

DESDE LA CRISIS

UNA MIRADA DE FUTURO
A LAS RELACIONES
AMÉRICA LATINA-EUROPA

DORIS OSTERLOF, EDITORA

. 337 Osterlof Obregón, Doris
O85d Desde la crisis: una mirada a las relaciones
 América Latina - Europa / Doris Osterlof Obregón.
 -- 1a ed. -- San José, Costa Rica: Lara Segura &
 Asociados, 2009
 244 p. ; 15 x 22 cm.

ISBN: 978-9968-930-27-7

1. ECONOMÍA - AMÉRICA LATINA - EUROPA.
2. RELACIONES INTERNACIONALES. I. Título.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de la Fundación Carolina.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de los patrocinadores.

Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)
Unidad de Coordinación FLACSO ARGENTINA
PROGRAMA LATN/EUROPA
Ayacucho 551, C1026 AAC
Buenos Aires, Argentina
Tel: (+ 54 11) 5238-9300
Sitio web: www.latn.org.ar

Diseñado e impreso: Lara Segura S.A. Noviembre, 2009 (2255-0816)

Índice

PRESENTACION	5
Doris Osterlof	
EUROPA Y AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS	15
Enrique V. Iglesias	
SECCION I:	
La recesión mundial: impactos y medidas para Europa y para América Latina	23
La Crisis económica mundial: La perspectiva Latinoamericana	25
José Luis Machinea	
Las relaciones de la Unión Europea con América Latina en el marco de la crisis: reflexionando a partir de una selección de hechos	43
Ramón Torrent	
La recesión mundial: impactos y medidas para Europa y para América Latina: La perspectiva de España	69
José Antonio Alonso	
Brasil: de la crisis a la superación de los desafíos estructurales	85
Pedro da Motta Veiga	
SECCION II:	
Más allá de los Acuerdos de Asociación ante los retos de la pobreza y la desigualdad	93
Valor Estratégico de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea y América Latina.....	95
Tomás Abadía	
Más allá de los Acuerdos de Asociación: Mirando hacia el futuro: como avanzar hacia una relación en pro del desarrollo	101
José Antonio Sanahuja	

El después de los Acuerdos de Asociación para Centroamérica ...	127
Doris Osterlof	
Acuerdo de Asociación CAN-UE e integración regional.....	137
Alan Fairlie Reinoso	
SECCION III:	
La innovación y el desarrollo: ventajas y oportunidades frente a la crisis	161
La innovación y el desarrollo: un desafío para la Cooperación Iberoamericana	163
José María Vera	
Brecha digital, innovación y desarrollo	171
Juan Manuel Villasuso	
TIC y la cooperación para el desarrollo y el manejo de la brecha digital desde la perspectiva de España	183
Ana Moreno	
SECCION IV:	
La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades	195
Una gobernabilidad democrática para la inclusión social: una breve introducción	197
María Salvadora Ortiz	
La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades: Desde la perspectiva de América Latina en función de su relación con la Unión Europea	201
Fernando Carrillo-Flórez	
Democratización y burocratización en América Latina: Una visión desde Europa	219
Manuel Alcántara Sáez	
La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades: Entre Europa y los Estados Unidos: América Latina	229
Alfredo Valladão	
RELACIÓN DE AUTORES	239

PRESENTACION

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea se enfrentan a grandes retos, producto de sus propias condiciones internas y del contexto internacional, especialmente afectado por la crisis económica mundial. Ello acontece en momentos en que la Unión Europea aspira conducir su relación con los latinoamericanos hacia una “*asociación estratégica birregional*”. Para lo cual, han tenido un lugar preferencial las negociaciones de acuerdos de asociación, buscando que se constituyan en piedras angulares de las relaciones entre ambas regiones. Aunque, la agenda de intereses es de mayor magnitud.

Actualmente se encuentran en proceso de negociación los acuerdos de asociación con Centroamérica y con los países de la Comunidad Andina. Tanto la Comisión Europea como sus contrapartes latinoamericanas esperan finalizarlas a tiempo para que los acuerdos se suscriban en la VI Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en España, en mayo del 2010. Los acuerdos que se espera concluir son con países con los cuales la Unión Europea (UE) tiene grandes asimetrías. Actualmente, tiene en vigor uno con México y otro con Chile. Desde hace diez años, está negociando otro con MERCOSUR. Mientras, Brasil y Argentina, a nivel bilateral, son socios claves para los europeos, con intereses comunes que no necesariamente estarían circunscritos a un acuerdo de asociación.

Por lo tanto, la construcción de la “*asociación estratégica birregional*” se debe ver desde una óptica de mayor magnitud, entendiendo que la heterogeneidad latinoamericana tampoco permite una estrategia homogénea. Por lo que, invariablemente hay tratamientos subregionales y bilaterales. Aunque esto no implica que no haya elementos comunes de interés para todos los países como para elaborar un enfoque estratégico para la región, sin perjuicio de la posterior adaptación de los instrumentos y los enfoques según país o subregión; como puede ser en temas como la cohesión social y la reducción de la pobreza y las desigualdades, la innovación y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo productivo, el desarrollo social, y el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia, entre otros.

En función de lo anteriormente citado, se requiere un análisis mayor sobre la agenda birregional y sobre la construcción y desarrollo de la misma. La profundización de las relaciones, en particular, cuando se suscriban los nuevos acuerdos de asociación, implica una mayor presión para dar contenido y concreción a los temas que puedan ser parte de esta agenda, en especial por las asimetrías entre estos países y la UE. Para ello, se requiere promover un mayor grado de investigación y de proposición que contribuya en la definición y toma de decisiones políticas y en el diálogo entre las partes. Entonces, la agenda debe reconocer las asimetrías en cuanto al nivel de desarrollo, el grado de vulnerabilidad de algunos países, y la contribución europea y la latinoamericana en una relación que avanza cada vez más hacia compromisos recíprocos.

*La Red Latinoamericana de Política Comercio (LATN)
y la agenda birregional europea/latinoamericana*

La Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) está impulsando que intelectuales y académicos latinoamericanos y europeos contribuyan con su análisis y propuesta al desarrollo de una agenda que promueva acciones concretas y facilite el diálogo entre los actores políticos, institucionales y de la sociedad civil de ambas regiones.

LATN es una red de investigación independiente e interdisciplinaria que se inició en 1998 con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. LATN cuenta con más de 180 miembros y 70 instituciones vinculadas a nivel latinoamericano.

En su visión, LATN se ha consolidado como una destacada red de conocimiento dotada de una perspectiva de economía política desde la cual se analizan temas como desarrollo, comercio y crecimiento inclusivo. LATN busca generar conocimiento, catalizar información basada en la evidencia empírica y promover el diálogo y la propuesta entre autoridades gubernamentales, académicos, intelectuales, y representantes de la sociedad civil, en aras de ampliar el proceso de toma de decisiones hacia políticas públicas inclusivas. Para ello, cuenta con un trabajo que desempeña en toda la región latinoamericana en su conjunto y a través de tres Nodos para MERCOSUR, para la Comunidad Andina y para América Central.

Actualmente, LATN está desarrollando una agenda basada en la relación comercio, pobreza y desigualdades, en particular, de cara a los efectos y medidas a tomar en el contexto de un escenario volátil y de las crecientes tensiones distributivas generadas por la globalización y profundizadas por la recesión internacional, que con diferentes grados está afectando la economía real, dando lugar a consecuencias directas en los objetivos de desarrollo de todos los países latinoamericanos.

Propiamente en lo que respecta a Europa, siguiendo sus líneas de acción, y como parte de su agenda de trabajo, está desarrollando el **“Programa 2009-2012: Unión Europea y América Latina: Una Alianza para el desarrollo”** (Programa LATN/Europa 2009-2012), en el cual, se trabaja en cinco áreas prioritarias: 1. El desarrollo de la cohesión social sobre la base de la alianza bi-regional; 2. El avance de la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento de desarrollo social; 3. La cooperación interregional para la reducción de la pobreza y las desigualdades; 4. La contribución europea al desarrollo de la integración regional ; 5. La seguridad alimentaria como prioridad de la alianza bi-regional.

Taller “Las relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”

El Programa LATN/Europa fue inaugurado con el taller de trabajo *“Las relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”*, en el cual participaron académicos, intelectuales y representantes institucionales de ambas regiones, con el objeto de analizar las relaciones entre América Latina y Europa en el contexto actual.

El Taller se llevó a cabo los días 25 y 26 de mayo del 2009, y fue apoyado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en cuya sede en Madrid tuvo lugar. Así mismo, fue apoyado por OBREAL (Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina), la Fundación Carolina y la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

La metodología que se siguió se basó en cuatro debates, con intervenciones que provocaron la discusión analítica y propositiva entre los participantes. El primer debate se centró en la crisis económica mundial, sus impactos y las medidas que se han tomado tanto en Eu-

ropa como en América Latina. El segundo debate se refirió a cómo ir más allá de los acuerdos de asociación ante los retos de la pobreza y la desigualdad.

El tercer debate trató sobre innovación y desarrollo, presentándose aportes desde la perspectiva europea y la latinoamericana, conjuntamente con la iberoamericana. El tema de innovación y conocimiento fue establecido como el tópico central de la Cumbre Iberoamericana (30 de noviembre y 1 de diciembre del 2009). Asimismo, es un tema focal de la Cumbre UE/ALC a llevarse a cabo en mayo del 2010, en España.

En el cuarto y último debate se discutió sobre la cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades, que ha sido y sigue siendo un tema central de la agenda birregional latino/europea.

Entre las instituciones que participaron en el Taller se encuentra la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL), la Fundación Carolina, la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, y el Instituto de Estudios Políticos de París.

Así mismo, el Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB), la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), la Fundación Real Instituto ELCANO, la Universidad de Alcalá de Henares (tanto la Cátedra Raúl Prebisch del Instituto de Estudios Latinoamericanos como el Centro de Estudios Europeos), la Universidad de Burgos, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Granada, la Universidad de Salamanca, la Universidad Politécnica de Madrid, la Escuela Andaluza de Economía Social, el Centro Extremeño Estudios y Cooperación con Iberoamérica, entre otros.

A ellos se sumaron los representantes de la Red LATN, Juan Manuel Villasuso, Coordinador del Nodo Centroamericano, Pedro da Motta, Coordinador del Nodo MERCOSUR, y Doris Osterlof, Coordinadora del Programa LATN/Europa. Estaba previsto, además que participara Alan Fairlie, Coordinador del Nodo Andino, quien lamentablemente tuvo un inconveniente que le impidió acudir a Madrid, pero no por ello, dejó de contribuir con el debate con la presentación escrita de su ponencia, la cual se incluye en esta publicación.

Esta publicación "Desde la crisis: una mirada de futuro a las relaciones América Latina-Europa"

Tiene por objetivo dar a conocer las ponencias que se expusieron en el Taller, todas de un nivel altísimo. La conferencia inaugural del Taller estuvo a cargo del Secretario General Iberoamericano, Dr. Enrique Iglesias, quien se focaliza en el tema "Europa y América Latina en el Contexto de la Crisis". Don Enrique expresa que "la tarea de LATN de agrupar intelectuales y académicos para pensar en los problemas económicos y sociales y políticos que vive la humanidad, es particularmente oportuno".

El Dr. Iglesias señala que se está en presencia de un cambio muy importante en las formas con que se ha venido concibiendo el crecimiento económico en los últimos años y ese cuestionamiento tiene que ver con ciertos principios o formas de ver la realidad económica y social que, ciertamente, se están moviendo con mucha rapidez. Expresó, que hoy en día, se están cuestionando muchísimas cosas que parecían elementos estables. De manera que el tema no es solo el interés que normalmente tiene el debatir los problemas de mediano y largo plazo en un ambiente intelectual y académico, sino que eso es mucho más urgente y necesario, dada la particular coyuntura en que nos estamos moviendo y la necesidad de pensar un poco para dónde va este mundo, cuáles son las cosas que se quedan en pie y cuáles aquellas que habrá que cambiar.

Las ponencias de los expositores del Taller se presentan en esta publicación bajo cuatro secciones en las que se agrupan las visiones expuestas de acuerdo al orden analítico que se siguió durante el mismo.

La Sección I se centra en las ponencias relativas al análisis de la crisis económica mundial, sus impactos y las medidas que se han tomado

tanto en Europa como en América Latina. Se contó con cuatro presentaciones de muy alto nivel. El Dr. José Luis Machinea, Director de la Cátedra Raúl Prebisch, del Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), de la Universidad de Alcalá de Henares, reflexiona sobre “La crisis económica mundial: desde la perspectiva latinoamericana”.

El Dr. Ramón Torrent, Coordinador del Observatorio de las Relaciones Unión Europea y América Latina (OBREAL), se refiere a “Las relaciones de la Unión Europea con América Latina en el marco de la crisis: reflexionando a partir de una selección de hechos”.

El Dr. José Antonio Alonso, Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), analiza “La recesión mundial: hechos, impactos y medidas para Europa y para América Latina: la perspectiva desde España”. Y, el Dr. Pedro da Motta, Coordinador del Nodo del MERCOSUR de la Red LATN, trata sobre “Brasil: de la crisis a la superación de los desafíos estructurales”.

La Sección II versa sobre cómo ir más allá de los acuerdos de asociación ante los retos de la pobreza y la desigualdad. Para lo cual, se consideró fundamental contar con cuatro visiones, dos europeas y dos latinoamericanas. La primera ponencia es el del Dr. Tomás Abadía, Administrador Principal de la Comisión Europea, Encargado de Relaciones Internacionales con Estados Unidos y Canadá, quién expone sobre el “Valor estratégico de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea y América Latina”.

Le siguen, las ponencias del Dr. José Antonio Sanahuja, Director, Departamento de Desarrollo y Cooperación, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), “Más allá de los Acuerdos de Asociación: Mirando hacia el futuro: como avanzar hacia una relación en pro del desarrollo”; de la Máster Doris Osterlof, Coordinadora del Programa LATN/Europa, “El después de los Acuerdos de Asociación para Centroamérica”, y la del Máster Alan Fairlie, Coordinador del Nodo Andino de LATN, “Acuerdo de Asociación CAN-UE e integración regional”.

10 En cuanto a la Sección III, se centra el análisis en un tema vital para el desarrollo de los países, y de interés común para europeos y latinoamericanos, “La innovación y el desarrollo: ventajas y oportunidades frente a la crisis”. Tres ponencias se presentan en esta sección.

La primera es del Dr. José María Vera, Director de Planificación, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), quien se refiere a “La innovación y el desarrollo: un desafío para la cooperación Iberoamericana”. La segunda es del Máster Juan Manuel Villasuso, Coordinador del Nodo para Centroamérica de LATN y Director Director del Programa de la Sociedad del Conocimiento de la Universidad de Costa Rica, sobre la “Brecha digital, innovación y desarrollo”. Por último, la Dra. Ana Moreno, Profesora de la Universidad Politécnica de Madrid, presenta la ponencia sobre “TICs y la cooperación para el desarrollo y el manejo de la brecha digital desde la perspectiva de España”.

La Sección IV y última del libro, trata sobre la cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades. Esta sección cuenta con una presentación que busca posicionar el tema en la agenda birregional, “Una gobernabilidad democrática para la inclusión social: una breve introducción”, de la Dra. María Salvadora Ortiz, Ex Embajadora de Costa Rica ante la Unión Europea y actualmente Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

La sección contiene tres destacadas ponencias. El Dr. Fernando Carrillo-Florez, Asesor Principal, Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Europa, se refiere a “La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades: Desde la perspectiva de América Latina en función de su relación con la Unión Europea”.

Posteriormente, el Dr. Manuel Alcántara, Vicerrector de Relaciones Internacionales y de Cooperación, de la Universidad de Salamanca, presenta la ponencia “Democratización y burocratización en América Latina: Una visión desde Europa”. Le sigue la ponencia del Dr. Alfredo Valladao, Director de la Cátedra MERCOSUR de Sciences Po, Institut d’Etudes Politiques de París, quien se refiere a “La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades: Entre Europa y los Estados Unidos: América Latina”.

| *En agradecimiento...*

Es necesario y obligado de nuestra parte agradecer todo el apoyo que se recibió para la realización tanto del Taller como para esta publicación.

Respecto al Taller, nuestro reconocimiento a la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) por todo su apoyo, en cuya sede se llevó a cabo el mismo. En especial, nuestro agradecimiento al Dr. Enrique Iglesias y al Dr. Miguel Hakim, Secretario para la Cooperación Iberoamericana. Así mismo, a la Dra. María Salvadora Ortiz, D. José María Vera, D. Federico Poli, y todo el equipo de la SEGIB que de una forma u otra contribuyeron al éxito de la actividad.

De igual manera, queremos expresar nuestra gratitud para con el Dr. Ramón Torrent, Coordinador de OBREAL, el Dr. Vicente González, Director de la Fundación ETEA y la Dra. Marisa Revilla y el Dr. Tomás Mallo, de la Fundación Carolina, instituciones que también coauspicieron este evento.

Por otra parte, también queremos reconocer a los moderadores de los cuatro debates del Taller, sin cuyo valiosa colaboración no hubiera sido factible contar con una discusión financiera como la que se tuvo. Al Dr. Karl Buck, del Consejo de la Unión Europea, al Dr. Vicente González, de la Fundación ETEA, a la Dra. Marisa Sevilla, de la Fundación Carolina y a la Dra. María Salvadora Ortiz, de la SEGIB.

Por supuesto, a todos los colegas, intelectuales, académicos, funcionarios y amigos, con quienes compartimos la ilusión de contribuir en pro del bienestar, quienes participaron entusiastamente en el Taller, con contribuciones de muy alto nivel. A lo que, sumamos nuestra reconocimiento a los expositores del Taller que se tomaron el tiempo para gestar esta publicación, documentando así sus reflexiones para la posteridad.

Además, deseamos agradecer particularmente a la Fundación Carolina por su apoyo para que esta publicación se pudiera llevar a cabo.

12 Por último, mi agradecimiento por su apoyo y confianza, a los miembros de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). A Diana Tussie, Directora de LATN, a Pedro da Motta, Coordinador del

Nodo del MERCOSUR, a Alan Fairlie, Coordinador del Nodo Andino, a Juliana Peixoto, Coordinadora General, y a Laura Urquiza, Coordinadora de Gestión del Conocimiento, así como a todos los miembros del Comité Ejecutivo.

Y, un muy especial agradecimiento a Juan Manuel Villasuso, Coordinador del Nodo para Centroamérica, quien de una forma incondicional y constante me acompañó y apoyó día a día para que tanto el Taller como esta publicación fueran posibles. Gracias al compañero siempre fiel y solidario.

| *Reflexiones finales*

Definitivamente, para avanzar en la “*asociación estratégica birregional*”, es importante entender que a nivel birregional, hay principios, objetivos y aspiraciones comunes a todos los Estados; pero que, las acciones requieren ubicarse tomando en consideración factores, tales como el contexto mundial y los impactos en dicha relación; las asimetrías entre los países latinoamericanos y la Unión Europea; la propia ampliación y agenda de la UE; las relaciones latinoamericanas con otros socios; y, la incidencia de las relaciones subregionales y bilaterales entre la Unión Europea y los países latinoamericanos.

Por lo tanto, en suma, el principal aporte que se puede hacer por la vía del análisis, la discusión y la construcción de propuestas y espacios de diálogo, es ubicar la relación entre la Unión Europea y América Latina en un marco multidimensional. En ese sentido, la Red LATN está dispuesta a continuar contribuyendo desde el análisis intelectual y académico con esa construcción que facilite que la asociación europea/latinoamericana sea un instrumento para la reducción de la pobreza y las desigualdades, un instrumento para el desarrollo humano.

Doris Osterlof
Coordinadora del Programa LATN/Europa

EUROPA Y AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

Enrique V. Iglesias
Secretario General Iberoamericano

Antes de nada, quiero darles a todos la bienvenida a la Casa de Iberoamérica. Me gustaría comenzar por destacar el papel de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y agradecerles que tengan la gentileza de reunirse aquí en este Taller sobre las Relaciones entre Europa y Latinoamérica, que cuenta con el apoyo de OBREAL, la Fundación Carolina, la Fundación ETEA y, por supuesto, también de la SEGIB.

Creo que la tarea de LATN de agrupar intelectuales y académicos para pensar en los problemas económicos y sociales y políticos que vive la humanidad, es particularmente oportuno. En primer lugar, tiene ver que con el hecho de que nos hace falta siempre en la administración de los temas económicos o sociales, planteamientos con una visión más allá del corto plazo, el cual generalmente tiende a secuestrar todas las energías, con justa razón, pero que al mismo tiempo impide realmente ubicar esas energías en un contexto más amplio, en una visión de mediano y largo plazo más concertada.

Eso, que siempre es así, se hace todavía mucho más necesario en los momentos en que estamos viviendo, donde el mundo atraviesa ciertamente una crisis de grandes proporciones, una crisis que está conmoviendo a la sociedad por lo que hoy significa su impacto en el crecimiento, en el empleo y en la destrucción que está causando en distintos segmentos de la economía. Además, porque esta crisis cuestiona a la sociedad del futuro.

Creo que estamos en presencia de un cambio muy importante en las formas con que hemos venido concibiendo el crecimiento económico en los últimos años y ese cuestionamiento tiene que ver con ciertos principios o formas de ver la realidad económica y social que, ciertamente, se están moviendo con mucha rapidez.

Hoy en día, se están cuestionando muchísimas cosas que parecían elementos estables y que parecen estar hoy siendo cuestionados por la magnitud de esa crisis. De manera que el tema no es solo el interés que normalmente tiene el debatir los problemas de mediano y largo plazo en un ambiente intelectual y académico, sino que eso es mucho más urgente y necesario dada la particular coyuntura en que nos estamos moviendo y la necesidad de pensar un poco para dónde va este mundo, cuáles son las cosas que se quedan en pie y cuáles aquellas que habrá que cambiar.

En segundo lugar, creo que el tema de la crisis nos preocupa no solo por su magnitud, sino, también, por los problemas que han estado detrás de la gestación de esa crisis. Hay acuerdos sobre el diagnóstico, pero faltan acuerdos más claros sobre cuándo vamos a salir y cómo vamos a salir. En ese sentido, a pesar de que hay señales positivas, de alguna forma eso nos va a enfrentar con una realidad de mucho más largo plazo de la que se pensó en su origen. Esta no es una crisis común y corriente, sino que es una crisis mucho más profunda, basada en la pérdida de confianza, lo que genera una gran incertidumbre respecto a las políticas adoptadas y en el futuro de esas políticas.

América Latina como parte de la solución a la crisis

En ese contexto, curiosamente, América Latina se encuentra hoy en una posición bastante más positiva respecto de la que pudiera haber estado si esta crisis hubiera ocurrido hace 15 ó 20 años. En aquella época hubiera sido un verdadero desastre el imaginar por dónde hubiera ido la región. Hoy estamos mucho más seguros de ciertas cosas.

El primer hecho –central– es que América Latina ejecutó en los últimos cinco o seis años programas de desarrollo basados, primero, en un mejor manejo de la macroeconomía, y segundo, en una coyuntura internacional que nos fue muy favorable. Este es el capital con el que partimos hoy para dar un paso adelante. El segundo hecho es que la situación bancaria de América Latina es mucho más sólida que la situación de los países desarrollados y esto marca una enorme diferencia.

16 Nuestra banca se mantuvo, después de las crisis de los años noventa, en una situación más balanceada y más estable, porque se financió con los recursos de los propios latinoamericanos y no se recurrió al endeu-

damiento internacional, y menos aún a la compra de activos tóxicos. Esa solidez del sistema bancario es un elemento cardinal.

El tercer hecho es la vinculación de nuestras economías con el ciclo asiático, donde aunque la crisis ha golpeado, no lo ha hecho al punto de generar tasas negativas, lo que favorece, por ejemplo, el repunte de las materias primas. Eso hace que hoy la región esté en una situación mucho más tranquila de lo que pudo haber estado hace 15 años.

Cuando se mira hacia el futuro, aparecen también otros elementos en América Latina que vale la pena tener en cuenta. La región está iniciando un proceso de cierta autonomía frente al contexto internacional. Es un hecho positivo que América Latina comienza en lo político por tratar de mirar un poco más hacia adentro sobre cómo puede movilizar ciertas fuerzas que le puedan dar una mayor capacidad de autonomía en ciertas cosas, comenzando por los temas de cooperación económica. Eso es una cosa bastante nueva con respecto al pasado, pero está allí. Cabe mencionar la creación de UNASUR y el Banco del Sur, como parte de esa cooperación. Todo eso forma parte de un momento muy particular de América Latina que vale la pena tener en cuenta.

Mirando hacia el futuro, hoy América Latina puede decir que, en el contexto internacional de la crisis, es parte de la solución y que no fue parte del problema en su origen. Es un hecho nuevo. A nosotros siempre nos había tocado exactamente a la inversa. Y por eso me parece que es bueno mirar desde ese contexto las relaciones entre Europa y América Latina.

América Latina y Europa: una mirada hacia el futuro

A veces, me preocupa un poco que los esfuerzos se centren solamente en la terminación de los acuerdos con América Central, los países andinos y el MERCOSUR. Aunque son importantes, y hay que seguir adelante, hay que ver más allá.

La preocupación respecto a América Latina respecto de sus relaciones con el resto del mundo, es que en la crisis actual es más difícil perfeccionar los acuerdos, dada la coyuntura como se presenta, tanto para la región como para Europa. Se ve incluso con los Estados Unidos, con los acuerdos comerciales que aún están pendientes de aprobación.

Sería importante explorar una mayor flexibilidad en el enfoque de esas relaciones. Es decir, buscar otros elementos importantes con los que contar en la región. Por ejemplo, hay empresas multilaterales, hay una mayor capacidad de gestión de la macroeconomía, hay bancos centrales que tienen políticas que buscan asociaciones para establecer mecanismos de compensación, que eviten el uso de las monedas de reserva internacional. En fin, algo que debiera sacudir la imaginación y la capacidad de análisis sobre cómo podemos montar mecanismos más flexibles de cooperación.

Eso no significa que se deje de ahondar en la cooperación en los elementos tradicionales, en los mecanismos de integración, con los que habrá que seguir adelante. Pero la pregunta es ¿qué puede hacer esta Comunidad de Naciones para salir al encuentro de los problemas que nos preocupan como resultado de la crisis y del cambio, dos cosas que vienen juntas?

Pienso que en este encuentro con tan distinguidas personalidades, intelectuales y analistas latinoamericanos y europeos, esto debe ser algo a lo que prestemos un poco de atención. Tratar de ver lo que se puede hacer, apelando no solamente a los Gobiernos, sino, también, al sector privado, a la sociedad civil, a las redes organizadas que hay en la región. Pienso que ahí hay un capital importante que habría que potenciar y este quizás sea el momento, partiendo de la crisis, en que pueda hacerse de esto un elemento importante de análisis.

La Cumbre Iberoamericana de este año, que se celebra en Portugal, tiene como tema central “La Innovación y el Conocimiento”, un tema provocativo y vinculado a lo que está pasando ahora. Si la crisis nos preocupa en el corto plazo, la innovación nos tiene que preocupar a largo plazo. Para llegar a la Cumbre se han desarrollado una serie de seminarios. En México, sobre los temas vinculados con las instituciones; en Brasil sobre la innovación a nivel empresarial; y en Argentina sobre la innovación y la relación con el conocimiento, con la investigación y la educación.

El objetivo es contar con una visión prospectiva del tema de la innovación en la región y, sobre todo, ver cómo se pueden fomentar programas de cooperación en un tema que es central para el futuro de la región.

El tema de la innovación es fundamental. Por ello, también será el *tópico* central de la Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE/ALC), por celebrarse en mayo del 2010 en España, por lo que la coyuntura actual nos invita a pensar en el tema de la crisis, sin duda alguna; pero también en el tema de la innovación para preocuparnos del largo plazo. Pienso que ese tema se ve potenciado en la medida en que hay esta coincidencia entre la temática de la Cumbre Iberoamericana y la Cumbre UE/ALC.

| *Los retos del Taller*

Les reitero a LATN y a todos ustedes, que me alegra mucho que nos den la oportunidad de compartir con ustedes esta reunión y de beneficiarnos de los debates. Creo que una actividad como ésta, es una contribución importante. Siempre lo es, pero se hace mucho más importante hoy, cuando tenemos que enfrentar la crisis y el cambio, que son los dos elementos que van de la mano.

Esta es una Secretaría pequeña, por lo que este tipo de encuentros nos permite tomar contacto con la opinión de los intelectuales y académicos, lo que, ciertamente, alimenta nuestra acción en las tareas que tenemos por delante para estrechar y profundizar las relaciones de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El debate abierto a nivel intelectual y académico es muy importante porque al no estar acotados por las limitaciones diplomáticas o políticas, siempre es muy útil. La crisis en la que estamos tiene una virtud, y es que nos permite enfrentarnos con las realidades y hacer un llamado al sentido común.

Después de mucho tiempo de trabajar con América Latina con varios sombreros, la experiencia adquirida me dicta que este tipo de encuentros sirven para revisar los peligros que hemos ido recorriendo a lo largo de una afanosa búsqueda del modelo o del paradigma o la solución a los temas del desarrollo.

Un primer peligro es lo que llamaría el *copismo acrítico* que hemos tenido a lo largo de tantos años. Es decir, la influencia invasora de ideas importadas acríticamente o modelos importados acríticamente; a veces, porque no había más remedio, porque estamos actuando en una comunidad internacional y las fuentes creadoras de los movimientos

de política internacional nos llegan también a nosotros. Ese *copismo acrítico* ha estado presente a lo largo del tiempo, me atrevería a decir que desde los años cincuenta, aunque la CEPAL de aquella época trató de dar una visión propia de la estrategia del desarrollo. En general, a partir de aquellos años, y con la crisis del sistema en los años setenta, hemos estado cada vez más internacionalizados, no solo en las relaciones económicas, sino en las relaciones intelectuales, por lo que el pensamiento económico de América Latina fue mediatizado por las grandes corrientes internacionales, en particular por la corriente de reivindicación liberal de los años noventa, que fue la más importante. Ese *copismo acrítico*, impulsado por organizaciones internacionales, sin duda alguna es un primer elemento que se encuentra en la historia recién pasada de América Latina.

Un segundo peligro es el *cortoplacismo*. Es natural que así sea cuando hay que sobrevivir, ya que lo importante es ver cómo se saca la cabeza fuera del agua y después se ve cómo se hace para nadar. Y en cierta manera eso es lo que nos ha pasado. El sacar la cabeza fue lo primero. En los años sesenta y setenta, como herencia de la CEPAL, dominó la idea de la planificación. Sin embargo, a partir de los ochenta se terminó la idea de la planificación como concepto dominante en las políticas nacionales, porque se consideró un hecho innecesario y que a veces confundía las cosas en lugar de crearlas. Se pensaba que la planificación era para las empresas, pero no para los países. A mí me tocó estar a cargo de la planificación en mi país y creo que había una visión del futuro. Eso prácticamente se eliminó con la llegada de la idea de que eran el mercado y los precios los grandes rectores de las opciones económicas. Esto es *cortoplacismo*.

Un tercer peligro son los *reduccionismos*, que se han dado de todo tipo. Aunque el más grande es el economicista, que ha sido muy fuerte. Creer que las cosas se manejan solamente a partir de la economía ha sido una idea reduccionista. Por ello, la reivindicación de la política es realmente muy importante, así como la reivindicación del conocimiento de lo social. A pesar del exceso de información, se conoce poco de lo que realmente está pasando hoy en la sociedad mundial, en la sociedad de nuestros países y este desconocimiento de la base social profunda es lo que hace que muchas veces se navegue en aguas totalmente procelosas, sin saber cómo dirigir el navío. Los reduccionismos economicistas y la modelística del reduccionismo son abundantes en

el mundo entero. El fracaso en las previsiones de la crisis da qué pensar. La economía es muy importante, pero no es lo único que hay arriba de la mesa. Hay política, hay sociedad, valores, movimientos espirituales, distintas percepciones del mundo... Todo eso juega.

