresas latino-americanas.
- Mantener una cooperación sostenible y de interés mutuo entre las empresas de ambas regiones limitando la contribución pública al papel de catalizador.

AL-INVEST tiene los siguientes ámbitos de actuación:

- AL-PARTENARIADOS: son encuentros multi-sectoriales (3 hasta 5 sectores distintos) que atraen a cientos de empresas de Europa y de una región latinoamericana determinada, o incluso de toda América Latina.
- ENCUENTROS SECTORIALES: los encuentros sectoriales constituyen la herramienta principal desarrollada por AL-INVEST. Se trata de propiciar encuentros entre empresas

procedentes de por lo menos 3 estados miembros distintos de la UE y de un país latinoamericano en el marco de un mismo sector en Europa como en América Latina. Los encuentros están concebidos y organizados para promover y facilitar las relaciones comerciales entre las dos regiones.

- A.R.I.E.L. (Active Research in Europe and Latin-America): instrumento de cooperación del programa AL-INVEST que ofrece a las empresas del sector de las tecnologías emergentes un servicio personalizado de búsqueda activa de socios potenciales en el continente europeo.

A este programa pueden acogerse todos los países en vías de desarrollo de América Latina. La ayuda financiera y técnica ha sido destinada principalmente a las capas de población más pobres y a los países más pobres de ambas regiones, mediante la realización de programas y proyectos en aquellos sectores en que la ayuda comunitaria pueda desempeñar una función importante. Se ha actuado en particular en ámbitos en los que la movilización de los recursos económicos y humanos internos ha mostrado dificultades, pero que han revestido una importancia estratégica para el desarrollo de estos países, como también para la comunidad internacional en su conjunto.

#### **f. Programa para el Desarrollo Urbano entre ciudades y regiones de la Unión Europea y América Latina (URB-AL)**

Es un programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea, dirigido al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y de América Latina. Tiene como objetivo general contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las poblaciones, así como el desarrollo equitativo de los centros urbanos. Se trata, en particular, de multiplicar los intercambios de conocimientos, de experiencias y de técnicas. Estos intercambios permitirán a los agentes locales desarrollar su capacidad para hacer frente a las exigencias planteadas por el fenómeno de urbanización acelerada que se ha registrado en el transcurso de las últimas décadas.

La adopción del Programa para el Desarrollo Urbano entre Ciudades y Regiones de la Unión Europea y América Latina (URB-AL), de cooperación descentralizada, se remonta al Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992 (DOCE L 52, 27.02.1992);

la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas de fortalecimiento de la asociación 1996-2000"; y las conclusiones del Consejo relativas a este tema y ratificadas por el Consejo de Madrid de diciembre de 1995.

URB-AL ha desarrollado tres actividades principales:

1. Encuentros bienales: Los encuentros bienales permiten reunir, en torno a un tema prioritario, a representantes de alto nivel procedentes de las ciudades, aglomeraciones y regiones de Europa y América Latina. Estos encuentros tienden a favorecer el intercambio de experiencias, y a identificar prioridades comunes así como mecanismos e instrumentos para las acciones concretas.
2. Redes Temáticas: Una red temática es una agrupación de entidades locales de la Unión Europea y América Latina, movilizadas alrededor de un tema prioritario de la problemática urbana. El objetivo básico de una red temática consiste en el desarrollo de una cooperación permanente entre sus socios. A través de encuentros, intercambios, transferencia de conocimientos y de experiencias, se buscan soluciones concretas en la problemática de la red.
3. Proyectos comunes: Los proyectos comunes se desarrollan en el marco de las actividades de una red temática. Sus contenidos se relacionan al tema básico de la red.

Mediante el intercambio y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el programa URB-AL ha permitido:

- Reforzar la capacidad de acción de las ciudades y de las regiones en el desarrollo social, económico y cultural, incluso por la creación de nuevos equipamientos o servicios públicos
- Desarrollar la capacidad de gestión de las colectividades locales mediante la formación de los recursos humanos
- Promover la asociación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil
- Aumentar la participación de las colectividades locales (y, en particular, la participación de las más pequeñas) en el ámbito internacional
- Difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando las especificidades locales

#### **g. Programa ALURE**

ALURE es un programa de cooperación en el sector de la energía entre la Unión Europea y América Latina que, aprobado por la Comisión Europea, el 2 de octubre de 1995, se inscribió en las prioridades establecidas por el Reglamento (CEE) N° 443/92 del Consejo, relativo a la cooperación económica de interés mutuo, siendo clausurado en el año 2003.

Su objetivo específico fue reforzar la presencia económica de la Unión Europea en un sector de gran crecimiento y adaptar las instituciones y empresas de servicios energéticos de los países de América Latina para que sus servicios sean más competitivos. Para lograr este objetivo específico, ALURE se fijó tres objetivos concretos:

- mejorar las prestaciones de las empresas latinoamericanas del sector de la energía, preferiblemente en los sub-sectores en crecimiento (electricidad, gas natural, etc.) y promover las relaciones comerciales con las empresas europeas vinculadas al sector, como las empresas de servicios energéticos (utilities), los operadores financieros y las empresas industriales, en particular las pequeñas y medianas empresas;
- contribuir, si fuere necesario, a la adaptación de los marcos jurídico e institucional;
- promover el desarrollo sustentable mediante acciones pertinentes.

El programa ALURE apoyó los esfuerzos de los países latinoamericanos en busca de un suministro de energía más abundante y de mejor calidad, favoreciendo el acceso al mismo a las capas de población menos favorecidas, a la vez que ayudó a reducir el impacto medioambiental.

#### **h. Programa Eurosocial**

El programa de cooperación más reciente, puesto en marcha por la Comisión Europea, lo constituye el Programa Eurosocial. Este programa, mediante el cual la Unión Europea busca reafirmar su compromiso de apoyar la cohesión social en América Latina, se anunció el 25 de mayo de 2004, de manera previa a la Tercera Cumbre Birregional.

En este sentido, Eurosocial se propone apoyar a los países de América Latina para desarrollar e instrumentar políticas sociales que contribuyan a reducir la brecha social en la región. Lo anterior lo realizará principalmente mediante el establecimiento de un diálogo sobre políticas públicas; la realización de visitas *in situ*; el desarrollo de actividades de capacitación; la integración de grupos de trabajo locales; la realización de seminarios, y la difusión de metodologías acerca de los logros obtenidos en temas y aspectos específicos de las políticas que tengan conexión con la cohesión social.

Así, el objetivo general de Eurosocial, es elevar la conciencia política y mejorar las capacidades de las autoridades y de la administración pública en la formulación y aplicación de políticas efectivas para la promoción de la cohesión social, particularmente en cinco sectores básicos: salud, educación, administración de justicia, empleo y políticas fiscales.

El intercambio de experiencias entre las instituciones europeas y latinoamericanas constituirá el punto central de las actividades que promoverá esta iniciativa en los próximos años. Eurosocial buscará que las personas responsables de elaborar, aprobar e instrumentar las políticas públicas que afectan la cohesión social en América Latina tengan la oportunidad de observar, analizar y discutir las dificultades y experiencias exitosas de países europeos y latinoamericanos, en su propósito de alcanzar la cohesión social y la integración.

El Comité de Seguimiento del Programa estará integrado por la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Estos organismos serán responsables de asegurar la coherencia del Programa con las políticas de cooperación instrumentadas por las organizaciones multilaterales.

#### **4. Ayuda Humanitaria de la Unión Europea**

La Comunidad ha financiado operaciones de ayuda humanitaria en favor de las víctimas de los países afectados por catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Ha estado dirigida a las poblaciones más deprimidas, y la ha proporcionado en especie o en forma de servicios.

Un primer ejemplo de ello es la ayuda alimentaria. Ella comenzó a principios de la década del setenta debido a las obligaciones que la Comunidad soportó al adherirse al Convenio Internacional del Trigo y sobre la Ayuda Alimentaria en 1967. A partir de ese momento, y hasta principios de la década de los ochenta, se realizó una diversificación de la gama de productos propuestos: leche en polvo, aceite de mantequilla, aceites vegetales, hortalizas liofilizadas, etc.

En sus inicios, la ayuda alimentaria respondió a la necesidad de disponer de excedentes comunitarios y, en consecuencia, fue gestionada de acuerdo con las normas de la Política Agrícola Común (PAC). Sin embargo, con la entrada en vigor de un reglamento sobre los

procedimientos de gestión de la ayuda alimentaria (en 1982), se formuló, por primera vez, una política de ayuda alimentaria, encaminada hacia los objetivos de desarrollo, aunque sin desvincularse totalmente de la PAC. Sin embargo, con el paso de los años, la política de ayuda alimentaria ha sido gradualmente reformada, separando definitivamente la gestión, la movilización y las entregas de ayuda alimentaria, de la PAC,

Actualmente, la ayuda alimentaria se ha convertido en un instrumento importante de cooperación comunitaria exterior, habiendo llegado en algunos momentos a representar el 25% del esfuerzo comunitario en este ámbito, desglosándose en tres tipos generales: para programas, para proyectos y de emergencia.

La ayuda alimentaria para programas es la que se facilita de gobierno a gobierno y contribuye a equilibrar la demanda con la oferta de alimentos de producción nacional e importada.

La ayuda alimentaria para proyectos tiene como objetivo transferir ingresos a las capas más pobres para cubrir sus necesidades nutricionales mínimas en años normales. El porcentaje de la ayuda alimentaria comunitaria destinada para proyectos se sitúa alrededor del 25 por ciento, y su mayor parte se ejecuta mediante organizaciones internacionales y ONGs.

La ayuda alimentaria de emergencia se creó para afrontar las catástrofes naturales repentinas y las situaciones de dificultades graves e imprevistas que resultan de circunstancias excepcionales similares (guerras, enfermedades, sequías, plagas). Los beneficiarios de estas ayudas son países, o los grupos de refugiados que deben hacer frente a estas situaciones.

El conjunto de recursos destinado a financiar este tipo de ayuda se obtiene, principalmente, del presupuesto comunitario, además del Fondo Europeo de Desarrollo, que supone también una destacable fuente de recursos dirigida a este fin en el área del África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Asimismo, desde finales de los años sesenta la Comunidad ha intervenido en operaciones de ayuda humanitaria de emergencia. Desde entonces, y con el tiempo, se ha ido incrementando y perfeccionando un sistema que surgió de forma casi espontánea y aislada. Entretanto, la Unión Europea se ha convertido en el principal donante mundial de ayuda humanitaria.

En razón de lo expuesto en este sub-capítulo, podemos concluir que en el ámbito de la cooperación es indudable que, desde la Primera Cumbre Birregional, se han registrado progresos. No sólo por el hecho de que se hayan identificado conjuntamente los principales



temas de cooperación que se combinan con los procesos de diálogo político y asociación económica para fortalecer la relación birregional, sino también porque, a través del trabajo individual y colectivo, cada uno de los países de las dos regiones, y cada región en su conjunto, han aportado sus conocimientos, experiencias y fortalezas para avanzar en la creación de un espacio permanente para difundir, compartir e intercambiar lo mejor de sus acervos, recursos y capacidades.

En este contexto, han cobrado especial significado los esfuerzos realizados para dotar a la cooperación birregional de una visión que supere antiguos esquemas verticales, así como para establecer reglas claras y mecanismos operativos sencillos y transparentes, que hagan posible la consecución de mejores y más amplios resultados en los diversos campos de interés mutuo, siendo uno de sus mayores retos la concreción de una estrategia única de largo plazo y la formulación de proyectos que involucren de manera más activa a las dos regiones.

### **III.4.- Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre la Unión Europea y Chile<sup>156</sup>.**

#### **1.- Antecedentes históricos**

El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, es el convenio bilateral más extenso, profundo y moderno suscrito por Chile en toda su historia. Es el hito más importante en las relaciones económicas internacionales del país y será un instrumento fundamental para ampliar y profundizar las relaciones con la Unión Europea, en todos sus ámbitos.

Este Acuerdo constituye un reconocimiento a la calidad de las políticas e instituciones chilenas y genera un nuevo escenario internacional propicio para dinamizar el crecimiento de la economía nacional. A partir de él, se generarán posibilidades para el desarrollo de las distintas regiones del país, en base a la ampliación de sus sectores productivos, al aprovechar las distintas oportunidades que el ámbito comercial ofrece.

---

<sup>156</sup> Este párrafo relativo al Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, esta basado principalmente en la publicación “Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, Las Perspectivas de la cooperación educativa y cultural”. Iris Vittini González. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

El Acuerdo establece las condiciones para obtener tasas de crecimiento más elevadas, fomentar la creación y la calidad del empleo, mejorar la competitividad, modernizar la estructura empresarial y productiva y contribuir al mejor desarrollo de las diferentes regiones del país. En especial, constituye un impulso renovado al desarrollo exportador, a la diversificación de las ventas externas, a la ampliación del universo de empresas exportadoras y a la incorporación de las pequeñas y medianas empresas al esfuerzo global de modernización e internacionalización.

La Unión Europea es el principal socio comercial, el mercado más importante para las exportaciones nacionales, la primera fuente de las inversiones extranjeras, y el principal origen de la cooperación internacional que recibe Chile. A través del Acuerdo de Asociación, todas estas áreas se verán potenciadas.

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, se gestó entre los dos eventos principales que han delineado la relación entre América Latina y la Unión Europea en vistas al siglo XXI, como son la I y II Cumbre Birregional Unión Europea/ América Latina y El Caribe, Efectuadas en Río de Janeiro( Junio, 1999) y Madrid (Mayo, 2002).

El resultado más tangible de la Cumbre de Madrid, el Acuerdo con la Unión Europea, significa para Chile un hito histórico y de trascendental importancia para la política exterior de Chile y las relaciones de la Unión Europea con América Latina. A través de este Acuerdo los países miembros de la Unión Europea, le confieren a Chile el estatus de “país asociado”, lo que implica un reconocimiento a la capacidad negociadora de un país pequeño en dimensiones, pero que representa un punto central en la región por su sostenida trayectoria de estabilidad política y económica.

Indudablemente, estamos frente a un acuerdo de última generación que supera ampliamente los acuerdos de cooperación que Chile suscribió con anterioridad. Por su parte, para la Unión Europea, este acuerdo constituye el segundo paso en la consolidación de las relaciones con América Latina, ya que, mantiene una asociación con México y Chile, abarcando así el polo norte y sur de América Latina. Recordemos que en 1990, el primer acuerdo de tercera generación que la Comunidad Europea, celebró en América Latina, con Argentina, por primera vez se incluyeron temas relativos a la educación, la informática y la cultura. Posteriormente, se suscribieron los Acuerdos Marco de la Unión Europea con Mercosur en 1995, con Chile en Florencia en 1996 y con México en 1997.

Para informar a la ciudadanía del desarrollo del proceso negociador y obtener el apoyo necesario que permitiera lograr el éxito que se propuso, la Canciller de Chile, señora María

Soledad Alvear, constituyó un Consejo Asesor, conformado por personalidades académicas, políticas, empresariales y de la sociedad civil, que tiene estrechos contactos con Europa y que manifestaron su deseo de apoyar esta “tarea país”.

El Acuerdo entre Chile y la Unión Europea, es modelo para la región y un importante cimiento para alcanzar el objetivo de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y El Caribe.

De esta forma, la Unión Europea y América Latina y El Caribe, abren el nuevo siglo XXI, con un renovado escenario de alianzas estratégicas, donde se han sellado Acuerdos de Cuarta Generación, tanto en el norte como en el sur del continente. En este panorama, el Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación con la Unión Europea, es el más avanzado que se ha suscrito, tanto para esta región, como para Chile, por lo que se ha denominado de “Cuarta Generación Plus”, para diferenciarlos de aquellos suscritos precedentemente en el plano bilateral y multilateral.

La Declaración de la Cumbre de Madrid, donde los mandatarios sellaron formalmente las negociaciones para el Acuerdo entre la Unión Europea y Chile, resume el contenido de sus tres áreas: en el ámbito político, implicará la coordinación de posiciones y la adopción de iniciativas conjuntas en los foros internacionales, así como en la cooperación en la lucha contra el terrorismo, y otros temas de política exterior y seguridad.

En relación con los aspectos económico-comerciales, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, señaló que las negociaciones permitieron alcanzar “los resultados más ambiciosos e innovadores, que tanto la Unión Europea como Chile han logrado jamás en un acuerdo bilateral de este tipo”. En este sentido, el texto abarca todas las áreas de la relación comercial entre las partes “mucho más allá de nuestros compromisos respectivos en la OMC”, es decir, cubre el libre comercio de bienes con un altísimo nivel de liberalización y sustentado en normas sólidas y transparentes.

Por su parte, la cooperación política ofrece grandes perspectivas, ya que, el Acuerdo cuenta con el marco institucional apropiado, un Consejo de Asociación encargado fundamentalmente de vigilar la aplicación del Acuerdo y examinar todas las cuestiones importantes, tanto en el plano unilateral como en el bilateral; un Comité de Asociación formado por miembros de la Comisión Europea y el Consejo de la Unión y representantes del gobierno de Chile.

Otra institución importante, la constituye la Comisión Parlamentaria de Asociación, que cuenta con los miembros del Congreso Nacional de Chile y los del Parlamento Europeo.

Estimamos que este es un foro en el cual se pueden impulsar iniciativas relevantes como la cooperación para la Paz y la Seguridad.

Es importante mencionar, la inclusión de la sociedad civil en el Acuerdo y el fomento de su participación, a través de sus respectivos interlocutores, especialmente a las ONGs y la comunidad académica, con el objeto de promover el diálogo y la cooperación entre las organizaciones económicas y sociales, de la sociedad civil de la Unión Europea y de Chile.

El Acuerdo ofrece grandes perspectivas en materia de cooperación e integración regional, al permitir desarrollar una cooperación activa y recíproca entre las partes y el Mercosur en su conjunto, además de la cooperación triangular con terceros países y la cooperación regional en áreas de interés común. La cláusula evolutiva permite integrar otra área de cooperación de común acuerdo de las partes. De esta forma, el diálogo Unión Europea / América Latina y El Caribe, promoverá el entendimiento y acercamiento de los pueblos.

## **2.- Fundamentación de la asociación entre Chile y la Unión Europea.**

El Acuerdo tiene una fundamentación, en su Preámbulo, que se asemeja en mucho a lo expresado en los considerandos de los Acuerdos de la Unión Europea con Mercosur y Chile y en las Cumbres Birregionales UE/ALC. Nos referimos especialmente a la profunda herencia que nos une, basada en la riqueza y diversidad de nuestras respectivas experiencias culturales como, asimismo, en los lazos históricos, políticos y económicos, que hemos venido desarrollando a través de los años en nuestras relaciones bilaterales y multilaterales y que se cimientan en una comunidad de valores, que ofrecen muchas perspectivas.

Según se expresa en la Declaración de Río de Janeiro de 1999, esto crea un ambiente internacional, que nos permitirá elevar el bienestar de nuestras sociedades, aprovechando las oportunidades que nos ofrece un mundo globalizado en un espíritu de igualdad, respeto, alianza y cooperación en nuestras regiones.

## **3.- Naturaleza y alcance del Acuerdo de Asociación.**

Estos conceptos, expresados en los considerandos de la Declaración de Río de Janeiro, son la expresión más auténtica del ambiente, que reinó en las negociaciones de la Unión Europea

con Chile y fue determinante para lograr alcanzar un Acuerdo que establece una Asociación Política Económica y de Cooperación, basada en el principio de reciprocidad, en el interés común y en la profundización de la relación en todas las áreas de su aplicación, como se señala en el artículo 2 , sobre los objetivos y alcances de esta asociación. En el artículo 2 N° 3 , se señala que este acuerdo se refiere en particular a los aspectos político, comercial, económico, financiero, científico, tecnológico, social y cultural de la cooperación , pero además, podrá extenderse a otras áreas de común acuerdo por las partes.

De conformidad con los objetivos mencionados, el presente Acuerdo prevé:

- a) la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo a través de reuniones a distintos niveles;
- b) la intensificación de la cooperación en materia política, comercial, económica y financiera, científica, tecnológica, social, cultural y de cooperación, así como en otros ámbitos de interés mutuo.

Otro de los considerandos que tiene relación con el tema en desarrollo, lo constituye el respeto por los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, que consagra la Declaración Universal de Derechos Humanos. La denominada cláusula democrática, ha constituido un principio rector en todos los acuerdos que ha celebrado la Unión Europea con los países de América Latina. En este Acuerdo de Asociación, su importancia se señala en el preámbulo, pero además, constituye un objetivo del diálogo político- que trata el Acuerdo en su parte segunda- donde se expresa que la promoción y desarrollo de la defensa común de los principios y valores democráticos, como el respeto a los derechos humanos, la libertad del individuo y los principios del Estado de Derecho, son los fundamentos de la democracia. El texto tiene asimismo, efectos jurídicos, pues si no se cumple esta condición, la aplicación del Acuerdo puede ser suspendida.

En diciembre de 2000, en una reunión de la Comisión Europea con ocasión de la Conferencia Mundial de los ECESA, se señaló que la democracia no comprende solamente el respeto a los derechos humanos, sino que incluye la solidaridad y presupone los derechos sociales, para ser una democracia viva.

La solidaridad, ha sido uno de los principios fundamentales en que se ha basado el proceso de integración europea. Las sucesivas crisis que han debido afrontar, han logrado ser superadas gracias a la solidaridad, lo que constituye un ejemplo para nuestros propios procesos de integración, especialmente en el Mercosur, donde han surgido grandes dificultades con

motivo del deterioro de la situación político-económica de Argentina, y posteriormente por las asimetrías que enfrentan los países que lo componen.<sup>157</sup>

Otros de los fundamentos para la cooperación, lo constituye la importancia que las partes atribuyen a los principios y valores que desprenden de la Declaración Final de la Cumbre Mundial del Desarrollo Social de Copenhague, de Marzo de 1995. En el preámbulo del Acuerdo, las partes señalan la necesidad de promover el progreso económico y social sus pueblos, tomando en cuenta el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente.

En los objetivos generales, se señala la importancia de la cooperación económica, financiera y técnica, que contribuirá a implementar los objetivos y principios derivados del convenio.

La III Parte del Acuerdo de Asociación, se refiere a la Cooperación. En su título I, a la Cooperación Económica y en el Título II, a la Ciencia y Tecnología y a la Sociedad de la Información, un aspecto de la Cooperación que no podemos dejar de mencionar, porque nos sorprende que, además, de incluir esta materia en el acuerdo mismo en su artículo 36, se suscribió un Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, entre la Comunidad Europea y la República de Chile. En este Acuerdo, en los considerandos, se deja constancia de la actual cooperación científica y tecnológica, que existe entre las partes pero, además, se pretende crear una base formal de cooperación, para su ampliación en áreas de interés común y para impulsar los resultados de dicha cooperación el beneficio económico y social de ambas Partes.

Nuestros investigadores van a poder participar en los programas Marco de Ciencia y Tecnología de la Unión Europea y , en forma conjunta, podrán realizar seminarios y actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico.

En Chile coordina esta cooperación la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) y por la Unión Europea, los servicios de la Comisión encargados de los programas en Ciencia y tecnología, IDT.

El título III, se refiere a la Cultura, la Educación y la Cooperación Audiovisual.

El artículo 38 sobre educación y formación, es una disposición muy perfeccionada, en relación con lo expresado en el Acuerdo Marco de Florencia de 1996.

El texto actual expresa:

---

<sup>157</sup> Prueba de ello, lo constituye actualmente el problema creado entre Uruguay y Venezuela por la planta de celulosa.

- 1.- “Las Partes apoyarán de manera significativa, en el marco de sus competencias respectivas, la Educación Preescolar, Básica, Media, Técnico Profesional, Educación Superior y Formación Continua. En estos ámbitos, se dará especial atención al acceso a la educación de los grupos sociales más vulnerables como discapacitados, minorías étnicas y de extrema pobreza.
- 2.- Las Partes prestarán especial atención a las acciones, que permitan establecer vínculos permanentes entre sus respectivas entidades especializadas, que favorezcan la puesta en común de los recursos técnicos y los intercambios de experiencia.
- 3.- Estas acciones se realizarán principalmente mediante, acuerdos entre las instituciones de educación y de formación y encuentros entre organismos encargados de la educación y la formación.
- 4.- La cooperación entre la Partes tendrá también como objetivo la celebración de acuerdos sectoriales en los ámbitos de la educación, la formación y la juventud.
- 5.- Se prestará atención particular a los programas descentralizados, desarrollando vínculos permanentes entre las entidades especializadas en la Comunidad Europea y en Chile, que estimularán la unión y el intercambio de experiencias y recursos técnicos, así como la movilidad de estudiantes.

Se abre en consecuencia un ámbito de cooperación muy importante en materia de educación, que hoy más que nunca le interesa a nuestro país para orientar nuestras políticas educacionales. Al respecto, la experiencia de la Comunidad Europea desde el Tratado de Roma incluyó una política de formación profesional y la evolución, que han experimentado estas políticas es, para nuestros países, un ejemplo digno de imitarse por la dedicación que le prestan sus instituciones.

La Comisión, en los tiempos en que la presidió Jacques Delors, elaboró un informe sobre la Dimensión Social del Mercado Interior (1988), donde se estableció que la educación y formación están en el corazón de la construcción europea.