El cuarto peligro es el *pendulismo*. Pasar de un lado a otro, según los bandazos que le llegaban a América Latina desde el exterior, además de los propios, no han favorecido ni el desarrollo ni el fortalecimiento de la política como instrumento en favor del progreso de los pueblos latinoamericanos.

Por último, algo capital: *la ausencia de institucionalismo*. Hoy estamos reencontrándonos con la idea de que las instituciones cuentan, y bien que lo saben los europeos. Son fundamentales para construir el desarrollo a escala nacional, a escala regional o mundial.

Todos estos peligros debemos enfrentarlos aprovechando que la crisis nos obliga a ver la realidad. Es preciso tenerlos presentes en nuestras discusiones. Los felicito por la calidad del programa que se han propuesto desarrollar y por la iniciativa de convocar a un grupo que puede aportar una reflexión colectiva, libre y creativa.

Agradezco de nuevo a LATN y a los distinguidos intelectuales y académicos latinoamericanos y europeos su presencia en esta su Casa de Iberoamérica y les deseo una fructífera jornada de discusión, análisis y generación de pensamiento propositivo a favor del bienestar de América Latina y de sus relaciones con Europa.

SECCION I:

La recesión mundial: impactos y medidas para Europa y para América Latina

La Crisis económica mundial: La perspectiva Latinoamericana

José Luis Machinea^{1}*

Muchas gracias por la invitación. Es un placer analizar sobre la situación y perspectivas de América Latina.

Lo que primero quiero decir es que el factor fundamental para explicar la crisis y evaluar las perspectivas en América Latina en el corto plazo, y en general en el mundo en desarrollo, es la evolución de la situación económica en los países desarrollados. En otras palabras, lo que se haga en el mundo desarrollado para salir de la crisis es más importante que lo que se haga en la región. En parte, ello se debe a la escasa capacidad de la región para hacer políticas contracíclicas, pero también porque parte de la estructura productiva –una parte muy importante en algunos casos– es dependiente de la demanda externa.

Asimismo, si bien el contexto internacional es muy relevante para analizar el futuro de la región, estoy convencido de que sentar las bases para un crecimiento sostenible es una tarea básicamente de los países de la región. Por lo tanto, así como no es mucho lo que se le puede pedir a la región para salir rápidamente de esta crisis, lo que los países de América Latina hagan es crucial para lograr crecer con equidad.

Es por ello que quisiera tratar dos cuestiones que tienen que ver con las perspectivas en el ámbito global. Por un lado, la salida coyuntural de la crisis, o sea, lo que podemos prever para los próximos doce meses. Por el otro, las perspectivas de mediano plazo, tanto en términos del ritmo del crecimiento global, de las regiones que van a liderarlo, del precio de los productos de exportación de América Latina, de la previsible evolución de las remesas, como de otros factores globales que habrán de afectar el comportamiento regional.

Respecto de la coyuntura, pareciera que la economía mundial va a salir más rápido de la crisis que lo que se preveía hace pocos meses. Es probable que Estados Unidos y China sean los que lideren este proce-

1 ^{*} Director Cátedra Raúl Prebisch Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Universidad de Alcalá de Henares.

so. Hay tres razones para ello. Primero, que la crisis en Estados Unidos lleva más tiempo que en Europa, ya que se inició a comienzos del año pasado; es decir, hace 18 meses. En Europa, comenzó bastante después. Y por lo general las crisis tienden a durar un tiempo determinado.

La segunda, y posiblemente la más importante, es que Estados Unidos y China han sido los dos países donde el estímulo fiscal y monetario ha sido mayor. La diferencia entre Estados Unidos y Europa, en este punto, es considerable. El estímulo monetario en Estados Unidos ha tenido dos componentes: el ortodoxo y el heterodoxo. Mientras que el ortodoxo se reflejó básicamente en una fuerte reducción de las tasas de interés hasta un nivel cercano a cero, el heterodoxo reconoce solo unos pocos antecedentes y, en todo caso, ninguno de la magnitud del actual. La Reserva Federal pasó de ser el prestamista de última instancia para el sistema financiero, al prestamista de última instancia para los sectores productivos. Mientras que la Reserva Federal ha sido especialmente activa, el Banco Central Europeo ha sido, desde mi punto de vista, demasiado cuidadoso, siempre ha llegado un poco más tarde de lo que debía haber llegado y ha sido menos profundo en el estímulo monetario y financiero.

En el campo fiscal las diferencias han sido también considerables, en especial entre Estados Unidos y Alemania. Como no podía ser de otra manera, la reacción de las economías también ha sido distinta, en especial teniendo en cuenta que todo hacía pensar que por ser el país originario de la crisis, la recesión en Estados Unidos iba a ser más profunda y prolongada que en Europa.

La tercera razón es que las economías de Estados Unidos y de China son bastante más flexibles que la de Europa. Yo creo que por esas tres razones, cabría esperar que Estados Unidos y China lideren la salida de la crisis, lo que no significa desconocer que la economía de Estados Unidos es considerablemente más grande que la de China.

Ahora bien, el que haya algunos brotes verdes no significa que los problemas estén resueltos. Así como hace unos meses el discurso dominante era que esta era una recesión que iba a durar mucho tiempo, ahora hay una euforia exagerada, que se aprecia en distintos informes, en el aumento en el precio de las acciones y en el de las *commodities*, donde hay un componente de demanda, pero también un componen-

te de especulación. Pareciera que China y posiblemente otros países están empezando a comprar materias primas, por ejemplo petróleo, para aumentar sus *stocks*, teniendo en cuenta que el precio del petróleo es bastante más bajo que el de los meses previos. De esa manera, una vez más los factores especulativos amplifican el ciclo del precio de las bienes primarios. Si bien es difícil pensar que en el mediano plazo los factores especulativos puedan marcar tendencia, pueden generar distorsiones en los mercados y dar lugar a expectativas erróneas respecto del futuro.

El que en el corto plazo haya evidencia que en pocos meses se comenzará a salir de la recesión, no significa que los problemas de mediano plazo estén resueltos. Tanto el excesivo endeudamiento de los consumidores en Estados Unidos como la excesiva dependencia de China de las exportaciones, son dos temas que requieren un análisis particular. Estas son algunas de las razones para pronosticar que la economía mundial va a crecer menos en la próxima década que en los últimos quince años. Pero sobre este tema volveré al final de mi presentación.

En ese contexto internacional, ¿qué es lo que está pasando en América Latina y qué es lo que cabe esperar en los próximos meses? Dado que este es un seminario para debatir sobre las experiencias de América Latina y Europa, una manera de analizar lo que está pasando en América Latina es compararla con la situación en Europa. Obviamente, ello no implica desconocer las diferencias estructurales entre ambas regiones, pero es interesante discutir las similitudes y diferencias en esta coyuntura.

En Europa hay básicamente cuatro razones que explican la crisis: problemas en el sistema financiero, la burbuja en el mercado inmobiliario, la caída de exportaciones y el deterioro de las expectativas. Desde ya que hay diferencias entre países; ejemplo de ello son los problemas del sistema financiero que son mayores en el Reino Unido y en Alemania que en España, que la disminución de las exportaciones afecta más a Alemania que al resto de los grandes países de Europa; o que la burbuja inmobiliaria es mayor en España y el Reino Unido. Por su parte, el deterioro de las expectativas recorre toda Europa y ha producido un colapso del consumo y la inversión privada.

Cuando uno mira a América Latina, lo más parecido que encuentra a la situación en Europa es el comportamiento de las exportaciones, aunque, al igual que en Europa, afecta en forma dispar a los diferentes países. En este caso, el impacto es mayor en las economías del norte de América Latina, que son más las más abiertas al comercio. Pero a diferencia de Europa, no hay problemas en el sistema financiero (salvo el que puedan tener bancos de los países desarrollados que operan en la región) y tampoco una burbuja inmobiliaria; además, el deterioro de las expectativas en el ámbito regional es menor que en Europa.

El problema de América Latina es doble: de demanda y de balanza de pagos y se manifiesta en los términos de intercambio, las exportaciones industriales, las remesas, el turismo y, quizás la mayor diferencia, en una restricción en el mercado de capitales que aumenta el costo de financiamiento de los sectores público y privado.

El caso extremo donde confluyen todos estos factores es México: caída de los términos del intercambio (petróleo) caída de exportaciones industriales (concentración en el mercado de Estados Unidos), reducción de remesas y del turismo, fuerte reducción de la inversión extranjera directa y, como si todo eso no fuera poco, la gripe A1N1H1 (gripe porcina).

En general, América Central y México son las más afectadas por este *shock* externo. Hay que recordar que las remesas representan en varios países de América Central entre 15 y 20% del producto, y llegan a más de 2,5% del producto en México, aunque también son importantes en Ecuador, Bolivia y Perú en América del Sur (véase Gráfico 1 en el anexo). Las remesas ya empezaron a caer, con mayor intensidad en Ecuador que en otros países, posiblemente por la influencia de España (véase Gráfico 2 en el anexo). Es previsible que la reducción del envío de remesas supere el 10% y el efecto será prolongado, porque el impacto de la crisis sobre el desempleo en los países desarrollados durará, al menos, hasta la segunda mitad de 2010.

Algo similar se puede decir respecto del turismo, que representa alrededor del 7% del producto en los países de América Central (más del 20% en el Caribe inglés). Aquí, creo que tampoco hemos visto lo peor, porque durante los primeros meses de la crisis muchas personas ya habían pagado los viajes, por lo que el efecto no fue tan marcado.

Creo que en los próximos meses vamos a ver una agudización de los indicadores negativos del primer trimestre de este año.

La disminución en las exportaciones de manufacturas, sobre todo las que se dirigen hacia el mundo desarrollado, también afecta más a México y Centroamérica. Por su parte, la disminución en el precio de las *commodities*, ha afectado más a América del Sur y dentro de ella a los exportadores de minerales y petróleo (véase Gráfico 3 en el Anexo). La disminución en el precio de los alimentos no ha sido muy importante. Es el caso de la soya y de otros productos agrícolas. El comportamiento de estos precios marca una diferencia importante con la crisis de la década de los treinta. En ese entonces, los países que exportaban alimentos, como Argentina, sufrieron una fuerte caída en sus precios de exportación. ¿Por qué en la crisis de los treinta los precios de los alimentos colapsaron y en esta crisis no? Yo creo que una razón es que a diferencia de los treinta, en esta oportunidad no ha habido una fuerte caída en la demanda de alimentos. Este distinto comportamiento de la demanda se explica en el caso de los países desarrollados por la existencia de una red de seguridad social, que evita, en términos generales, la aparición del hambre en una parte importante de la población. En menor medida, hay algunos mecanismos de protección en varios países en desarrollo y la disminución del ritmo de actividad ha sido menor, como muestra el caso de China e India. No digo que no haya problemas de hambre en nuestros días y una evidente agudización de este flagelo en varios países en desarrollo, pero me parece que el cambio de demanda es muy distinto hoy día de lo que fue en los treinta, y esto hace que el precio de los alimentos mantenga cierta estabilidad, aun en medio de una fuerte recesión.

De cualquier manera, vamos a tener una caída de los términos de intercambio para el conjunto de la región. Por cierto, esa caída no alcanza a América Central, donde, por lo general, los términos del intercambio se mueven de forma inversa a los de América del Sur. Así como durante los años previos a la crisis, América Central tuvo un deterioro de los términos de intercambio por el aumento del precio del petróleo y por la competencia China en el mercado de Estados Unidos, en esta situación los términos del intercambio están mejorando levemente para esa subregión.

En ese contexto, las expectativas sobre la caída del producto en América Latina, están entre 1% y 2%, y más cercanas al 2%. Es una

disminución menor que la del mundo desarrollado, pero mayor que las de los países en desarrollo, aún si se excluye a China y la India de ese universo. O sea, si bien el impacto de la crisis es menor que en otras ocasiones, es algo mayor que para el conjunto del mundo en desarrollo.

Decíamos que cuando se compara EE. UU. con Europa, la diferencia se explica en gran medida por las distintas visiones sobre el papel de los estímulos fiscales y monetarios. Cabe preguntarse si los relativamente menores estímulos fiscales y monetarios en América Latina también se explican por una distinta visión de la política contracíclica. La respuesta es que no. Las diferencias en términos de estímulos tienen que ver con las limitaciones que enfrenta la región para implementar políticas fiscales y monetarias contracíclicas. Por ejemplo, cuando se compara lo que pasó con las tasas de interés, se puede apreciar que mientras las tasas de interés aumentaban en América Latina (riesgo país), disminuían en Estados Unidos y Europa (véase Gráfico 4 en el Anexo). Entonces, mientras que la política monetaria y las tasas de interés son muy contracíclicas en el Norte, en América Latina tienden a ser procíclicas.

Por la misma razón es difícil para América Latina conseguir recursos para financiar un aumento del déficit fiscal. Hay países que no acceden al financiamiento, como es el caso de Ecuador, Argentina y Venezuela. El riesgo país en estos casos excedía en abril los 20 puntos, o sea, no había acceso al crédito. Aun los países que acceden como Brasil, México, Perú o Colombia, están emitiendo mucho menos deuda que lo que solían emitir en los mercados de capitales y deben pagar una tasa de interés más alta. O sea, si bien estos países tienen la posibilidad de hacer política contracíclica, sus límites son muy estrechos. Si trataran de obtener mucho financiamiento, los mercados los castigarían. Por eso decía que América Latina tiene una diferencia importante con EE. UU., no por una diferente visión acerca de lo que es recomendable, sino por incapacidad. Por lo tanto, si bien se han hecho muchos anuncios en la región, todo hace pensar que va a ser difícil tener grandes paquetes de estímulos fiscales.

¿Cuál va a ser el impacto de la crisis en la pobreza y el desempleo?

30 Como ustedes saben, el desempleo bajó en América Latina de 11% en el 2003 a alrededor de 7,5% en el 2008. Una estimación a mano

alzada es que llegaremos a una tasa de desempleo del orden del 9% en este año. Ello implica que el desempleo va a aumentar por primera vez después de seis años. De la mano del mayor desempleo, de una mayor informalidad laboral, de probables disminuciones del salario real, y de la caída de las remesas, tendremos un aumento de la pobreza. La pobreza había caído un poco más de 20% entre el 2003 y el 2008 y la pobreza extrema había disminuido más de 30%.

La caída de la pobreza extrema fue notable, no solamente como consecuencia de la recuperación del nivel de actividad económica, sino de las políticas sociales. Por más que los programas sociales se puedan mantener, yo creo que es razonable pensar que vamos a tener un aumento de la pobreza. Ello implica cambiar la tendencia de los últimos cinco años y agravar los problemas de exclusión social. Vale la pena recordar que hay 180 millones de pobres en América Latina y alrededor de 70 millones de indigentes.

Y por cierto no vayamos a olvidarnos de que el grave problema de América Latina, a diferencia de Europa, es que nosotros no tenemos un sistema de protección social que funcione adecuadamente. Por lo tanto, cada vez que tenemos una caída de nivel de actividad económica, el impacto en la pobreza es mucho mayor que en el mundo desarrollado. No solo no hay reservas para enfrentar la crisis, sino que además no hay seguro de desempleo, no hay protección de salud, no se contribuye al sistema de pensiones, etc.

Como si todos estos males no fueran pocos, quizás tengamos, como consecuencia de los problemas fiscales en Europa, una disminución en la ayuda oficial para el desarrollo, que es básicamente ayuda proveniente de Europa. Eso también tendría un efecto negativo sobre la pobreza en algunos países donde esta ayuda es importante. Por lo que he escuchado, con excepción posiblemente de España, pareciera que eso es lo que está pasando; es decir, que se está restringiendo la ayuda oficial para el desarrollo.

¿Qué peligros adicionales puede haber? En primer lugar, el proteccionismo. El impacto de un aumento del proteccionismo sería mayor para los países en desarrollo que en el pasado. Primero, porque el mundo en desarrollo es mucho más abierto de lo que era hace 20 años. Segundo, porque el impacto de las medidas fiscales, que son mayores

en el norte, llegará en menor medida al resto del mundo si hay proteccionismo.

Por otra parte, no debemos olvidar que el problema del sistema financiero no está totalmente resuelto. Por lo tanto, no se puede descartar que no haya una mayor inestabilidad proveniente de este sector, ya que sus problemas de solvencia están lejos de haber sido resueltos. Peligros adicionales, puede haber también en el campo político. Recordemos que la región tiene diez elecciones presidenciales en los próximos dos años, y que la crisis puede generar respuestas populistas, de derecha o de izquierda.

¿Qué puede recomendarse para superar la crisis en América Latina? Yo creo que uno de los temas de máxima importancia y urgencia es el financiamiento internacional. La propuesta en estos días del Grupo de los 20, de obtener mayores recursos para el Fondo Monetario Internacional, me parece una buena noticia. Hay que acelerar ese proceso y hay que hacer que el Fondo sea sumamente flexible, para que el financiamiento llegue en tiempo y forma. Me parece que este financiamiento es esencial, porque, si no, si demoramos seis meses más, esos recursos, en lugar de ayudar a que los países no entren en una recesión aguda, lo único que van a servir es para financiar la salida de capitales, que es lo que pasa cuando el financiamiento llega seis meses más tarde de lo que debiera llegarse con la ayuda en una situación de crisis.

Seguramente, va a haber aumento del déficit fiscal en los países de la región, y ese aumento del déficit, en la medida en que se pueda financiar, es bienvenido. Creo que hay que “gastar” el aumento del déficit en incrementar el gasto y no en bajar los impuestos. El impacto de la disminución de los impuestos sobre la demanda no es evidente en una coyuntura como la actual. Hay sí que reconocer que puede haber demoras en aumentar el gasto público, por lo que lo más aconsejable es usar los canales de gasto existentes. Al respecto, una diferencia no menor con el mundo desarrollado, es que en esos países el canal existe y se vincula básicamente con el seguro de desempleo. A diferencia de ese canal, lo que existe en los países en desarrollo son subsidios a los sectores de menores recursos, pero los recursos que se pueden canalizar por este canal no incluyen a los sectores medios. Entonces, no es evidente como se llega rápidamente a los sectores más golpeados con la crisis.

La prioridad debe pasar obviamente por el gasto social, incluyendo dentro de ellos la asistencia a los grupos vulnerables y, en particular la desnutrición infantil. Recordemos que la desnutrición infantil genera en un año problemas no reversibles. Muchos países de la región tienen programas muy específicos relacionados con la desnutrición o mortalidad infantil que será necesario ampliar.

Quisiera terminar con una mirada de mediano y largo plazo. En primer lugar, el mundo crecerá a un ritmo menor que en el pasado reciente, pero probablemente con menos sobresaltos. Las razones de este menor crecimiento deben buscarse en cuatro factores: a) menor expansión del crédito, por la nuevas regulaciones y en particular por la mayor exigencia de capital para el conjunto del sistema financiero, b) tasas reales de interés más elevadas como consecuencia del aumento de la deuda pública, en un contexto de una todavía elevada deuda privada, c) menor crecimiento de la inversión por la incertidumbre asociada con la ruptura de la “normalidad” en el ámbito macroeconómico, algo inusual en el mundo desarrollado, y d) importancia creciente tanto de las consecuencias del cambio climático como del medio ambiente en general. Decimos “con menores sobresaltos” porque ello será, al menos parcialmente, resultado de un sistema financiero más controlado y, por lo tanto, con menos “exuberancia irracional”.

En segundo lugar, creemos que en la medida en que la economía mundial se recupere relativamente rápido, los brotes proteccionistas de los últimos meses tenderán a reducirse, por lo que el comercio volverá en dos o tres años a crecer a tasas más elevadas que la demanda mundial. En tercer lugar, “Asia en desarrollo” seguirá siendo la región más dinámica en términos de crecimiento de la economía mundial, aunque su crecimiento tenderá a basarse algo más en el mercado interno que en el pasado reciente. Hay dos razones para ello: a) las tensiones internas, en especial en China, que requieren políticas destinadas a mejorar la protección social y aumentar el consumo, y b) la incertidumbre sobre la evolución de la economía mundial que haría extremadamente riesgosa una estrategia basada excesivamente en el mercado externo.

En lo que respecta a la estructura productiva a escala global, es razonable prever que dos de los rasgos que la caracterizaron en los últimos años –la concentración económica y la descentralización geográ-

fica— sigan siendo dominantes, aunque el ritmo será algo distinto. En particular, si bien los factores que explican la concentración —o sea, las economías de escala asociadas con los gastos de investigación y de comercialización, incluyendo el posicionamiento de una marca— seguirán siendo rasgos características de la estructura productiva, el acceso al crédito será menor, y sin crédito difícilmente haya megafusiones.

Por último, cabe esperar un acelerado cambio tecnológico en los próximos años. Al dinamismo de las tecnologías de la información, incluyendo su “masiva llegada” a los países en desarrollo, cabe agregar que el mundo está en presencia de una nueva revolución tecnológica, asociada con la biotecnología, la nanotecnología y las energías renovables. Estas tecnologías tienen la característica de que son transversales a todos los sectores y que en muchos casos requieren de una adaptación para su aplicación a las realidades locales.

Es probable, por lo tanto, que haya una nueva oportunidad para la región. Para aprovecharla, los países de América Latina tendrán que hacer algo más que mantener una razonable situación macroeconómica. Se requiere de una estrategia, de un proyecto de país que, para ser sostenible en el tiempo, debe ser el resultado de consensos que requieren de la participación de los actores clave: los empresarios y los trabajadores. Esos consensos ayudarán a tener gobiernos previsibles y a elaborar programas y políticas duraderos, que incentiven la inversión, prioricen la innovación y permitan agregar valor y conocimiento a la producción regional.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las Relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”, por parte de José Luis Machinea

Voy a comenzar por las respuestas que han dado mis colegas. Respecto del MERCOSUR, no podría agregar más a lo que planteó Pedro da Motta, en particular a la distinta visión del proceso de integración que han tenido los distintos actores. En todo caso, se puede decir que el MERCOSUR ha tenido un contenido económico y político; el drama es que para algunos ha tenido contenido económico y para otros contenidos políticos, y cada uno no ha comprendido los intereses del otro.

En cuanto a la Ronda de Doha, aunque estoy de acuerdo con José Antonio Alonso, soy un poquito menos optimista que él. No hablo de Doha porque tengo pocas esperanzas en esta Ronda de Negociaciones Multilaterales de la OMC, por lo mismo que no hablo del MERCOSUR. De ambos fui un entusiasta, y sigo pensando que lograr tanto avances en la Ronda de Doha como profundizar el MERCOSUR es de extraordinaria importancia para la región, pero ahora soy mucho más escéptico sobre la posibilidad de lograr avances concretos en ambos casos. Pero, en todo caso, Doha y la gobernabilidad relacionada con el comercio, me remite a un problema más general que es la gobernabilidad de la globalización. En este ámbito, hay una deficiencia enorme, no solamente en cuestiones de comercio, sino, como hemos visto, en cuestiones financieras, en cuestiones de migraciones, etc. Esta crisis ha puesto sobre el tapete la gobernabilidad financiera global, aunque me preocupa que habiendo pasado tanto tiempo desde el comienzo de la crisis no se hayan logrado avances significativos en este ámbito.

En relación con el crédito, coincido con José Antonio Alonso. Enfatizaría que efectivamente habrá menos expansión del crédito en el corto plazo; lo que no significa que vaya a haber menos expansión del crédito en el mediano plazo. Si regulamos adecuadamente, habrá menos volatilidad. En el corto plazo menos expansión; en el mediano menos volatilidad y posiblemente más expansión.

En cuanto a lo que comenta Alfredo Valladao, respecto a que hay factores estructurales que podrían hacer pensar que América Latina pudiera tener una posición diferente a la de Europa en los aspectos vinculados a la regulación del crédito, pero creo que las diferencias solo serán una cuestión de matices. La principal razón es que América Latina ya pasó por el período de no controlar los mercados financieros para que el crédito creciera más; la consecuencia fue la crisis de los ochenta. Por lo tanto, creo que aprendimos de esa crisis la necesidad de regular los mercados financieros. No es casualidad que esta crisis nos haya encontrado con una mayor fortaleza del sistema financiero regional.

En el tema de la distribución, estoy de acuerdo con lo que José Antonio Alonso. Agregaría que, además, tenemos el problema de la tendencia global a una mayor inequidad. Creo que el mundo se está moviendo a un sistema más inequitativo, que se manifiesta en distintas regiones y países, aun en Europa. El problema de América Latina es que el punto de partida no es justamente el de Europa, sino que es el de una inequidad intolerable.

Considero que Alfredo Valladao tiene un punto con lo de China, pero exageró. Estados Unidos y Europa no tienen el 67% del consumo mundial, aunque la estimación se haga a precios corrientes. En paridad de poder adquisitivo, el asunto cambia un poco. China tiene el 12% del producto mundial. La paridad del poder adquisitivo importa para la demanda mundial. Es cierto que la paridad del poder adquisitivo da valores más elevados para el consumo y producto de los países en desarrollo porque incluye servicios de bajo precio, y que ello no afecta en forma directa el comercio mundial, pero lo afecta indirectamente por el aumento del poder adquisitivo de la población. Además, si el criterio fuera el de los bienes comercializables, ¿no es cierto que una parte importante del comercio en Estados Unidos y Europa se destine a servicios?

Además, como mencioné, creo que en los próximos años el consumo en China tenderá a aumentar más rápidamente que el producto. En ese caso, vamos a seguir teniendo una fuerte demanda por alimentos y productos manufacturados de bajo y medio contenido tecnológico. Ese es el perfil de los productos que exporta la región.

El otro tema es si a América Latina le va a ir mal con el previsible cambio en la matriz energética a favor de las energías renovables. No veo por qué peor que ahora. En todo caso, la matriz energética de América Latina muestra que esta es la región que tiene, en términos relativos, un componente de energía renovable mayor que el del resto del mundo. No solamente por Brasil, sino en general. Entonces, ¿por qué nos va a ir peor con las renovables que con otras energías? Si bien es cierto que se van a requerir tecnologías cada vez más sofisticadas, ese es un problema más amplio para la región, que, dadas las deficiencias en términos de innovación, abarca casi cualquier área. Además, Brasil ha hecho progresos importantes en energías renovables y hay progresos, tímidos por cierto, en otros países.

Respecto al comentario sobre políticas contracíclicas, no puedo sino estar de acuerdo. El problema que tenemos en América Latina es que todos hablamos de políticas contracíclicas cuando llegan las malas. En el momento del auge, nadie habla de ellas, pero para implementar políticas contracíclicas en la recesión, se requiere ahorrar en la época de las vacas gordas. Entonces, no se trata de demandarlas en la recesión, se trata de reclamarlas siempre.

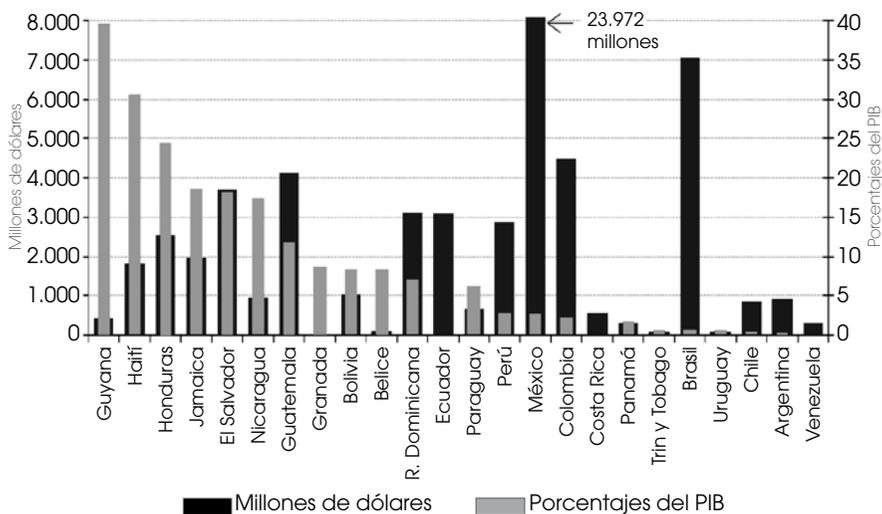
Creo que hay una gran discusión respecto de lo que podemos llamar “el modelo”, o sea, cómo crecemos de aquí en más. Me parece una discusión muy relevante. Sin embargo, creo que en esta discusión hay una confusión entre el corto y el mediano y largo plazo. Tenemos que salir de esta recesión para poder ocuparnos de lo importante; o sea, entre otras cosas, del medio ambiente, la productividad, las energías renovables y la innovación; es decir, del modelo. Ahora bien, si en lugar de aumentar el gasto nos ponemos a discutir dónde vamos a gastar los recursos con criterios de largo plazo, tengo la sensación de que podemos perder la batalla contra la recesión, porque esa agenda puede requerir mucho tiempo para seleccionar los proyectos. De la misma manera, ahora escucho que la manera de salir de la recesión, por ejemplo en España, es con la innovación. Creo nuevamente que esta afirmación confunde el corto con el largo plazo. Creo que es fundamental crear las bases para un crecimiento sostenible de mediano plazo, un nuevo modelo de crecimiento basado en la innovación, pero resulta difícil afirmar que vamos a salir de la recesión con la innovación. Hay una confusión de lo que es importante en el modelo de crecimiento con lo que es urgente, y de lo que es urgente con lo que es importante.

Finalmente, para terminar, yo no creo que podemos definir que esta coyuntura se caracteriza por una excesiva expansión monetaria y, mucho menos, que ello podría provocar un fuerte aumento de la inflación. Ha habido, por cierto una gran expansión monetaria, pero no una expansión excesiva. Por suerte, tuvimos un fuerte activismo por parte de la Reserva Federal. Recién nos deberíamos preocupar de la inflación, si todo anda bien, de aquí a un año; por ahora estamos en deflación. Es cierto que los bancos centrales deben estar atentos para cuando sea necesario “recoger el barrilete”, pero tengamos cuidado de no acabar con las políticas expansivas antes de tiempo. Ese fue uno de los problemas en la segunda mitad de la década de los treinta. Ahora, no hay que ocuparse de la inflación porque estamos en deflación. Quizás dentro de un tiempo nos deberemos ocupar de la inflación, pero, por ahora, no digamos nada porque algunos se pueden confundir y empezar a proponer políticas contractivas antes de tiempo.