En nuestros procesos de integración de América Latina, nos ha faltado incorporar esta dimensión social en nuestros Tratados de integración, el elemento alma, como la denominaba Jacques Delors, por la importancia que tiene para promover el desarrollo humano.

La formación en el sector audiovisual y los medios de comunicación, es otra de las materias de la cooperación.

La cooperación cultural, artículo 27, incluye la información, expresando que los contactos deben ir en aumento. Su fundamentación se encuentra en los estrechos lazos culturales de las Partes, tomando en cuenta los programas bilaterales, con los países miembros.

La cooperación cultural, es más amplia que en el Acuerdo Marco de Florencia, porque expresa, que se prestará particular atención a la promoción de actividades conjuntas, incluyendo la prensa, el cine y la televisión, pero, además, se pretende estimular los programas de intercambio de jóvenes, señalando específicamente las áreas que cubre esta cooperación cultural, que son:

- a.- Programa de información mutua
- b.- Traducción de obras literarias;
- c.- Conservación y restauración de patrimonios nacionales.

En consecuencia, al expresar otras áreas, deja abierta la posibilidad de crear otros programas de interés de ambas partes que se puedan desarrollar en el futuro.

En América Latina, el Convenio Andrés Bello, un proceso de integración educativa, científica, tecnológica y cultural, que nació en enero de 1970, adelantándose incluso a Europa, que comenzó en 1973, con sus Reuniones de Ministros de Educación, contempla programas de formación profesional para los profesores y de integración cultural, que se han proyectado en el Mercosur Educativo y Cultural.

Se ha dicho que la Unión Europea debe ser un laboratorio de entendimiento y de acercamiento entre los pueblos. Estimamos que el diálogo cultural con América Latina y El Caribe, ofrece un mundo de posibilidades que se relacionan con el tema de la cohesión social.

Esta pregunta nos recuerda que la sociedad civil tiene un rol protagónico en el Acuerdo de Asociación, El artículo 11 establece que las partes promoverán reuniones de representantes de las sociedades civiles de Chile y de la Comunidad Europea, incluyendo la Comunidad Académica y socio económicos y sociales, como también organizaciones no gubernamentales, con miras a mantenerlos informados de la implementación de este Acuerdo y en orden a recoger sugerencias para su mejoramiento.

La sociedad civil deberá influir para corregir los desequilibrios del desarrollo, que habló Felipe Herrera hace tantos años, para que podamos construir economías con mayor equidad social y lograr corregir la desigualdad en la distribución de los ingresos porque, como lo ha señalado la CEPAL, existe un alto grado de correspondencia entre distribución del ingreso y distribución de la educación. Se ha comprobado que la probabilidad de contar con un mínimo de



educación está determinada por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar.

En nuestra región, la insuficiencia del capital educativo, es uno de los principales obstáculos que tenemos para reducir la pobreza extrema que, a su vez, se transmite de una generación a otra.

De ahí la importancia de que el Acuerdo de Asociación contemple, dentro de sus disposiciones, contribuir al logro de los objetivos generales identificando y desarrollando programas específicos, capaces de dar valor agregado a esta nueva relación como socios.

En el ámbito político, se busca fortalecer el diálogo entre las Partes. Un objetivo principal es promover, difundir y defender los valores democráticos, especialmente, el respeto de los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del estado de derecho. El respeto a estos principios constituye un elemento esencial del Acuerdo. Las Partes debatirán sobre cualquier tema de interés común y, en particular, procurarán coordinar sus posiciones en los foros internacionales y cooperar en materia de política exterior. En tanto se trata de un diálogo político, implica cooperar en temas de mutuo interés. Las Partes mantienen su autonomía de decisión en estos temas y ninguna decisión de una de ellas será vinculante para la otra.

El diálogo político se realizará a nivel de Presidentes o Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de otras Materias y Altos Funcionarios. Además, se crea la Comisión Parlamentaria de Asociación, el Comité Consultivo Mixto de Empresarios y Trabajadores, y se promoverán reuniones periódicas de representantes de la sociedad civil, a que hicimos referencia.

El ámbito económico y comercial tiene por finalidad liberalizar en forma progresiva y recíproca el acceso a los mercados para los bienes, servicios y compras gubernamentales; establece disciplinas comunes para el mejor desarrollo de los intercambios comerciales; consolida un ambiente de confianza para los inversionistas; y establece un mecanismo de solución de controversias más expedito y directo, que el que hoy rige en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La aplicación y desarrollo del Acuerdo es de responsabilidad del Consejo de Asociación, compuesto por representantes a nivel Ministerial, y por el Comité de Asociación, integrado por Altos Funcionarios de ambas Partes. Además, se han establecido Comités

Especiales para atender materias específicas del Acuerdo como son asuntos aduaneros y de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas y servicios financieros.

#### **4.- Aspectos institucionales del Acuerdo de Asociación.**

Ya hemos señalado la estructura institucional del Acuerdo, ahora podemos decir que los aspectos institucionales del Acuerdo, como el Consejo de Asociación, con poder de decisión en las materias que define el Acuerdo, el Comité de Asociación y los Comités especiales, encargados de asistir, al Comité de Asociación, contribuirán a materializar esta cooperación que, en su dimensión social, crea un Comité consultivo Conjunto, que tendrá como función canalizar el diálogo entre el Comité Económico y Social de la Unión Europea y el Comité de Dialogo Social de Chile. Asimismo, se ha considerado la participación de la sociedad civil, en reuniones con organizaciones académicas, representantes del sector económico y las organizaciones no gubernamentales, las que han venido realizándose en Bruselas en dos oportunidades.

En la Conferencia sobre el Diálogo Intercultural, organizado por la Comisión, los profesores Einsentaat, sociólogo y Makek Chebel, antropólogo, han introducido el concepto de modernidad múltiple. Según estos profesores, el concepto de modernidad múltiple va en contra de todas las tentativas del occidente de arrogarse el monopolio de la modernidad. Según estos autores, la idea de la modernidad múltiple supone la mejor forma de comprender el mundo contemporáneo y consiste en verlo como un mecanismo perpetuo de constitución y reconstitución de programas culturales y de esquemas culturales de modernidad.

En es oportunidad, el Director General de Educación y Cultura en la Comisión, Nikolaus Van Der Pas, señaló las dificultades prácticas que enfrenta el tema de la educación y la cultura, porque los Estados Miembros conservan sus prerrogativas sobre la materia y los recursos financieros están muy limitados para el Programa Cultura 2000.

Pensamos que, como lo ha sostenido el entonces Comisario de Política Exterior de la Unión Europea, Chris Patten, el Acuerdo con Chile, tienen otro objetivo más ambicioso, como lo manifestó en repetidas oportunidades el ex Presidente, Ricardo Lagos y la ex Ministra de Relaciones Exteriores, María Soledad Alvear, Chile participa plenamente en el Mercosur Político, de amplia competencia y el Acuerdo de Asociación con Chile, contempla la cooperación triangular con terceros países y la cooperación Birregional en áreas de interés

común. Además, si en el futuro se desea integrar otra área de cooperación que no se contempla, la cláusula Evolutiva, que se establece en el Acuerdo permite hacerlo.

La II Cumbre Birregional demostró una vez más, que la Asociación Estratégica que nos propuso la Unión Europea, con el apoyo pleno de España, está dando los resultados esperados, porque se ha trazado metas superiores, como es hacer un esfuerzo conjunto para reducir los desequilibrios sociales y la contribución de nuestra región a la paz mundial.

En el Acuerdo de Asociación con Chile, según lo señalara Chris Patten, “su principio vital es la democracia, su motor la libertad del mercado y su corazón la solidaridad”.

## **5.-Conclusiones<sup>158</sup>**

El Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación de Chile con la Unión Europea es un paso histórico para nuestra participación en los escenarios internacionales y para nuestra estrategia de desarrollo.

Este Acuerdo es una muestra concreta de que Chile tiene capacidad para enfrentar los más grandes desafíos que se le presenten en sus relaciones exteriores, para lo cual contamos con sólidos equipos negociadores y una gran capacidad de gestión en entornos complejos. Cuando nuestro país trabaja unido, los resultados siempre son positivos. Este Acuerdo es una demostración de ello. Ha sido un gran esfuerzo de trabajo diplomático, pero al mismo tiempo, un compromiso de los más diversos sectores nacionales, que han apreciado las posibilidades, que se han abierto para el país.

Enfrentamos el mundo globalizado de hoy con la firme convicción de que es posible aprovechar las oportunidades que ofrece a los más diversos sectores de la vida nacional: trabajadores y empresarios, académicos y estudiantes.

---

<sup>158</sup> En esta parte del tema, hemos querido seguir la opinión de la ex Ministra de Relaciones Exteriores, la señora María Soledad Alvear.

La alianza que hemos alcanzado con la Unión Europea es un objetivo de varios años. Ya en 1990, durante la primera etapa del Gobierno del Presidente Aylwin, iniciamos el primer Acuerdo de Cooperación, que abrió el camino a la Asociación. En junio de 1996, durante el Gobierno del Presidente Frei, se firmó en Florencia el Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas Partes, que profundizó el de 1990 y, tres años más tarde, los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron - dando así el paso decisivo del proceso - iniciar las negociaciones para una Asociación en el marco de la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.

En noviembre de 1999 se constituyó el Consejo Conjunto Chile-UE, oportunidad en la cual se definió la estructura, calendario y metodología de las negociaciones. Este proceso comenzó en abril de 2000 e incluyó diez rondas de negociaciones.

En mayo de 2002 el Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, firmó junto con José María Aznar, Jefe de Gobierno de España y el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, la Declaración Solemne que dio cuenta del término de las negociaciones. El acto se realizó en Madrid, en el marco de la Segunda Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, con participación de representantes de todos los países presentes en el encuentro, lo que refleja la importancia de este paso. El Presidente Lagos resaltó que éste era un logro, no sólo para los chilenos, sino para toda nuestra región.

El 18 de noviembre de 2002, se firmó el Acuerdo con los Ministros de Relaciones Exteriores de los 15 Estados miembros y los representantes de la Comisión Europea.

Finalmente, el 21 del mismo mes, el Presidente Lagos envió al Congreso Nacional el Tratado para su ratificación, que - en un hecho inédito y como una muestra de confianza en el trabajo del Ejecutivo - luego de haber realizado 8 sesiones de estudio procedieron a rubricar el texto.

Los resultados de esta negociación permitirán desarrollar un diálogo político, destinado a reforzar el trabajo conjunto con Europa en los temas de política internacional: el establecimiento de una Zona de Libre Comercio compatible con las normas de la Organización Mundial de Comercio, que cubrirá el universo de bienes, servicios e inversiones; y el desarrollo de una fluida relación de cooperación, que nos permitirá participar activamente en programas de cooperación originales e innovadores con dicho continente.

Lo que se ha logrado en las negociaciones con la Unión Europea, es fruto de un *esfuerzo-país* que involucró a un equipo interministerial de profesionales de la Cancillería, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ministerio del

Interior, Subsecretaría de Pesca, Aduanas y Banco Central, quienes demostraron sus capacidades, trabajaron estrechamente con sus contrapartes europeas y fueron capaces de aunar flexibilidad y firmeza para el logro del objetivo definido por el Presidente de la República.

Se debe destacar, también, el notable ejercicio de participación y de transparencia y el gran aporte que significaron el “Cuarto Adjunto”, del sector privado, que participó en la última ronda de negociaciones realizada en Bruselas y el Consejo Asesor Público y Privado, que analizó y estudió los diferentes aspectos de este Acuerdo a lo largo de todo el proceso negociador. Los comentarios e inquietudes planteadas por los representantes de la Central Unitaria de Trabajadores, Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura, Federación de Productos Agroindustriales y otros gremios del sector privado, fueron fundamentales para que los negociadores buscaran el mejor acuerdo posible.

Nos parece muy importante insistir en la alta prioridad política que nuestro país asigna a este Acuerdo, plenamente coincidente con la visión de los europeos. La meta que nos comprometimos a alcanzar constituye uno de los objetivos más ambiciosos e importantes de nuestra política exterior e implica la consolidación de una relación que tiene sus bases en la identidad cultural y en una profunda comunidad de principios y valores.

Por su parte, Europa cuenta con una política exterior y de seguridad cada vez más consolidada. Ello le permitirá abordar la gran diversidad de desafíos que se irán añadiendo sucesivamente. La Unión Europea se encuentra en una posición privilegiada para aportar seguridad en Europa y proyectarla hacia sus vecinos y al resto del mundo, ayudando a la construcción de un mundo multipolar. También está desarrollando un ambicioso proceso de ampliación que es, ni más ni menos, la reunificación de Europa. Las fronteras artificiales se han derribado, el proceso de integrar plenamente a los países de Europa Central y Oriental está en marcha y significará que se incorporarán, en los próximos años, 10 países con una población de más de 100 millones de personas. Esto permitirá el redescubrimiento de la diversidad de Europa y supondrá una mayor influencia en el mundo.

La Unión Europea seguirá siendo el modelo de paz y de reconciliación y continuará defendiendo los valores básicos de libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. Estos valores, que nuestro país comparte, son la base de la Asociación que hemos logrado.

La cooperación económica contribuirá a mejorar los lazos entre los diferentes agentes en los ámbitos comerciales, de innovación tecnológica, industrial, de fomento productivo y de

apoyo a las pequeñas y medianas empresas. También contribuirá a modernizar y adecuar la institucionalidad económica y de nuestras relaciones económico-comerciales a los desafíos de una relación más madura. Nuestra competitividad puede mejorar de manera significativa en muchos rubros, si nuestros empresarios se incorporan activamente a tal objetivo. De allí nuestro interés en considerar este aspecto en nuestras negociaciones.

En los ámbitos cultural y educativo, así como en la formación del recurso humano, la tradición europea de apertura, tolerancia y respeto a la diversidad nos ha llevado a identificar mecanismos adecuados para facilitar el intercambio y la colaboración en estos terrenos.

La profundización de las relaciones con Europa se ha concentrado también en un área de especial interés para Chile: el ámbito científico y tecnológico.

Nuestro país presenta un rezago en su capacidad de innovación, en el conocimiento científico y en las tecnologías aplicadas, con lo cual corre el riesgo de no poder sustentar en el tiempo el desarrollo y el progreso alcanzados hasta ahora.

Por ello es que el Presidente Lagos se propuso, como meta de su período, señaló la ex ministra Alvear, duplicar el gasto nacional en ciencia y tecnología, por lo que estamos desarrollando políticas específicas para lograrla. Este Acuerdo, sin duda, colaborará a ello, ya que hoy no podemos imaginar desarrollo científico, tecnológico y de innovación sin pensar en la cooperación y el trabajo conjunto con el resto de los países donde se lleva a cabo la labor de creación de conocimiento.

#### **CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

Abordar el tema de la cohesión social entre la Unión Europea y América Latina, es sin duda, un tema complejo por varias razones, algunas de las cuales se han mencionado en los capítulos anteriores.

No existe realmente una competencia institucional para tratar estos temas en el interior de ambas regiones. En América Latina las discusiones se han empantanado en un problema de gobernabilidad.<sup>159</sup> En ambas regiones, el diálogo político y las cuestiones de cohesión social permanecen a nivel intergubernamental, o sea sometidas actualmente a un consenso de 50 países, que es difícil lograr. En el caso europeo, los temas de cooperación pueden ser discutidos en el ámbito comunitario.

Sin embargo, en las sucesivas Cumbres Birregionales a pesar de la diversidad de temas a tratar, ha existido una identificación de áreas de cooperación en temas tan diversos y complejos de la nueva agenda internacional, como la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente o la equidad de género. La cohesión social

---

<sup>159</sup> Ver Román Torrens, “La cooperación subnacional como instrumento de transferencia de las mejores prácticas y Know How”, en el seminario “Europa y América Latina en la economía global: ¿Como intensificar sus relaciones económicas? Universita Bocconi 15 y 16 de Enero de 2003.

ha estado en el centro de la agenda durante los últimos años. El análisis y la búsqueda de soluciones para la exclusión, la desigualdad, la marginalidad y la discriminación han recibido un fuerte énfasis, en particular en el panorama social de América Latina.

En esta perspectiva, existen temas que parecen especialmente relevantes para la consecución de la Cohesión Social en América Latina, tales como el ritmo de crecimiento, las características de la estructura productiva y políticas sociales adecuadas en cantidad y calidad.

Quisiéramos destacar la dimensión de inequidad que caracteriza a la región, porque es claro que, a menos que América Latina resuelva los alarmantes problemas de desigualdad, es casi imposible pensar en que se pueda avanzar en la cohesión social, tanto en el nivel nacional como en el regional.

Existen elementos de la unidad de Europa que debemos tener muy en cuenta en América Latina para nuestros propios procesos de integración. Primero, que concibieron la integración desde sus orígenes como un proceso político de paz y cooperación, con base cultural y económica. Segundo, que la voluntad política ha prevalecido aún durante las peores crisis para mantener inalterable esta concepción. Tercero, que la retórica ha estado al servicio de una agenda y de objetivos concretos. Cuarto, que constataron oportunamente las señales cuando estaban perdiendo la carrera de la competitividad frente a Estados Unidos y el Asia. Todos estos elementos posibilitaron, como hemos visto, la suscripción del Tratado de Roma, el Acta única Europea, el Tratado de Maastricht, el mercado único, la ampliación al resto de Europa, todo lo cual constituye un ejemplo para llevar a cabo con buen éxito los procesos de integración en América Latina y El Caribe.

Lo anterior, ha permitido a los europeos imaginar, crear y consolidar políticas comunes y programas que desde temprano corrieron a la par de las discusiones sobre acceso a los mercados y eliminación de fronteras.

En América Latina el costo de la no-integración ratifica algo que hace cincuenta años Prebisch, Mayobre y Felipe Herrera presentaban con claridad, y que en 1966 Frei Montalva, en su conocida “Carta a los cuatro sabios”, advertía: Integración o, de lo contrario, estamos condenados a una marginalización progresiva.

Conviene precisar que la competitividad en la que se embarcó la Unión Europea tiene un enfoque sistemático: desarrollo de la institucionalidad, política común, incremento de la productividad del trabajo y fomento a la innovación, las tres cosas a la vez, complementarias,



con base en la calidad de la educación, el desarrollo de las nuevas tecnologías y la flexibilidad del empleo.

Ese proceso, con vicisitudes, altibajos, pero por sobre todo con avances significativos, contiene elementos asombrosos de sensatez política y audacia que conviene mirar con atención. No es sencillo armonizar las economías y los intercambios, pero más difícil aún lo es cuando existen muchos idiomas, disímiles culturas y costumbres y asimetrías en el desarrollo, como ocurre en el caso europeo.

Cabe entonces preguntarse cuáles han sido las claves? Sin lugar a dudas, la primera de ellas es la de haber comenzado integrando lo integrable. Es decir, partir por aquello que ofrece menores resistencias y mayores potencialidades prácticas con resultados a corto plazo.

La segunda, una apuesta decidida e intransable, por radicar en los agentes económicos y en la libre competencia el impulso creador de riqueza, preservando el rol regulador y compensador del Estado para asegurar precisamente la libertad económica.

Tercera, establecer unos mecanismos que garantizan siempre acuerdos sobre mínimos comunes, que hacen que cada paso que se da resulta irreversible.

Cuarta, la búsqueda desde el origen, de una cohesión económica y social entre grupos y regiones.

Quinta, la creación de un marco jurídico común básico, con sus mecanismos de desarrollo normativo progresivo, según las circunstancias lo requieran

Y sexta, la generación de un basamento cultural.

Y que ocurre en nuestra región? América Latina cuenta con potencialidades únicas y podría, no obstante las dificultades, dar significativos pasos para aprovechar las circunstancias que la historia nos presenta. Ha avanzado mucho en la liberalización comercial, realizó una primera generación de reformas estructurales; ha consolidado básicamente la democracia y una zona de paz; tiene esquemas de integración operando en diversas regiones; cuenta con enormes recursos naturales y capital humano con gran potencial, pero ello no parece suficiente, al menos en el actual estado de desarrollo regional.

Lo que tendríamos que hacer, parece estar claro, si tenemos como ejemplo un modelo que ha logrado importantes avances en materia política, económica y sobre social, pero se requieren políticas comunes, articulación y convergencia. Ello, en un entorno estable y con la voluntad de avanzar mediante grandes y pequeños pasos sucesivos pero irreversibles, resolviendo las cuestiones políticas centrales; las transferencias de soberanía en ciertos aspectos

sectoriales y en la construcción institucional de los espacios comunes. Mientras no haya una definición a este respecto, nuestras realidades no estarán a la altura de nuestra retórica.

Cabe entonces preguntarse cual ha sido el rol y la importancia de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en esta búsqueda?

A este respecto cabe señalar que los objetivos fijados en la primera Cumbre Birregional celebrada en Río de Janeiro en 1999, están plenamente vigentes, y fueron reiterados en la IV Cumbre Birregional, celebrada en Viena en Mayo de 2006, los cuales guardan total coherencia con los propósitos manifestados en la primera ocasión en que el dialogo interregional se institucionalizó a nivel político en la reunión de Roma el año 1990 entre el Grupo de Río y la entonces Comunidad Europea.

Los tres ámbitos en que deben darse esta Asociación Estratégica: dialogo político, económico y de cooperación, están presentes, aunque con diferentes grados de profundidad y amplitud, tanto en los acuerdos celebrados con México y Chile, así como en las distintas formas de relacionamiento que la Unión Europea mantiene con los otros esquemas de integración latinoamericanos, a saber, la CAN, el SICA y el CARICOM.

La integración latinoamericana es uno de los temas centrales que cuentan históricamente con el apoyo de la Unión Europea. Para la Unión Europea es necesario contar en sus relaciones externas con interlocutores con similar entidad y densidad institucional. Esto, independiente del hecho de que la integración latinoamericana es vista en si misma como un valor, por todos los efectos directos que tiene en el fortalecimiento de nuestra región y las demás externalidades positivas.

La complejidad del proceso de integración latinoamericana, que se dificulta enormemente por la diversidad intrarregional y hasta por la configuración geográfica del continente, ha impedido hasta ahora la existencia de una sola voz regional en materias económico-comerciales y financieras. Lo más aproximado es el Grupo de Río y su proyección en las Cumbres ALC/UE. Pero en las demás materias, el relacionamiento es entre la Unión Europea y los esquemas subregionales de integración: el MERCOSUR, la CAN, el SICA, el CARICOM, o bilateralmente, como son los casos de Chile y México.

A pesar que la integración regional no estaba inscrito como un tema central en la Cumbre de Guadalajara, celebrada en Mayo de 2004, este estuvo presente de manera sustantiva en todos los debates; No obstante, los programas de cooperación que fueron relevados a través

de la Declaración Final comprendieron 104 puntos, que en ningún caso pueden ser interpretadas como una apuesta estratégica.

Existen muchas razones para comprender esta pérdida de relevancia. La primera es la gran diferencia existente en América Latina entre la retórica integracionista y la realidad del proceso. La segunda, es un cierto cansancio europeo con el tema, vistas las dificultades para conseguir interlocuciones operativas en América Latina con los organismos subregionales existentes. Esto se evidenció en la Cumbre de Viena, donde los países de América Latina no se coordinaron para presentar una agenda común. Y la tercera, es la asimetría en el discurso: mientras para la Unión Europea los elementos políticos y sociales son más relevantes, para América Latina son los temas comerciales y más en concreto, el acceso irrestricto al mercado europeo.

Con “un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad” es fundamental reforzar las instituciones democráticas y modernizarlas, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social.

Hoy en día, preocupa a la Unión Europea, que América Latina y El Caribe constituya la región donde la distribución de la renta es la más desigual. La Iniciativa Social de la Comisión Europea, para compartir la experiencia y las mejores prácticas de reducción de los desequilibrios sociales y de apoyo a los grupos más vulnerables, ofrece la gran oportunidad de enfatizar aquellos aspectos que estimamos que con ayuda de la Unión Europea, podríamos reforzar en materia de cohesión social.

A pesar de los esfuerzos realizados en los procesos de integración en América Latina, no se ha logrado institucionalizar una política de formación profesional, a diferencia de Europa, y por otra parte, no contamos con los fondos estructurales que consagró la Comunidad Europea en el Tratado de Roma, especialmente el Fondo Social Europeo, que fue fundamental para la capacitación de los trabajadores y posteriormente, fomentar los programas de movilidad estudiantil.

La educación y la formación profesional, deben ser la primera prioridad para el logro del objetivo de la cohesión social.

Las desigualdades crean tensiones sociales y políticas muy graves. Es urgente encontrar soluciones, particularmente en el marco de los procesos de integración subregional y regional, toda vez que estos contribuyen a la estabilidad y seguridad en el hemisferio.

Crear como la Unión Europea un Fondo de Cohesión Social, sería altamente provechoso, mejoraría el bienestar de los pueblos de la región. Es indispensable también promover una política regional que favorezca el desarrollo de las zonas menos favorecidas, especialmente en regiones cuyas condiciones socioeconómicas son muy inferiores al desarrollo que experimenten en las zonas centrales.

En materia de cohesión social la región debe avanzar hacia el diseño de políticas de superávit estructural, fondos de estabilización, regulación y supervisión de los mercados financieros, políticas de controles de capitales.