Anexos



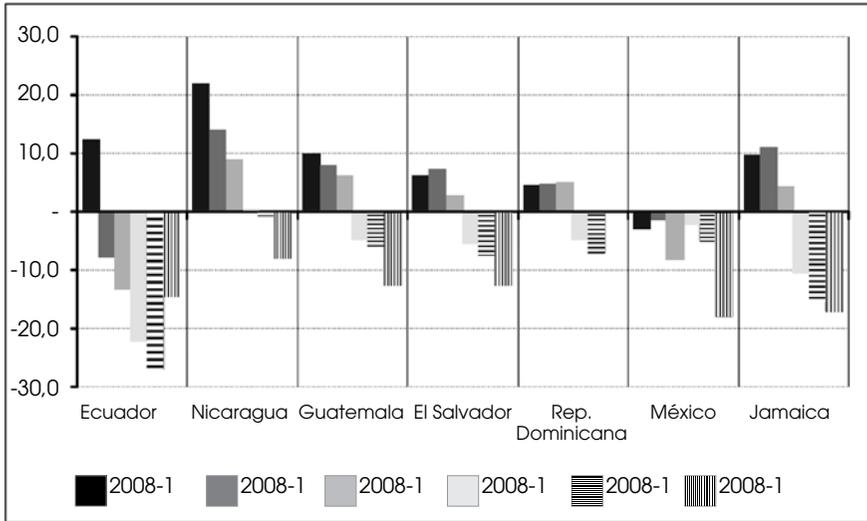
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REMESAS, 2007
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

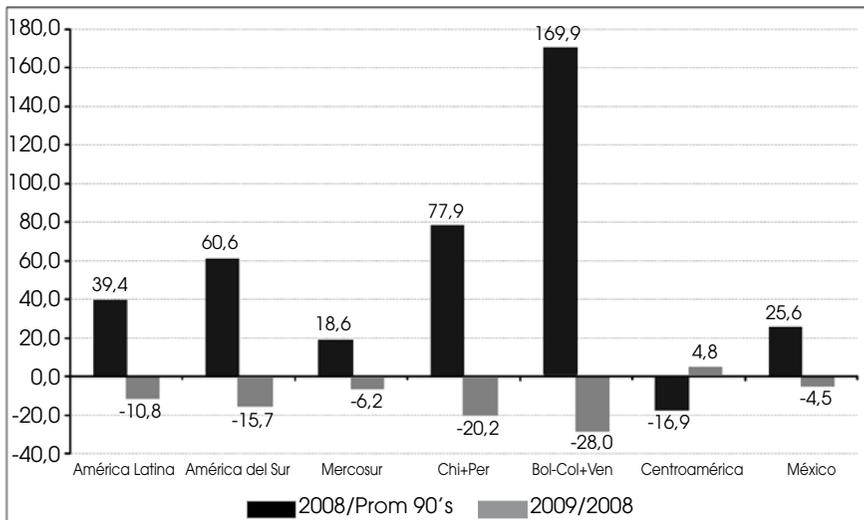
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(países seleccionados): REMESAS

Tasas de crecimiento con respecto al mismo trimestre del año anterior (%)



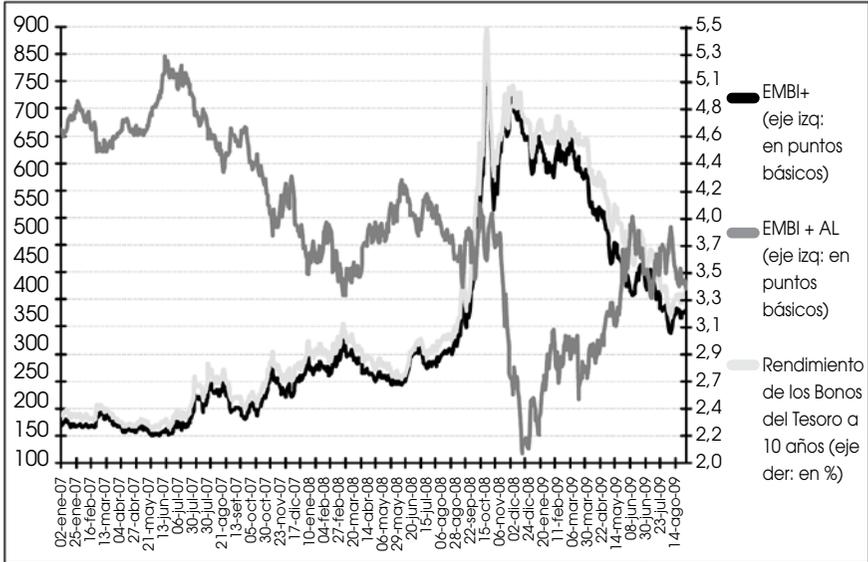
Fuente: Estimaciones a partir de datos de remesas de los Bancos Centrales de cada país.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO, 2008-2009 (En tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

EMBI+TOTAL Y EMBI A.L. FRENTE AL RENDIMIENTO DE LOS BONOS DEL TESORO DE EE. UU. A 10 AÑOS: 2007-2009



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos de la Reserva Federal y JP-Morgan

Nota: EMBI = Índice de bonos de mercados emergentes (Emerging Markets Bond Index).

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA CRISIS: REFLEXIONANDO A PARTIR DE UNA SELECCIÓN DE HECHOS¹

Ramón Torrent ^{2*}

En la ponencia de José Luis Machinea, él adoptó una perspectiva mundial y un enfoque económico. Me concentraré en temas más internos respecto del proceso de integración europea y las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina, dando especial importancia a los temas jurídico-político-institucionales, sin por ello olvidar los económicos.

Mi exposición, muy sintética, se estructura en cuatro apartados:

- Una brevísima introducción.
- Una segunda parte, que es la central, donde señalaré y llevaré a su atención una serie de hechos. Como toda selección de hechos, la mía es subjetiva y podría ir acompañada de otros hechos, pero, por favor, cuando lean la selección de los hechos, no piensen que mi intención es ser, como en ocasiones se dice, “provocador” o “estimulante”. Yo no pretendo esto sino ayudarles a conocer la realidad. Por tanto, les rogaría que analizaran mis afirmaciones sobre los hechos en términos empíricos; es decir, en términos de verdad o mentira; que reflexionaran sobre si son correctas o no correctas.

1 La presente contribución constituye una versión escrita de la presentación oral efectuada en el curso del Taller “Las Relaciones entre Europa y América Latina: en el contexto de la crisis económica mundial”, a la que se ha incorporado, como apéndice 1, el principal comentario del autor en el transcurso del debate, que aclara un punto importante de dicha presentación oral. También se ha incorporado, como apéndice 2, el resumen de un artículo ya publicado por el autor y que parece especialmente útil en cuanto se refiere a la naturaleza de la Unión Económica y Monetaria en el marco del proceso de integración europea. De acuerdo con la editora del libro, se ha intentado conservar el tono directo y tentativamente incisivo que caracteriza a las intervenciones orales.

2 * Coordinador del Observatorio de las Relaciones Unión Europea y América Latina (OBREAL).

Y que establecieran su verdad o falsedad de la única manera en que puede ser establecida: por contrastación con la realidad.

- Una tercera parte muy breve de análisis en la que reagruparé todos estos hechos
- Una brevísima conclusión.

Introducción

La brevísima introducción es la siguiente.

Las crisis, sobre todo si son tan profundas como señala D. Enrique Iglesias y como también lo analiza José Luis Machinea, tienen, al menos, dos virtudes. La primera es que son muy pedagógicas, tanto desde el punto de vista intelectual como desde el político, porque obligan a encarar los hechos, a no hacer la política del avestruz, ni intelectual ni políticamente, y a intentar buscar soluciones a los problemas que la crisis revela. Y la segunda es que devuelven a su justo lugar la apreciación de las ortodoxias y de las heterodoxias, porque es en el momento de la crisis cuando se percibe que la ortodoxia era en muchas ocasiones la culpable de la crisis y la heterodoxia es (quizás con demasiadas expectativas optimistas depositadas en ella) la que tiene que intentar dar soluciones a los problemas que la ortodoxia ha engendrado. Apunto esto porque mi intervención les sonará heterodoxa, pero ya verán al final, en mi conclusión, que es de una ortodoxia total y absoluta, al menos lo es hoy, en el momento en que estamos.

La selección de los hechos

Hecha esta introducción, voy a pasar a la selección de los hechos, ocho en relación con el proceso de integración europea y cinco en relación con las relaciones Unión Europea-América Latina.

Los ocho relativos a la integración europea son los siguientes:

- Primero. La economía europea ha sido muy gravemente afectada por la crisis económica, más incluso de lo que se podía imaginar, con lo cual se sigue una tendencia que es la característica en estos últimos 25 años: cuando la economía estadounidense va bien, la

europea va menos bien y cuando la economía estadounidense va mal, la europea va peor. Esto es un dato indiscutible, empírico y que obviamente debe hacernos reflexionar.

- El segundo hecho tiene una significación política y económica para mí extraordinaria y consiste en que, hace menos de un año, en julio de 2008, el Banco Central europeo subía los tipos de interés porque, en su análisis, el problema que se planteaba en la economía europea y la economía mundial era el de la inflación de precios y no había ningún problema de crisis económica en perspectiva. Extraordinario, ¿no les parece?
- El tercer hecho consiste en que la Comunidad Europea, en tanto tal, ha sido incapaz de tomar una sola medida realmente significativa contra la crisis económica. Quienes han tomado las medidas contra la crisis económica han sido los Estados Miembros en orden disperso. La Comunidad Europea ha sido incapaz de hacerlo, no tanto por falta de voluntad política, sino porque es incapaz institucionalmente de tomar medidas contra la crisis, porque no tiene ni las competencias, ni los medios, ni los recursos para tomarlas.
- Cuarto hecho. En su reunión de Lisboa en el año 2000, el Consejo Europeo lanzó la estrategia de Lisboa, que –cito– debía convertir la economía europea en el año 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo. Lo más grave no es que el Consejo Europeo proclamara una fatuidad y muestra de autocomplacencia de tales dimensiones, porque esto puede llegar a ser aceptable en el lenguaje político, sino que, durante años y años, la estrategia de Lisboa haya sido vendida como la brújula que guiaba todo lo que eran las políticas económicas desarrolladas en el seno de la Unión Europea.
- Quinto hecho. Cuando el Consejo Europeo aprueba, en su reunión de Niza de 2001, el texto del Tratado de Niza, dice, cito textualmente: “que con las modificaciones institucionales introducidas por el Tratado de Niza, la Unión Europea queda perfectamente preparada para afrontar los retos de la ampliación”. Hoy, ocho años después, la Unión Europea sigue empantanada en un proceso de reforma institucional que nadie ha sabido desencallar

y que se lanzó justo dos años después de que el Consejo Europeo de Niza proclamara que ya no había ningún problema y que simplemente quedaban tres o cuatro flecos por resolver. Se ha llegado al extremo de que todo el proceso parece depender de una sola persona. En efecto, tal como puedo contar con todo detalle en el debate, es mi antiguo jefe, el director general del servicio jurídico del Consejo, quien tuvo que redactar de la primera a la última línea del Tratado de Lisboa (no exagero) y quien ha tenido que sacarse de la manga (como hizo con ocasión del “no” danés al Tratado de Maastricht) la fórmula que permitirá a los irlandeses repetir el referéndum sobre el Tratado de Lisboa. ¿Tiene sentido que se dependa de la magia de una persona para resolver el embrollo jurídico-institucional creado por el Consejo Europeo?

- Sexto hecho. Salvo error de mi parte, no se ha planteado desde el seno de la Unión Europea ninguna estrategia coherente sobre cómo abordar desde el punto de vista mundial los problemas de la crisis. Más aún, les recuerdo dos datos.
 - Ustedes tienen que saber (este es otro hecho, aunque en este caso sea de naturaleza jurídica) que si en el plano mundial se llegara al acuerdo de que tiene que adoptarse determinadas medidas para restringir los movimientos de capitales a muy corto plazo, la Comunidad Europea y sus Estados Miembros se verían en graves dificultades para adoptarlas por la simple razón de que serían contrarias a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea sobre los movimientos de capitales, tal como fueron modificadas por el Tratado de Maastricht, que liberaliza incondicionalmente los movimientos de capitales con países terceros y solo permite medidas de salvaguardia a corto plazo.
 - Y desde Europa sigue sin plantearse el tema esencial (para mí, quizás el más esencial en tanto que tema específico) de la reorganización económica del mundo, que es el tema de la moneda internacional de reserva y de la transformación del Fondo Monetario Internacional en lo que embrionariamente ya era cuando fue creado en 1944: una institución que, al menos en parte, pudiera desempeñar el papel de Banco Central mundial.
- 46 - Séptimo hecho de importancia decisiva. Por primera vez desde los años cincuenta, se están violando, de manera sistemática y genera-

lizada, disposiciones fundamentales del Tratado de la Comunidad Europea. Las disposiciones sobre déficit público introducidas por el Tratado de Maastricht simplemente han saltado hechas pedazos y nadie hace caso de ellas. Y, más o menos, lo mismo está sucediendo con el capítulo de ayudas de Estado. Esto, como retomaré a continuación, es extremadamente grave porque demuestra que, quizás por primera vez en su historia, la Comunidad Europea está dejando de ser una comunidad de derecho basada en el respeto de sus propias reglas fundamentales.

- El octavo hecho es un hecho menos patente o menos manifiesto. Hay que tener muchos amigos en Bruselas para conocerlo y consiste en el deterioro del clima, la moral y el espíritu de los funcionarios de las instituciones europeas.
- Quien quiera comprobarlo, solo debe hablar con tantos y tantos funcionarios de la Comisión que están sumamente desmoralizados y que son los primeros que critican el que se dé por hecho que se reelija al actual Presidente de la Comisión, que, para asegurar su reelección, ha impulsado el no tomar iniciativas que puedan molestar a los Estados Miembros o al menos a algunos de ellos (sin olvidar que fue él, como primer ministro de Portugal, quien albergó el “abrazo de las Azores” entre Bush Jr., Blair y Aznar previo a la invasión de Iraq).
- Son aún más graves los comentarios que se hacen sobre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la institución más respetada de todo el sistema institucional europeo, en cuanto a su pérdida de calidad e independencia como resultado de la ampliación (porque tengan ustedes en cuenta que allí donde la ampliación se ha notado quizá más ha sido en el Tribunal de Justicia, que ha pasado de 15 jueces a 27; todos con iguales derechos, cosa que no ha sucedido con esta trascendencia en ninguna otra institución).

Estos son los cinco hechos.

Los cinco hechos relativos a las relaciones Unión Europea-América Latina son los siguientes.

- En el año 1994, la Comisión lanza la iniciativa, que acepta el Consejo, de negociar con el MERCOSUR un nuevo modelo de acuerdos económicos internacionales, orientado a consolidar los procesos de integración en América Latina. Un acuerdo que ahora se denominaría “de región a región” y que entonces se planteaba como un acuerdo entre uniones aduaneras. Hablo de 1994 porque fue en esa fecha cuando se lanzó la iniciativa de lo que luego fue el simple acuerdo marco de 1995, ahora en vigor, pero que iba encaminada a conseguir un acuerdo lleno de contenido económico. El hecho es que, quince años después, los dos únicos acuerdos con un mínimo de contenido económico con Estados de América Latina han sido celebrados por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros con Chile y México, los únicos dos países de la región no integrados en ningún esquema de integración.
- El segundo hecho consiste en que, cinco años después, en 1999, se lanza la iniciativa de una ambiciosa asociación birregional estratégica y, desde entonces, la noción de la asociación birregional estratégica preside todos los discursos sobre la relación Unión Europea-América Latina.
- Tercer hecho. Esta asociación birregional estratégica tenía que estar basada en tres pilares: el diálogo político, la cooperación y el pilar económico. Me referiré ahora al diálogo político y la cooperación. ¿Saben ustedes que en el año 2003 se firmaron dos acuerdos de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y, respectivamente, la Comunidad Andina y América Central que, lógicamente, fueron publicitados adecuadamente como un paso adelante en dicha asociación birregional? ¿Saben ustedes (vuelvo a simplemente recordar un hecho) que estos acuerdos aún no han entrado en vigor porque no se ha completado su proceso de ratificación? ¿Saben ustedes que casi todo el mundo se ha olvidado de estos acuerdos firmados en el año 2003 y que cuando se recuerda su existencia uno se enfrenta más bien con malas miradas de aquellos pocos que no se han olvidado de ellos? Pero hay algo mucho más grave: ¿saben ustedes cuál es

el contenido de los capítulos de diálogo político y cooperación de los pretendidamente ambiciosos “Acuerdos de Asociación” que se están negociando ahora con América Central y con la Comunidad Andina? Pues una copia de estos acuerdos del 2003 de los cuales todo el mundo se ha olvidado. Esto es un dato extremadamente importante.

- Cuarto hecho, relativo al pilar económico de las negociaciones en curso de estos acuerdos de asociación. Aquí solamente me referiré a dos cuestiones que pueden discutirse en el debate.
- Primera cuestión: este pilar económico tiene muchísimo menos contenido que el de los tratados de libre comercio de los Estados de América Latina con Estados Unidos. Los TLC con Estados Unidos incluyen, en servicios e inversiones, obligaciones generales con solo una lista de excepciones. Lo que plantean la Comunidad Europea y sus Estados Miembros en las negociaciones en curso es seguir la óptica infinitamente menos ambiciosa del GATT, con listas positivas de compromisos; por lo tanto, los acuerdos son mucho menos ambiciosos que los TLC de Estados Unidos, por mucho que queramos poner retórica al tema.
- Segunda cuestión. El tema realmente significativo para las relaciones con la Comunidad Andina y América Central en el campo económico-comercial, que es el tema del banano, aún no se ha resuelto de manera satisfactoria, a pesar de que la solución, si hubiera voluntad política por el lado europeo, es extremadamente fácil, como podemos discutir en el debate.
- Quinto hecho, hace 20 años, Alan Fairlie no hubiera tenido ningún problema de visado para participar en un seminario aquí en Madrid mientras que ahora tiene los problemas que nos han contado y que han impedido su participación.

El análisis de los hechos

Reagruparé el análisis de estos hechos en cinco consideraciones.

- Primera. De los tres primeros hechos referidos al proceso de integración europeo así como del séptimo, el relativo a la violación generalizada de las disposiciones del tratado, se deduce una con-

sideración evidente, pero que la crisis ha puesto de manifiesto, y es que el Tratado de Maastricht se cerró mal. Si quieren ustedes, en el debate les cuento con más detalle cómo las disposiciones del Tratado de Maastricht, en vez de seguir la lógica del en su tiempo célebre Informe Delors (y que conste que yo no soy en absoluto un “delorsiano”), una lógica que era razonable, la transformó radicalmente. El Informe Delors pretendía avanzar paulatinamente hacia una unión monetaria y una unión económica que progresaran en paralelo, en un proceso en el que coexistieran las competencias de la Comunidad con las de los Estados Miembros. El Tratado de Maastricht crea de un día para otro, al inicio del año 1999, la Unión Monetaria, con un Banco Central comunitario absolutamente irresponsable (falta pues de avance paulatino que permita un *learning by doing*) y, en cambio, no da a la Comunidad ninguna capacidad significativa de actuación en materia de unión económica y de política económica (falta pues de avance paralelo y equilibrado de la unión económica respecto a la unión monetaria).

- Segunda. Los Consejos Europeos de Lisboa, de Niza, todo el proceso de reforma institucional, ¿no constituirán un ejemplo maravilloso de *fuite en avant*, combinada con típicos ejercicios de diplomacia presidencial (que nuestros amigos latinoamericanos conocen tan bien en sus virtudes, pero sobre todo en sus riesgos)?
- Tercera. El hecho de que en estos momentos la última “esperanza blanca” europea sea el presidente Barack Obama, ¿no demuestra que quizás Europa, por mucho que se diga lo contrario, se ha desentendido del mundo, y es (o sigue siendo) un proceso de integración introvertido, que ha quedado enredado en sus propios problemas y es incapaz de aportar soluciones para el mundo?
- Cuarta. Había algo que era el alma de la integración en Europa y ello era la buena fe, o simplemente la fe, a veces ciega, en el proceso de integración que poseía a muchos funcionarios de las instituciones europeas. Ahora esta fe se ha deteriorado; esta alma de la integración late muchísimo menos que antes.

50 - Y, en quinto lugar, y en relación con América Latina, no se trata de negar que se haya hecho cosas. Evidentemente, se ha hecho cosas,

pero se ha hecho cosas no porque hubiera una política coherente, sino precisamente porque no había una política coherente y, en tal caso, las cosas se hacen, por la vía de la mínima resistencia o del *hardware* funcionando *by default* (el *hardware* del ordenador de la estructura institucional europea).

Conclusiones

Acabado el análisis y cumpliendo con mi promesa, paso a las conclusiones. Serán muy sencillas.

Primera. Hay una necesidad de repensar las cosas. Las crisis son pedagógicas, como decía antes, porque obligan a hacer frente a los problemas y a pensar y a darse cuenta de que no podemos seguir con el *business as usual*. Pero para pensar y para repensar, se requieren dos condiciones. Una es conocimiento y un mínimo de imaginación; y la segunda es aún más importante que la primera: valentía. Valentía intelectual y política. Valentía para asumir los análisis resultantes de la crisis. Y esta valentía, yo me temo, falta mucho en la academia, en el mundo de la función pública y de la administración por mucho que sea absolutamente indispensable.

Segunda. Todas mis reflexiones son de una ortodoxia total, de una ortodoxia total al menos hoy. ¿Qué nos reclaman nuestros presidentes de gobierno (aunque a veces sea de manera excesivamente gesticulante y mirando a la galería, pero esto es secundario y forma parte del libreto)? Nos reclaman una nueva manera de abordar las relaciones económicas internacionales; una nueva manera de abordar la integración europea; una nueva manera de abordar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Esto es un clamor, es un clamor con independencia de las virtudes de la persona individual. Por ejemplo, esto era lo que nos reclamaba durante meses el Presidente de la República francesa cuando era el presidente legítimo del Consejo de la Unión Europea con toda la gesticulación y toda la vociferación de la que era capaz. Nosotros tenemos la obligación de dar respuesta a estas exigencias.

Más aún, hoy, en este seminario, nosotros tenemos que ser obedientes a nuestro presidente de hoy, el Dr. Iglesias, Secretario General Iberoamericano, que ha cerrado su intervención introductoria recla-

mando ideas que fueran más allá del corto plazo; ideas que fueran nuevas; ideas que fueran innovadoras. José Luis Machinea ha dicho que la crisis puede ser una oportunidad. Pero no solo una oportunidad para América Latina. También debe ser, ante todo, una oportunidad para la Unión Europea y para todos los que están implicados en el proceso de integración europea, una oportunidad para corregir errores pasados, asumirlos con valentía y con modestia e intentar formular enfoques nuevos hacia el futuro.

APÉNDICES:

1.- Sobre la comparación entre el contenido de los TLC con Estados Unidos y el de los Acuerdos de Asociación birregionales en curso de negociación (o como el ya firmado con México)

El tema del contenido de los Acuerdos de Asociación y de sus distintos pilares no es un tema de opinión. Es un tema empírico. Se leen los acuerdos y se examina su contenido. En este sentido quiero presentar dos comentarios breves.

El primer comentario es el siguiente. Puede discutirse (y yo tengo una opinión más bien dudosa al respecto) la importancia de los pilares del diálogo político y de la cooperación dentro de los acuerdos con América Latina. Pero lo que es indiscutible es que, como ya he indicado en mi presentación, hay unos acuerdos firmados en el año 2003 que no han entrado en vigor. Esto es un hecho cuya responsabilidad en el pasado debía ser compartida entre la UE y América Central, por ejemplo, porque la Asamblea Legislativa de Costa Rica no había ratificado aún el acuerdo (los demás Estados de América Central sí lo han hecho). Pero, a finales del año pasado, el Congreso de Costa Rica finalmente lo hizo. Si los pilares del diálogo político y de la cooperación son tan importantes como pregonan muchos europeos, ¿por qué por el lado de la Unión Europea no se ha completado el proceso de ratificación? Por el lado de la Unión Europea, no solo Grecia no lo ha hecho, sino que tampoco lo ha hecho la propia Comunidad. ¡En efecto, la Comunidad no los ha ratificado! Yo sé perfectamente, de mis tiempos en Bruselas, que es tradicional que la Comunidad solo ratifique estos acuerdos después de que todos los Estados Miembros lo hayan hecho. Pero esto es solo una tradición, de ningún modo una exigencia jurídica. Por tanto, nosotros tenemos unos acuerdos de diálogo político y cooperación que no han entrado en vigor porque por el lado europeo no se quiere (y que la Comunidad no ha querido aún ratificar). Este es el hecho; un hecho bien sencillo. Y es un hecho del que tenemos que tomar conciencia. Si tan importantes son los pilares del diálogo político y la cooperación, es muy sencillo que esta importancia se manifieste en la realidad. Se ratifican, entran en vigor los acuerdos ya firmados y punto final. Ya no tenemos que volver a hablar más del asunto y ya tenemos estos dos temas resueltos.

El segundo comentario es sobre el contenido del pilar económico. Y aquí también se tiene que ser empírico y voy a desarrollar mi argumentación muy rápidamente, comparando dicho contenido con el de los TLC con Estados Unidos y yendo solo a lo esencial.

El pilar económico abarca en primer lugar el comercio de bienes. Si uno compara el tratamiento del comercio de bienes en los acuerdos con la Comunidad Europea y sus Estados Miembros con el de los TLC con Estados Unidos, comprobamos que son más o menos el mismo. Lo cubre más o menos todo, con alguna excepción. Por lo tanto, el contenido es lo mismo. Si uno lo mira desde el punto de vista del marco regulatorio creado por las normativas internas aplicables a la producción y comercialización de bienes, también coinciden los dos acuerdos. Ninguno lo trata porque ni los Estados Unidos ni la Comunidad Europea quieren comprometer sus políticas internas en un acuerdo internacional que no sea multilateral.

En segundo lugar, en los acuerdos en negociación con los bloques subregionales de América Latina, la parte europea insiste mucho en: “coordinense ustedes”. El Consejo me parece muy bien, pero no olvidemos que, en los hechos, Estados Unidos ha ido mucho más lejos en su DR-CAFTA con América Central, porque en el artículo primero de dicho acuerdo se ha establecido que se constituye una zona de libre comercio “entre siete”, es decir, no entre Estados Unidos y cada uno de los otros seis Estados Partes, sino, también, entre estos seis, lo cual es más integrador que todos los acuerdos regionales pasados en América Central y, en los hechos, mucho más integrador que las prédicas europeas.

En tercer lugar, si pasamos al ámbito de los servicios, el argumento es muy simple. En el DR-CAFTA se sigue el enfoque del NAFTA, y el enfoque del NAFTA es el de establecer compromisos generales de acceso al mercado y de trato nacional solo con una lista corta de excepciones. Por el lado europeo, lo que se plantea es transponer el enfoque del GATS, donde hay ciertamente obligaciones definidas, pero el ámbito de aplicación de las obligaciones es el dado en una lista positiva de sectores que es limitada. Por lo tanto, en materia de servicios no hay ninguna duda de que un TLC con los Estados Unidos tiene muchísimo más contenido que el acuerdo que se está negociando con la Comunidad y sus Estados Miembros o que el acuerdo ya entrado en vigor con Chile y que ya podemos leer.

En materia de inversiones, en cuarto lugar, la cosa es aún más grave. En materia de inversiones, un TLC con EE.UU. regionaliza (o resitúa en un contexto más amplio) los acuerdos bilaterales de inversión de EE. UU. con cada uno de los Estados Miembros. En el caso del DR-CAFTA, no solamente los regionaliza, sino que los mejora, porque de los acuerdos bilaterales de inversión, bien detestables en muchos aspectos, una de las partes más detestables es la referida a la expropiación “indirecta” (noción peligrosísima) y esta parte está en el DR-CAFTA algo retocada y mejorada (¡a iniciativa de los Estados Unidos!). El hecho es que, al menos, se regionalizan los acuerdos de inversiones. En los acuerdos ahora en curso de negociación de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros se sigue también el enfoque del GATS (mucho menos ambicioso que el del NAFTA y los acuerdos bilaterales de inversión) y es tabú para el lado europeo regionalizar en ellos los acuerdos bilaterales de inversiones de los distintos Estados Miembros, lo cual al menos sería ecológico porque permitiría gastar menos papel. En efecto, ahora hay docenas de acuerdos bilaterales de inversiones de los Estados de la UE con los distintos Estados de América Central que todos son iguales. ¿Qué costaría ponerlos todos en el mismo acuerdo algo mejorados? A esto se niega la parte europea. Así pues, también en inversiones tiene muchísimo más contenido un TLC con los EE.UU. que los acuerdos que se están negociando por parte de la Comunidad y sus Estados Miembros.

Por último, en materia de propiedad intelectual, una parte que yo detesto de los TLC con Estados Unidos, lo que no puede desconocerse es que está allí y que lo único que piden los europeos es que a nosotros nos “den lo mismo” que se ha dado a los estadounidenses, con lo cual aquí el contenido es el mismo.

¿Qué conclusión extraer de todo este análisis? Pues que la parte económica de estos acuerdos de asociación tiene mucho menos contenido que un TLC con Estados Unidos. A esto se añade otra cosa. Por si fuera poco, en la última fase de las negociaciones con América Central y con la Comunidad Andina, los europeos han introducido un artículo que diría: “Ustedes nos dan el mismo trato que han dado a EE.UU. en sus acuerdos. Pero en cambio nosotros, los europeos, no les daremos el trato que hemos dado a Noruega, a Liechtenstein o a Islandia en el marco del espacio económico europeo”. Esto me parece sencillamente una provocación.

Muy simplídicamente, yo les he propuesto sobre este asunto un análisis empírico. Mi análisis no prejuzga la discusión sobre si el contenido de los Acuerdos de Asociación en curso de negociación por parte de la Comunidad y los Estados Miembros es “mejor” que el de los TLC con Estados Unidos (precisamente porque estos últimos son quizá demasiado ambiciosos). Esta discusión es de naturaleza política y, por tanto, queda abierta. Lo que yo pido es que nos atengamos a los hechos y no pretendamos engañar y autoengañarnos argumentando que dichos Acuerdos de Asociación tienen más contenido efectivo que los TLC con Estados Unidos. Esto es claramente falso.

2.- Una visión empírica de las disposiciones del Tratado CE que regulan la Unión Económica y Monetaria (UEM) de la Comunidad Europea que ilumine las insuficiencias de esta.³

Las dos técnicas de la integración

Para releer las disposiciones del tratado relativas a la UEM, conviene comenzar con una reflexión sobre los fundamentos de los procesos de integración, discutidos muy a menudo sobre la base de las distinciones (no coincidentes) entre “intergubernamental” y “supranacional” y entre “integración negativa” e “integración positiva”. Como ha habido mucho abuso de esta terminología, parece preferible, para evitar malentendidos, utilizar la terminología, más aséptica, de las dos “técnicas” que existen para crear reglas internacionales: a) insertarlas en un acuerdo o tratado internacional (con lo cual se crean ya derechos y obligaciones específicos para las partes) o b) instituir en un acuerdo o tratado un mecanismo para producir un nuevo derecho en el marco del acuerdo (creando así nuevos derechos y obligaciones específicos o modificando los ya existentes).

Las dos técnicas pueden discutirse en términos político-institucionales desde dos puntos de vista principales:

3 Este Segundo apéndice resume una parte central del artículo “¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: el caso de la Comunidad Europea en tanto que Unión Económica y Monetaria”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, N.º 20, enero-abril 2005, pp. 47-91 El artículo contiene también una parte inicial relativa a un examen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la UEM y un apartado final donde intenta explicarse por qué el Tratado de Maastricht acabó contradiciendo el Informe Delors.

- a) La primera tiende a dar fortaleza y credibilidad al proceso de integración (por la estabilidad, continuidad y seguridad jurídica que genera), pero incurre en el riesgo de la falta de flexibilidad y de capacidad de adaptación; y esta falta de flexibilidad y de capacidad de adaptación puede acabar corroyendo la propia fortaleza y credibilidad del proceso si acaba por provocar una violación de las reglas demasiado rígidas insertadas en el tratado. La segunda tiende a tener los efectos opuestos. Por ello, es tan importante, sobre todo en materias de política económica donde deben arbitrarse soluciones a problemas complejos, llegar a una correcta combinación de ambas técnicas.
- b) La primera tiende a limitar la capacidad del poder político para intervenir en los campos económico y social (ya que, aunque las reglas fueran en sí mismas intervencionistas, no se deja margen al poder político para modificarlas o adaptarlas a las cambiantes necesidades). La segunda simplemente cambia el actor capaz de llevar a cabo la intervención (al trasladarlo a un actor/mecanismo instituido por el propio acuerdo), si bien, al cambiar el actor y los procedimientos de actuación, puede también hacer más fácil o difícil la acción.