A esto se suma la responsabilidad fiscal para mejorar las bajas pensiones promedio. Esto significa un compromiso gradual que exige la seguridad de que se podrán cumplir los compromisos, ya que, pagar mayores pensiones genera un pasivo contingente, que debemos estar seguros de poder financiar a futuro.

En materia de protección social, se requieren nuevos diseños que terminen con la exclusión, que mejoren la cobertura de los actuales sistemas con mezclas público-privadas que incorporen un financiamiento solidario para personas subempleadas, colocar incentivos correctos para los sistemas contributivos, avanzar desde la protección al puesto de trabajo a la protección de la persona y su familia.

En materia de educación y capacitación se necesita mejorar tres aspectos principales: acceso a la educación, acceso a la cultura de la información y homologación.

Para garantizar el acceso a la educación se requiere inversión en los niños en edad infantil y cubrir los costos de oportunidad mediante becas por asistencia. Esto es importante, porque a lo largo de América Latina vemos muchos niños que deben trabajar para mantener a sus padres, por lo que hay que buscar maneras de suplir ese costo-oportunidad, permitiendo al niño asistir a la escuela.

Con respecto a la apertura de la informática, esta debe garantizarse mediante la oferta pública de medios y su uso en las escuelas y bibliotecas.

Finalmente, la homologación se refiere a que no basta con el acceso a la educación, sino que la educación pública de ser tan buena como la privada. Esto se logra mediante la adecuación de currículos, capacitando a profesores y administradores, con descentralización y subsidios a la demanda y a través de educación dual con la empresa.

En este sentido el acuerdo de Chile con la Unión Europea, en el área de la cooperación educativa, cultural, científica y tecnológica, constituye un ejemplo a imitar en América Latina,

ya que, ofrece posibilidades importantes para desarrollar la cooperación triangular con terceros países y la cooperación birregional en áreas de interés común. La cláusula evolutiva permite además integrar otras áreas de común acuerdo entre las partes.

Por todo lo señalado anteriormente, no cabe más que señalar que la Unión Europea ha acumulado, no obstante, un tesoro único de experiencias que le confieren una vocación especial de apoyo a otros esquemas integracionistas. La política de cooperación de la Unión Europea se caracteriza por otorgar preferencia, siempre que resulte factible, a iniciativas dirigidas a consolidar o fijar entidades económicas regionales. En América Latina, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, han sido los principales receptores del apoyo de la Unión Europea. Este apoyo se traduce, por otra parte, no sólo en acciones de cooperación, sino también en la aplicación del principio de origen acumulativo dentro del sistema comunitario de preferencias generalizadas para favorecer las exportaciones de productos.

El actual estado de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe, se caracterizaría en opinión de algunos por un claro aumento del interés recíproco y de los vínculos a nivel político, con relación al pasado; Para otros por un estancamiento o retroceso en materia de integración. ¿Cuales son entonces las perspectivas en ambos terrenos de cara al futuro?

El aumento de los contactos políticos se debe a una conciencia cada vez mayor, en ambas regiones, a la existencia de esta “Comunidad de Valores” y de intereses. Indudablemente, la ambición de compartir una concepción similar de la sociedad y de los derechos humanos, una visión afín del orden político y económico que ha de regir a la humanidad, seguirán siendo los fundamentos del dialogo entre ambas regiones. Así pues, es fundamental que la Unión Europea siga prestando un máximo apoyo político a las organizaciones e instituciones democráticas de América Latina y El Caribe. La estabilidad de la región y las buenas relaciones con los países que la componen constituyen un objetivo fundamental de la Europa comunitaria.

La estrategia de la Unión Europea con respecto a América Latina responde los propios intereses de Europa.

Los intereses de Europa y de América Latina son convergentes.

La integración es nuevamente una prioridad en nuestra región y, para avanzar significativamente en ella, hará falta, sin duda, mucha cooperación, dialogo político y apertura comercial en nuestras relaciones.

No cabe duda que con la Unión Europea, es políticamente viable plantear como punto central de la agenda común, el tema de la integración, como la entienden los europeos, sin perjuicio, de que nosotros debamos encontrar la ingeniería y la arquitectura institucional, que acomode de modo gradual a nuestra diversidad intrarregional.

Para ello proponemos:

1.- Que América Latina estructure su agenda de la integración con sus contenidos políticos, estratégicos y metodológicos. Para ello será fundamental el trabajo a realizar por los órganos de los diversos grupos subregionales, una propuesta de articulación de la región.

2.- Que en el terreno de las definiciones, América Latina sea capaz de generar un diseño de institucionalidad común, el que de todos modos deberá contemplar la diversidad de esquemas de integración subregionales existentes. Que la política social tenga un marco jurídico, como lo es en la Unión Europea, con la política comunitaria.

3.- Que los países de América Latina concurren a las próximas Cumbres Birregionales con un proyecto consensuado de cooperación en materia de integración que sea incluyente de todos los temas, especialmente en materia social, para ponerlo como punto central de la reunión.

4.- Que la Unión Europea revise sus prioridades respecto de América Latina, de tal modo de recuperar el apoyo a la integración como un tema central, pero partiendo de la base que el diseño a aplicar debe ser definido por América Latina, teniendo preente la experiencia europea.

5.- Que el comercio no puede ser obviado como componente de la cooperación para la integración regional.

6.- Que la Unión Europea traspase su experiencia en materia de cohesión social a América Latina, mediante programas que sean adaptables por las instituciones existentes en los diversos grupos subregionales. En este sentido se deberían crear instituciones semejantes a las existentes en la Unión Europea, relevantes en materia social como los fondos estructurales, donde el aporte financiero de esta sería fundamental en el desarrollo social de la comunidad de América Latina.

### **El destino regional.<sup>160</sup>**

América Latina se encuentra en una etapa que ha nuestro parecer, nos permite abrir juicio acerca del sentido de su devenir histórico durante los ultimas décadas. Es indudable que el

---

<sup>160</sup> Basado en la obra de Felipe Herrera: "Visión de América Latina 1974-1984. Editorial Pehuén.

periodo de post-guerra (1945-75) ha sido una etapa de gran afirmación nacional. Los indicadores estadísticos nos ayudan a fundamentar esta opinión. América Latina ha crecido, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, a un ritmo desconocido, en comparación con otros periodos de su historia. En Abril de 1977, la CEPAL, presentó en su XVII Periodo de Sesiones (Guatemala), un estudio que revela que ese crecimiento no sólo ha tenido lugar en términos económicos, sino también en el sentido de lo que los sociólogos y los politólogos caracterizan como un proceso de “modernización global”.

Es necesario ponderar también la capacidad productiva instalada de América Latina, que se ha incrementado en nueve veces. Las mismas apreciaciones positivas se podrían efectuar en cuanto al comercio exterior. Se han planteado dudas acerca de hasta que punto la política de sustitución de importaciones fue aconsejable para la región. A la luz de los acontecimientos ocurridos por aquellas épocas, llama la atención el hecho que durante la década de 1960, América Latina haya cumplido con creces la meta adoptada por las Naciones Unidas para el primer decenio internacional del desarrollo, consistente en un crecimiento del 5% anual, y que en la década del 70 el crecimiento económico de América Latina haya sido aún más dinámico, a pesar de las difíciles situaciones de inflación y de estancamiento por las que ha atravesado el mundo industrializado.

Conjuntamente con la referida “afirmación nacional”, se gesta entre nuestros países un importante proceso de “regionalización”. Se podría argumentar que ambos conceptos son antónimos. El asunto ha sido debatido extensamente. Solo debemos recordar que la base del proceso de regionalización se encuentra precisamente en el desarrollo nacional. Cuando se habla de un proceso de regionalización en América Latina, este no debe ser medido sólo en función de los Tratados, convenios y demás instrumentos jurídicos adoptados para promoverlo, sino que a la luz de lo que acontece en la realidad cotidiana, es decir, el intercambio comercial, de las relaciones financieras, de la complementación industrial, de la cooperación tecnológica, del intercambio de los recursos humanos; y en general, del grado de interpenetración de los mercados y del dinamismo que ha adquirido el flujo de factores productivos entre nuestros países, situación totalmente nueva, que se ha venido perfilando sólo a partir de 1960.

La instrumentalización de la integración durante el decenio de los años 60, tuvo el gran mérito de estimular las fuerzas potenciales que en América Latina podían conducir hacia una mayor cohesión regional. Es posible que esos instrumentos, principalmente en la intención de sus autores, hayan sido más ambiciosos que lo que habría de permitir la realidad; pero la historia

siempre ha sido así: Los grandes cambios y las grandes reformas sólo se han realizado en la medida en que sus gestores plantearon proposiciones que iban mucho más allá de lo que era viable lograr. Por eso, no cabe abrigar vacilaciones ni dudas por no haber podido cumplir en forma mecánica las metas que nos propusimos en un momento dado. Lo que interesa es que el proceso esta en marcha, que no se ha detenido, y que hay una inquietud permanente por corregirlo y dinamizarlo. Nos asiste la convicción de que en algún momento esa nueva realidad, que ha emergido dentro o fuera de los convenios mencionados, va provocar el establecimiento de una nueva institucionalidad regional.

Durante la década de los setenta la afirmación nacional y el destino regional latinoamericano, se complementan con nuestra inserción en la *civilización planetaria*. Los años recientes se caracterizan por la proyección de nuestras realidades regionales en el contexto de una problemática cosmopolita. Sin embargo, esta proyección ha tenido lugar en forma relativamente súbita y tanto nuestra conciencia individual como nuestras sociedades, no estaban preparadas para este acelerado cambio histórico. En la década de 1960, para muchos latinoamericanos parecía revolucionario hablar de integración, de la superación de los nacionalismos, y de supra-nacionalidad. Hoy, el concepto de regionalización, si bien no está siendo superado, adquiere una nueva dimensión, al plantearse en el marco de los problemas globales que enfrenta la humanidad.

La convivencia contemporánea revela que los conceptos de nación, región y de comunidad internacional no se contraponen. Esto podemos observarlo en forma muy clara en Europa. Nunca había existido en la historia de un proceso de unificación de culturas tan disímiles, como en la Europa Occidental. La Europa de los “6”, se transforma en la Europa de los “9” hasta llegar a los 27 a contar del 1 de enero de 2007.

América Latina está, a nuestro entender, mas madura que otras regiones del mundo para lograr esa inserción en la actual civilización planetaria, por dos razones fundamentales: Una, es el hecho de formar una comunidad de naciones, donde se dieron condiciones de crecimiento económico, que, si bien, no nos han llevado al nivel de los países industrializados, nos han dado particularidades propias en relación al resto de los países del Tercer Mundo. Un segundo aspecto, dice relación con nuestra realidad cultural. América Latina tiene una característica que no posee en igual grado ninguna otra región del mundo, cual es la de ser continente “mestizo”. Hay grupos latinoamericanos que resienten y niegan nuestro extendido mestizaje. Olvidan, quienes así opinan, que en la época de la conquista y colonización de América, si existía una



región del mundo que podía ser calificada de mestiza, esa era la península ibérica; Recordemos solo sus vertientes celtíberas, romanas, góticas, árabes y judías. El español y el portugués que llegan a nuestros territorios traía consigo muchos siglos de mestizaje cultural. ¿Que le aconteció en este continente? Se mezcló con una población aborígen, que en algunas partes, poseía un destacado nivel cultural. Luego, se enfrenta con una presencia africana, particularmente en el Caribe y en el Brasil. Posteriormente, en los siglos XIX, XX, se absorben nuevas corrientes inmigratorias, principalmente provenientes de España, Italia, Alemania, Inglaterra, Japón y el mundo árabe, que más allá de su alcance cuantitativo, ejercen una destacada gravitación cualitativa. Estas experiencias, vividas durante siglos por América Latina, tienen un extraordinario valor y potencial para la “civilización planetaria, que, por su naturaleza, tiende a la globalización y a la integración de todos los pueblos del mundo, desde el punto de vista científico, tecnológico, económico y político, pero también desde una perspectiva cultural y humanística.

América Latina se encuentra en un periodo de su historia en que está cada vez mejor capacitada para insertarse en un mundo globalizado y para aportar su mensaje propio, que no sólo habrá de provenir de nuestra tasa de crecimiento económico, de nuestra capacidad tecnológica, de nuestra madurez institucional y de nuestra imaginación para enfrentar los desafíos de la evolución económica y social contemporánea, sino que fundamentalmente del trasfondo que subyace en nuestra cultura mestiza. Creemos que la experiencia latinoamericana en el campo del desarrollo económico y social, el hecho de haber afirmado nuestros Estados Naciones dentro de una concepción regional, la capacidad de diálogo que hemos desarrollado frente a las naciones industrializadas y a otras regiones del Tercer Mundo, y el humanismo que constituye la esencia misma del ser latinoamericano, encierran una poderosa capacidad de respuesta a los problemas que enfrentan hoy todos los pueblos de la tierra.

#### **IV.1.-La etapa final: La cooperación europea desde una perspectiva latinoamericana.**

En la IV Cumbre Unión Europea-América Latina, que tuvo lugar a mediados de mayo en Viena, se plantearon las grandes líneas del relacionamiento entre las dos regiones y los contenidos de la cooperación europea con los países latinoamericanos para el período 2007-2013.

La programación de la cooperación en América Latina está compuesta básicamente por los siguientes instrumentos: un marco regional para todo el continente (que en parte se desprende de la Comunicación (2005) 636 que da las grandes orientaciones políticas), marcos de cooperación subregionales acordados con la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y el Sistema de Integración Centroamericano –llamados Regional Strategic Papers-, y marcos de cooperación bilaterales acordados con cada país (Notas de Concepto País, Documentos de Estrategia País y finalmente planes plurianuales).

En este marco, la Unión Europea resalta que la ayuda presupuestaria general o sectorial tomará cada vez más protagonismo en el total de la cooperación europea para lo que se inventará un nuevo mecanismo, lo que ya ha sido bastante criticado en algunas consultas a la sociedad civil latinoamericana en el marco de la definición de los Documentos de Estrategia país.

En la Comunicación 636 de 2005, la Comisión Europea plantea que *el tema prioritario de la política de ayuda y al desarrollo de la Unión Europea con América Latina es la cohesión social*, y se propone integrar este objetivo en todas las acciones que emprenda en el continente. El otro tema central que la Comisión Europea ha definido para la cooperación con América Latina en el período 2007-2013 es el de la integración regional, para lo que propone seguir prestando su apoyo al conjunto de los diferentes procesos de integración regional, como elemento clave del desarrollo de la región, y analizar los progresos realizados en cuanto a integración social en la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema de Integración Centroamericano, para estudiar si se cumplen las condiciones para la apertura rápida de las negociaciones de los acuerdos de asociación con estas dos regiones. Otra novedad que se plantea para los próximos años en relación a la integración es que la Comisión Europea propone compartir su experiencia en interconectividad de las redes de infraestructuras e insta al Banco Europeo de Inversiones a que dé su apoyo en el marco del futuro “Mecanismo para América Latina”. Este Mecanismo es una novedad y seguramente es parte de los “frutos” de la Cumbre de Viena.

Algunos de los programas en curso se lanzaron en los años 2000-2001, y para el período 2002-2006 se definieron cinco actividades:

1. El apoyo a las relaciones entre las dos regiones para el fortalecimiento de la asociación entre redes de la sociedad civil ALFA II, URB-AL II y @lis, ALBAN.
2. La iniciativa social: contribuir a la reducción de desigualdades (Eurosocial).
3. La preparación y la prevención de las catástrofes naturales y la reconstrucción.

4. Acción de seguimiento a la asociación estratégica: observatorio de las relaciones UE/AL (OBREAL): red de instituciones académicas.

5. Una acción adicional: red de las administraciones en el ámbito de la gestión duradera de la energía.

La cooperación descentralizada que hasta ahora se materializaba a nivel Birregional en estos programas se ve redefinida en este nuevo contexto. Por más que estos programas Birregionales no son definidos por la Comisión Europea como “programables” (esto significa que no precisan de un documento de estrategia específico para aplicarse, ya que por un lado se estima que son demand driven y por otro no tienen un presupuesto asignado por país), su futuro se ve modificado por las prioridades de la Comunicación 636 de 2005, que entre otros objetivos propone adaptar mejor la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países latinoamericanos y que fue la base para el diálogo en el marco de la Cumbre de Viena.

Efectivamente, estos programas suelen definirse en el marco del diálogo político Birregional, es decir en el marco de las cumbres, así es que desde la Cumbre de Madrid (2002) se introdujo con fuerza el tema de la sociedad de la información y la educación superior (@lis y Alban), desde la Cumbre de Guadalajara (2004) el tema de Cohesión Social (Eurosocial), y a partir de Viena se fortalecería el tema de la Cohesión Social y la Integración Regional (según las prioridades de la Comisión europea para los próximos años).

A raíz de la Cumbre de Guadalajara, la Comisión Europea concede ahora prioridad a la creación de un espacio común para la enseñanza superior entre las dos regiones, cuyo objetivo sería el de recibir a más de cuatro mil estudiantes y profesores latinoamericanos en las universidades europeas durante el periodo 2007-2013.

Desde la perspectiva del futuro de la cooperación descentralizada, tomando en cuenta lo anterior, parecería imprescindible que el programa Eurosocial se redimensione y abarque estas preocupaciones. La redimensión de Eurosocial debería pasar por la ampliación de actores involucrados (hasta ahora son administraciones públicas y organismos internacionales) y la ampliación de las dimensiones territoriales, ya que hasta ahora es un programa regional compuesto por sumatorias de experiencias en algunos países de la región, pero no integra las dimensiones locales ni subregionales (procesos de integración) que podrían complementar la dimensión regional formal que hoy tiene Eurosocial.

En función de lo anterior, se podría dar el siguiente escenario para el período 2007-2013: los programas de educación y de la sociedad de la información podrían fundirse en un

gran programa (en el marco de o en consonancia con el “espacio común para la enseñanza superior”), los programas relacionados con inversiones y desarrollo en otro, y Eurosocial se fortalecería en contenidos y fondos, y sería la estrella del período 2007-2013, dado que es la prioridad política central de la Unión Europea para América Latina. La tendencia a la aglomeración parece que se confirmará y los resultados de estas “tensiones” entre la poca visibilidad, la dispersión de esfuerzos y la pérdida de control de los programas descentralizados por parte de Bruselas determinarán un diseño “estilizado” que se anunció en la Cumbre de Viena.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1.- Obras:

Arnaud, Vicente Guillermo. Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Balassa, Bela. Teoría de la Integración Económica, Ed. UTEHA, Buenos Aires, 1964.

Banco Interamericano

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Factores para la Integración Latinoamericana. México. Fondo de Cultura Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano. Documentos, 1965.

Baptista y Téanor. La Integración económica regional en América Latina. Paris. Montchrestien. 2001

Barros Charlin Raimundo. XI Jornadas de la Sociedad Chilena de Derecho Internacional sobre los acuerdos de complementación económica en el marco de la Aladi., Santiago, enero de 1993.

Bascuñan Valdés, Aníbal. Manual de técnica de la investigación jurídica. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 4º edición, 1971.

Catalano, Nicola. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas. Baires. BID-INTAL, 1966.

Celare. De Guadalajara a Viena: Una Cumbre Nueva. Octubre 2005.

Celare. III Cumbre ALC/UE- México 2004. Proyecciones de los consensos de Guadalajara.

Comisión Económica para América Latina. CEPAL. La brecha de la Equidad: América Latina. El Caribe y la Cumbre Social. Santiago de Chile, 1997.

Comisión Económica para América Latina. CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina. Santiago de Chile, 1999.

Comisión de la Unión Europea. Relaciones Unión Europea- Latinoamérica. 1989.

Díaz Borrado y Fernández Liesa. Iberoamérica ante los procesos de integración. (Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales) Madrid. Universidad de Extremadura, 2000.

Fernández Fernández, J. El Parlamento Europeo. Y América Latina: Relaciones institucionales y principales puntos de vista. Luxemburgo. Parlamento Europeo, 1997.

Fernández Fernández, J. El Parlamento Europeo y el Mercosur. Luxemburgo. Parlamento Europeo, 1997.

Herrera Lane, Felipe. América Latina Integrada. Buenos Aires. Ed. Losada, 1964.

Herrera Lane, Felipe. América Latina, Integración Económica y Reintegración Política.

Instituto de Ciencias Políticas. Universidad Católica de Chile. Variables Políticas de la Integración Andina. Ediciones Nueva-Universidad, Santiago, 1974.

Lara Saenz, Leoncio. Proceso de investigación jurídica. México, Porrúa, 3º edición, 1996.

Martín Arribas, Juan José. La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático. Universidad de Burgos.

Oyarzún, Javier. Condiciones, causas y efectos del comercio internacional, Boletín del ICE, N° 2464, 17-23 Julio, pp. 61-69.1995.

Piñon Antillón Rosa María. La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿ Una alianza histórica ó una asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y El Caribe? . ECSA México, Fundación Friedrich Ebert, IEIE-ITAM, CELARE( Chile), IELEPI( España) y DGAPA-UNAM. 2004.

Programas de Estudios Europeos. La Europa de hoy. Consideraciones políticas, Jurídicas, económicas y ambientales. Universidad de Concepción. RIL editores por la bibliodiversidad.

Requeijo, Jaime. Economía mundial. Un análisis entre dos siglos. Madrid: Mc Graw-Hill.1995.

Vittini González Iris. La Dimensión Social de la integración: Comunidad Europea. Serie de publicaciones especiales N° 72, Estudios Internacionales Universidad de Chile, 1990.

Vittini González Iris. La Unión Europea. El informe Tindenmans. Agosto-Septiembre de 1997, N°18. Cuadernos de Ciencias Políticas.

Vittini González Iris. Convenio Andrés Bello. Instrumentos de Integración con Mercosur y Unión Europea. Año 2000. Editorial RIL.

Vittini González Iris. Los Procesos de Integración y Cooperación Regionales. Convenio Andrés Bello. Año 2004.

Vittini González Iris. El Foro de la Juventud del MERCOSUR, en taringer de Caramuti, Ofelia, El MERCOSUR en el siglo XXI. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

Witker, Jorge. La investigación jurídica. México, Mc.Graw-hill, 1995.

## **2.- Revistas, periódicos, artículos y otros:**

Atlio A. Borón. La mentira como principio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Universidad de Buenos Aires. Material original de Foreign Affaire en español. Volumen 6 número 1.

Día nacional de la reflexión. Sociedad Internacional para el Desarrollo. 27 de Julio de 1994. La Paz- Bolivia.

Fonseca, Gautama. Las FRuentes del Derecho Común Centroamericano. Revista de Derecho de la Integración N° 1.

Martínez, Pablo. Procesos de Integración e identidad Cultural en el Caribe, en Integración Latinoamericana, INTAL, N° 85, diciembre 1992, Buenos Aires, pag. 23-24.

Morgado Valenzuela Emilio. Aproximación conceptual al diálogo y acuerdos sociales. Revista del Convenio Andrés Bello. Pensamientos renovados sobre integración. Noviembre 1997.

Orrego Vicuña, Francisco. La incorporación del ordenamiento Jurídico Subregional al Derecho Interno. Análisis de la Práctica Chilena. Revista de Derecho de la Integración N° 77.

Peña, Felix. Perspectivas de las relaciones entre la Argentina y el Brasil: Algunos apuntes, Estudios Internacionales, año XV. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, N° 57, enero-marzo 1982.

Revista del Convenio Andrés Bello. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Noviembre 1993, año 17, N° 46.

Revista del Convenio Andrés Bello. Integración Humana. ISSN 0121-7585, abril 1998, año 22, N° 58.

Revista del Convenio Andrés Bello. Ciencia y tecnología. Del V centenario al umbral del siglo XXI. Noviembre de 1992, año 16, N° 44.

Revista del Convenio Andrés Bello. Ciencia y tecnología. Septiembre 1997, año 21, N° 56.

Revista del Convenio Andrés Bello. Conmemoración. Agosto 1995, año 19, N° 59.

Revista del Convenio Andrés Bello. Ciencia y tecnología. Septiembre 1997, año 21, N° 56.

Rioseco, Alberto y Nun, Bernardo. La Integración Andina, su carácter político, presupuesto y consecuencias. Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica. N° 20, 1973.

Toro M. Sergio. Acuerdo entre la Unión Europea y Terceros países sobre la cláusula democrática de Derechos Humanos. Revista Diplomática N° 77.

Vargas Zamorano, Ricardo. La convergencia: Tema pendiente de América Latina. Revista Diplomática N° 71.

### **3.- Sitios WEB consultados:**

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (En línea) << <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml/publicaciones/top-bottom.xsl>>> [Consulta: 02 Enero 2006]

UNIÓN EUROPEA. Las instituciones de la Unión Europea. (En línea). <<[http://www.europa.eu/indes\\_es.htm](http://www.europa.eu/indes_es.htm)>>[Consulta: 05 Enero 2006].