La distinción entre competencias exclusivas y no exclusivas de la Comunidad

No es una pérdida de tiempo referirse a la distinción entre competencias exclusivas y no exclusivas de la Comunidad. Tanto la experiencia, sobre todo en relación con las competencias externas para negociar y celebrar acuerdos internacionales, como los avatares de la redacción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa demuestran que la distinción está bien lejos de ser interpretada de la misma manera por todo el mundo.

La distinción se entiende mejor como una respuesta a la pregunta sobre quién es el actor político capaz de actuar sobre la realidad social por medio del derecho. Cuando y en la medida en que la Comunidad (o la Unión en el futuro) tiene una competencia exclusiva, la respuesta es clara: solo hay un actor posible, la Comunidad. Cuando la competencia de la Comunidad es no exclusiva, la situación es mucho más compleja. La Comunidad puede actuar, pero los Estados Miembros

también pueden hacerlo, con tal de que respeten la primacía del derecho comunitario.

El Informe Delors⁴

Parece un dogma incuestionable que el Tratado de Maastricht siguió muy de cerca el contenido y las orientaciones principales del Informe Delors. Como sucede con todos los dogmas, esta creencia generalizada tan solo distorsiona el conocimiento de la realidad. En efecto, el Tratado de Maastricht, lejos de seguir de cerca al Informe Delors, plantea un camino hacia la UEM muy distinto y, en puntos esenciales, absolutamente opuesto al esbozado con considerable detalle en el Informe Delors. El análisis de esta divergencia ofrece una perspectiva que puede ser valiosa para comprender mejor el contenido de las disposiciones del Tratado relativas a la UEM.

El paralelismo entre Unión Económica y Unión Monetaria

Para el Informe Delors, la UEM debía constituir una realidad con dos vertientes, bien equilibradas entre sí. Aunque este sea quizá el punto mejor conocido de todo el Informe, conviene recordar cómo quedaba planteado y con qué énfasis:

21.- La unión económica y la unión monetaria son ambas partes integrantes de un solo conjunto y, por consiguiente, habrían de instaurarse de forma paralela. (...). 25.- (...) para que la unión sea viable deberá existir un equilibrio adecuado entre los componentes económicos y los monetarios. Esto es fundamental debido a la fuerte interacción existente entre las realidades y las políticas económicas y monetarias. 42.- Como ya se ha sostenido en el capítulo II, una unión monetaria sin que exista un grado suficiente de convergencia entre las políticas económicas tiene pocas probabilidades de ser duradera, y podría resultar perjudicial para la Comunidad. Será indispensable que la integración económica y la monetaria progresen paralelamente a fin de evitar desequilibrios, que podrían provocar tensiones económicas, así como la pérdida de apoyo político al proyecto de convertir la Comunidad en

4 Creado por el Consejo Europeo en junio de 1988, el "Comité Delors" estaba presidido por J. Delors, presidente de la Comisión. Participaban en él a título personal los gobernadores de los Bancos Centrales de los 12 Estados Miembros, tres "expertos" y otro comisario. Su "Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea" fue hecho público en abril de 1989.

una unión económica y monetaria. Sería imposible, y podría incluso resultar contraproducente, que se diera un perfecto paralelismo en todo momento (...). Algunas desviaciones momentáneas del paralelismo forman parte del proceso dinámico de la Comunidad. No obstante, (...) el paralelismo deberá mantenerse a medio plazo, como también antes de pasar de una etapa a la siguiente.

La Unión Económica

La Comunidad había de poder definir lo que en el argot se llama (aún más en aquel momento) el *policy mix* de políticas económicas, sobre todo la combinación de política fiscal y de política monetaria adaptada a las diferentes circunstancias:

30.- (...) La tarea de fijar una postura a escala comunitaria, en materia de política fiscal, deberá llevarse a cabo a través de la coordinación (por la Comunidad) de las políticas presupuestarias nacionales. Sin esta coordinación, la Comunidad en su conjunto no podrá determinar una combinación ("mix") de políticas fiscal y monetaria adecuada para salvaguardar el equilibrio interno, o desempeñar su papel en el proceso internacional de ajuste. No cabe esperar que la política monetaria por sí sola cumpla tales funciones. (...) Asimismo, las disposiciones que se tomen en el terreno presupuestario deberían permitir a la Comunidad aplicar una combinación coherente de políticas fiscal y monetaria. 33.- (...) en el terreno económico (...) el tratado deberá especificar (...) las áreas en las que el poder de decisión deba ser transferido de los países miembros a la Comunidad. (...) Concretamente parece necesario establecer tanto normas como procedimientos obligatorios en lo que respecta a la política presupuestaria, que supongan (...) definición de la orientación global a medio plazo de la política fiscal, incluida la magnitud y la financiación del saldo presupuestario agregado, que comprenderá la posición nacional y la comunitaria. 59.- (...) (Las instituciones comunitarias deberían poder) introducir modificaciones discrecionales (...) en los recursos de la Comunidad para completar las transferencias de carácter estructural a los Estados Miembros o ejercer una influencia sobre la orientación política global de la Comunidad.

La Unión Monetaria

El Informe sostiene, ciertamente, que debe definirse desde el inicio el horizonte final, una “tercera etapa”. Desde el punto de vista monetario, lo que define esta tercera fase no es la moneda única, sino la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas existentes:

Pero, definida esta tercera fase como horizonte final, el contenido esencial del proyecto es la puesta en marcha de una segunda fase en la que se crearía un marco institucional nuevo, sobre todo en el ámbito monetario, ya que la segunda fase arrancaría con la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (subrayados añadidos):

57.- En el ámbito monetario, el aspecto más importante de esta segunda etapa consistiría en la instauración de un Sistema Europeo de Bancos Centrales, que absorbería todos los dispositivos monetarios institucionales existentes (...). Las funciones del SEBC en la formulación y aplicación de una política monetaria común se irían desarrollando paulatinamente, a medida que se fuese adquiriendo experiencia. (...) Durante esta etapa, la tarea clave del Sistema Europeo de Bancos Centrales sería la de iniciar la transición desde la coordinación de las políticas monetarias nacionales independientes por parte del Comité de gobernadores de bancos centrales, que caracterizó la primera etapa, hasta la formulación e implantación de una política monetaria común por parte del propio SEBC, programada de forma que tenga lugar en la última etapa.

La dificultad fundamental inherente a esta transición residiría en la organización de una transferencia gradual de los poderes decisorios de las autoridades nacionales a una institución comunitaria. (...)

La transición que caracteriza a esta segunda etapa implicaría la adopción de una serie de medidas. (...) Por último, el SEBC ejercería (también) funciones reglamentarias en los ámbitos monetario y bancario a fin de lograr una armonización mínima de normas (como las relativas a las exigencias de reservas o a los acuerdos sobre pagos) necesarias para la futura aplicación de una política monetaria común.

A medida que las circunstancias lo permitan y a la luz de los avances logrados en el proceso de convergencia económica, los márgenes de fluctuación dentro del mecanismo de tipos de cambio se irían estrechando en la transición hacia la última etapa de la unión monetaria, en la que quedarían reducidos a cero. (subrayado añadido)

Un proceso de avance evolutivo sin calendarios preestablecidos, presidido por la aplicación del principio de subsidiariedad

El proceso está concebido “a lo A. Machado”: se hace camino al andar. Creado el sistema institucional al inicio de la segunda fase (sobre todo el SEBC), se avanzará “paso a paso” (*step by step*) en función de cómo se aprecie políticamente la situación en cada momento. No debe predeterminarse el calendario, sobre todo para el paso a la tercera fase. Veámoslo:

41.- Avances puntuales pero evolución continua. El proceso de creación de la unión económica y monetaria habrá de dividirse en una serie limitada de etapas claramente definidas. Cada etapa deberá representar un cambio significativo con respecto a la etapa anterior. Las nuevas medidas que entren en vigor al comienzo de cada etapa surtirán efecto gradualmente y provocarán un cambio del contexto económico que preparará el camino para la siguiente etapa. El proceso evolutivo se dará tanto en lo que se refiere a las medidas de carácter funcional como en lo que respecta a las de carácter institucional.

43.- Calendario. No es posible definir de antemano con precisión las condiciones que deben darse para pasar de una etapa a la siguiente, ni tampoco prever en la actualidad cuándo dichas condiciones se van a cumplir. Por consiguiente, no es aconsejable establecer plazos definidos. Esta observación es válida con respecto al paso de la primera a la segunda etapa y, sobre todo, en lo que se refiere a la fijación irrevocable de los tipos de cambio. Para decidir cuándo deben darse estos dos pasos, será necesaria una evaluación del Consejo y, para pasar de la segunda a la tercera etapa, también del Sistema Europeo de Bancos Centrales a la vista de la experiencia obtenida en la etapa anterior. No obstante, deberá indicarse con claridad el calendario de la primera etapa, cuya fecha de comienzo no deberá ser posterior al 1 de julio de 1990, momento en que entrará en vigor la directiva para la plena liberalización de los movimientos de capitales (subrayado añadido).

En tanto que el proceso habría de basarse sobre la coexistencia de competencias de la Comunidad y de los Estados Miembros, el principio de subsidiariedad sería de plena aplicación (apartado 20).

La UEM debería ser un instrumento para dar un mayor peso a la Comunidad en la esfera internacional

La UEM debía permitir que la Comunidad adquiriera un peso mayor en la esfera internacional no solo en el ámbito monetario sino en el ámbito económico en general (“en la gestión económica mundial”) –apartados 35 a 38–.

Conclusión: el enfoque del Informe Delors

Así pues, el Informe Delors plantea un proceso de avance hacia la UEM centrado en una progresiva transferencia de competencias de los Estados Miembros a la Comunidad, que permitiera a esta sustituir a los Estados Miembros en ciertas funciones y coordinarlos. Por tanto, desde el punto de vista de las distinciones discutidas al inicio de este apéndice, el Informe Delors da la prioridad a la segunda técnica de integración (“cambiar el actor”: que la Comunidad vaya asumiendo funciones anteriormente desempeñadas por los Estados), sobre la base de la atribución a la Comunidad de unas competencias no exclusivas que ejercería respetando el principio de subsidiariedad. Se crearía pues una situación en donde políticas comunitarias y nacionales se solaparían con un progresivo incremento del papel desempeñado por la Comunidad. La definición de la tercera fase marca el horizonte hacia el que se debe avanzar en la segunda, la decisiva y en la que verdaderamente se concentra el Informe y que está marcada por la creación del SEBC en su inicio.

Las disposiciones introducidas en el Tratado CE por el Tratado de Maastricht: Sobre el proceso en su conjunto

La falta de paralelismo entre el tratamiento que el Tratado de Maastricht dio a la Unión Económica y la Unión Monetaria es reconocido por todo el mundo y, por tanto, no hace falta insistir en él.

También es sabido que el Tratado de Maastricht no solo predeterminó en el apartado 4 del artículo 121, ex 109C, que introdujo en el Tratado CE una fecha para el paso a la tercera fase de la UEM, sino que este fue, en la práctica, el elemento decisivo y motor del conjunto de sus disposiciones. Lo que no es sabido, y por ello debe insistirse en ello, es que dicho enfoque es absolutamente opuesto al del Informe Delors, como acabamos de ver al citar sus apartados 41 a 43.

Respecto al fortalecimiento del papel de la Comunidad en el contexto internacional en materia de política económica general, el Tratado de Maastricht ni tan solo menciona esta cuestión. En materia monetaria, el tema es abordado en el artículo 111 TCE, ex 109, que atribuye al Consejo el poder de determinar una política de tipo de cambio⁵. El apartado más significativo es el 4, que establece:

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al BCE, decidirá sobre la posición de la Comunidad a nivel internacional respecto a temas de especial relevancia para la unión económica y monetaria y sobre su representación de acuerdo con la atribución de competencias prevista en los artículos 99 y 105.

Como es sabido, este artículo no ha sido aplicado, con lo cual nadie está legitimado para hablar sobre el tipo de cambio del euro en foros internacionales (o, lo que es lo mismo, todo el mundo se cree legitimado para hacerlo, con la consiguiente falta de credibilidad). Resumiendo, nuevamente aquí el enfoque del Informe Delors ha sido abandonado.

La Unión Económica

En materia de Unión Económica, el Tratado de Maastricht se concentra sobre todo en el establecimiento de restricciones al margen de discreción de los poderes públicos (no solo de los Estados Miembros, sino, también, de la Comunidad) en materia de política económica. Veámoslo con detalle.

a) Restricciones a la intervención pública no exigidas por la Unión Monetaria

Se olvida habitualmente, en las exposiciones sobre la UEM, que el Tratado de Maastricht metió en el “paquete” de la UEM una serie de

5 La cuestión relativa a quien ostentaría el poder de establecer una política de tipo de cambio (si el Consejo o el BCE) fue intensamente debatida en las negociaciones del Tratado de Maastricht. La posición que predominó fue la que adaptaba el esquema de Estados Unidos, donde la política de tipos de cambio es considerada un tema de relaciones internacionales y, en consecuencia, atribuida a la Presidencia (y dentro de ella a la Secretaría del Tesoro) y no a la Reserva Federal.

disposiciones que no solo no tienen ninguna relación con ella y que, por tanto, no fueron ni tan solo apuntadas en el Informe Delors, sino que incluso contradicen algunos de los criterios de este último. Me refiero a las dos siguientes:

- i) Las disposiciones sobre la liberalización de movimientos de capitales hacia, y procedentes de, países terceros. En efecto, el Tratado de Maastricht no se limita a liberalizar los movimientos de capitales entre Estados Miembros, sino que también liberaliza los movimientos con países terceros (artículo 56 y siguientes). La única razón que explica esta circunstancia (absolutamente excepcional desde el punto de vista del derecho comparado) es la ideología de los redactores del Tratado, bien puesta de manifiesto cuando se comprueba i) que, para acelerar la eliminación de las medidas restrictivas residuales aún existentes en relación con los movimientos de capitales hacia y procedentes de países terceros, basta con la mayoría cualificada en el seno del Consejo, mientras que, para la introducción de nuevas restricciones, se requiere la unanimidad (y, por tanto, cualquier miembro del Consejo puede bloquearla) –art.57.2– y ii) que la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia se circunscribe a límites temporales muy estrictos (art. 59).⁶ No solo estas disposiciones no tienen nada que ver con la UEM, sino que contradicen su lógica, al menos tal como la concebía el Informe Delors, que contemplaba explícitamente en su apartado 33 la “limitación del endeudamiento (público) en monedas no comunitarias”.
- ii) El artículo que restringe el acceso privilegiado de las Administraciones Públicas al crédito privado (art. 107). Esta prohibición no tiene nada que ver con la prohibición de que los Bancos Centrales financien a las Administraciones Públicas, que sí constituye una cuestión ligada al balance del Banco Central y, por tanto, a la Base Monetaria. Las condiciones de acceso al crédito privado no tienen

6 Así, para poner solo un ejemplo, ¿somos conscientes de que el Tratado de Maastricht tomó en principio posición contra todo tipo de “impuesto Tobin” destinado a poner arena en los engranajes quizá demasiado bien lubricados de los movimientos internacionales de capitales, una posibilidad que incluso el Presidente francés y el Presidente del Gobierno español ahora contemplan?: ¿somos conscientes de las dificultades institucionales con que se encontraría la Comunidad si tuviera que introducirlo?.

nada que ver con las magnitudes monetarias; es una pura cuestión de política económica, absolutamente debatible.⁷

- b) “Constitucionalización” de criterios de política económica. De la fijación *ex ante* del *policy mix* al control *ex post* de criterios preestablecidos

El artículo 104 TCE y el correspondiente Protocolo, ya repetidamente citados anteriormente, no atribuyen a la Comunidad un poder para establecer el *policy mix* a que se refería el Informe Delors. Lo que hacen es “constitucionalizar” unos determinados criterios de política económica (del todo discutibles dentro del debate democrático) y, más aún, cuantificarlos (algo que, de nuevo, es excepcional en derecho comparado). Ante la potencia y la rigidez de estas disposiciones, el poder del Consejo y del Consejo Europeo de elaborar unas orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados Miembros (artículo 99 TCE), es muy irrelevante, desde el punto de vista práctico, como la experiencia ha confirmado.

Así pues, se ha pasado de la orientación del Informe Delors, centrada en que las instituciones comunitarias se ocuparan del establecimiento *ex ante* de un *policy mix* adaptado a circunstancias cambiantes, a una orientación, bien ejemplificada en el litigio resuelto por la sentencia analizada, mediante el que las instituciones se dedican a controlar *ex post* unos criterios preestablecidos.

- c) Falta de un poder tributario propio de la Comunidad

Como hemos visto, para el Informe Delors (apartado 59), era indispensable que las instituciones comunitarias pudieran “introducir modificaciones discrecionales (...) en los recursos de la Comunidad”. Pues bien, como es bien sabido, ni el Tratado de Maastricht ni ninguna de las reformas ulteriores, incluyendo el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, han modificado el régimen de adopción de la “Decisión recursos propios”, previsto por el artículo 269 TCE.

7 Ilustraré, de nuevo, el problema con un sencillo ejemplo. Supongamos que se produce una calamidad que exige un esfuerzo de reconstrucción por parte de las Administraciones Públicas. ¿Es adecuado que el Tratado CE –y en un futuro el Tratado que establece una Constitución para Europa– prohíba que, aunque sea de manera transitoria, se obligue a las instituciones de crédito a canalizar una parte de su capacidad de financiación a este esfuerzo de reconstrucción a llevar a cabo por las Administraciones Públicas?

La Unión Monetaria

En materia de Unión Monetaria, la lógica del Tratado de Maastricht es bien sencilla.

La segunda fase es del todo vacía. La creación del SEBC y del Banco Central Europeo no tiene lugar ni al inicio ni durante esta segunda fase. Y la creación de un Instituto Monetario Europeo sin ninguna competencia efectiva (véase artículo 117 TCE, ex 109 F) no es más que un intento de camuflar la absoluta falta de contenido de dicha segunda fase en el ámbito monetario.

Así, la entrada en la tercera fase es absolutamente abrupta. La competencia en materia monetaria es transferida de los Estados Miembros a la Comunidad en tanto que competencia exclusiva de ella. En ningún momento en todo el proceso, la Comunidad y sus instituciones (comenzando por el BCE) han dispuesto de una competencia no exclusiva que haya permitido un aprendizaje (*un learning by doing*). El SEBC y el BCE son creados y desde el mismo momento de su creación ostentan y ejercen todas las competencias monetarias (¡pero ninguna competencia en materia de supervisión!); y en el mismo momento se fijan irrevocablemente las paridades y se crea la moneda única.

La fecha de entrada en la tercera fase no está sujeta a ningún margen de apreciación. Al contrario, es el *big-bang* previamente anunciado, que orienta todo el proceso.

El Informe Delors y las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas a la UEM comparados

El Informe Delors apostaba sobre todo, tanto en materia de Unión Económica como de Unión Monetaria, por la segunda técnica de integración, la transferencia de competencias (no exclusivas) a la Comunidad. Esta segunda técnica debía desarrollarse de manera progresiva durante una larga segunda etapa. La tercera etapa constituía sobre todo un horizonte hacia el cual avanzar. Todo el proceso, una vez creado el adecuado sistema jurídico-institucional, sería guiado políticamente, procurando mantener el paralelismo entre Unión Económica y Unión Monetaria.

El Tratado de Maastricht enfoca, de manera radicalmente distinta, la Unión Económica y la Unión Monetaria. Rompe, pues, del todo con la idea de que haya un paralelismo entre ambas.

En materia de Unión Económica, lo que predomina es la primera técnica de la integración: la creación de obligaciones que restringen el margen de maniobra de los Estados Miembros. No se trata de “cambiar de actor” o de añadir un nuevo actor (la Comunidad), sino de restringir el margen de acción de cualquier actor. Estas restricciones son esencialmente las mismas para la segunda y para la tercera fase.

En materia de Unión Monetaria, es solo la segunda técnica la que se utiliza: la transferencia de competencias a la Comunidad. Pero esta transferencia es abrupta y completa: se trata de vaciar de competencias a los Estados Miembros para transferirlas como competencias exclusivas a la Comunidad. La fase decisiva es la tercera, ya que solo en ella se crea el SEBC y el BCE y se produce la transferencia de competencias. La segunda fase de hecho no existe en materia de Unión Monetaria.

El margen de apreciación política en el avance de todo el proceso es extremadamente reducido. O bien, hay reglas predeterminadas que limitan dicho margen (en el caso de la Unión Económica), o bien, hay un calendario preestablecido que simplemente debe seguirse de manera rígida (en el caso de la Unión Monetaria).

La presente crisis ha demostrado la inadecuación de todo este *hardware* y *software* incorporado.

La recesión mundial: impactos y medidas para Europa y para América Latina: La perspectiva de España

José Antonio Alonso^{1*}

Si se asistiese al debate político que en estos momentos se tiene en España acerca de la crisis económica en España, nos encontraríamos con dos interpretaciones extremas (o, al menos, discrepantes, en el panorama nacional. Por una parte, la interpretación del Gobierno acerca de la crisis, en donde se insiste en lo que tiene de común la situación española con la del resto de las economías del entorno y, además, se llama la atención de la ciudadanía acerca del carácter “internacional” de sus elementos más centrales, sugiriendo que los factores causantes de la crisis son ajenos a la evolución de la economía española. Por su parte, la opinión de la oposición sería la visión totalmente contraria; es decir, España tiene una crisis que, en lo esencial, es específica del caso español, con una incapacidad por parte del Gobierno de dar respuestas adecuadas y ofrecer el diagnóstico correcto.

Como soy gallego, y es habitual que se nos atribuya esa incapacidad para decidir si subimos o bajamos por la escalera, voy a decir que ambos tienen razón o, por lo menos, que ambos tienen parte de razón. En la economía española se combinan –creo yo– elementos propios de la crisis internacional con algunos elementos que son peculiares de la economía española.

Voy a tratar de apuntar cuáles son los elementos de semejanza y los elementos de discrepancia. Algunos de los de discrepancia son positivos y otros negativos, desde una visión que, les anticipo, va a ser algo pesimista acerca de las posibilidades de rápida recuperación de la economía española. Lo lamento. Me gustaría a estas horas de la mañana darles a ustedes alguna alegría, pero realmente considero que Europa tiene una peor salida de la crisis que Estados Unidos y creo que España no es de las economías europeas que más fácil lo va a tener, por decirlo de una manera un tanto alambicada. Yo creo que la economía española se enfrenta con una situación verdaderamente difícil, una de

1 * Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

las situaciones más difíciles, desde luego de los últimos años y saldrá de la crisis con retraso respecto a la media europea.

¿Cuáles son los elementos de semejanza? Durante esta última década, España ha vivido un largo período de crecimiento. Las tasas de crecimiento han sido bastante elevadas para las condiciones, con un promedio aproximado de crecimiento interanual de 3,6% en el PIB, que es un crecimiento para una economía europea que ha de calificarse como vigoroso. Ese crecimiento ha venido fundamentalmente alentado por la demanda interna. Ha sido un crecimiento muy fundamentado en la capacidad expansiva de la propia demanda del mercado español y asentado, además, en el protagonismo del sector inmobiliario, como bien se sabe. En este, España se asemejaba en su comportamiento económico al de Estados Unidos. Desde luego ha habido unos factores condicionantes que justificaron esa forma de crecer: los bajísimos tipos de interés, incluso tipos de interés reales negativos y el efecto de riqueza que generó en las familias la revalorización del patrimonio inmobiliario, que alentó el consumo e hizo que sobre él descansase la dinámica del crecimiento económico.

Todo ello además vino acompañado, como no podían ser menos cuando se crece impulsado por la demanda interna, por una importantísima acentuación del desequilibrio externo. A ese desequilibrio contribuyó no solo el modelo de crecimiento (antes aludido), sino, también, la elevación de los precios de la energía (para una economía altamente dependiente del petróleo importado como España), el cambio de signo de la balanza de transferencias (en virtud del creciente peso de las remesas de emigrantes), el pago a los capitales (para financiar el déficit) y el deterioro de la competitividad de los precios. Por lo tanto, se creció por medio de un modelo que descansaba sobre la demanda interna, que se asentaba muy notablemente en el sector inmobiliario, no exclusivamente, pero de una manera muy central sobre él, y que aprovechaba los efectos impulsores que el sector inmobiliario (la construcción) tiene sobre el resto de la economía.

Uno de esos efectos es el intenso crecimiento del empleo: un crecimiento verdaderamente notable, que permitió que la economía española fuese la economía con más capacidad de generación de empleo del entorno europeo. Hasta el punto de permitirle captar, en un hecho que yo creo que tiene pocos parangones internacionales, a cerca de 4 millones de inmigrantes, en poco más de un lustro.

Alguno de los elementos citados coincide con los que regían en Estados Unidos, el lugar donde después terminó eclosionando la crisis. También allí el crecimiento descansaba sobre la demanda interna; había un importante protagonismo del sector inmobiliario, hubo un efecto riqueza sobre las familias que alentó el consumo (y deprimió el ahorro) y también allí se incrementó el desequilibrio externo de una forma aguda. Estas coincidencias han hecho que muchos analistas identificasen la situación española y la situación estadounidense como virtualmente semejantes. Sin embargo, yo creo que hay factores de diferencia: algunos elementos de singularidad de la evolución de la economía española que deben tenerse en cuenta. Algunos de ellos son positivos, otros negativos.

Entre los elementos positivos, yo diría, en primer lugar, que en España se mantuvo una tasa de ahorro positiva por parte del sector público. Este fue un período donde la economía española fue capaz de mantener un superávit fiscal, que finalmente le ha dado algunos márgenes de holgura al Gobierno para enfrentarse con el cambio del ciclo económico. Estamos hablando de un superávit fiscal que superaba el 1,5% del PIB y que no ha sido muy frecuente en el pasado de la economía española más reciente.

El segundo elemento positivo es que las familias ahorraban y esto es un elemento de diferencia con respecto a Estados Unidos. Pese al efecto riqueza que, como todos sabemos, es un elemento que atenúa el esfuerzo ahorrador de las familias, en el caso español, las familias mantenían un ahorro positivo. Por tanto, aunque las familias incrementasen su pasivo al endeudarse para adquirir las viviendas, también mantenían una posición de activo, asociada al incremento del patrimonio que les había permitido en parte el ahorro. Por tanto, la situación es distinta a la estadounidense.

¿Cuáles son los rasgos negativos de la economía española más sobresalientes? Yo creo que el más importante de todos es la magnitud que había alcanzado el desequilibrio externo. En España llegamos a una situación de un desequilibrio de cuenta corriente del 10% del PIB, que es un desequilibrio que no ha tenido nunca la economía española en su historia; y un desequilibrio comercial, que es el causante central del desequilibrio corriente, de cerca del 8% del PIB. Por tanto, estaba la economía española en una situación de enorme desequilibrio, que

respondía en gran medida a la facilidad con que los agentes, particularmente el sector privado, accedían a la financiación internacional. Pero, indudablemente, la otra cara de este acceso fácil a los mercados financieros internacionales es el proceso de endeudamiento de la economía y, en el medio plazo, las necesidades de financiación internacional derivadas.

El segundo rasgo negativo es que, en mi opinión, se creció impulsando el empleo, pero generando (o consolidando) importantes desequilibrios en el mercado laboral. El mercado laboral español es un mercado que arrastra problemas antiguos; es un mercado muy segmentado: así como le fue relativamente fácil crear empleo, sobre todo por la expansión de sectores intensivos en mano de obra no cualificada (como puede ser el sector de la construcción o el sector servicios), también es claro que era un empleo llamado a destruirse muy fácilmente cuando se produjese el cambio del ciclo, con el inconveniente adicional de que buena parte de esa mano de obra es inmigrante, con los problemas sociales añadidos que eso pueda generar.

El tercer problema negativo ya lo anticipé: las mayúsculas necesidades de financiación internacional que se derivan del importante desequilibrio exterior acumulado. Mientras rigieron generosas condiciones en los mercados internacionales, esto no supuso problema. Máxime si se tiene en cuenta que España se benefició en generosa medida del amparo que le suponía su pertenencia a la Unión Monetaria, con los efectos de relajación sobre el riesgo país. Pero, en la medida en que la situación de los mercados cambió, el problema emerge en toda su dimensión.

Si estos son los elementos de similitud y de discrepancia, en una mirada hacia el futuro, ¿cuál es comportamiento esperable de la economía española? Tal como se ha hecho también en las anteriores exposiciones, podríamos pensar en corto y en el largo plazo, como dos escenarios distintos. En el corto plazo, nos encontramos con una situación que ha sido muy mal diagnosticada públicamente por parte del Gobierno. Coincido con ciertas opiniones críticas cuando se le reprocha al Gobierno su incapacidad para trasladar a la opinión pública una visión realista y ponderada de lo que está sucediendo, argumentando la severidad de los síntomas asociados al cambio del ciclo y las peculiares condiciones de la economía española. Un ejemplo de todo esto

nos lo proporcionan las propias estimaciones que hace el Gobierno. Ya sé que los organismos internacionales también se vieron sometidos a esta recurrente corrección a la baja de sus propias previsiones, por tanto no es un defecto exclusivo del Gobierno español, pero el caso del Gobierno español es muy manifiesto y además se produce de manera muy tardía. Todavía en enero del 2009, las previsiones que lanzaba el Gobierno, nos estaban hablando de la caída del PIB del -1,6%, cuando ya había cálculos realizados por el banco de España que decían que como mínimo había que duplicar esas tasas. Nos estaba hablando de un déficit público del 5,8% para el año 2009, cuando a los pocos meses tuvo que corregirse también a instancias del propio Banco de España y situar el déficit previsto para este año en cerca de tres puntos porcentuales por encima (es decir, en torno al 8,5%, aunque manifiestamente se va a superar esa tasa). Y lo mismo sucede con el desempleo, donde sus cálculos acerca de cómo iba evolucionando el incremento de los desempleados fue incapaz de captar la caída tan intensa del empleo que se estaba produciendo, que hace que la tasa de desempleo este año esté rondando el 17%.

Por tanto, el primer problema con el que nos enfrentamos es el de un diagnóstico inadecuado y timorato, incapaz de trasladar a la ciudadanía la gravedad de la crisis y por tanto la necesidad de acumular esfuerzos para la corrección de los principales problemas. La realidad terminó, como todos sabemos, por imponerse a este discurso, pero dañó la credibilidad y capacidad de liderazgo que se le supone a un gobierno; y que es clave para afrontar momentos difíciles como los que estamos viviendo.

Con una visión más mediata, de medio plazo, la crisis va a proporcionarnos una prueba de cómo acometer un ajuste en el seno de Unión Monetaria (UM). Realmente, la pertenencia a la UM conforma un elemento de novedad para todo analista de la economía española.

Voy a tratar de comentarlo un poco porque yo creo que en los últimos meses asistimos a un debate entre expertos sobre esta materia. Por una parte, estaría la posición de quienes como Krugman, reciente premio Nobel, insisten en que la entrada de España a la Unión Monetaria ha sido negativa para España, ha sido un error. Incluso, algunos de ellos consideran que el propio proceso de la Unión Monetaria europea es un proceso fallido, que no debería haberse producido. Frente a esta

visión, está la de la mayor parte de los economistas españoles, que consideran que la entrada en la Unión Monetaria europea fue una gran oportunidad para la economía española, una gran oportunidad que le permitió, entre otros casos, el proceso de crecimiento que tuvimos hasta muy recientemente.

De nuevo, ejerciendo un poco de gallego, aunque mi opinión se suma a la de la mayor parte de mis colegas españoles, he de decir que Krugman apunta una cosa que es cierta: la entrada en la Unión Monetaria despistó un poco a los analistas de la economía española a la hora de interpretar el desequilibrio exterior y su sostenibilidad. En concreto, yo participé en un grupo de expertos que daba seguimiento a la evolución del sector exterior, convocados por CECO. En esos debates salía con frecuencia la opinión de algunos que –en mi opinión de forma equivocada– pensaban que la pertenencia de España a la UM había disuelto el problema de la restricción externa al crecimiento. De alguna forma, España pasaba a ser, respecto a la UME en su conjunto, como una región (pongamos Extremadura) respecto al total del Estado. Por tanto, ¿para qué preocuparse del déficit externo? Si era financiable, nadie debía preocuparse por ese desequilibrio, ya que había moneda nacional que defender, no riesgo país al que hacer frente.

Frente a esta visión, estábamos quienes defendíamos que el déficit externo era un desequilibrio preocupante, que debía ser objeto de atención y tratamiento antes de que las circunstancias nos obligasen a un ajuste severo y doloroso por la vía del desempleo y la recesión. La pertenencia de España a la UME podía haber relajado la restricción externa al crecimiento (la que impone el equilibrio exterior), pero no la había disuelto. De ahí que fuese necesario actuar sobre ese desequilibrio, antes de que condicionase en mayor medida el crecimiento futuro.

En suma, yo creo que la UME ha ofrecido una gran oportunidad para la economía española. Le ha permitido acceder a una financiación internacional que no hubiese podido tener en otros momentos; le ha permitido durante estos años tener un ritmo de crecimiento muy notable; ha permitido a las empresas expandirse de una manera que no lo hubiesen hecho si el acceso a la financiación no estuviese amparado por una moneda común. Pero, también, la UME ha podido despistar a más de uno acerca de las condiciones de sostenibilidad de nuestro desequilibrio externo.

Un desequilibrio externo que –conviene decirlo, porque puede resultar paradójico– se produce, y con una severidad mayúscula, en un momento de igualmente destacada presencia de la empresa española en los escenarios internacionales. Nunca la empresa española ha tenido una mayor presencia en el mercado internacional, hasta el punto de crear marcas globales que son líderes en ciertos sectores a escala internacional; nunca se había accedido a mercados tan competidos y sectores tan complejos como en los últimos años.

Así pues, déficit externo, por una parte, pero elevado y creciente grado de internacionalización activa de la economía española, por el otro. Pues bien, todo este proceso de redimensionamiento de las empresas hubiese sido muy difícil sin el acceso a la financiación internacional que le permitió la UME. Ahora bien, y esta es una enseñanza clara, la pertenencia a una UME obliga a una mayor disciplina en la economía nacional, que ha de traducirse en un alineamiento mayor en los precios y en un más intenso crecimiento de la productividad si se quiere que el proceso no desemboque en un desajuste creciente.

El segundo elemento de cambio tiene que ver –y lo habrán visto en la prensa– con el cambio necesario en el llamado “modelo de crecimiento”. La verdad es que esta idea de transitar hacia una nueva forma de crecer estaba ya en las propuestas programáticas del Partido Socialista, en las elecciones de la legislatura anterior. Ya entonces se criticaba por parte de la oposición (entonces el Partido Socialista) el haber crecido sobre la base del “ladrillo” y se argumentaba la necesidad de asentar un crecimiento basado en incremento de la productividad. Pese a aquellas declaraciones, hemos avanzado muy poco en este ámbito a lo largo de los cuatro años pasados. Realmente, cuando uno analiza la evolución de la productividad, observa que la economía española ha quedado rezagada con respecto a la media europea y la media europea tampoco ha tenido un progreso tan destacado, cuando se pone en relación con economías más dinámicas. Por tanto, la economía española ha tenido un problema de bajo progreso de la productividad, lo que ha afectado las posibilidades competitivas en un entorno abierto, como el que vive la economía española.

Cabría decir, por tanto, que se está reiterando hoy algo que se prometió hacer hace cuatro años. Esperemos que esta vez la cosa vaya en serio y realmente prestemos mayor atención a los aspectos relativos al

progreso de la productividad. En esta ocasión, obligados por la severidad de la crisis, en un contexto que quizá no sea el mejor, pero haciendo de la necesidad virtud. Esto nos subraya una enseñanza que es casi general a todos los ámbitos de la experiencia social: si se quieren minimizar los costes y atenuar las dificultades, los cambios deben hacerse en los momentos de expansión; no obstante, en esos momentos de bonanza, existen muy pocos incentivos de economía política para que tales cambios se hagan. Solo en aquellos casos en donde coincide un liderazgo político con una clara visión de anticipación, se da la conjunción afortunada de que se aprovechan los crecimientos para provocar cambios estructurales. América Latina sabe bastante de eso, de cómo perder oportunidades de cambio y tener que enfrentar los costes cuando los efectos son más dolorosos. El Gobierno está tratando de poner en marcha ese tránsito hacia un modelo productivo, un modelo de crecimiento distinto, basado en el progreso de la productividad. Pero, por ahora, eso no es más que un eslogan, una frase bien intencionada. Cambiar un modelo productivo es un proceso largo y difícil, en el que los Gobiernos pueden generar estímulos de cambio, pero son los agentes sociales (especialmente los inversores y empresarios) los que, finalmente, convierten (o no) ese cambio en realidad.

El tercer problema grave de la economía española es el que tiene que ver con el empleo. Antes lo he señalado, para 2010 está previsto que la economía española tenga todavía tasas de evolución negativas (de en torno al -1% para el conjunto del año). Se espera que el déficit público no se corrija y por tanto todavía estemos en un déficit público por encima del 8,7% (si bien, pienso que esas estimaciones se han quedado atrasadas y muy probablemente el déficit público para los años 2009 y 2010 ronde el 10% del PIB), y todas las estimaciones nos hablan de una tasa de desempleo de 20%. Por tanto, gestionar una situación económica como la descrita es complejo. Le economía española ya ha vivido situaciones semejantes de intensidad del desempleo, pero el haberlo vivido no le quita dramatismo y gravedad al problema. Todo ello plantea la necesidad de no solo de activar la economía, sino de reformar el mercado de trabajo: un ámbito que suscita notable controversia a escala social.

76 De nuevo tengo que decir que la economía española logró gestionar un incremento intensísimo de la inmigración con muy pocos costes sociales, muy pocas fricciones. Es difícil encontrar una economía en

la que haya crecido la inmigración al ritmo en que lo hizo en España, con cerca de 4 millones de inmigrantes más en un lustro, y que la sociedad lo haya digerido de una manera casi sin problemas. Pero en la base de ese buen comportamiento está, entre otros factores, el hecho de que se crecía mucho y de forma sostenida, generando empleo. Tal vez, las cosas cambien (y no lo deseo desde luego) si el fenómeno de la inmigración aparece asociado a población en situación de desempleo, convirtiendo al inmigrante en receptor de rentas o servicios sociales, sin actividad laboral y todo el día en la calle, ganándose la vida. El riesgo de que esas situaciones alimenten reacciones xenófobas es alto y eso constituye un riesgo para la convivencia.

El cuarto problema a mediano plazo tiene que ver con la capacidad que España tenga para mejorar el comportamiento de su sector exterior. Hasta ahora, las crisis en la economía española se han logrado resolver en la mayoría de los casos por medio del incremento de las exportaciones. Partimos, como antes señalaba, de un desequilibrio externo muy notable que como consecuencia del frenazo económico se ha corregido y se espera que para este año caiga cerca de un 30%. Por tanto, parte del desequilibrio se va a corregir por la vía de la caída de las importaciones y la atenuación de otros componentes negativos de la balanza de la cuenta corriente. Pero el problema en mi opinión no es tanto si se logra corregir el desequilibrio por la vía de la caída de la demanda de importaciones, sino, sobre todo, si seremos capaces de acelerar la corrección y estimular el crecimiento por la vía de las exportaciones. Ahí tenemos dificultades serias en mi opinión.

Es cierto que la economía española durante todo este período ha logrado mantener más o menos su cuota de mercado a escala internacional: teníamos una cuota del 2% aproximadamente hace seis años y en estos momentos tenemos el 1,7%. Por tanto, digamos que más o menos se ha mantenido la cuota de mercado, y eso es bueno, especialmente si se considera el progreso de países como China, desplazando competidores. No obstante, mirando hacia el futuro, la exportación española está muy centrada en mercados que van a crecer muy poco en el más inmediato futuro (los mercados europeos). En los mercados expansivos de Asia, España tiene una presencia verdaderamente marginal. A pesar de que se ha producido una cierta diversificación de mercados, nuestras exportaciones siguen altamente concentradas en torno a la Unión Europea y precisamente no va a ser la Unión Europea

la región con mercados más expansivos. Por tanto, cómo ganar competitividad y hacer que la demanda externa se convierta en un factor de dinamismo para la economía española, es algo relativamente complicado. De nuevo, nos situamos en ese cambio del modelo de crecimiento, en esa economía de mayor base productiva a la que se alude desde el Gobierno como una necesidad también para que esto se logre.

En consecuencia, creo que a la economía española no tanto por factores internacionales como por los desequilibrios con los que accede a la crisis, le espera, en mi opinión, un duro camino, hasta alcanzar ritmos de crecimiento suficientes como para reducir el desempleo y animar la convergencia económica con las economías líderes de Europa. A lo largo de los próximos dos o tres años, cuando menos, nos vamos a encontrar en una fase de dificultades, de limitado crecimiento, alto desempleo y quizá enrarecido clima social. Si somos capaces de acceder a una demanda externa más expansiva, esas previsiones lúgubres se acortarán en el tiempo.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las Relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”, por parte de José Antonio Alonso

Me voy a centrar en algunos temas, dejando otros para el resto de compañeros. Uno sobre el que primero yo quería hablar, era sobre aspectos del comercio de Doha y el proteccionismo cómo reacción a la crisis. Voy a ser bastante telegráfico. Yo creo que en las dos reuniones del G-20, la de Washington y la de Londres, hubo alusiones explícitas a la conveniencia de otorgar un impulso de la Ronda Doha y a tratar de eludir tentaciones proteccionistas por parte de los países. La realidad es que el momento es complicado, no solo porque toda crisis alienta al proteccionismo, sino porque también la reacción frente a la crisis incorpora un elemento de expansión de la demanda deliberada por parte de los Gobiernos y todos sabemos que el multiplicador de esos efectos depende, en gran medida, del grado de apertura que tenga la economía. Por tanto, incluso buscando la eficacia de políticas fiscales expansivas, cuando estas no están adecuadamente coordinadas a escala internacional, hay una tentación al cierre de mercados como vía de maximizar su efecto de arrastre sobre la demanda nacional. Por tanto, la tendencia natural en los momentos de crisis por las dificultades del mercado internacional, pero también por la respuesta de política macroeconómica, es a dejarse tentar por el recurso al proteccionismo.

En fin, las declaraciones del G-20 en todo caso iban en el sentido contrario, pero el balance que podemos hacer después de unos meses (conforme señala el Banco Mundial), es que se han visto implicados en decisiones proteccionistas de distinto tipo, hasta 16 de los 20 países que estuvieron en el G-20. Es decir, que la realidad es que los países no están cumpliendo con aquello mismo que ellos declararon en relación con el rechazo a la tentación proteccionista.

Yo, en todo caso, no quisiera perder una dosis del optimismo respecto a Doha. En este caso, los cambios habidos en el panorama internacional parecen prometedores; y no me refiero solo al acceso de Obama a la Casa Blanca, sino, también, por los cambios habidos por ejemplo

en India, que pueden facilitar un poco el proceso. Mi visión es que es esperable que haya alguna reacción proteccionista, y ya de hecho se están produciendo, pero espero, en todo caso, que encontremos el momento de relanzar el proceso de negociación de Doha y que, efectivamente, haya una salida que no solo constituya una vía para activar el comercio internacional, sino, también, para legitimar a organizaciones internacionales que son cruciales para la bonanza económica, como es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El segundo punto es con respecto a la unión monetaria y esto no es una respuesta a los comentarios, sino a algún compañero de mesa. Más particularmente, en relación con la intervención de Torrent.

Yo creo que cuando se produjo la negociación del Tratado de Maastricht, muchos de nosotros advertíamos que las condiciones que allí se estaban poniendo no tenían mucho que ver con las condiciones que normalmente la economía nos enseña que están asociadas a un área monetaria óptima. Es decir, que, en realidad, muchas de las medidas adoptadas respondían a otro tipo de razones distintas a las estrictamente vinculadas al funcionamiento de un área monetaria.

Por ejemplo, en el caso del déficit fiscal, además de promover una cierta convergencia económica, pretendía asegurar la capacidad de ejercer disciplina macroeconómica de los socios candidatos a integrarse en la UME. Ahora bien, la respuesta que se está dando en el momento actual a la crisis no creo que suponga –o por lo menos yo no lo quiero entender así–, una impugnación absoluta y duradera de esos dos propósitos asociados a aquel acuerdo de Maastricht: la coordinación y la disciplina fiscal. Yo creo que nunca habíamos vivido una crisis como la actual y por tanto las reacciones que se están produciendo, incrementando los déficits públicos, están justificadas en esa excepcionalidad de la crisis. Eso no obsta para que planteen un problema severo para el futuro: como reequilibrar las cuentas públicas y como eliminar liquidez. Pero creo que las medidas han de entenderse en la necesidad de una respuesta urgente y dimensionada a la crisis económica actual.

Desde luego, tampoco comparto el juicio acerca de que el Banco Central Europeo es un banco irresponsable. Salvo que se precise un poco más a qué se refiere con el calificativo de irresponsable. Yo creo que ha sido una autoridad monetaria que ha actuado, a veces con cierto retraso, no siempre con una percepción lúcida de todo lo que estaba

pasando, pero en el sentido adecuado. No creo que haya una responsabilidad especialmente acusada en el caso del Banco Central europeo y creo que, tal vez, el mandato que tiene el Banco Central europeo, en sí mismo, puede ser objeto de debate, en la medida en que está estricta y exclusivamente asociado al objetivo de inflación, lo cual es discutible.

El tercer aspecto que yo quería hablar es sobre la regulación de los mercados financieros. No estoy de acuerdo en la idea de que necesariamente no podamos pensar en un crecimiento económico que no vaya acompañado de un crecimiento del crédito como el del último período. Yo creo que este es un rasgo muy peculiar de este último período, pero ha habido etapas de crecimiento económico anteriores donde no fueron acompañadas de una expansión tan extraordinaria del crédito. Por tanto, ese vínculo entre expansión del crédito y crecimiento existe, pero es necesario matizarlo. Por lo demás, la regulación opera, en mi opinión, mediante dos vías contradictorias: por una parte, indudablemente, limita el grado de apalancamiento y por tanto la capacidad de expansión del crédito, pero, por otra parte, reduce los grados de riesgo acumulado por los agentes. Si lo primero incide negativamente en el crecimiento, lo segundo lo hace de forma positiva.

El cuarto aspecto es sobre el cambio productivo. Yo creo que ese es un objetivo que se están planteando muchas economías. Se quiere el cambio, aunque no siempre se sepa hacia dónde enfocar el proceso. Hay objetivos que son claros y que toda economía con visión de futuro debiera proponerse. Por ejemplo, promover un crecimiento ambientalmente "limpio". No es posible un crecimiento que se despreocupe del tipo de energía con el que se provee y los efectos climáticos que comporta. Hay otros objetivos que, sin embargo, no están tan claros, entre otras cosas, porque no basta con decir hacia dónde uno quiere ir, sino, también, qué capacidades tiene para recorrer esa senda y eso depende de la estructura productiva de partida. Es claro que todas las economías persiguen una mayor presencia en su seno de sectores de alta tecnología, de elevado dinamismo, de alta capacidad de irradiación de progreso al resto del tejido productivo, ... Pero ¿está este objetivo al alcance de todos? E incluso si estuviera al alcance, ¿la ruta sería la misma para todos? Yo creo que ambos interrogantes admiten una respuesta negativa. Cada país debe definir sus objetivos, en función de sus capacidades productivas previas, y cada país debe definir su senda de acercamiento a ese objetivo.

Es claro que el cambio productivo requiere tiempo, no es una solución para un problema de corto plazo. Pero cuando se contemplan las experiencias de Irlanda o Finlandia, de cambios productivos intensos en períodos relativamente cortos, se aprecia que cuando se toman decisiones con visión de futuro, se actúa consistentemente en el tiempo, por encima de los ciclos políticos, los cambios se pueden producir. No es fácil, y menos para una economía de mayor dimensión que las antes señaladas, pero no creo que sea imposible. Tiene que pasar tiempo para que el cambio productivo rinda sus efectos. Pero, para que ello suceda, tal modelo productivo debiera ser objeto de un consenso político, que garantice la continuidad de los esfuerzos más allá de los ciclos electorales. En el caso español, siento ser pesimista de nuevo, veo difícil que se pueda producir ese acuerdo.

El quinto aspecto, poco tratado en las exposiciones, el aspecto distributivo. Un aspecto crucial que creo conviene plantearlo a un doble nivel: no solo a escala nacional, sino, también, internacional. Efectivamente, las políticas que se están adoptando tienen efectos distributivos: no hay prácticamente ninguna política que no los tenga, pero las políticas que se están adoptando tienen efectos distributivos que, en algunos casos, son perversos. Claro está también que el no tomar políticas frente a la crisis, también tendría esos efectos y quizá multiplicados. La propia crisis genera efectos distributivos negativos. Es bueno que seamos conscientes de ello y que actuemos en correspondencia. La crisis puede invertir algunas conquistas sociales conseguidas en el seno de los países, no solo en América Latina, a lo largo de los últimos años.

Ahora, junto con este apartado nacional, me interesa también el ámbito internacional, porque yo creo que un tema que no está apareciendo en el debate o por lo menos no está apareciendo suficientemente, es cómo queda en general lo que podríamos llamar en un sentido amplio, la financiación del desarrollo en la configuración de la nueva arquitectura financiera internacional. El debate está muy centrado en cómo enfrentar el *shock* en estos momentos y cómo dotar a los organismos que garantizan la estabilidad de los recursos necesarios para operar. Pero, junto a ello, creo que es necesario también preguntarse cómo quedarán los mecanismos relacionados con la financiación del desarrollo, que tal vez es un problema menos motivado por la urgencia, pero que está también obligado en una reforma de la arquitectura

financiera internacional. Creo que es bueno que la instancia de debate y decisión haya transitado del G-7 al G-20. Es un buen síntoma de que el mundo se ha hecho más multipolar y que no cabe gobernar el sistema sin el concurso del mundo en desarrollo (por lo menos de una parte del mundo en desarrollo). Pero que esté presente en el G-20 la voz de los países en desarrollo no garantiza que las necesidades de los países más pobres sean debidamente consideradas en esos debates internacionales. Ahí tenemos también un importante desafío en relación con la equidad internacional.

Brasil: de la crisis a la superación de los desafíos estructurales

Pedro da Motta Veiga^{1*}

Lo que intentaré hacer es mostrar lo que está pasando con Brasil en el mundo, antes y después de la crisis. Mi exposición está organizada de la manera más sencilla posible. Cronológicamente: Brasil antes, durante y después de la crisis. Y empiezo llamando la atención para un trazo que me parece haber sido la marca registrada de Brasil dentro de una América Latina muy marcada por cambios fuertes en las orientaciones de política. Ese trazo fue la continuidad en los últimos 15 a 20 años de orientación socialdemócrata, con los dos mandatos de Cardoso y luego los dos de Lula. Una continuidad que incluye el proceso de estabilización macro en el comienzo de los noventa, la reducción gradual de desigualdad y pobreza que se acentúa durante el gobierno de Lula y la integración creciente al mundo –que ella también se acentúa durante el gobierno de Lula–. En lo que se refiere a la inserción de Brasil en el mundo, el período de Lula fue marcado por una coyuntura internacional mucho más favorable en comparación con la coyuntura de los noventa, en que estuvo los dos gobiernos de Cardoso. En ese mismo marco de continuidad, se puede identificar la permanencia de ciertos déficits estructurales muy importantes en áreas como la educación, la provisión de servicios sociales y de infraestructura.

En este cuadro de continuidad, todavía hubo unos cambios estructurales importantes. La continuidad no significó parálisis. Entre los cambios estructurales más importantes en la economía brasileña, porque tiene que ver directamente con la inserción de Brasil en el mundo, está la atención de la emergencia de algunos sectores exportadores muy competitivos que se benefician de un fuerte *boom* exportador a partir del 2002.

Las exportaciones brasileñas han venido creciendo del 2002 al 2008 de una manera que no lo han hecho en la década de los noventa. Otro hecho nuevo es el crecimiento de los flujos de inversión directa extran-

1 * Director del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - CINDDES (Río de Janeiro, Brasil) y miembro del Comité Ejecutivo de LATN.

jera desde Brasil y el surgimiento de lo que se llaman las transnacionales brasileñas y, junto con todo eso, el surgimiento en la agenda externa de Brasil de intereses ofensivos en las negociaciones del comercio y de inversión. Brasil se ha caracterizado por haber tenido siempre, durante el período de industrialización proteccionista, intereses muy defensivos en todo lo que es negociación comercial y esto empieza a cambiar en esta década, respaldado por un cambio estructural, que tiene que ver con estos fenómenos de surgimiento de sectores muy competitivos, productores y exportadores de *commodities* y el crecimiento del flujo de inversión extranjera desde el país.

Brasil cambia y el mundo cambia también su percepción hacia Brasil. Brasil empieza a aparecer también en esta década como un país que va a ser un actor relevante en la economía mundial del siglo XXI. Favorece esta percepción seguramente el rol que Brasil viene teniendo en las negociaciones multilaterales en la OMC, donde se ha consolidado como actor muy relevante y muy creíble también. Uno lo habrá visto en el período 2007-2008 en la Ronda Doha, pero también más allá de esta participación de Brasil en negociaciones, el peso que uno percibe que Brasil tiene o va a tener como proveedor de alimentos, de materias primas y de insumos energéticos. Es decir, Brasil surge, en esa década, como un país que tiene una gran posibilidad de tener un rol protagónico en las agendas político-económicas emergentes, como son las agendas de cambio climático, de seguridad alimentaria, de seguridad energética, y otras.

Mirando hacia lo que yo llamaría el período de inmediato precrisis, en 2007-2008 el PIB registraba un fuerte crecimiento en los tres primeros trimestres del 2008. La economía crecía a 6,3% al año. En verdad, cuando uno pone eso en la perspectiva de 2 ó 3 años, la economía venía en un proceso de aceleración. Ese crecimiento estaba basado esencialmente en la demanda doméstica, a pesar de este *boom* exportador que Brasil ha vivido entre 2002-2006 principalmente. Hasta entonces Brasil tenía el crédito de consumo contenido; en los años inmediatamente anteriores a la crisis se observa una expansión muy fuerte del crédito al consumo. El crédito alcanza en 2007, como 32%, casi un tercio del PIB que para Brasil, lo que es un resultado histórico muy impresionante.

86 Otro elemento importante de la economía brasileña es que el mercado financiero seguía fuertemente regulado y las transacciones finan-

cieras con el mundo seguían bastante restringidas por regulaciones cambiarias del Banco Central. Esto, que se veía hasta entonces como un problema o una restricción, en la crisis apareció como algo muy favorable para la economía brasileña porque la capacidad de transmisión de la crisis por la vía financiera en Brasil fue, de alguna manera, bastante limitada por el hecho de que el mercado doméstico se veía fuertemente regulado y casi aislado del contexto internacional.

En la agenda externa de Brasil en este período de inmediato precrisis, lo que llama la atención es la prioridad que se atribuye al multilateralismo y que se traducía en este rol protagónico que Brasil jugaba en la Ronda Doha. China también entraba en el radar de preocupaciones y de intereses brasileños porque el crecimiento de las exportaciones de *commodities* brasileños tenía que ver con China, a la vez que surgía como una fuente de preocupación por la competencia ejercida por las importaciones desde ese país sobre la producción de manufacturas brasileñas.

Otro aspecto interesante de este período de precrisis es que el fenómeno de las inversiones externas de las transnacionales brasileñas se hace visible, empiezan a manifestarse intereses empresariales de los grupos que se iban al mundo. Pero también las transnacionales brasileñas se hacían visibles por los conflictos que enfrentaban en algunos países sudamericanos, sobre todo, el conflicto entre Petrobrás y el Gobierno de Bolivia y el conflicto entre una gran constructora brasileña y el Gobierno de Ecuador.

Asimismo, el trazo más llamativo del período precrisis en Brasil fue el ambiente de optimismo que había en ese momento. Había un clima de optimismo muy grande, no solo en lo relativo al desempeño económico de Brasil, al crecimiento del mercado interno, sino, también, en lo que se refiere a la proyección de Brasil hacia el mundo, el hecho de que Brasil empezara a ser percibido como un actor global relevante. Todo eso le creó un clima de mucho optimismo que, de alguna manera, le dificultó al Gobierno percibir que la crisis llegaría y que Brasil no sería inmune a ésta. Entonces, de alguna manera eso habrá retardado la reacción de Brasil ante la crisis y habrá hecho que los impactos hayan sido quizás más fuertes de lo que habrían sido si se hubiera reaccionado más a tiempo.

¿Qué impactos tuvo la crisis sobre Brasil? En primer lugar, generó una fuerte retracción de las actividades. Brasil venía creciendo a una tasa anual de más de 6%, lo que es inédito para los últimos 30 años, dinámica que se interrumpe de una forma muy abrupta. Los canales de transmisión de la crisis a Brasil fueron la caída de la demanda externa y la reducción de la oferta de crédito.

La caída de la demanda externa afectó, sobre todo a las exportaciones, pero la reducción de la oferta de crédito afectó, en general, una gama de sectores mucho más amplia que los sectores exportadores solamente.

De todas maneras, los impactos de la crisis se hicieron sentir de una forma muy heterogénea, según los sectores económicos. Los sectores más orientados al mercado doméstico y menos dependientes del crédito han sentido y siguen sintiendo mucho menos la crisis que los sectores que hoy dependen mucho del crédito o están orientados al mercado externo.

Las exportaciones se han reducido en un 20% en el primer trimestre de 2009, y en este contexto, también hubo un cambio en la composición de las exportaciones que se nota más claramente ahora en este segundo trimestre, porque aumenta la importancia relativa de los productos primarios en las exportaciones de Brasil y aumenta la importancia de China (los dos fenómenos están estrechamente asociados), que vuelve a comprar *commodities* minerales y agrícolas desde Brasil. Entonces, hay un cambio en la composición de productos, pero también en la composición de destinos de exportaciones; todo eso en un contexto de caída general de las exportaciones.

La crisis produce, por lo tanto, un fuerte impacto negativo sobre los grandes exportadores y también sobre las transnacionales brasileñas, lo cual tiene que ver no solamente con la reducción de la demanda externa por los productos exportados, sino, también, con pérdidas financieras que alguna de estas transnacionales brasileñas ha tenido con operaciones de *hedge* cambiaria que hacían durante el período 2007-2008, cuando la moneda brasileña se venía apreciando fuertemente en relación con el dólar. Después de la crisis, hubo una depreciación del real frente al dólar, de manera que esas empresas han perdido una cantidad impresionante de dinero por la estrategia que venían desarro-

llo para defenderse precisamente de la apreciación del real antes de la crisis.

¿Qué reacciones tiene Brasil ante la crisis? ¿Qué reacciones de política toma el Gobierno? Estas son reacciones que se enfocan en el área fiscal y de crédito para sostener la demanda. Es decir, no se utiliza la política monetaria como instrumento contracíclico. La tasa de interés en Brasil venía cayendo, pero sigue siendo una de las más altas del mundo, en torno al 10%. Todos los esfuerzos se concentran en el área fiscal y de crédito por medio de exenciones y estímulos tributarios para reducir costos de empresas o para minimizar las necesidades de crédito y de medidas para aumentar la oferta de crédito y recuperar líneas de financiamiento a las exportaciones. Para eso se están utilizando bastante los bancos públicos, sobre todo el Banco de Brasil y el BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Los principales sectores beneficiados por las medidas políticas adoptadas por el Gobierno fueron los sectores de bienes durables de consumo como automóviles, electrodomésticos y construcción, teniendo en cuenta que los sectores productores de bienes no durables de consumo han sido mucho menos afectados por la crisis que los demás sectores. La crisis hoy afecta mucho más los sectores de bienes de capital que los de bienes de consumo, una vez que, para los bienes durables, las medidas de apoyo del Gobierno han funcionado aparentemente bastante bien, en términos de sostenimiento de demanda y de mantenimiento de un nivel de producción que no tiene grandes contrastes con lo que pasaba antes de la crisis.

Las proyecciones de crecimiento para 2009 están entre -1% y 1%. O sea, están en torno a cero. El Gobierno va viendo gradualmente su proyección hacia abajo. Ahora ya habla de 1,7% de crecimiento del PIB, pero la percepción del mercado es que se debe quedar en torno de cero.

En lo que concierne a otras medidas de política que se están adoptando frente a la crisis, el Gobierno está apoyando la fusión de algunas grandes empresas, desde la perspectiva de la formación de campeones nacionales en sectores competitivos. Eso pasó en sectores como cárnicos, celulosa y otros, donde algunas grandes empresas se han visto en serias dificultades por este fenómeno de la adopción de estrategias de *hedge* cambiario que no funcionó.

En el campo de política comercial, las acciones del Gobierno han sido marginales. Hay algún crecimiento de acciones *antidumping*, pero ningún cambio de dirección que pueda entenderse o pueda analizarse como un cierre de la economía o un rebrote fuerte de proteccionismo. En el caso de Brasil, es muy importante que eso no haya pasado, porque este es el reflejo más obvio de la política comercial brasileña: cerrarse frente a una dificultad externa. Del lado de la proyección hacia el exterior, al contrario, de alguna manera el Gobierno ha dado señales de que sigue apoyando las exportaciones y la internacionalización de empresas brasileñas. BNDES se está organizando para una actuación internacional más efectiva, de manera que se están definiendo más recursos y funciones para el brazo de comercio exterior del Banco.

Otra reacción de política importante es que se han extendido los programas sociales, tipo bolsa familia, a grupos que no estaban beneficiados por este programa. También se ha extendido el plazo de duración del seguro de desempleo.

Hubo, por lo tanto, un conjunto de medidas bastante amplio, que muestran algunas cosas interesantes, algunas nuevas y otras no tanto, como siempre en la historia de Brasil: atraso de cambio de continuidad. Hay en esta reacción política de Brasil una reafirmación de un compromiso con una economía abierta, lo que me parece bastante novedoso en la historia de las crisis económicas en Brasil y que se refleja tanto en los cambios marginales en la política comercial, como en esta reafirmación del apoyo a la internacionalización de empresas brasileños. Pero hay también algo que no es nuevo, o sea, el apoyo que se otorga a los sectores que siempre han sido beneficiados por incentivos y subsidios del Gobierno, donde más notorio es el sector automovilístico. Eso no es nada nuevo, pero hace parte de este paquete de la acción de política.

Otro elemento importante de la evaluación del paquete de medidas de reacción ante la crisis es que, de alguna manera, existe preocupación por los resultados de corto plazo. Claro, esto es normal frente a un cuadro de crisis aguda. Esto también se ha visto en la reacción política de los países desarrollados: la preocupación de tener rápidamente algún tipo de resultados en temas de producción y de reducir la caída de desempleo. Pero, en Brasil, esta preocupación de corto plazo está sobredeterminada por el hecho de que habrá en un año eleccio-

nes presidenciales y legislativas. El gobierno de Lula ha vivido con seis años de coyuntura internacional muy favorable y esta reversión de coyuntura, un año y medio antes de las elecciones presidenciales, ha puesto en alerta roja al Gobierno y ha influido en el diseño del paquete de incentivos en respuesta a la crisis.