COMITÉ DE LAS REGIONES. El futuro de la política de cohesión. (En línea) <<<http://www8.madrid.org/gemma/fmm/interés.htm>>> [Consulta: 15 Febrero 2006]

COST EUREKA G7 HSFP IMS Info2002 INTAS ISPO. Programas de desarrollo e investigación científica-tecnológica. (En línea) <<[http://www.europa.eu/indes\\_es.htm](http://www.europa.eu/indes_es.htm)>> [Consulta: 25 Marzo 2006]

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. El desarrollo social en la Unión Europea. (En línea) <<[http://www.europa.eu/indes\\_es.htm](http://www.europa.eu/indes_es.htm)>> [Consulta: 27 Marzo 2006]

EL COMITÉ DE LAS REGIONES. Aspectos sociales en la Unión Europea. (En línea). <<[http://www.europa.eu/indes\\_es.htm](http://www.europa.eu/indes_es.htm)>> [Consulta: 05 Abril 2006]

ALADI. Los procesos de integración contra la apertura comercial. (En línea). <<[http://www.wikiklearning.com/de\\_los\\_procesos\\_de\\_integración\\_latinoamericana.htm](http://www.wikiklearning.com/de_los_procesos_de_integración_latinoamericana.htm)>> [Consulta: 26 Abril 2006]

UNESCO.1993. Informe Mundial sobre Educación. (En línea). <<<http://www.europa.eu>>> [Consulta: 26 de Mayo 2006]

MAZA ZAVALA. Domingo. 1994. Cambio y transformación en América Latina (En línea). <<[http://www.wikiklearning.com/de\\_los\\_procesos\\_de\\_integración\\_latinoamericana.htm](http://www.wikiklearning.com/de_los_procesos_de_integración_latinoamericana.htm)>> [Consulta: 28 Mayo 2006]

GUILLEN, ARTURO 1994. Bloques regionales y globalización de la economía. (En línea). <<<http://www.wikiklearning.com>>> [Consulta: 16 Junio 2006]

Parlamento Latinoamericano. Estudio sobre el nivel actual del Proceso de Integración Latinoamericana. Mayo-2001. (En línea). <<<http://ucla.edu/ve/dac/integración.htm>>> [Consulta: 18 Junio 2006]

SECRETARIA PERMANENTE DEL SELA. La integración Latinoamericana y Caribeña. (En línea). <<[http://www.sela.org/public\\_html](http://www.sela.org/public_html)>> [Consulta: 22 Junio 2006]

RIVAS EDUARDO. ALCA, MERCOSUR y el futuro de la integración latinoamericana. (En línea). <<<http://www.riseu.net/uys/rivas.html>>> [Consulta: 25 Junio 2006]

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Secretaria General de la Comunidad Andina de Naciones. (En línea). <<<http://www.americaeconomica.com/zonas/can.htm>>>. [Consulta: 28 Junio 2006]

MERCOSUR. Secretaria del MERCOSUR. (En línea). <<<http://mercosur.int/msweb.htm>>> [Consulta: 29 Junio 2006]

MERCOSUR. Consejo del MERCOSUR. (En línea). <<<http://mercosur.int/msweb.htm>>> [Consulta: 29 Junio 2006]

ZAMORA AUGUSTO. Unión Europea-Latinoamérica ¿Vidas paralelas? (En línea). <<<http://www.elnuevodiario.com/opinion/opinion2.htm>>> [Consulta: 01 Julio 2006]

CELARE. Cumbres UE-ALC. (En línea) <<<http://www.celare.cl/cms/content/view/18/42>>> [Consulta: 06 Julio 2006]

VACHINO, JUAN MARIO. Hacia la segunda Cumbre Unión Europea- América Latina y El Caribe. (En línea) <<[http://www.sela.org/public\\_html](http://www.sela.org/public_html)>> [Consulta: 07 Julio 2006]



CUARTA CUMBRE BIRREGIONAL UE-ALC. Declaración de Viena. (En línea). <<[http://www.redclara.net/doc/lisbon2006/declaracion\\_viena2006.pdf](http://www.redclara.net/doc/lisbon2006/declaracion_viena2006.pdf) [Consulta: 08 Julio 2006]

SIECA. Integración Centroamericana. (En línea) <<<http://www.sieca.org.gt>>> [Consulta: 08 Julio 2006]

CARICOM. Órganos del CARICOM. (En línea) <<<http://www.sice.oas.org/trade.asp>>> [Consulta: 09 Julio 2006]

INFORMES DE LA UNIÓN EUROPEA. Hacia una constitución para Europa. (En línea) <<[http://www.europa.eu/indes\\_es.htm](http://www.europa.eu/indes_es.htm)>> [Consulta: 09 Julio 2006]

IGLESIAS ENRIQUE. El futuro de América Latina y El caribe y sus ideales. (En línea). <<<http://www.ciberamerica.org/ciberamerica/publicaciones.>>> [Consulta: 10 Julio 2006]

#### **4- Documentos y publicaciones oficiales:**

Acuerdo de Cartagena. Historia Documental del Acuerdo de Cartagena.

Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento. En historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Editado por la Junta del Acuerdo.

Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural. En historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Editado por la Junta del Acuerdo.

Declaración de los Presidentes de América. Historia Documental del Acuerdo de Cartagena.

Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común. Marzo de 1991.

Tratado de Montevideo de 1980

Tratado de Roma de 1957

Tratado de Maastricht de 1992

Tratado de Ámsterdam 1997

Tratado de Niza de 2001

Cumbres Birregionales entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe. Río de Janeiro(1999); Madrid (2002); Guadalajara (2004); Viena (2006).

## GLOSARIO DE TÉRMINOS DE LA UNIÓN EUROPEA

**Acervo comunitario:** Básicamente significa "la UE tal como es", es decir, los derechos y obligaciones compartidos por los países de la UE. El acervo incluye todos los tratados y leyes de la UE, declaraciones y resoluciones, acuerdos internacionales y sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia. También incluye las medidas que los Gobiernos de la UE toman conjuntamente en el campo de justicia e interior y en la Política Exterior y de Seguridad Común. "Aceptar el acervo" significa por lo tanto adaptarse a la UE tal como es. Los países candidatos tienen que aceptar el acervo antes de poder entrar a formar parte de la UE y trasladar a su legislación nacional las leyes de la UE.

**AELC:** Siglas de la Asociación Europea de Libre Comercio, organización fundada en 1960 para promover el libre comercio de mercancías entre sus Estados miembros, que originariamente eran Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Finlandia se unió en 1961, Islandia en 1970 y Liechtenstein en 1991. En 1973 el Reino Unido y Dinamarca abandonaron la AELC y entraron a formar parte de la CEE (véase). Fueron seguidos por Portugal, en 1986, y por

Austria, Finlandia y Suecia en 1995. Hoy los miembros de la AELC son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

**Ampliación:** En los años 50 la UE comenzó con sólo seis Estados miembros pero ahora cuenta con 27. El aumento del número de miembros de la UE es conocido como "ampliación" y ha sucedido varias veces.

Años 50 Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos

1973 Dinamarca, Irlanda y Reino Unido

1981 Grecia

1986 España y Portugal

1995 Austria, Finlandia y Suecia

2004 Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

2007 Bulgaria y Rumania

**CE:** Siglas correspondientes a "Comunidad Europea" o "Comisión Europea".

**Comunidad Europea:** Actual denominación de lo que se llamó originalmente "Comunidad Económica Europea" (CEE).

**Comisión Europea:** Institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la UE en conjunto. Propone legislación, políticas y programas de acción y es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento y del Consejo.

**CEE:** Siglas de Comunidad Económica Europea, una de las tres Comunidades Europeas (véase), creada en 1957 para lograr la integración económica en Europa y que estaba formada originalmente por seis Estados miembros: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. En 1993, al entrar en vigor el Tratado de Maastricht, pasó a denominarse "Comunidad Europea" (CE) y forma la base de la actual Unión Europea.

**CIG:** Véase "Conferencia Intergubernamental".

**Cláusula de aplazamiento:** A veces, cuando los líderes de la UE discuten un documento jurídico importante tal como un nuevo tratado, no pueden alcanzar un acuerdo sobre un problema particular y deciden volver a abordar este tema posteriormente. Su decisión se oficializa por escrito y se incluye como cláusula en el texto legal que están discutiendo. Este tipo de cláusula es a veces conocida como "cláusula de aplazamiento".

**Cohesión:** Literalmente significa "mantenerse unidos". La expresión "promover la cohesión social" quiere decir que la UE intenta garantizar que todos tengamos un sitio en la sociedad, por ejemplo mediante la lucha contra la pobreza, el paro y la discriminación. El presupuesto de la UE incluye una parte denominada "Fondo de Cohesión", que se usa para financiar proyectos que contribuyen a que la UE "se mantenga unida".

**Comitología:** Debería denominarse más correctamente "procedimiento de comité" y se refiere a un proceso en que la Comisión, al aplicar la legislación de la UE, tiene que consultar a comités consultivos especiales compuestos por expertos nacionales.

**Comunidades Europeas:** En los años 50 seis países europeos decidieron poner en común sus recursos económicos y crear un sistema decisorio común en temas económicos. Para ello constituyeron tres organizaciones:

- la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA),
- la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM),
- la Comunidad Económica Europea (CEE).

Estas tres Comunidades (colectivamente denominadas "Comunidades Europeas") formaron la base de lo que es hoy la Unión Europea. De las tres, la más importante fue la CEE, posteriormente rebautizada como "Comunidad Europea" (CE).

En la CE las decisiones se toman utilizando el "método comunitario", en el que participan las instituciones de la UE. Esto afecta a todas las actividades de la UE, excepto a los ámbitos que dependen simplemente de acuerdos entre los gobiernos.

**Conferencia Intergubernamental (CIG):** Conferencia en que los gobiernos de los Estados miembros de la UE se reúnen para modificar los tratados de la Unión. La del 2003 desembocó en la firma, en el año 2004, de la Constitución.

**Consejo:** Existen tres organizaciones europeas distintas que utilizan la palabra "Consejo" para denominarse:

**Consejo Europeo:** Consiste en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno (es decir, los presidentes y primeros ministros) de todos los países de la UE, más el Presidente de la Comisión Europea. El Consejo Europeo se reúne, en principio, cuatro veces al año para acordar la política general de la UE y revisar los avances. Es la máxima instancia política en la Unión, por lo que sus reuniones se denominan a menudo "cumbres".

**Consejo de la Unión Europea:** Antes conocido como Consejo de Ministros, esta institución reúne a ministros de los Gobiernos de todos los países de la UE que se encuentran regularmente para tomar decisiones detalladas y aprobar leyes europeas.

**Consejo de Europa:** No es una institución de la UE sino una organización intergubernamental con sede en Estrasburgo y cuyo fin consiste en proteger los derechos humanos, promover la diversidad cultural de Europa y combatir problemas sociales tales como la xenofobia y la intolerancia. Fue creado en 1949 y una de sus primeras realizaciones fue elaborar el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Para permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos conforme a dicho Convenio creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

**Constitución de la UE:** Actualmente la UE se basa en cuatro tratados fundamentales que fijan sus normas de actuación. Estos tratados son grandes y complejos y los líderes de la UE quieren reemplazarlos por un documento único, más corto y simple, que detalle los fines y objetivos de la UE y especifique claramente el papel de cada cual. Este nuevo documento (conocido técnicamente como "Tratado constitucional") será similar a la constitución de un país, aunque la UE no es ni aspira a ser un solo país. El texto de esta nueva Constitución de la UE fue acordado en junio de 2004 y firmado por todos los gobiernos de los Estados miembros en octubre de 2004. Está previsto que entre en vigor en el año 2006 pero antes deberá ser ratificada por todos los parlamentos nacionales y, en algunos países, ser aprobada mediante referéndum.

**Convención:** Este término tiene diversos significados pero en el contexto de la UE se refiere a un grupo de personas que representa a las instituciones de la UE, los Gobiernos nacionales y los parlamentos y que se reúne para elaborar un documento importante. Tal tipo de convenciones se reunieron para elaborar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el proyecto de Constitución de la UE (véase Convención sobre el futuro de Europa).

**Convención sobre el futuro de Europa:** La Convención Europea (también conocida como "Convención sobre el futuro de Europa") comenzó sus sesiones en diciembre del 2001. Estaba formada por 105 miembros en representación de los presidentes o primeros ministros de los Estados miembros de la UE y los países candidatos, sus parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Su Presidente era el ex-presidente francés Valéry Giscard d'Estaing. Su objetivo consistía en elaborar un nuevo Tratado que estableciera reglas claras para gestionar la Unión Europea tras la ampliación, es decir, una constitución para la UE (véase). La Convención finalizó sus tareas el 10 de julio del 2003.

**Cooperación reforzada:** Acuerdo por el que un grupo de países de la UE (por lo menos 8) puede trabajar conjuntamente en un ámbito particular incluso si los otros países no son capaces de unirse en esa fase o no están dispuestos a hacerlo. Sin embargo, los que quedan fuera pueden incorporarse más tarde si así lo desean.