El diseño del paquete de reacción fue afectado por esta preocupación electoral de corto plazo y quizás ha recibido poca influencia en relación con otras inquietudes de mediano plazo. El paquete no tiene nada sobre lo verde o ambiental. He leído que Corea del Sur está lanzando un programa de reacción y de estímulo económico que tiene como 80% del gasto previsto con la dimensión ambiental. No lo hemos cuantificado en Brasil, pero creo vamos llegar a algo muy cercano al cero. Esta preocupación más de mediano plazo estuvo fuera de la reacción de política de gobierno.

En el campo externo, ¿cómo reaccionó Brasil? Reaccionó muy asertivamente, muy fuertemente, apoyando iniciativas multilaterales, la búsqueda de una solución para la Ronda Doha y criticando muy fuertemente, tanto en Ginebra en el G-20, las reacciones o las medidas proteccionistas que se tomaban en buena parte del mundo. Y creo que esa reacción no fue simplemente retórica, porque la dimensión proteccionista de la reacción a la crisis de Brasil fue absolutamente marginal.

En la poscrisis, lo que se puede ver en el escenario doméstico es que se retoma el crecimiento ya en la segunda mitad del año que corre. Se retoma el crecimiento basado en los sectores de bienes de consumo, construcción, sectores que están siendo más fuertemente apoyados internamente por el Gobierno, pero también los productos primarios de exportación. Ya hay una reacción en función de los precios, vuelven a crecer los precios de *commodities*, y esto gracias al mercado de China.

En el tema político, hay alguna incertidumbre en relación con las elecciones presidenciales del 2010, con la enfermedad de la candidata de Lula. En cualquier caso, la elección se juega entre el candidato de Lula y un candidato de oposición, que será seguramente el del PSDB, lo cual significa que esta continuidad socialdemócrata de Brasil no va a cambiar.

Entonces el resultado electoral me parece poco relevante para las políticas sociales y también para el manejo de la política macroeconómica. Tiene alguna relevancia para la política externa, sobre todo en el campo económico y también puede ser relevante para lo que son temas de regulación más genéricamente del rol del Estado en la producción de bienes y servicios. Pero, si gana el candidato del PSDB, no creo que vaya a haber algún nuevo tipo de proceso de privatización.

En ese período de poscrisis, la prioridad que ya otorgaba Brasil antes de la crisis al multilateralismo, ahora se fortalece con esta discusión sobre el rediseño de la arquitectura financiera internacional. Veo también a Brasil teniendo políticas más bien activas de exportación de manufacturas, quizás por el hecho de que la exportación de los manufacturas tendrá dificultades para seguir creciendo en comparación con los *commodities*. Estos sí seguramente van a continuar creciendo gracias al dinamismo del mercado chino y asiático. También veo al Gobierno apoyando fuertemente la internacionalización de empresas, si bien esas van a ser mucho menos dinámicas en los próximos dos años que en los años de precrisis, porque, en verdad, muchas de estas empresas tienen problemas financieros y van a tratar de arreglar sus posiciones en el mercado doméstico antes de volver a hacer movimientos más estratégicos en el contexto internacional.

Para concluir, los desafíos que tiene Brasil no son tantos desafíos de manejo de la crisis. Los problemas planteados por la crisis se están enfrentando de manera bastante razonable, aunque con algunos vicios muy “cristalizados” en las políticas públicas y con poca visión de mediano plazo. Por eso tampoco creo que los desafíos que tiene Brasil sean desafíos de salida de crisis. Brasil saldrá de la crisis con relativa tranquilidad. Los problemas que tiene son aquellos que tiene un país cuando busca consolidarse como actor relevante en el escenario internacional y son, por lo tanto, mucho más problemas de mediano plazo. Los problemas son los déficits que mantiene, en el campo de educación, salud y de infraestructura económica y social; son las dificultades que tiene para absorber esta enorme informalidad que está muchas veces en las fronteras con la ilegalidad en el campo económico también. Problemas que tienen muy poco que ver con el manejo de la crisis y casi nada con la salida de la crisis, pero mucho más con los desafíos que ya tenía Brasil antes de la crisis.

SECCION II:

**Más allá de los Acuerdos de
Asociación ante los retos de la
pobreza y la desigualdad**

Valor Estratégico de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea y América Latina

Tomás Abadía¹

El Taller nos permitió intercambiar puntos de vista sobre el estado actual de las negociaciones. Los acuerdos de asociación no responden a un concepto vacío, que no tenga sentido. Todo lo contrario. El Acuerdo de Asociación realmente es el estado más importante y avanzado en que la Unión Europea puede concebir el relacionamiento estratégico con países terceros y en el caso de América Latina hemos tenido una muy buena experiencia.

Una experiencia positiva, a partir del Diálogo de San José de 1984, le permite a Europa estar fuertemente presente en la región de América Central para contribuir a los procesos de paz. Si repasan las Actas de aquella época o si visitan la Asamblea Legislativa de Costa Rica, verán fotos de Hans Dietrich Genscher y de Felipe González, así como de otras grandes personalidades de Europa, que apostaron fuertemente por pacificar la región. Y ese diálogo político que se instauró en el año 1984 lo eleva a mayor nivel a toda la región latinoamericana, Gianni de Michelis, en 1990, planteando la creación de un diálogo institucionalizado permanente a nivel del Grupo de Río, el cual era un como mecanismo de concertación política importante entre los países democráticos de América Latina.

Desde la década de los noventa hemos hecho unos progresos realmente muy importantes en el relacionamiento estratégico con América Latina, y fundamentalmente menciono la Cumbre de Río de Janeiro, en 1999, que permite el lanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR; luego más tarde con la Comunidad Andina y con América Central. El primer mandato le fue otorgado a la Comisión el 19 de septiembre de 1999, para negociar con MERCOSUR y con Chile, luego las negociaciones se dividieron, llegándose a firmar un Acuerdo con Chile. Previamente, habíamos concluido con México un Acuerdo

1 Administrador Principal Comisión Europea, Encargado de Relaciones Internacionales con Estados Unidos y Canadá.

de Asociación. Después de que entrara en vigor el NAFTA, entre este país, los Estados Unidos y Canadá, en 1994, en solo un año, la Unión Europea perdió el 50% de sus exportaciones. Bajamos de 12.000 millones de euros que exportábamos a México en 1994, a 6.000 millones de euros en 1995.

En un contexto político de un crecimiento económico de la región y de reformas democráticas importantes en la década de los noventas, la Unión Europea pisa el acelerador; por ello, lanzamos primero la negociación con MERCOSUR, la cual fue la negociación más importante de finales del siglo pasado, en la medida en que los dos grandes bloques regionales estaban dispuestos a compartir una asociación política y una asociación económica y comercial. Sin embargo, el estancamiento de la negociación vino porque no fuimos capaces de satisfacer los intereses legítimos de los países del MERCOSUR, a la vez, que MERCOSUR tampoco ofreció a la Unión Europea una liberalización en inversiones, en servicios y en compras gubernamentales, lo que hubiere implicado un proceso de equilibrio en la propia negociación. No se trata de reclamar culpas. Se trata de constatar una realidad que histórica.

En abril de 2003, se cerraron el Capítulo Político y el de Cooperación, cuando Chris Patten era comisario de Relaciones Exteriores de la Unión Europea. Venía la Cumbre de Madrid, en el mes de mayo de ese año y se requerían resultados. Al final, tuvimos como gran resultado la negociación con Chile, siendo este uno de los países latinoamericanos que más ha profundizado la relación con la Unión Europea. Chile se separó de la negociación UE/MERCOSUR-Chile, porque ellos, no pertenecen al MERCOSUR económico, lo que les permitió avanzar mas aceleradamente. La tarifa externa de Chile estaba consolidada en la OMC en aquella época en el 7% y la tarifa externa común de MERCOSUR en el 14%. Chile siempre excluyó toda posibilidad de compensar (Artículo XXIV.6 del GATT) para compensar a países terceros por pérdidas o desviaciones de comercio. Por lo que Chile pudo concretar su negociación con la Unión Europea, no habiendo ésta concluido un acuerdo tan ambicioso con un país tercero, como con Chile.

Con Chile, la UE liberalizó el 96% del comercio de bienes y de servicios, y realizó una negociación política que nos ha supuesto realizar acciones de paz concertadas en Bosnia. Es un país que está en el Pacífi-

co, en el otro lado realmente de lo que eventualmente podríamos concebir que sean los intereses europeos en nuestra propia región, pero ha estado de la mano de las fuerzas militares de la Unión Europea para pacificar Bosnia. El comercio ha crecido en un 50% desde el año 2003, hasta nuestra fecha. Si bien Chile exporta, fundamentalmente, cobre y materias primas, también exporta muchos productos transformados y productos industriales, por lo que la corriente de exportaciones se ha mejorado notablemente.

Europa es el principal socio comercial de Chile. Somos el principal inversor en la región y son acuerdos que tienen tres pilares muy importantes. Un pilar político en que mucha gente trata de vaciar de contenido, pero es un pilar muy importante porque en el fondo nos ponemos de acuerdo sobre temas muy interesantes como son los derechos humanos, la buena gobernabilidad, la democracia, el medio ambiente, el tema de las migraciones, el desarme, etc. y que progresivamente estarán tomando mucho más cuerpo y mucho más desarrollo sectorial y en el fondo es la gran base de nuestra asociación política con los países terceros.

En el caso de México, con el Acuerdo de Asociación, las exportaciones europeas a México, en el 2008, alcanzaron los 27 000 millones de euros, mientras que las exportaciones de México llegaron a los 14 000 millones de exportaciones. Las ventas de México se han concentrado principalmente en productos agrícolas. Aun falta por aprovechar más las ventajas que ofrece el mercado europeo.

Luego, en el 2007, se lanzaron a la negociación con la Comunidad Andina y con Centroamérica. Esta última, la conozco bien, ya que fui el Representante de la Comisión Europea en Costa Rica y Panamá. Lo que en un principio puede aparecer para ojos externos como una negociación poco importante, es, en realidad, una negociación importantísima. Ello, por cuanto tiene, en primer lugar, una base política enormemente fuerte. Es una región que está sufriendo muchísimo por el narcotráfico. América Central es una región de paso, de tránsito del narcotráfico fundamentalmente, de la zona del sur de América Latina hacia los Estados Unidos.

En segundo lugar, es una región que necesita también fuerte apoyo para la gobernabilidad. Piensen en la situación de Guatemala, en

la de Honduras, piensen ustedes en la situación de democracias que están tratando de abrirse camino, pero que desgraciadamente sufren el fenómeno de las maras en Guatemala, en Honduras y en Salvador, que ponen en jaque al Estado de Derecho, a la democracia e incluso al clima de las inversiones, porque cuando un europeo quiere hacer una inversión en América Central, precisa una serie de datos de cómo es la seguridad interna en esos países.

En el tema del desarrollo sostenible, el istmo centroamericano es una región tremendamente vulnerable por todos los acontecimientos naturales, pero, también, por los ecosistemas que tiene América Central.

Desde el punto de vista comercial, tal vez, la mayor dificultad para finalizar la negociación sea la del banano y la respuesta es clara. Europa necesita mejorar el acceso al mercado comunitario del banano centroamericano y tenemos que dar una respuesta positiva, una respuesta consistente, una respuesta coherente, porque no es menos cierto que Europa realmente se va a beneficiar de una apertura en materia de servicios, de inversiones, de compras gubernamentales y de reglas y disciplinas que van a mejorar el posicionamiento general de la empresa europea en el mercado de América Central.

Por otra parte, me gustaría decir que, en el pilar de la cooperación, el Acuerdo con América Central es importantísimo porque según las Metas del Milenio, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, aún están muy por debajo de la media de las posibilidades de alcanzar esas Metas del Milenio en el año 2015, por lo que habrá que desarrollar ideas positivas y profundizar nuestra cooperación para ayudar a estos países que tienen un nivel de vida muy bajo, las capas más vulnerables están sufriendo muchas dificultades y ese pilar de la cooperación va a tener una gran importancia en América Central.

Luego, tenemos el Acuerdo con los países andinos, que, como saben, es un proceso que ha tenido dificultades de entendimiento a nivel de los países, pero a los cuales la Comisión ha ofrecido una respuesta flexible. Ello, en el sentido de que vamos a concluir esta negociación con los países que pueden comprometerse a la liberalización de bienes y servicios, y con reglas y disciplinas relativas a las inversiones, compras gubernamentales, y propiedad intelectual, dejando la puerta abierta a

los que no puedan por ahora comprometerse, para que, eventualmente, puedan luego adherirse.

Indudablemente, los Acuerdos de Asociación no son la panacea ni van a ser la regla más perfecta. Pero sí es cierto que vamos a concertar una asociación política, basada en la defensa de la democracia, en la buena gobernabilidad, en cómo contribuir al Estado de Derecho, a las reformas judiciales, a las reformas económicas y tributarias que se tienen que operar en la región y que el propio hemisferio tendrá que hacer sus grandes esfuerzos en convergir con Europa. Pero sí creo que, evidentemente, si liberalizamos todo el comercio de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales, vamos a dar grandes oportunidades a los empresarios de las dos regiones para exportar, para importar más, para establecerse, para desarrollar la actividad económica empresarial en un clima más apropiado, bajo las reglas y disciplinas de la OMC y las reglas que acordemos. En cuanto a la cooperación, este pilar puede tener algunas limitaciones en cuanto a las perspectivas financieras de la Unión Europea, pero, a la vez, en esta etapa pueden darse programas de cooperación específicos y oportunos. Por ejemplo, Chile está entrando en el séptimo programa marco, y en programas de intercambio universitario muy importantes. Por lo tanto, es ahí es donde tenemos que hacer un poco el ariete de lanzar nuestra cuña para la alianza América Latina/Unión Europea.

En ese sentido, francamente no estoy de acuerdo con el libro de Andrés Oppenheimer, *Cuentos chinos*, en el que nos dice que el futuro de la humanidad está en Asia y que realmente China y la India tienen un atractivo tan impresionante porque las inversiones fluyen de un modo tan espectacular, por lo que América Latina quedará muy empequeñecida. Pienso que América Latina es, precisamente, el continente que tenemos que descubrir, tiene unas posibilidades de desarrollo humano y de desarrollo económico realmente espectaculares. Porque cuando nosotros pensamos en América Latina, cuando nosotros nos ponemos delante de los latinoamericanos, tenemos la misma visión de mundo.

En la alianza para el desarrollo, no es solamente porque tengamos posibilidades de aumentar el comercio o las inversiones. América Latina es una región que tiene unos recursos naturales espectaculares. Tiene unos recursos humanos muy destacados, por lo que tenemos que ir a esa alianza estratégica, para que en el año 2015 podamos even-

tualmente, estar disfrutando de esta asociación política y económica y combinando el bienestar económico, el bienestar de las inversiones, con el cumplimiento de objetivos importantes como son la democracia, la buena gobernabilidad y la consolidación del Estado de Derecho.

Eso es lo que me gustaría transmitir. No debemos desanimarnos porque ahora estemos en una crisis económica y financiera de carácter mundial. La Unión Europea no tiene por qué bajar la guardia y reducir su ayuda al desarrollo no reembolsable. El 0,7% tiene que ser una realidad en todos los países de la Unión Europea. En el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, la Unión Europea está concertando sus esfuerzos con el Gobierno de los Estados Unidos. La Administración del Presidente Obama es mucho más sensible. En la próxima Cumbre vamos a asociar mucho más a los Estados Unidos, para trabajar conjuntamente en América Latina y en África. Pensamos que podemos contribuir enormemente al desarrollo de la paz y la seguridad internacional en un hemisferio tan importante para Europa como es América Latina.

Los esfuerzos deben convergir para finalizar las negociaciones, aunque a lo interno tengamos algunas dificultades en algunos sectores, como es el caso del comercio agrícola, que ha complicado la negociación con MERCOSUR. Pero si tratamos de avanzar hacia una asociación estratégica, tendremos que poner en la balanza a todos y cada uno de los problemas, y avanzar y tener una actitud positiva, una actitud flexible, una actitud abierta, una actitud comprometida con la región, porque, hoy día, no somos nadie si no concertamos las debidas alianzas estratégicas.

Creo en América Latina. Pienso que es un hemisferio que tiene muchísimas más posibilidades de las que se mencionan en determinados libros y, avanzando en este frente político y económico y comercial, vamos a ver cómo mejoran mucho más nuestras respectivas sociedades.

Más allá de los Acuerdos de Asociación: Mirando hacia el futuro: como avanzar hacia una relación en pro del desarrollo

*José Antonio Sanahuja*¹

Gracias a la Red LATN, a SEGIB y a las otras entidades organizadoras por la oportunidad de discutir estos temas. Me centraré en la dimensión de desarrollo de la Asociación Estratégica Birregional, pero la situaré en un marco más amplio, porque una de las características que ha tenido la relación entre la UE y América Latina desde sus orígenes, hace ya más de tres décadas, ha sido su enfoque integral. Los esfuerzos en pro de la paz, de la democracia, del desarrollo y la lucha contra la pobreza, han formado parte de un todo coherente. Es, por lo tanto, un modelo distinto al de la relación de la UE con otras áreas geográficas, en las que la cooperación ha ido por un carril, y el diálogo político por otro.

El punto de partida son esas cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebran cada dos años. Como es sabido, suponen un momento de revisión de las relaciones birregionales. En particular, la Cumbre de Lima ha revelado, en una aparente paradoja, tanto el dinamismo de las relaciones como el menor interés que estas suscitan en ambas partes, y al tiempo también expresa las crecientes tensiones que existen entre la relación interregional y las tendencias al bilateralismo. Por una parte, se está promoviendo una red de acuerdos de asociación, incluyendo áreas de libre comercio que, en un plazo relativamente corto, puede cubrir el conjunto de América Latina y el Caribe. Por otra parte, el ascenso económico de Asia sitúa a América Latina y a la UE ante mayores opciones para diversificar las relaciones exteriores y el interés mutuo parece disminuir.

Además, ambas regiones experimentan cambios políticos: hacia la izquierda América Latina; hacia la derecha en la UE, y ambas regiones se encuentran también en un momento de redefinición o en su caso, de indefinición de sus respectivos proyectos de integración y de su posición en un sistema internacional caracterizado por cambios profundos

1 Director, Departamento de Desarrollo y Cooperación, ICEI.

en la distribución del poder. La UE atraviesa un prolongado período de irrelevancia autoinfligida, en parte como resultado de su ensimismamiento y crisis institucional y política en torno al fallido proyecto constitucional y el posterior Tratado de Lisboa, cuyo futuro aún es incierto tras el rechazo irlandés de junio del 2008. Al tiempo, la Unión trata de seguir impulsando la agenda de crecimiento, competitividad y empleo de la estrategia de Lisboa, en un contexto de crisis en el que no ha habido demasiada coordinación entre los Estados miembros. Ha de afrontar también la UE los problemas derivados de la creciente diversidad social que comportan las migraciones, lo que genera tensiones políticas hacia los extremos y surgen nuevas prioridades de política exterior y de seguridad en los países que conforman su vecindad.

En América Latina, ya una región eminentemente democrática, el voto popular ha dado lugar a un ciclo político de izquierdas que surge del rechazo de las reformas neoliberales y que se caracteriza por la búsqueda de estrategias de desarrollo eficaces frente a la pobreza y la desigualdad. La región también redefine las cartografías y las agendas de la integración regional, tratando de responder al agotamiento del llamado “regionalismo abierto”. Para algunos países, el ascenso de Asia reduce el atractivo de la integración regional, sobre todo si se percibe que esta carece de la flexibilidad necesaria para profundizar la relación con el área Asia-Pacífico, con EE. UU. o con la UE.

La crisis del MERCOSUR y en menor medida de la Comunidad Andina, responde en parte a esos hechos. Sin embargo, también se afirman nuevas agendas y modelos de integración y en particular el regionalismo “posliberal” –le tomo la expresión a Sandra Ríos y Pedro da Motta, aquí presente–², que da más énfasis a las dimensiones políticas, de seguridad y defensa, a la coordinación de políticas de energía o infraestructura, a las asimetrías y en general a cuestiones no comerciales. En ese marco, se fortalece la cooperación sur-sur, en campos como la energía, las comunicaciones, la educación, la salud y la ciencia y la tecnología. Esas agendas posliberales han cristalizado en proyectos

2 Motta Veiga, Pedro da y Sandra Ríos (2007), *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, N.º 62, julio, LC/L-2776-P. Véase también Sanahuja, José Antonio (2008). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez et al. (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, N.º 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54.

como la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) y, con mayores posibilidades de futuro, el proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas, la UNASUR.

En ese contexto, ¿qué sentido tiene la relación interregional o birregional? En los años ochenta, esa relación respondió a los imperativos de la democracia y la paz, buscando mayores márgenes de actuación en el escenario de la Guerra Fría. Desde los años noventa, con la emergencia de nuevos intereses económicos, tanto la UE como América Latina han optado por el regionalismo como estrategia para mejorar su inserción en la economía global, y por la relación interregional como vía para abordar la gestión de interdependencias comunes, generadas por la globalización y la sociedad del riesgo global, como los riesgos ambientales o de seguridad –incluyendo la seguridad energética o alimentaria–, la gestión de las migraciones, o la estabilidad de las finanzas globales. La estrategia interregionalista se alza así como una vía para mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales y promover la gobernanza de la globalización por medio de un multilateralismo eficaz.

Estas razones siguen vigentes y son, si cabe, aún más relevantes a la luz de problemas globales como la crisis económica o el cambio climático. La actuación de la UE hacia América Latina, aunque sigue estando basada en principio en una matriz regionalista e interregionalista y en el apoyo a los procesos de integración en América Latina. Sin embargo, los cambios antes reseñados parecen llevar una bilateralización de las relaciones. La UE ya ha ofrecido una asociación estratégica a Brasil y México y ante la crisis de la Comunidad Andina, se ha optado por acuerdos comerciales bilaterales con Perú y Colombia, lo que comporta riesgos de cara a la estrategia interregionalista y el tradicional apoyo europeo a la integración de América Latina.

Estos cambios afectan, entre otros aspectos, la naturaleza de la UE como potencia civil o actor normativo, como se le ha denominado en la literatura sobre las relaciones internacionales. Como es sabido, la promoción de los valores ha sido un elemento central de la conformación de la UE como actor internacional, en particular en cuanto a su relación con América Latina. También es un elemento importante de su identidad como actor diferenciado respecto a otros actores relevantes, como EE. UU., o el actor emergente que es China. La UE no

es un Estado más que se limita a perseguir su interés nacional como haría cualquier Estado. Es un conjunto de Estados fuertemente basado en valores y de ahí deriva precisamente su singularidad y parte de su atractivo como socio.

Sin embargo, la condición de la UE como actor normativo o como potencia civil, hoy parece más problemática, debido a diversos problemas de coherencia de políticas que aparecen en la relación con Latinoamérica. En primer lugar, hay que mencionar la opción por los acuerdos de libre comercio que parece colisionar –o así es percibido por algunos actores–, con la agenda de la cohesión social y con criterios básicos de derechos humanos, en un contexto en el que varios países latinoamericanos ya no aceptan tales acuerdos por considerarlos parte del denostado “Consenso de Washington”.

Permítanme explicarlo de forma más directa: la UE, durante mucho tiempo ha sido un actor progresivo, que ha promovido el respeto de los derechos humanos, la adopción de reformas estructurales en favor de la cohesión social, la reducción de la pobreza y la desigualdad, como la reforma fiscal; políticas específicas de inclusión social hacia la población más pobre, los indígenas y afrodescendientes, y la igualdad de género, ha pasado a ser percibida por amplios sectores como un “actor neoliberal” no muy distinto a EE. UU. En realidad, la UE no se ha alejado apenas de esta agenda, pero la región sí ha experimentado un giro político muy marcado y su percepción de la UE, por lo tanto, ha cambiado.

Un ejemplo significativo de estas tensiones lo constituye la decisión adoptada por el Consejo en enero de 2009, por la que se abandona la negociación interregional entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones para firmar acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar el formato de acuerdo de libre comercio “OMC-plus”, en concreto Colombia y Perú, ante el rechazo de otros países a los capítulos sobre protección de inversiones, compras públicas y propiedad intelectual de este tipo de acuerdos. Es importante subrayar que esta decisión, que la UE inicialmente no quería, ha sido propiciada, en gran medida, por la propia desunión de los países andinos. Sin embargo, adoptarla supone costes importantes por la credibilidad de la UE como actor normativo que, en su relación con América Latina, conscientemente o no, se ha diferenciado del enfoque

realista y neoliberal con el que se ha percibido habitualmente a EE. UU. Con ello, la UE se desdice de su política de apoyo a la integración al convertirse, aunque sea involuntariamente, en un factor de desunión de este grupo.

Por otro, se procede a negociar bilateralmente con Colombia, obviando la situación de derechos humanos de este país que, en un marcado contraste, ha impedido que EE.UU. ratifique un acuerdo de libre comercio bilateral, ya firmado con Colombia. Sería pecar de ingenuidad ignorar que a menudo el argumento de los derechos humanos en EE. UU. no es sino una coartada proteccionista. Pero permítanme, para ilustrar esta cuestión, citar una entrevista publicada en una revista colombiana, en *Semana*, una entrevista a Fernando Cardesa, responsable de la Delegación de la Comisión Europea en ese país. Ante la pregunta de qué problemas encaran las negociaciones, señalando que anteriores acuerdos con Canadá han encontrado un obstáculo en los derechos humanos, el Sr. Cardesa responde textualmente: “*básicamente no creemos que los derechos humanos sean un problema para las negociaciones, porque no son un elemento del acuerdo comercial.*”³

En segundo lugar, habría que mencionar las tensiones causadas por la adopción por parte de la UE de la llamada “Directiva de retorno” aprobada por el Parlamento Europeo en junio de 2008. La reacción latinoamericana fue de aparente perplejidad primero e inmediatamente después de abierto rechazo, debido a que en las semanas y meses anteriores se había abordado esa cuestión en el marco iberoamericano mediante un diálogo sectorial y que en la V Cumbre UE-América Latina y el Caribe, en Lima, también había sido abordado. No se esperaba en ese marco una decisión unilateral con ese contenido, que además se desdijera de los consensos que se habían ido fraguando sobre esa cuestión, caracterizados por basarse en un enfoque de derechos.

En esta respuesta latinoamericana, no obstante, no deja de haber cierta hipocresía y oportunismo político, en razón de los marcos legales y el trato que reciben los inmigrantes en los propios países de la región, y el seguimiento activo que de esa Directiva venía haciendo el grupo de embajadores latinoamericanos en Bruselas, por lo que no se puede afirmar en consecuencia que esa decisión era una sorpresa.

3 “Green light for Colombia to discuss FTA with the EU. Interview with Fernando Cardesa”, *Semana*, 25 de mayo de 2009 (disponible en <http://www.semana.com>).

En tercer lugar, en esta problemática hay que anotar las distintas visiones que en la práctica existen en América Latina y en la UE respecto del compromiso común con el multilateralismo eficaz para la gobernanza del sistema internacional. Tenemos, por un lado, una América Latina que se caracteriza por un “multilateralismo defensivo”, que ve con desconfianza las propuestas para mejorar el sistema multilateral y proporcionar a partir de él una gobernanza eficaz, entendiendo que puedan deslizarse por medio de él, argumentos neointervencionistas. Por otra parte, un “multilateralismo cosmopolita” que caracteriza a la UE, que sí busca una mejor gobernanza del sistema internacional, pero que no tiene toda la credibilidad que debiera cuando la propia UE se resiste a admitir los cambios en la distribución del poder que se han dado en el sistema internacional y dar una mayor representación a los países emergentes.

¿A qué se debe todo esto? En parte, hay marcadas carencias en la comprensión de las realidades de ambas regiones, lo que lleva al uso frecuente de categorías inadecuadas como el uso, en ocasiones de manera poco precisa del término “populismo” para caracterizar todos los fenómenos de cambio que se están dando en América Latina, o el uso desde América Latina del término “neoliberalismo” para caracterizar las propuestas de la UE. El uso de estos estereotipos no ayuda a entender los cambios que se están dando en ambas regiones y contribuyen a una construcción social del “otro” basada en gran medida en visiones estereotipadas. No es menos necesario, por ello, actualizar el debate sobre los valores compartidos para promover agendas y consensos comunes que en este momento parecen verse debilitados por este debate en torno a estereotipos. El diálogo político UE-América Latina y el Caribe se ha justificado tanto por asuntos de interés mutuo, como por su contribución a la conformación de los principios, las reglas y las instituciones del orden multilateral. Esa dimensión normativa del diálogo parece oportuna en el actual momento de la política internacional y emana de la particular naturaleza de la UE como potencia civil y la importante contribución que ha hecho América Latina al derecho internacional y al sistema multilateral. Sería por tanto necesario reactivarla por medio de un diálogo más franco y una mejor comprensión mutua.

En ese contexto, el diálogo político sigue siendo indispensable aunque parece necesario una revisión de su sentido, agenda y formato, con una agenda más sustancial enfocada tanto a la gestión de interde-

pendencias comunes como a cuestiones en las que se requiere más y mejor regulación internacional: migraciones, medio ambiente, paz y seguridad. Propuestas como la recientemente planteada por la asamblea Eurolat, de la Carta Eurolatinoamericana por la Paz, pueden ser relevantes en este marco.

Las posibilidades y la eficacia del diálogo se relacionan también con el formato y la funcionalidad de las cumbres. Precisamos de agendas más específicas, una racionalización de los marcos ya existentes, como el Diálogo UE-Grupo del Río, el Diálogo de San José, u otros. Por ello tiene especial interés y oportunidad la propuesta de creación de una fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe, acordada ya en la Cumbre de Lima, como instancia independiente, permanente y flexible de preparación y seguimiento y, en su caso, de ejecución de los mandatos de las cumbres y de otras instancias de diálogo, de articulación de la participación de distintos actores y de promoción, análisis y estudio de las relaciones birregionales.

También parece necesario un proceso de preparación más abierto y transparente, mejor articulado con los foros de participación social para promover un mayor sentido de apropiación en los actores de la relación y una mayor relevancia de las agendas. La participación social es crucial. Las relaciones UE-América Latina y el Caribe nacieron hace ya más de tres décadas a partir de los vínculos tejidos por los partidos políticos y los actores sociales. Antes que los Gobiernos, estos actores ya habían iniciado esas relaciones. En ambas regiones, el debilitamiento de los partidos y la aparición de nuevos actores políticos y sociales han erosionado esos lazos. Un diálogo político más abierto a los parlamentos y a la sociedad civil, contribuiría al restablecimiento de esos vínculos. Particular importancia tienen en este marco los trabajos de la Asamblea Eurolat y de los foros de la sociedad civil, que, por cierto, precisan también de racionalización.

La formulación de agendas de desarrollo para la inclusión social es una de las claves del actual ciclo político de América Latina que enfrenta dinámicas históricas de exclusión, ahora agravadas por las presiones competitivas de la globalización. La UE también trata de adaptar su modelo de cohesión social frente a esas presiones y los nuevos desafíos de la ampliación y las migraciones. Esta agenda tiene ahora una renovada vigencia de una crisis que nos reclama medidas urgentes

para proteger el empleo y para mantener los niveles de protección social en un contexto de mayores presiones fiscales.

Por todo ello, es importante mantener una agenda permanente sobre cohesión social que vaya más allá de las cumbres. Ello supone dar énfasis a la reducción de la desigualdad socioeconómica, pero también por razones de etnia, de género, de edad. No limitarse a la reducción de la pobreza extrema contemplada por los objetivos del milenio. La agenda es mucho más amplia que esta agenda de mínimos de los ODM. En ese sentido, sería importante ampliar el Programa Eurosocial a temáticas nuevas como, por ejemplo, las migraciones. Pero en el marco de una agenda de desarrollo para países de renta intermedia, ello exige ir más allá de los problemas de pobreza. Hay que abordar en esta agenda tanto los equilibrios macroeconómicos, las políticas favorables al crecimiento y las que contribuyan a la redistribución, en particular las reformas fiscales que han de asegurar la sostenibilidad de la inversión pública en el sector productivo y en las políticas sociales, más allá de bonanzas exportadoras cíclicas. En el diálogo birregional, esa cuestión tiene ya un papel destacado, pero podría estudiarse la posibilidad de ir más allá de compromisos y pronunciamientos genéricos y establecer un procedimiento de seguimiento de resultados a partir de metas indicativas (*benchmarking*), como se le denomina en inglés. Podría estar basada en los indicadores que cada región ha ido estableciendo al efecto: en el marco de la estrategia de Lisboa por parte de la UE, y de los trabajos de CEPAL sobre indicadores de cohesión social por parte de América Latina y el Caribe.

Un enfoque más coherente de esta cuestión requiere abordar la difícil relación entre cohesión y acuerdos de asociación, ya que estos comportan un proceso de liberalización económica profunda, que puede no contribuir a los objetivos birregionales de cohesión social. En las negociaciones en curso de los acuerdos de asociación de la UE con Centroamérica y los países andinos, al igual que en su caso las que se mantienen entre la UE y el MERCOSUR, ello supondría contemplar adecuadamente las asimetrías mediante instrumentos, en parte desplegados, en parte no, como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento al principio de trato especial y diferenciado por los países de menor desarrollo, o el establecimiento de excepciones y períodos transitorios en los sectores en los que sea necesario. También se requiere un enfoque distinto de la ayuda al desarrollo para que esta pueda

respaldar políticas de apoyo a la transformación productiva y en su caso, atenuar los costes del ajuste.

En el marco de las nuevas agendas de integración posliberales de América Latina, se están creando instrumentos regionales como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), ya en funcionamiento. También hay que mencionar el fondo de cohesión anunciado por el Convenio de Unión Aduanera adoptado en Centroamérica, en diciembre 2007. La UE lanzaría una significativa apuesta política, otorgando apoyo a estos instrumentos. Eso sí, en la medida en que se consoliden y cuenten, obviamente, con el compromiso de los propios países concernidos.

Ante los crecientes flujos migratorios originados en América Latina, es necesario asumir que se trata de un problema central para la cohesión social que expresa la globalización de los mercados de trabajo y que, como otros aspectos de la globalización, requiere de una regulación adecuada, que no puede estar basada ni solo ni principalmente en políticas migratorias nacionales. La cuestión es cómo conciliar la demanda latinoamericana de un trato diferenciado para sus emigrantes con el desarrollo de una política europea de migración y asilo, conforme al programa de La Haya, adoptado por el Consejo en 2004, en cuyo desarrollo se inscribe la directiva de retorno. Este dilema gravita sobre el Diálogo Eurolatinoamericano sobre migraciones, apenas iniciado, que debería promover consensos basados en el respeto a los derechos laborales y de ciudadanía, así como la gestión adecuada de los mercados laborales, evitando enfoques sustentados única o primordialmente en consideraciones de seguridad. Ello supondría regímenes más flexibles de movilidad de los trabajadores que permitan la migración temporal, la reunificación familiar, el reconocimiento, con las debidas garantías, de títulos y diplomas, el mutuo reconocimiento y la acumulación de contribuciones de la seguridad social, el apoyo a las remesas, dado su impacto social, e incentivos adecuados para su canalización hacia el ahorro y la inversión, así como la coherencia entre las políticas migratorias basadas en un enfoque de derechos y las políticas de interior, en particular en materia de visados. El programa Eurosocial, en su segunda etapa, o la propuesta de creación de un observatorio birregional de las migraciones, planteada por el Parlamento Europeo, pueden contribuir a estos objetivos.

Respecto a las redes de acuerdos de asociación, permítanme unas palabras adicionales. La comunicación de la Comisión, de diciembre 2005, titulada *Una asociación reforzada entre la UE y América Latina*, y la Declaración de Lima de 2008, reafirman el objetivo de crear una red de acuerdos de asociación entre la UE y todos los países y grupos de integración de América Latina. Esa estrategia se basó en el “mapa” de la integración de principios de los noventa, con acuerdos bilaterales ya firmados con los países que se situaron fuera de los procesos de integración –México y Chile, como nos recordaba Tomás Abadía–, y negociaciones en curso con los otros grupos subregionales. El hecho es que las negociaciones se encuentren en distintas fases y las dificultades que plantea su capítulo comercial, hace necesario recordar el sentido eminentemente político de estos acuerdos, particularmente con los países de menor desarrollo.

Desafortunadamente, esas dificultades, en particular en la negociación entre la UE y los países andinos, parecen haber llevado a un falso dilema entre “todo o nada”, siendo “todo” el formato convencional de acuerdo “OMC-plus”, y “nada” el abandono del enfoque interregional y la firma de acuerdos bilaterales únicamente con los países que están dispuestos a aceptar ese formato de acuerdo, ante el rechazo de otros, como se señaló, a los capítulos sobre inversiones, compras públicas y propiedad intelectual.

La opción bilateral a la que ha conducido la falta de acuerdo interno de la Comunidad Andina y la decisión de la Comisión Europea de noviembre de 2008, de promover acuerdos bilaterales, ha supuesto modificar el mandato de negociación ya aprobado por el Consejo; esto puede tener costes elevados en cuanto a la credibilidad de la UE y de su política de apoyo a la integración, al convertirla, aunque no queramos, en un factor más de la crisis de ese grupo regional. Puede dañar además el proceso de convergencia entre la CAN y MERCOSUR, que constituye uno de los fundamentos de la UNASUR, del área de Libre Comercio Suramericana, y de la conformación de un espacio económico y político en el conjunto de América del Sur.

Un formato de acuerdo más flexible podría hacer compatibles distintos ritmos de avance en los procesos de liberalización, permitiendo sortear ese dilema. En ese sentido, parece que aún está pendiente el desafío planteado por la cumbre de Lima. Cito textualmente la De-

claración de Lima: *“prestar una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de los países miembros de la comunidad andina, tomando en cuenta las asimetrías entre y al interior de las regiones y la necesidad de flexibilidad, según corresponda, por parte de la UE”*.

En cuanto a las negociaciones UE-MERCOSUR, tanto la UE como los países del MERCOSUR, especialmente Brasil, han dado prioridad a la culminación de la Ronda de Doha de la OMC. El fracaso de esa ronda, al menos por el momento, debiera permitir avances en esa negociación. Para ello también parece necesaria una combinación adecuada de flexibilidad y de exigencia mutua y la búsqueda de fórmulas más creativas que se distancien del formato convencional del acuerdo, permitiendo dar respuesta a las asimetrías existentes entre las partes y un enfoque coherente de la relación entre liberalización económica y cohesión social y lucha contra la pobreza. En ese contexto, resultan, sin embargo, muy alentadores los progresos que han tenido hasta ahora las negociaciones entre Centroamérica y la UE, que han contribuido a reforzar el proceso de integración de ese grupo regional. En ellas, la UE sí ha tenido un papel de “federador externo”, pese a las dificultades aparecidas en 2009.

Ante las dificultades antes reseñadas, es importante recordar que como instrumentos de desarrollo los acuerdos de asociación son particularmente importantes para América Latina, en tanto región compuesta por países de renta media. En estos países, los acuerdos de asociación pueden desempeñar un papel más importante aun que las transferencias de ayuda, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad. No obstante, que tengan un papel positivo para el desarrollo requiere también un adecuado reconocimiento, como se insistió, de las asimetrías, y que su diseño deje margen de maniobra para la aplicación de políticas activas que permitan atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva.

Por todo ello, la firma de estos acuerdos requiere de un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE del período 2007-2013, de manera que apoyen políticas para esa transformación productiva, para la mejora de la competitividad, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas; en la facilitación del comercio, la conexión física de los mercados, las capacidades comerciales, la co-

operación educativa, científica y tecnológica y la adopción de políticas comunes, incluyendo, como se indicó, los fondos regionales como el FOCEM, que además contribuyen a fortalecer la integración regional.

Más allá de los acuerdos de asociación, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el “mapa” o “cartografía” de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia entre la CAN y MERCOSUR, a la ampliación del MERCOSUR y a la conformación de UNASUR. También es importante que la cooperación con los grupos subregionales se adapte a esas nuevas agendas de la integración, que van más allá de la liberalización comercial y se extienden a campos como la profundización de la convergencia macroeconómica, las políticas sectoriales, la cooperación política, en materia de paz y seguridad, a la integración de las infraestructuras de transporte y energía, la cooperación transfronteriza, la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales, la reducción y mitigación de riesgos ante desastres y a los procesos de regionalización “desde abajo”, mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil que puedan participar activamente en ese proceso.

El escenario de la cooperación al desarrollo con América Latina también ha experimentado cambios importantes derivados de la adopción de una agenda internacional de desarrollo y lucha contra la pobreza dominada por los ODM, adoptados en el 2000, y por la reflexión sobre las estrategias apropiadas para alcanzar esos Objetivos en los países de renta media, que requerirían un tipo de cooperación distinta a la que puede llevarse a cabo en otras regiones y con menor nivel de renta. El creciente protagonismo de los países de renta media en la agenda de la cooperación al desarrollo por medio de la cooperación sur-sur y de las políticas del regionalismo posliberal, a las demandas también de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados, emanadas del Consenso de Monterrey, la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, como hitos que marcan la actual agenda de mejora de la calidad de la ayuda. En ese contexto, en los últimos diez años, la cooperación al desarrollo de la UE experimentó importantes transformaciones para adaptarse a esas exigencias, en particular en lo referido a su orientación estratégica, a los ODM y la lucha contra la pobreza, la reforma administrativa, la planificación, las tres “C” coordinación, complementariedad y coherencia.

Y la racionalización de los instrumentos y líneas presupuestarias con la creación, en particular, del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y su respectivo programa geográfico para América Latina.

La evaluación realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 2007 reconoce estos importantísimos avances, pero sus recomendaciones son también relevantes en relación con la necesidad de asegurar la integridad de la agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza, prestar la debida atención a temas transversales como el género o el medio ambiente. También se ha de prestar atención a la singularidad de la ayuda comunitaria y la necesidad de una mayor especialización en el quehacer de la Comunidad, por un lado, y de los Estados miembros por otro, a partir de sus respectivas ventajas comparativas; a la necesidad de asegurar la coherencia de políticas por medio de una mejor coordinación en el seno de la Comisión, en particular entre la Dirección de Comercio y la Dirección de Relaciones Exteriores, en las delegaciones en países en desarrollo, y mediante enfoques que abarcan el conjunto de las políticas de los países en desarrollo. Con esto, simplemente resumo las recomendaciones del CAD en este importante informe.

En cuanto a la cooperación con América Latina, hay que reconocer el importante esfuerzo realizado para adaptarse a esas demandas, por ejemplo, en la programación nacional y subregional. Sin embargo, hay retos que, en parte, se deben al cambio del ciclo económico y político que está atravesando la región. Este desafío es particularmente visible en la cooperación regional, que habrá de responder a la conformación de la red de acuerdos de asociación, lo cual supone un cambio cualitativo respecto a la pauta seguida en los últimos años.

La programación 2007-2013 regional es, en cierta medida, un documento marco. Algunos de los principales programas están pendientes de definición y otros se encuentran en un momento de cambio y relanzamiento, lo que abre oportunidades para la innovación y la adaptación de la cooperación regional. En ese contexto hay que saludar, positivamente, la iniciativa de la Comisión en la reunión UE-Grupo de Río de Praga, de mayo de 2009, de crear una nueva facilidad financiera, orientada a la mejora de la interconexión física regional a partir del Banco Europeo de Inversiones. Una iniciativa que habrá de concretarse, pero que responde a viejas aspiraciones de la región.

Es importante en ese contexto mantener el esfuerzo de ayuda a los países de renta media, de forma que el compromiso de la UE y de los Estados miembros con los ODM no conduzcan a la “retirada” de los donantes y a la reducción de la ayuda a la región. Ello afectaría negativamente el esfuerzo ya realizado en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en la consecución de otras metas de desarrollo, en la gobernanza democrática y en la contribución que América Latina está realizando a la provisión de bienes públicos, regionales y globales. Se deberían continuar orientando los recursos hacia los países de menor renta de la región, particularmente en el área andina y Centroamérica, utilizando donde sea oportuno, instrumentos como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial.

La crisis económica de 2008-2009, sin embargo, ha puesto de relieve las limitaciones de la ayuda como instrumento de desarrollo y la necesidad de centrar la agenda en cuestiones sistémicas. No se debe menospreciar el peso de la ayuda de la UE en la región, con asignaciones de cerca de 1.000 millones de dólares al año. En 2007, la Comisión Europea ya era el tercer donante más importante para América Latina, por detrás de Estados Unidos y España, que ocupaban el primero y el segundo puestos respectivamente. Si sumamos la ayuda bilateral de los Estados miembros y de la Comisión, la AOD de la UE en América Latina supone dos veces la aportada por Estados Unidos y se sitúa cerca de los 4.000 millones dólares al año.

Pero, como es sabido, estas cifras son más el resultado de una mera operación aritmética, que la expresión de una actuación común que aún existe, debido a un recurrente déficit de coordinación. Y lo que es más relevante, para los países de mayor población y renta, estas aportaciones son poco importantes frente al peso de los flujos privados, las remesas y los ingresos por exportaciones, que tienen un peso mucho mayor en la estabilidad y el crecimiento de la región. De hecho, ante la crisis, la actual ayuda de la UE puede desempeñar el papel de amortiguador del impacto de la crisis en términos fiscales, pero solo para los países más pequeños y de menor desarrollo de la región.

Para otros países no es significativa. Ello nos empuja de nuevo a conceder la importancia debida a una cooperación específicamente dirigida a los países de renta media-alta que debería responder en mayor medida a sus necesidades: a cuestiones como la estabilidad macroeco-

nómica, la mejora de la arquitectura financiera internacional, de forma en que puedan seguir captando recursos procedentes de otras fuentes de financiación externa de una forma más estable; al fortalecimiento de las capacidades institucionales, a la mejora de la eficacia y eficiencia de sus propias políticas públicas; a las reformas tributarias ya mencionadas; a las políticas de mejora de la competitividad internacional, como la inversión en infraestructura, y las políticas de investigación, desarrollo e innovación. También forman parte de esta agenda el apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos institucionales y normativos y el trabajo conjunto con aquellos actores capaces de movilizar recursos adicionales, como los bancos multilaterales o los bancos subregionales.

La creciente importancia de la I + D + I para los países de renta media, requiere de una estrategia integral que abarque el conjunto de las relaciones UE-América Latina y el Caribe. Ya se ha iniciado un diálogo político de rango ministerial y existen iniciativas importantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo. No obstante, es importante asegurar la coherencia de los compromisos sobre transferencia de tecnología con el componente de normas de propiedad intelectual de los acuerdos de libre comercio. También es necesario superar el grave problema que supone la actual dispersión de los instrumentos de la I + D + I en el seno de la Comisión, que dependen de distintas direcciones generales, de distintos servicios, así como asegurar que estos contribuyan al fortalecimiento de las capacidades nacionales en este ámbito.

En este marco, cabe recordar que la construcción de un espacio común de educación superior e investigación es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo. Genera sinergias en todos estos ámbitos. El incremento de la cooperación sur-sur confirma el creciente papel de los países latinoamericanos más avanzados en los procesos de integración y en el desarrollo de la región. Este tipo de cooperación abre oportunidades para la UE, en términos de movilización de recursos adicionales, tanto financieros como humanos y técnicos, de adaptación también a las necesidades de la región, de mayor implicación de los propios actores latinoamericanos y de fortalecimiento de capacidades institucionales tanto de los donantes como de los receptores. En algunos aspectos, los programas regionales y su metodología de trabajo con redes de actores descentralizados pueden constituir una base adecuada para promover este tipo de cooperación.

Finalmente, unas palabras sobre energía y medio ambiente. Un ámbito donde emerge una agenda birregional para el desarrollo sostenible. Es una agenda que tiene, en primer lugar, una dimensión multilateral, en relación con el proceso de Kioto y con el instrumento que ha de sucederle con respecto a la coordinación de posturas en las negociaciones sobre el calentamiento global, en relación también con la mejora de la gobernanza del medio ambiente global y con la nueva arquitectura que en este ámbito ha de conformarse en Naciones Unidas. Convertir la energía en un eje de cooperación y de integración, y no de conflicto, es otro componente de esta agenda, dadas las complementariedades que existen en la región. El diálogo birregional y la cooperación de la UE podrían promover la interconexión física, la creación de mercados comunes de la energía y la adopción de una estrategia regional de seguridad energética.

Existen también posibilidades de cooperación en materia de fuentes renovables por medio de la transferencia de tecnología, el diseño de marcos jurídicos y marcos de incentivos, sistemas de incentivos y financiación de inversiones para diversificar el modelo energético en ambas regiones. Instrumentos adecuados para ello pueden ser los fondos del séptimo programa marco de I + D, los fondos de carbono, los préstamos del banco europeo de inversiones o los mecanismos previstos por el Protocolo de Kioto.

Es necesario incorporar a la cooperación de la UE con América Latina la adaptación al cambio climático, a escala regional la iniciativa euroclima lanzada en la Cumbre de Lima y, si mis noticias no fallan, aún sin un diseño concreto, puede ser el marco adecuado si cuenta con el diseño y los recursos necesarios.

Con más de tres décadas de trayectoria detrás de sí, las relaciones birregionales se expresan, como se señaló al principio, opciones estratégicas de la UE y de América Latina, que trascienden los resultados concretos de cada cumbre y que, en gran medida, siguen vigentes. Las cumbres deben ser vistas como una oportunidad para darle visibilidad e impulso político. Existe además una agenda más amplia que abarca el multilateralismo, los acuerdos de asociación, la cohesión social, la paz y la seguridad, cuestiones emergentes como las migraciones o el cambio climático. El diálogo debe adaptar su formato y contenidos para dar respuesta a los cambios que se han producido en el sistema

internacional y en ambas regiones, en particular en el ámbito de la seguridad y en cuanto a la crisis económica. Esos cambios están causando un reajuste en la relación interregional; emerge así una tendencia al bilateralismo, cuyos costes y beneficios deben ser valorados adecuadamente, de cara a la credibilidad de la integración regional de América Latina y de la política de la UE hacia la región.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las Relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial” por parte de José Antonio Sanahuja

Muchas gracias. La verdad es que estos seminarios me producen siempre una doble sensación. Por un lado, resultan estimulantes –el debate intelectual siempre lo es– y por otro lado un tanto frustrantes, porque hay limitaciones de tiempo que llevan a que a menudo la exposición oral sea, en el mejor de los casos, una versión degradada de lo que en otros lugares se ha desarrollado por escrito con mucho más detalle. Para algunos de los temas que mencioné antes y que voy a mencionar ahora, me voy a tomar la libertad, y esto no es narcisismo, de remitirme a textos, donde muchas de estas cuestiones se argumentan con mayor precisión que la que permite una exposición de 30 minutos. Dicho esto, parte de mi intervención va a ser para aclarar algunos malentendidos y otra para profundizar en algunos temas y contestar cosas que se han comentado.

Las balanzas fiscales. Uno de los problemas de América Latina es la recurrencia de ciclos de auge y caída. A modo de ejemplo, hubo un momento en que el gobierno de Ménem definió Argentina como “un país de primer mundo”. Poco tiempo después, ese país estaba recibiendo ayuda alimentaria, porque había hambre, a causa de una crisis financiera muy grave. Yo no quiero decir que con esta crisis vaya a pasar lo mismo, pero tenemos que tener claro que algunos de los superávits fiscales y comerciales que se han generado durante la bonanza, pueden durar muy poco. El problema de América Latina es justamente lo que, José Antonio Alonso, llama “las trampas del progreso”. ¿A qué lleva todo esto? No se me ha interpretado correctamente cuando he hablado de la retirada de los donantes de ayuda. No he señalado que haya que retirarse de la región habida cuenta de su mejor posición fiscal, o de su “bonanza” exportadora. Lo que estoy diciendo es que hace falta un enfoque mucho más selectivo y sofisticado de la cooperación con la región. En concreto, España hizo durante la legislatura 2004-2008 un tremendo esfuerzo para definir una estrategia de cooperación con países de renta intermedia, y desafortunadamente en la legislatura

2009-2012 la propia España parece estar olvidando. Ahora parece que estos países ya no interesan y tenemos que dar prioridad a África subsahariana. Por supuesto, la razón esgrimida para este cambio de orientación es la extrema pobreza que caracteriza a esa región y la necesidad de enfocarnos más a los ODM. Ahora, hay que ser muy cínicos o muy ingenuos para creer que sea ese el único o el principal argumento. No es creíble ni desde mi posición como académico, ni por la experiencia directa que supone haber estado directamente involucrado, como saben, en las discusiones del plan director en la legislatura anterior. Creo que hay un cambio de política y lo digo con toda franqueza, hay razones para estar preocupado por lo que pueda pasar con la cooperación española con América Latina.

Chile: Muy bien traído este ejemplo. A Chile no se le consultó cuando en el Plan Director 2009-2012 se decidió su eliminación de la lista de países destinatarios de cooperación. A partir de información de primera mano, hemos sabido que cuando Chile ha planteado a España qué hacer juntos, ahora que no está incluido, en el plan director, la respuesta que se le ha dado desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha sido muy clara: ustedes no están en el plan director, ya no se puede trabajar con ustedes. Chile es muy activo en la cooperación sur-sur. Con Chile habría muchas posibilidades de hacer cooperación triangular, que de esta forma se descartan a priori. Mi impresión es que el actual plan director dificulta, más que ayuda, para promover este tipo de trabajo. Insisto: tengo una seria preocupación por el olvido que se está haciendo de la agenda de países de cooperación con renta intermedia en esta legislatura. Necesitamos un enfoque más sofisticado y hay que seguir impulsando esta agenda en la UE. Que se adopte esta visión simplista –como el país “X” de América Latina ha alcanzado un mayor grado de desarrollo, tenemos que retirar la ayuda y limitarnos a diseñar una “estrategia de salida”, y a continuación concentrar la ayuda en el país “Y” de menor renta en África subsahariana– es grave y me preocuparía que desde España estuviéramos suscribiendo esto.

¿Qué tenemos que plantear entonces? He intentado señalarlo con claridad en mi intervención: para los países de renta media y particularmente para los países de renta media alta, lo relevante no son las transferencias de ayuda para hacer programas directamente de lucha contra la pobreza. Se trata de mejorar el acceso a los mercados, el for-

talecimiento de capacidades, la mejora de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, asegurar el imperio de la ley y el Estado de Derecho. Todos estos aspectos son muchísimo más relevantes. Requieren aportaciones menores de ayuda, pero más selectivas. Para el grupo de países de renta media-alta, no nos sirve el apoyo presupuestario. En Honduras, por poner un ejemplo de país de renta media-baja, sí sirve. Este enfoque diferenciado y selectivo para los países de renta media se debería seguir promoviendo en la propia cooperación española, ante otros donantes, y de cara a la Comisión Europea. Es algo en lo que tendríamos que perseverar en nuestra relación con América Latina. Y no deberíamos desde luego aceptar pasivamente que otros donantes, otros Estados miembros de la UE, se retiren de América Latina, utilizando una argumentación muy simplista porque los países de la región ya han alcanzado una situación fiscal “saneada”.

España tiene un compromiso con América Latina. La opinión pública también respalda la cooperación con América Latina más que, por ejemplo, con Bangladesh, por razones de identidad. Los vínculos socioculturales e históricos, guste o no, son importantes. No podemos obviar que en una política de cooperación los vínculos identitarios son relevantes. Quien plantee que la cooperación solo se tiene que basar en argumentos racionales, objetivos, como los niveles de renta, se puede encontrar con la sorpresa de que se reduzca el apoyo público a esta política en un plazo relativamente corto. La opinión pública no es todavía tan “cosmopolita” como para aceptar ese cambio. Esto es importante desde el punto de vista político.

Otro punto también importante que se ha mencionado: el de las capacidades institucionales. Coincido plenamente. Me ha gustado el ejemplo mencionado, pero yo añadiría algo más. Hay casos en los que ni siquiera se cuenta con la buena voluntad del funcionario o funcionaria o el responsable de turno, porque, en ocasiones, fortalecer la institucionalidad significa enfrentarse con la “economía política de mal gobierno”. La corrupción significa la captura de rentas por parte de grupos interesados. En el anecdotario de los programas de la Comisión, está aquel caso en el que un programa para la mejora de la administración aduanera mediante la introducción de un sofisticado sistema informático fue boicoteado activamente por los propios aduaneros porque impedía que siguieran cobrando la ‘mordida’ correspondiente. Este caso ilustra que el problema no es solo la “debilidad institucional”:

al final, es un problema de economía política y muchas veces lo abordamos con un enfoque tecnocrático. No es que no existan capacidades técnicas. No. Lo que hay son grupos de interés que capturan rentas. Y tenemos que asegurar que hay una adecuada comprensión de la economía política de la corrupción y entender qué grupos de interés van a tratar de impedir que se enfrenten las debilidades institucionales para evitar caer en un tecnocratismo contraproducente.

Otro aspecto también importante, relacionado con esta agenda de renta media, es un tema sobre el que hemos estado trabajando desde el ICEI. La relación avanzada que implica un acuerdo de asociación y sus tres pilares requiere un rediseño de la política de cooperación al desarrollo. No es correcto avanzar hacia un modelo de asociación exigente que implica una integración económica profunda, y seguir haciendo la cooperación como se ha hecho siempre. Aquí, tenemos un problema con América Latina que quiero mencionar. Guste o no, la agenda de los ODM y la interpretación superficial que se está haciendo de la agenda de los ODM, está perjudicando a la agenda de cooperación con países de renta media, que, como se ha indicado, exige pensar en todos estos elementos que se han mencionado antes: fortalecimiento de capacidades, de acceso a los mercados externos, de la integración regional, de provisión de bienes públicos regionales, etc.

Quisiera comentar también lo que ha señalado Anna Ayuso. Para los países de mayor renta de la región los flujos de ayuda son poco relevantes, pero para algunos países de renta media-baja o de renta baja de la región, ahí están los datos sobre dependencia de la ayuda. Estamos hablando de flujos muy relevantes: 1.000 millones de dólares al año de la Comisión Europea no es una cifra menor y si hablamos de toda la cooperación de los Estados miembros a la UE, estamos hablando de 4.000 millones de dólares. En parte, el resultado limitado de esta cooperación tiene que ver con problemas que se han reseñado muy bien: los problemas de coordinación, los problemas de solapamientos, de ineficiencias, de costes de transacción elevados. Podríamos lograr mucho más impacto, mucho más eficacia, con una mejor distribución de funciones. De ahí la importancia de avanzar en el Código de Conducta sobre división del trabajo de la UE. Empero, que el código de conducta no sea un pretexto para que otros donantes se retiren, dejando a la Comisión o a los españoles la responsabilidad única de cooperar con América Latina. Esos fondos son importantes, tienen un volumen sig-

nificativo, hay que mantenerlos. Eso sí, insisto, con un enfoque mucho más focalizado, atendiendo a la heterogeneidad de la región y a las necesidades específicas por niveles de renta.

Los fondos. Fondo de cohesión, el FOCEM. Claro que, atendiendo a sus recursos, es un fondo ridículo. Quizás por ser politólogo y no economista, mi visión es un poco distinta. Primero, una política de cohesión no es una política de fondos estructurales. Ni siquiera en la UE. Claro que es son instrumentos importantes, pero la cohesión está en otros muchos aspectos que son más relevantes como las propias políticas nacionales, el propio diseño de la política macroeconómica, la política de empleo, las políticas de rentas. Los fondos de cohesión son un complemento. En un artículo que he escrito en un libro reciente del BID sobre este asunto, se argumenta que precisamente lo útil de la política de cohesión europea, lo que puede ser relevante para la experiencia latinoamericana, no son los fondos, porque no son reproducibles por los problemas que has planteado.⁴ Más relevante es el diseño de las políticas nacionales, los procesos de descentralización, y el principio de subsidiariedad. Toda una serie de elementos que están en la arquitectura de la política de cohesión y que pueden ser de mayor utilidad que los fondos. Hace poco, por encargo de SEGIB, se ha elaborado en el ICEI un estudio del profesor Carlos Garcimartín sobre la viabilidad de un fondo de cohesión para Iberoamérica, que concluye que no es viable, por lo que es necesario otro tipo de mecanismos.⁵

Hay compañeros y colegas en nuestro país, incluso *think-tanks*, como la Fundación Alternativas, que tienen una opinión distinta y llevan varios años abogando porque se creen fondos de cohesión. Si tienen razón, es en un punto y es en el que probablemente nos pongamos de acuerdo. Es que la importancia de estos fondos no es por su impacto ni por su volumen. Es política. Tiene que ver con compromisos políticos, es el mensaje que se está lanzando –Alfredo Valladao lo recordará, cuando hablamos con la Comisaria Ferrero-Waldner en abril

4 SANAHUJA, José Antonio (2009), “La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa”, en Fernando Carrillo Flórez, *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, La Paz (Bolivia), Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, Programa Eurosocia, Plural, pp. 65-99.

5 GARCIMARTÍN, Carlos (2009), *Integración Iberoamericana. ¿Es viable un fondo de cohesión?*, Madrid, ICEI .

de 2008—, este fue un argumento que salió: que haya un aporte de la Comisión Europea a fondos como el FOCEM, que son muy pequeños, no tendría mucho impacto real en la reducción de las asimetrías, pero lo importante es el mensaje político que se lanza, un mensaje de compromiso con la integración para empezar del propio MERCOSUR. Esto es lo que a mí me parece más importante. Tú crees que no tiene ninguna relevancia. Yo creo que sí. En la propia UE, en muchos casos, algunos elementos de la política de cohesión tienen que ver más con un diseño político institucional y con un compromiso político con una determinada manera de entender las cosas. Yo creo que en la relación UE-Latinoamérica, los símbolos, los signos, han sido muy importantes, pues son una fuente de poder blando. En este sentido, ese apoyo de la Comisión a estos fondos debería materializarse.

Un último aporte sobre Brasil. En parte el problema de Brasil es que está debatiendo, qué quiere ser en el mundo, y cuál debería ser su propio diseño de política exterior. Como politólogo y como internacionalista recuerdo que en la licenciatura estudiamos distintos modelos de toma de decisiones en política exterior, que nos enseñaron que el Estado no es un actor unitario ni racional. En esos procesos intervienen muchos actores, por medio de procesos políticos. Tenemos modelos de análisis, como el “modelo burocrático”, que nos enseñan que es importante contemplar el papel de los distintos ministerios y departamentos de gobierno, sus competencias, percepciones y pugnas inter-burocráticas. El “modelo de juego político” nos enseña que cuando un alto cargo de la administración hace política exterior o de cooperación, a lo mejor no solo está pensando en esas políticas, sino en ser secretario de organización de su partido o escalar otras posiciones políticas. Esos factores y actores cuentan, y como analistas hay que tenerlos presentes. Cuando nos acercamos a Brasil, vemos en primer lugar a Itamaraty y a diplomáticos cuya visión de *realpolitik* bebe directamente de fuentes como Kennan, Kissinger o Morgenthau y del interés nacional “duro”. Pero si escuchamos a Walter Pomar, secretario de relaciones Internacionales del PT, su visión y narrativa es muy ideológica. Si escuchamos a los asesores de Lula, como Marco Aurelio García o Marcel Fortuna Biato, ofrecen una visión de la política exterior de Brasil que a su vez no tiene que ver con ninguna de las dos anteriores. Si se atiende a las Fuerzas Armadas, o a los distintos sectores empresariales, sean los industriales paulistas, o los ejecutivos de EMBRAER, o los productores de soya del sudeste, también tienen visiones distintas. Todas estas visiones sobre el

papel de Brasil en el mundo coexisten, y la política exterior resultante muchas veces no es unívoca. Es un proceso complejo, son decisiones que a veces no son coherentes y Brasil, le ocurre a España y a cualquier otro Estado, es un actor complejo que además está descubriendo su lugar en el mundo y que tiene que acomodar, tiene que canalizar las posiciones de estos actores en un modelo de política exterior, de relación con el MERCOSUR, de relación con América Latina, y de relación con Europa, que todavía no se ha definido con claridad.