**Criterios de Copenhague:** En junio de 1993 los líderes de la UE se encontraron en Copenhague y establecieron tres criterios que todo país candidato debería cumplir antes de poder entrar a formar parte de la Unión Europea. Primero, tener instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto de las minorías. Segundo, una economía de mercado que funcione. Tercero, asumir todo el "acervo" (véase) y apoyar los objetivos de la Unión. Además, debe contar con una administración capaz de aplicar y gestionar la legislación de la UE en la práctica. La UE se reserva el derecho de decidir cuándo un país candidato cumple estos criterios y cuándo está dispuesta a aceptar al nuevo miembro.

**Criterios de Maastricht:** Son 5 y sirven para determinar si un país de la UE está listo para adoptar el euro. Se trata de:

- Estabilidad de precios: La tasa de inflación no debe ser superior al 1,5% de la correspondiente a los 3 países de la UE con el nivel más bajo durante el año anterior;
- Déficit público: Como norma general debe estar por debajo del 3% del producto interior bruto (PIB);
- Deuda: La deuda pública no debe sobrepasar el 60% del PIB, pero un país con un nivel superior todavía puede adoptar el euro si su nivel de deuda baja de forma sostenida;
- Tipos de interés: El tipo a largo plazo no debe superar en más dos puntos al registrado en los 3 países de la UE con menor inflación durante el año anterior;
- Estabilidad monetaria: El tipo de cambio de la divisa nacional debe haberse ceñido durante 2 años a unos márgenes de fluctuación preestablecidos.

Estos criterios fueron establecidos en el Tratado de Maastricht, de ahí su nombre.

**Cuatro libertades:** Una de las grandes realizaciones de la UE ha sido crear un área sin fronteras en la que las personas, mercancías, servicios y capitales pueden moverse libremente. Esta cuádruple libertad de movimiento se denomina a veces "las cuatro libertades".

**Cumbre:** Las reuniones del Consejo Europeo (véase) se denominan a veces "cumbres europeas" o "cumbres de la UE" porque reúnen a los jefes de Estado o de gobierno de la UE. Algunos países están representados por su primer ministro, otros por su presidente y otros por ambos, según lo estipule su constitución respectiva.

**Déficit democrático:** Se dice a menudo que el sistema de toma de decisiones de la UE está demasiado alejado del ciudadano, que no puede comprender sus complejidades y sus difíciles textos legales. La UE intenta superar este "déficit democrático" a través de una legislación más simple y una mejor información pública, y dando a las organizaciones sociales (véase) un mayor peso en la formulación de normas, aunque los ciudadanos ya están representados en la toma de decisiones a través del Parlamento Europeo.

**Diálogo con la sociedad:** Se refiere a la consulta que la Comisión Europea realiza a la sociedad en sentido amplio cuando prepara sus propuestas legislativas. Es un concepto más amplio que el de diálogo social.

**Diálogo social:** Significa la discusión, negociación y acción conjunta entre las organizaciones sociales y las discusiones entre estas organizaciones y las instituciones de la UE.

**EEE:** Siglas de Espacio Económico Europeo, es decir, el formado por la Unión Europea y todos los países de la AELC (véase) excepto Suiza. El Acuerdo EEE, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, permite que Islandia, Liechtenstein y Noruega disfruten de los beneficios del mercado único de la UE sin los privilegios y responsabilidades completos derivados de la pertenencia a la Unión.

**Erasmus:** En realidad no forma parte de la jerga sino que es un programa educativo apoyado por la UE y puesto en marcha en 1987 que utiliza el nombre del gran sabio renacentista. Gracias a él hasta el 2007 un total de 2 millones de jóvenes europeos habrán podido estudiar en otro país de la UE. Desde el 2004 un nuevo programa, Erasmus Mundus, invertirá más de 40 millones de euros anuales para promover cursos de postgrado ofrecidos por consorcios formado por al menos 3 universidades de 3 países europeos diferentes. Estos cursos estarán abiertos a estudiantes de cualquier país.

**Estrategia de Lisboa:** Para competir con otras potencias mundiales la UE necesita una economía eficaz y moderna. En la reunión de Lisboa de marzo del 2000 los líderes políticos de la UE se fijaron un nuevo objetivo: convertir en una década a la Unión en "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social".

Los líderes de la UE también acordaron una estrategia detallada para lograr este objetivo, la "Estrategia de Lisboa", que se refiere a asuntos tales como investigación, educación, formación, acceso a internet y comercio en línea y también se ocupa de la reforma de los sistemas de protección social europeos, que deben ser viables para poder ser disfrutados por las generaciones futuras. Cada primavera el Consejo Europeo se reúne para revisar el avance en la ejecución de la estrategia.

**Europa de dos velocidades:** Se refiere a la posibilidad teórica de que, en el futuro, un "núcleo duro" de Estados miembros de la UE pueda decidir avanzar más rápidamente que otros en el camino de la integración europea (véase). Ahora es ya posible que un grupo de países trabaje de forma más estrecha mediante un mecanismo conocido como "cooperación reforzada".



**Federalismo:** Por lo general esta palabra se refiere a cualquier sistema de gobierno en que varios Estados forman una unidad pero siguen siendo independientes en sus asuntos internos. A los partidarios de este sistema se les denomina a menudo "federalistas".

Varios países del mundo (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Suiza, etc.) tienen niveles de gobierno federales en que se deciden determinados asuntos (como la política exterior) mientras que otros son decididos por los Estados Federados. Sin embargo el modelo difiere entre países.

La UE no se basa en ninguno de estos modelos ya que no constituye una federación sino una forma única de unión en que los Estados miembros siguen siendo naciones independientes y soberanas que comparten al mismo tiempo su soberanía en muchos ámbitos de interés común. Esto les da una fuerza e influencia colectivas en la escena mundial que ninguno de ellos tendría individualmente.

**Integración:** Significa simplemente asegurarse de la incorporación de un problema para que sea tenido en cuenta en todas las políticas de la UE. Por ejemplo, toda decisión política de la UE debe tener en cuenta sus implicaciones ambientales; es decir, los aspectos ambientales han sido "integrados".

**Integración europea:** Búsqueda de la unidad entre países y pueblos europeos. Dentro de la Unión significa que los países reúnen sus recursos y toman conjuntamente muchas decisiones a través de la interacción entre instituciones (Parlamento, Consejo, Comisión, etc.).

**Intergubernamental:** Literalmente significa "entre gobiernos". En la UE algunas materias (como seguridad y defensa) se deciden simplemente mediante un acuerdo intergubernamental (es decir, entre los gobiernos de los países de la UE) y no por el "método comunitario". Estas decisiones intergubernamentales se toman durante las reuniones de ministros en el Consejo de la Unión Europea, o al nivel superior de primeros ministros y presidentes de los países de la UE, reunidos en Consejo Europeo.

**Interlocutores sociales:** Término que se refiere a los dos estamentos de la industria: empresarios y trabajadores. En la UE los interlocutores están representados por 3 grandes organizaciones:

- Confederación Europea de Sindicatos (CES), que representa a los trabajadores;
- Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE), que representa a los empresarios del sector privado;
- Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP), que representa a los empresarios del sector público.

La Comisión Europea les consulta al preparar sus propuestas de legislación social y empleo.

**Mercado común:** Cuando la CEE (véase) fue fundada en 1957, se basaba en un mercado común, es decir, en la idea de que las personas, bienes y servicios deberían poder moverse libremente entre los Estados miembros como si se tratara de un único país, sin controles en las fronteras y sin pagar derechos de aduana. Sin embargo, lograr esto llevó cierto tiempo y los derechos de aduana entre países de la CEE no se suprimieron completamente hasta el 1 de julio 1968. Otros obstáculos al comercio también resistieron mucho tiempo y no fue hasta finales de 1992 cuando el "mercado único" (como fue denominado) tomó cuerpo.

**Organizaciones sociales:** Denominación colectiva de toda clase de organizaciones y asociaciones no dependientes del Estado y que representan a profesiones, grupos de interés o estamentos de la sociedad. Incluye, por ejemplo, a sindicatos, asociaciones patronales, asociaciones medioambientales y grupos que representan a mujeres, agricultores, discapacitados, etc. Puesto que estas organizaciones tienen mucha experiencia en ámbitos particulares y participan en la ejecución y supervisión de las políticas de la Unión, la UE las consulta regularmente y quiere hacerlas participar más en la formulación de las políticas europeas.

**Padres fundadores:** En los años posteriores a la II Guerra Mundial, personas como Jean Monnet y Robert Schuman soñaron con la unión de los pueblos de Europa en una paz duradera y fraterna. Durante los siguientes 50 años la UE fue construida y su sueño se hizo realidad. Por ello se les llama los "padres fundadores" de la Unión Europea.

**País adherente:** País candidato que cumple los criterios de Copenhague y ha concluido las negociaciones para entrar en la Unión Europea.

**País aspirante:** País que ha solicitado entrar a formar parte de la Unión Europea y cuya solicitud ha sido aceptada oficialmente. Antes de que un país aspirante pueda entrar a formar parte de la UE debe cumplir los "Criterios de Copenhague".

**País candidato:** País que ha solicitado entrar a formar parte de la Unión Europea. Una vez aceptada oficialmente su solicitud se convierte en país adherente (véase).

**País Schengen (= zona Schengen):** En 1985 cinco países de la UE (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) acordaron no efectuar controles de las personas que se desplazaban entre ellos. Así se creó un territorio sin fronteras interiores que se conoció como zona Schengen (Schengen es el pueblo de Luxemburgo donde se firmó el Acuerdo).

Los países Schengen introdujeron una política común de visados para toda la zona y acordaron establecer controles efectivos en sus fronteras exteriores. Los controles en las fronteras interiores pueden llevarse a cabo por un tiempo limitado si el orden público o la seguridad nacional lo hacen necesario.

Poco a poco se ha ampliado la zona Schengen para incluir a todos los países de la UE más Islandia y Noruega y el Acuerdo se ha convertido en parte integrante de los tratados de la UE. Sin embargo, los 10 países que ingresaron en la UE en el 2004 aún no participan plenamente en Schengen. Además, Irlanda y el Reino Unido no participan en los acuerdos sobre controles fronterizos y visados.

Los ciudadanos de la zona Schengen no precisan visados para viajar por ella. Un visado para entrar en cualquier país Schengen permite automáticamente viajar libremente por la zona Schengen, excepto a Irlanda y el Reino Unido.

**Pilares de la UE:** La Unión Europea toma decisiones en tres ámbitos políticos distintos, también conocidos como los tres "pilares":

- Primer pilar: Es el ámbito comunitario y cubre la mayoría de las políticas comunes, donde las decisiones son tomadas por el método comunitario, con la participación de la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

- Segundo pilar: Política Exterior y de Seguridad Común, en donde las decisiones son tomadas por el Consejo solamente.

- Tercer pilar: Policía y cooperación judicial en materia penal, en donde el Consejo toma las decisiones.

En el primer pilar el Consejo toma normalmente las decisiones por "mayoría cualificada". En los otros pilares, la decisión del Consejo tiene que ser unánime por lo que puede ser bloqueada por el veto de cualquier país. Si el Consejo así lo decide, puede utilizar el "puente comunitario" para transferir determinados asuntos del tercer al primer pilar.

**Reforma de la PAC:** La Política Agrícola Común (PAC) se introdujo en 1960 para garantizar que Europa tuviera un suministro seguro de alimentos a precios asequibles. Pero se convirtió en víctima de su propio éxito, generando excedentes indeseados de algunos productos como carne de ternera, cebada, leche y vino. Asimismo, las subvenciones pagadas a los agricultores europeos distorsionaban el comercio mundial. Por ello la Comisión Europea comenzó a revisar la PAC en 1999. La UE acordó otras reformas en el 2003, poniendo énfasis en la producción agrícola de alta calidad y en una ganadería respetuosa de los animales que proteja el medio ambiente y preserve el campo. La UE tiene previsto recortar las subvenciones directas a los agricultores, con el fin de recuperar el equilibrio entre los mercados agrícolas de la UE y los del mundo en desarrollo.

**Subsidiariedad:** El "principio de subsidiariedad" significa que las decisiones de la UE deben tomarse tan próximas al ciudadano como sea posible. Es decir, la Unión no adopta medidas (excepto en asuntos para los cuales es la única responsable) a menos que ello resulte más eficaz que la adopción de medidas a nivel nacional, regional o local.

**Supranacional:** Significa literalmente "por encima de los gobiernos nacionales", lo que le distingue de "intergubernamental", que significa "entre gobiernos". Muchas decisiones de la UE se toman a nivel supranacional, ya que en ellas participan las instituciones de la UE, a las que los Estados miembros han delegado determinados poderes decisorios. No debe confundirse con "transnacional".