Responsabilidad de proteger, más matizado. Ese tema es relevante porque justamente es uno de los casos de estudio que nos ayuda a entender si efectivamente América Latina es “soberanista” y tiene una visión del multilateralismo “defensiva” o, por el contrario, se aproxima hacia una visión más cosmopolita o “kantiana” del multilateralismo. Es más matizado. Países como Argentina, Chile o Perú, que han tenido una experiencia traumática de violación de los derechos humanos, ven este Principio con una perspectiva favorable, distinta a la de, por ejemplo, México, que no acepta la participación de sus militares en misiones internacionales de paz. Ese sigue siendo un tabú. Yo creo que, en cualquier caso, precisamente el diálogo político en la propia América Latina y con la propia UE sirve para ir avanzando sobre estas cuestiones.

Un último aspecto sobre esto. Creo que esta crisis va a ser un catalizador de procesos interesantes. Lo discutíamos con Karl Buck en un seminario justamente en Shanghái, con colegas chinos. China, por ejemplo, vio la crisis asiática de 1997 y la actuación del FMI en esa crisis, con políticas que no acepta, y entonces decide “blindarse” ante ese tipo de eventualidades. Por esa razón, y por ser funcional a su modelo de desarrollo, crea –permítanme llamarlo así– el “Fondo Monetario chino” con unas reservas de divisas que han alcanzado más de 2 billones de dólares, que en teoría le blindan ante eventualidades de ese tipo. Y ante la crisis, ¿Cómo se descubre a sí misma China? Ese país descubre que se han generado graves desequilibrios globales entre sus enormes ahorros en dólares y la igualmente enorme deuda estadounidense, en lo que también se ha llamado “el equilibrio del terror financiero”. En breve, se trata de una situación en la que se cuenta con 2 billones de dólares en divisas y no pueden ser utilizados, porque se corre el riesgo de devaluar esa moneda y dañar la capacidad importadora de Estados Unidos. Incluso China está entendiendo que con una posición, sobera-

nista o “westfaliana” no se va a ninguna parte, y hay que implicarse en la construcción de un orden internacional que asegure la gobernanza global, porque le va mucho en ello.

El después de los Acuerdos de Asociación para Centroamérica

Doris Osterlof¹

Los retos de la pobreza y la desigualdad desafían las capacidades democráticas e institucionales de los centroamericanos, lo que incide en sus relaciones y alianzas con terceros países. De particular importancia, su asociación con los Estados Unidos y con la Unión Europea, sus dos mayores socios.

Estados Unidos suscribió, en lo comercial, un Tratado de Libre Comercio, el cual se encuentra en vigor. La Unión Europea inició, en octubre de 2007, las negociaciones para concretar un Acuerdo de Asociación. Estas se encuentran en su etapa más delicada, en espera de poder finalizarlas antes de que termine el 2009, o si no a principios del 2010².

Cuando se hace referencia a los Acuerdos de Asociación, estos se conciben como un compromiso superior a los tratados de libre comercio, al proponerse por parte de Europa que estos contengan tres pilares; lo que suscita esperanzas. La idea de los tres pilares del Acuerdo de Asociación, y el que haya una contraparte europea que dialoga en paralelo con la sociedad civil centroamericana, el Consejo Económico y Social (CES), posiciona la discusión en un punto diferente a la que se tuvo con la negociación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Ello se advierte en las propuestas de las organizaciones centroamericanas de sociedad civil relativas a lo político y sobre cooperación.

-
- 1 Coordinadora del Programa LATN/Europa. Miembro del Nodo Centroamericano de LATN.
 - 2 Cuando se hizo esta presentación en el Taller *Las relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial*, en mayo de 2009, la negociación había sido suspendida en su VII Ronda, debido a que Nicaragua se retiró hasta tanto no se discutiera su propuesta sobre un fondo de crédito, al que se hará referencia más adelante. Cuando se editó esta presentación, la negociación, que parecía había vuelto a su curso una vez alcanzado un acuerdo con Nicaragua, volvió a suspenderse a raíz del golpe de Estado en Honduras. Cuando se publicó este libro, la negociación estaba aún suspendida, en espera de que la democracia retorne a Honduras, pensando los Gobiernos así poder cerrar la negociación con la UE para finales de 2009, o si no a principios de 2010.

Este pilar de cooperación genera expectativas en Centroamérica respecto al apoyo que desde Europa puede surgir para contribuir con la reducción de la pobreza y las desigualdades. Por ello, aun cuando la negociación no ha finalizado, es importante analizar el papel de estos Acuerdos de Asociación y lo que puede ser una agenda que tenga una cobertura mayor en las relaciones europeo-centroamericanas.

Más allá del pilar comercial

El pilar comercial tenderá a ser bastante similar a lo que se ha negociado en los otros tratados de libre comercio que Centroamérica ha suscrito con otros países, en particular con los Estados Unidos. Es por ello que, contrario a la Comunidad Andina, este pilar no ha suscitado un enfrentamiento entre los centroamericanos y los europeos, más de lo normal en este tipo de negociaciones.

Por supuesto que el Acuerdo contendrá especificidades relacionadas con los intercambios e intereses comerciales de ambas regiones, como son las del banano o las indicaciones geográficas, pero, en el marco general, será bastante parecido.

El primer objetivo que se propusieron alcanzar los Gobiernos centroamericanos, en el pilar comercial, fue asegurar las preferencias arancelarias que se tienen bajo el SGP-plus³. Ello, en la misma línea de la filosofía que se planteó la región con el TLC con los Estados Unidos, en cuanto a que es mejor garantizar este tipo de preferencias bajo un acuerdo bilateral, que tenerlas solamente por la vía unilateral, como era el caso de la Cuenca para el Caribe con los Estados Unidos. Esta preferencia cubre la mayoría de los productos que la región exporta a Europa, de manera que suscribir un Acuerdo que las asegurara era un fin vital para los Gobiernos. El compromiso para consolidar el SGP-plus fue alcanzado en la V Ronda de negociaciones (6 al 10 de octubre de 2008).

3 La Unión Europea otorga a los países de Centroamérica, de la Comunidad Andina y a otros que clasifiquen según los criterios establecidos en el respectivo reglamento, un acceso preferencial arancelario del 0%, cubriendo 7 200 productos. Entre los criterios está la ratificación y aplicación efectiva de 27 convenios internacionales en materia de desarrollo sostenible y gobernanza. Además, los países deben demostrar que las cinco mayores secciones de sus importaciones a la UE bajo el SPG representan más de 75% del total de sus importaciones cubiertas por el régimen. Asimismo, que las importaciones del país bajo el SPG deben representar menos del 1% del total de importaciones a la UE cubiertas por este régimen.

En acceso de mercancías, dos temas pendientes importantes para la región, son lo relativo al acceso del banano y el azúcar. La negociación de mercancías también incluye finalizar lo referente a las normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas sobre obstáculos técnicos al comercio, defensa comercial, asuntos aduaneros y facilitación de comercio. Asimismo, se negocian los respectivos capítulos de compras públicas, propiedad intelectual, servicios y establecimiento (inversiones), comercio electrónico, competencia, y solución de controversias. Además, este Acuerdo incluye la negociación de un capítulo sobre comercio y desarrollo, cuyo objetivo es facilitar el comercio pero respetando los principios del desarrollo sostenible y cooperar para el cumplimiento efectivo de estándares laborales y ambientales.

Asegurar el acceso a los mercados es la meta principal que persiguen los Gobiernos cuando suscriben acuerdos comerciales regionales. En el mundo hay cerca de 420 de este tipo de acuerdos suscritos y notificados en la Organización Mundial del Comercio (OMC), 90% corresponde a zonas de libre comercio y 10% a uniones aduaneras, y con la única excepción de Mongolia, todos los países del mundo han suscrito al menos uno de ellos. Visto en el largo plazo, implica un intercambio comercial cada vez más regulado por este tipo de normativa, teniendo la economía real que aprender a funcionar con ella. Aproximadamente un 75% del intercambio comercial de Centroamérica está regulado por algún acuerdo en específico. Lo que se ampliará a más de un 85% cuando se concluya el Acuerdo de Asociación con la UE.

Este pilar por sí solo tiene una agenda que va más allá del propio Acuerdo de Asociación. Se requiere fortalecer y desarrollar capacidades estatales para administrar toda la normativa comprometida en los acuerdos comerciales. Por otra parte, se ocupan políticas y acciones que apoyen a los sectores que pueden tomar ventaja de la apertura del mercado europeo, así como para los que tienen sensibilidades y podrían eventualmente ser perdedores, debido a una mayor apertura del mercado local a los productos europeos. Esto fue planteado en las discusiones sobre el TLC con los Estados Unidos⁴, pero en el caso europeo, la idea de un pilar de cooperación ha eclipsado este tipo de discusión.

4 Véase Osterlof, D.; Villasuso, JM (2007). "Las Agendas Complementarias al CAF-TA-DR en Centroamérica". Publicado por RUTA y LATN. San José, Costa Rica.

La discusión sobre el papel de la integración comercial como instrumento para el desarrollo y para la reducción de la pobreza, es central cuando el intercambio comercial de un país está cubierto por una normativa comercial tan profusa, como es el caso de los centroamericanos; región que ha establecido una variada gama de zonas de libre comercio.

A lo que se suma la perforación del propio proceso de integración comercial centroamericano. La negociación con Europa está planteada sobre la base de que los centroamericanos avanzarán en su propia integración, pasando de un Mercado Común, establecido a principios de los años sesenta, hacia una Unión Aduanera, en la que, además de libre comercio, haya libre circulación de mercancías y servicios.

La integración comercial se ha promovido en Centroamérica como un instrumento para el desarrollo. Ello supone que debería contribuir a la reducción de la pobreza. Sin embargo, esto es cuestionado por quienes consideran que la apertura ha incrementado la competencia tanto para las empresas como para los países. Se compete tanto en la venta de mercancías y servicios como por la atracción de inversiones. A mayor apertura, mayor competencia. Por lo tanto, las empresas y los países se tienen que estar renovando e innovando, lo que no siempre es factible; en especial para las empresas que producen para el mercado local.

En ese sentido, en el pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, lo vital no es tanto la negociación, como el después. Para la aplicación de la normativa, se ocupará fortalecer las capacidades institucionales de los Gobiernos; cuanto más débil estas, más difícil será hacerlo. A la vez, se ocuparán programas paralelos para fortalecer e impulsar los diversos sectores productivos ante una mayor competencia, tanto para acceder al mercado europeo como para competir localmente con los productos europeos. Ello, en el medio de una crisis económica mundial.

En lo que se refiere a la capacidad institucional, se piensa que la cooperación internacional podría financiar su modernización, para así mejorar su capacidad para administrar las normas comerciales. Pero como los tratados no tienen fecha de vigencia, los presupuestos nacionales tendrán que contemplar su sostenibilidad, y si la cooperación

internacional no se concreta o no es suficiente, también deberán financiar con fondos nacionales dicha modernización.

En cuanto al apoyo a los sectores productivos para tomar ventaja del acceso al mercado, es necesario invertir en el mejoramiento y ampliación de la oferta exportable. Para ello, se tienen que contar con políticas de apoyo a estos sectores y con un incremento de la competitividad/país. A la vez, se requieren políticas de transición y de compensación para los sectores más vulnerables. Esto significa concretar una serie de medidas y acciones que ocupan de financiamiento público. Por lo tanto, pensar que una agenda de complementariedad del Acuerdo UE/CA se financie por medio del pilar de cooperación es ilusorio.

Es decir, más allá de las normas que se establezcan en el Acuerdo de Asociación UE/Centroamérica, si se le considera como un instrumento que debe contribuir al desarrollo, se necesita efectivamente implementar por parte de cada Estado centroamericano una serie de medidas y acciones de política pública que fortalezcan la capacidad competitiva de la producción y del país.

Ello conduce a una serie de preguntas, entre estas: ¿de qué forma se genera una agenda o un programa que impulse a la producción para el mercado europeo y la transición para competir en un mercado local más abierto a los productos europeos?, ¿cuáles son las áreas productivas prioritarias?, ¿hay capacidad productiva para desarrollar nuevos sectores?, ¿se cuenta con la mano de obra adecuada?, ¿cómo hacer para que efectivamente el Acuerdo de Asociación sea un instrumento que contribuya a reducir pobreza y desigualdades en los países centroamericanos? Cabe recordar que las reglas comerciales no producen, por sí solas, ningún tipo de expansión comercial. Hay que hacer todo lo demás, y ese es el fondo de esta discusión.

Más allá del pilar de cooperación

En la negociación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, había una mesa de cooperación, que al final no produjo lo esperado. Se concretó la normativa del tratado, pero no quedó claro cómo financiar la transición a una mayor integración con el principal socio de Centroamérica.

En cuanto a la negociación con la UE, la cooperación no ha sido planteada como una contribución para financiar una agenda complementaria para el pilar comercial. Es un tema que no se discute de esta forma con los europeos. Sin embargo, es importante señalar que en la VI Ronda se anunció que se había dejado plasmado el interés de Centroamérica de que la cooperación fuera uno de los medios para la implementación de los objetivos derivados del Acuerdo, comprendiendo tanto asistencia técnica como apoyo financiero. La traducción de este interés de los centroamericanos en lo concreto es uno de los elementos sobre los cuales es oportuno reflexionar desde ahora.

Por otra parte, tampoco el pilar de cooperación de este Acuerdo financiará la agenda de desarrollo de los países centroamericanos, aunque pareciera, a la vista de algunas propuestas que han hecho algunos sectores de la sociedad civil, que se espera que sea una contribución más sustancial en temas de fondo para el desarrollo.

En ese sentido, hay una serie de nubladors sobre los cuales es oportuno y conveniente ir discutiendo y aclarando antes de que entre en vigor el Acuerdo y los sectores empiecen a demandar apoyo. El texto de partida de la negociación en cooperación es el Acuerdo Marco del 2003, suscrito entre ambas regiones, habiéndose procedido a partir de este a revisar los temas por títulos o áreas. Las negociaciones han ido avanzando en las propuestas para el articulado relativo a los objetivos, principios, modalidades, y metodología, en procura de dotar al pilar de cooperación de un marco legal. Entre los temas que se han ido acordando, se encuentran democracia, derechos humanos, buen gobierno, justicia, libertad, seguridad, microcrédito, empleo y protección social, salud pública, pueblos indígenas, ambiente, energía, transporte, minería, cooperación industrial e integración regional. Los Gobiernos centroamericanos habían anunciado que quedaban pocos temas pendientes antes de que estas se suspendieran.

A partir de estos temas, se esperaría que se puedan ir concretando proyectos que tengan incidencia en el desarrollo de los países. En ese sentido, entonces caben algunas preguntas para la reflexión en relación con este pilar: ¿con cuántos fondos se contará?, ¿cómo se definirá la utilización de los fondos?, ¿cuál es el nivel de incidencia de los Estados y la sociedad civil centroamericana en la definición de prioridades y en la asignación de los recursos?, ¿contribuirá lo acordado en el pilar a

facilitar los procesos europeos para la adjudicación y ejecución de los proyectos de cooperación?, ¿se podrán considerar modalidades de cooperación como la triangulación y la sur-sur?, ¿las áreas de cooperación establecidas en el Acuerdo serán una guía para la cooperación bilateral de los países europeos con los centroamericanos?, entre otras.

| *Más allá del pilar político*

La primera crisis de la negociación UE/Centroamérica se dio el 1.º de abril de 2009, cuando Nicaragua tomó la decisión de levantarse de la mesa de negociación. Este país había propuesto, antes de que se comenzara a negociar, que se estableciera un Fondo Común de Crédito Económico Financiero. Transcurrido ese tiempo y considerando que las negociaciones estaban avanzando hacia su cierre, los nicaragüenses decidieron, en la VII Ronda, presionar para que se analizara su propuesta. Al final, se retiraron, manifestando que la UE no estaba escuchando sus planteamientos; por lo tanto, solicitaban una moratoria de seis meses para retirarse a realizar las consultas necesarias con sus representantes sociales y su gobierno.

En el marco de la Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Praga, en mayo de 2009, se anunció el regreso de los nicaragüenses a la negociación; para ese momento se vislumbra a Centroamérica como el posible primer grupo para cerrar la negociación y firmar el Acuerdo de Asociación en la Cumbre de Jefes de Estado entre la UE y ALC, en mayo de 2010, bajo la presidencia de España.

Estas ilusiones se derrumban cuando se da el golpe de Estado de Honduras, el 28 de junio de 2009. La negociación fue suspendida hasta tanto no se restaurara el orden constitucional en ese país. Si bien los centroamericanos manifestaron el interés de reactivar la negociación y que después Honduras se incorporara, la Comisión señaló que para ello el Consejo de la UE tendría que cambiar el mandato de la negociación con Centroamérica. El Consejo anunció que prefería esperar a que se restaurara la democracia en ese país, con lo cual no queda clara una fecha para reactivar la negociación; aunque se espera poder hacerlo después de las elecciones de Honduras, por celebrarse a finales de noviembre de 2009.

En este pilar, los Gobiernos venían informando que se había avanzando, estableciendo compromisos en cuanto a objetivos, áreas genera-

les y temas específicos, entre los que se encuentran, desarme de armas convencionales, no proliferación de armas destructivas masivas, financiación al desarrollo, medio ambiente, seguridad ciudadana, la lucha contra el terrorismo y migración. Entre lo que quedó pendiente, se encuentra lo relativo a la Corte Penal⁵.

Lo acontecido con Honduras de alguna manera cuestiona el rol del pilar de político una vez que el Acuerdo entre vigor. Entre las dudas que surgen, se encuentran: ¿en qué medida contribuirá la alianza con Europa a la maduración democrática de los países centroamericanos?, ¿qué formas de cooperación se pueden dar en esta área?, ¿qué pasará si algunas de las democracias, en lugar de fortalecerse, se continúan debilitando?, ¿podría una cooperación más orientada a los problemas estructurales contribuir a la maduración democrática?

El objetivo del Fondo Común de Crédito y los problemas estructurales centroamericanos

Vinculado a la última inquietud citada previamente, vale la pena retomar la propuesta de Nicaragua sobre el Fondo Común de Crédito. Esta idea no recibió la atención que se esperaba por parte de la UE, principalmente a raíz del monto que se propuso. Inicialmente, se planteó un monto de 22 000 millones de euros; posteriormente se incrementó a 40 000 millones de euros, y cuando se llegó a la VII Ronda, lo habían elevado a 60 000 millones de euros. De este monto, se proponía que el 90% lo aportarían el Banco Europeo de Inversiones y 10% los Gobiernos centroamericanos, en una línea de crédito con una tasa de interés baja, con un período de gracia de 10 años y 50 años para ser cancelada.

Sin embargo, el objetivo que se perseguía con la creación de este Fondo debe ser analizado. Centroamérica tiene efectivamente problemas estructurales que resolver, cerca de un 50% de la población vive bajo la línea de pobreza. Es una región con capacidades de supervivencia comprometidas. La apertura ha ido acompañada de una mayor segmentación económica y social, y la inseguridad ciudadana ha venido creciendo exponencialmente. Se ha dado un proceso acelerado de

5 Este tema es contradictorio entre Europa y Estados Unidos. Este último cuenta con una ley que establece el requisito de que un país no debe ser miembro de la Corte para recibir cooperación, con lo cual fomenta que los países no se integren a esta. Mientras que Europa fomenta la integración a la Corte.

empobrecimiento, agudizado por la crisis, además de que la exclusión ha llegado a niveles inaceptables.

En ese sentido, aunque el monto sugerido para el Fondo descalifica la idea, es conveniente rescatar el para qué se quería. Con dicho fondo se quería financiar el desarrollo de empresas, infraestructura y una serie de acciones que disminuyeran las asimetrías, así como generar programas de colaboración social. En alguna medida, el Fondo se proponía para financiar una parte importante de acciones concretas para atender problemas estructurales. Lo que en alguna medida, se supone deberían estar implícitos en una alianza como la que se propone concretar con este Acuerdo de Asociación, al haberle incluido los pilares político y de cooperación.

Lo que nuevamente nos conduce a la discusión sobre cuál debe ser la agenda entre ambas regiones considerando tanto el Acuerdo como las áreas de colaboración que van más allá de este.

Hacia una agenda más amplia: una mirada a las Cumbres de Jefes de Estado

Los problemas que enfrenta Centroamérica, tanto económicos, sociales como políticos, desafían la relación con Europa, por cuanto se esperaba por parte de los centroamericanos encontrar un apoyo sustancial en los europeos para atender temas críticos para el desarrollo.

En ese sentido, será necesario contextualizar las relaciones entre ambas regiones en el marco de una agenda amplia, que va más allá de los Acuerdos de Asociación. Esto, a la vez, implica ubicar tal agenda en el contexto de la agenda birregional Latinoamérica-Europa, en el entendido de que hay líneas estratégicas para toda América Latina que pueden favorecer a Centroamérica, y que a la vez, la agenda latinoamericana-europea debe considerar líneas estratégicas específicas para cada subregión.

En ese sentido, cuando se prepara lo que se discutirá en las Cumbres de Jefes de Estado, se debe ubicar la discusión sobre las subregiones, más allá de los Acuerdos de Asociación. Por ejemplo, innovación y desarrollo es el tema prioritario de la Cumbre Iberoamericana de 2009; de igual forma, se busca que también lo sea en la Cumbre UE/ALC, de mayo de 2010.

Es un tema que parece más cercano al interés de las economías más grandes de América Latina; sin embargo, es fundamental para la reactivación y el desarrollo de países pequeños como los centroamericanos. Por lo tanto, los compromisos y las acciones que se concreten en las dos cumbres, deben reflejarse también en la agenda entre Centroamérica-Europa, con áreas de colaboración conjunta que no tienen que estar enmarcadas obligatoriamente en lo acordado en el Acuerdo de Asociación. A la vez, el posicionar esta discusión al nivel de una subregión como la Centroamericana, podría contribuir a ubicar más claramente el tema en la discusión del desarrollo social y no solamente el económico, facilitando la ejecución de acciones eficientes y efectivas para el desarrollo.

En ese sentido, para Centroamérica y Europa, la Cumbre de Jefes de Estado UE/ALC de mayo de 2010, debería implicar, además de firmar el Acuerdo de Asociación, el enviar una señal de cómo puede darse una colaboración conjunta en áreas de interés común con los otros países latinoamericanos. Para ello, los intelectuales y académicos europeos y latinoamericanos deberían trabajar conjuntamente, aliándose para producir insumos que puedan ser de utilidad a los tomadores de decisión de ambas regiones, tanto en la construcción de los compromisos por adquirir en la Cumbre, como en el posterior seguimiento a su concreción, siendo esto último fundamental.

Es por ello que los aportes deberían contribuir a definir una ruta por seguir a partir de un plan de acción que permita alcanzar y ejecutar los compromisos que se adquieran en la Cumbre, de forma tal que impacten positivamente en el desarrollo de los países, y se atiendan, a su vez, las ilusiones y expectativas de los pueblos centroamericanos y latinoamericanos.

Acuerdo de Asociación CAN-UE e integración regional

*Alan Fairlie Reinoso*¹

La Comunidad Andina (CAN) se encuentra en uno de sus momentos más críticos. La crisis internacional parece haber agravado aún más la crisis interna que aqueja al bloque, (incluso desde antes de las negociaciones de acuerdos norte-sur por parte de Perú y Colombia). En ese sentido, el comercio con la Unión Europea (UE) ha tomado mayor relevancia en el último año, debido a la caída abrupta de las exportaciones andinas a su principal socio comercial: EE. UU. Asimismo, las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea son cruciales, ya que dependiendo del tipo de acuerdo que se alcance, ello afectará decisivamente el futuro de la integración andina.

En la primera sección, se analiza la importancia de las relaciones económicas entre los andinos y la Unión Europea. En la segunda sección, se presentan algunas de las características de los acuerdos norte-sur de la UE, así como algunas diferencias y similitudes entre estos y los negociados por EE. UU. Bolivia y Ecuador impulsaban un Acuerdo de Asociación (AdA) con la UE porque tenían expectativas de que fuera distinto a los TLC negociados con EE. UU.

A pesar de esto, el formato bloque a bloque inicial de las negociaciones CAN-UE se quebró precisamente al retirarse Bolivia, aunque se insistió en que se podía trabajar a distintas “velocidades”. El sentido integrador que pretendía darle la UE al acuerdo ha sido cuestionado, al darse paso a una negociación “multipartes”. Actualmente, solo Perú y Colombia se encuentran en negociaciones para un AdA con la UE, pues Ecuador también se retiró antes de la quinta ronda. Justamente, en la tercera sección, se hace un análisis del impacto del acuerdo en la integración andina y los avances alcanzados en algunas mesas de negociación que, en su momento, generaron conflictos en la negociación bloque a bloque. Se hace un balance, que le da probabilidad significativa a una ruptura de la CAN, si el Acuerdo de Asociación con la UE asume como piso en varios capítulos lo acordado en el TLC con EE. UU.

1 Coordinador del Nodo Andino de la Red Latinoamericana de Política Comercial

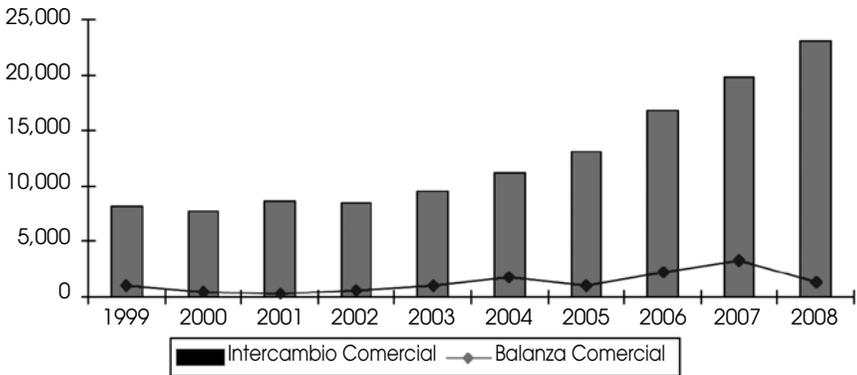
Relaciones económicas CAN-UE

La Unión Europea representa el segundo socio comercial de la Comunidad Andina y es una importante fuente de inversiones, particularmente para Colombia y Perú. El intercambio comercial entre ambos bloques ha tenido una tendencia creciente desde el año 2000, e incluso en el actual contexto de crisis económica internacional, las exportaciones de la Comunidad Andina hacia la UE tienen una de las menores caídas porcentuales (enero-mayo 2009-2008). Asimismo, se presenta un ligero incremento en las importaciones de la CAN desde la UE para el mismo período².

Gráfico 1.

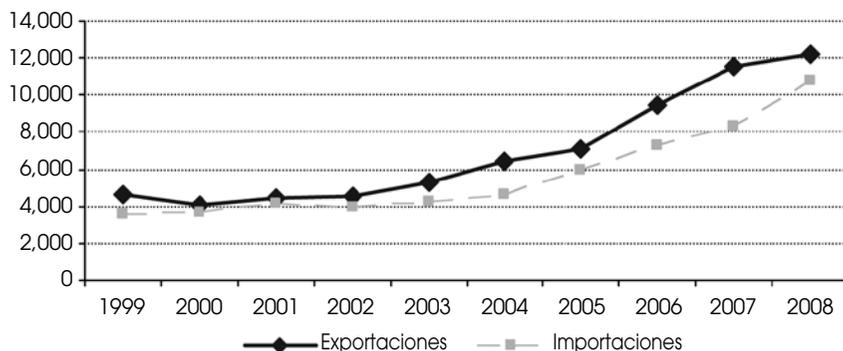
INTERCAMBIO Y SALDO COMERCIAL DE LA CAN CON UNIÓN EUROPEA 27

(Millones de dólares)



Fuente: Secretaría General de la CAN

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LA
COMUNIDAD ANDINA. UNIÓN EUROPEA
(Millones de dólares)



Fuente: Secretaría General de la CAN.

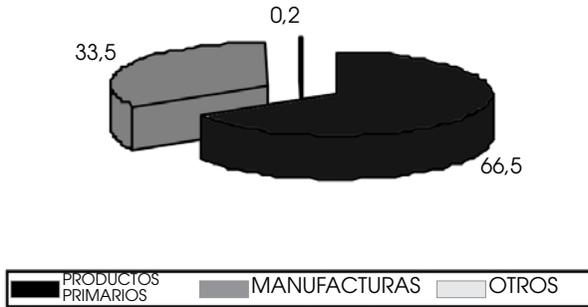
Las exportaciones de la CAN hacia la UE, en el año 2007, presentaron dos patrones. En primer lugar, desde el año 1997 hasta el 2000, las exportaciones disminuyeron sostenidamente, pasando de USD 5.541 millones (1997) a USD 3.913 millones (2000)³. A partir del año 2001, se revierte esta tendencia, apreciándose un crecimiento sostenido de las exportaciones, que alcanzan la cifra de USD 12.201 millones en el año 2008. En conclusión, en el período 1997-2008, las exportaciones de la CAN hacia la UE crecieron en forma acumulada, con un promedio anual de 5,5%.

La evolución de las importaciones de productos europeos por parte de la CAN ha tenido un comportamiento oscilante entre los años 1997 y 2002. A partir del año 2003, se observa un elevado crecimiento sostenido, explicable, principalmente, por el aumento en las compras realizadas por Colombia y Perú. Las importaciones andinas pasaron de USD 4.274 millones a USD 10.823 millones entre 2003 y 2008.⁴

3 SGCAN-Estadísticas.

4 Extraído del documento estadístico de la Secretaría General de la CAN, Comunidad Andina: Comercio Exterior de bienes.

CAN: ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS A LA UE

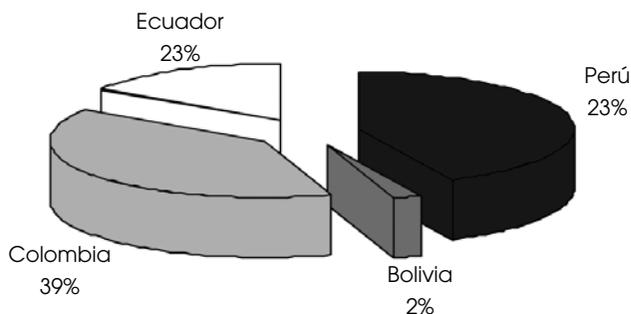


Fuente: CEPAL

La Comunidad Andina exporta, fundamentalmente, productos agrícolas y mineros al mercado europeo. El banano constituyó el 20% de todas las exportaciones a Europa realizadas entre 2004 y 2006. El carbón representó el 16% (únicamente exportado por Colombia), mientras que la participación del zinc y el cobre (ambos exportados principalmente por Perú) fue del 10% y el 5%, respectivamente. El café (en un 68% procedente de Colombia) constituyó el 8% de las exportaciones subregionales a la Unión Europea. En conjunto, esos cinco productos representaron más de la mitad de las importaciones de la Unión Europea procedentes de la Comunidad Andina. Por otro lado, los países andinos importan sobre todo productos manufacturados de la Unión Europea, en particular maquinaria y productos químicos.⁵

Gráfico 4.

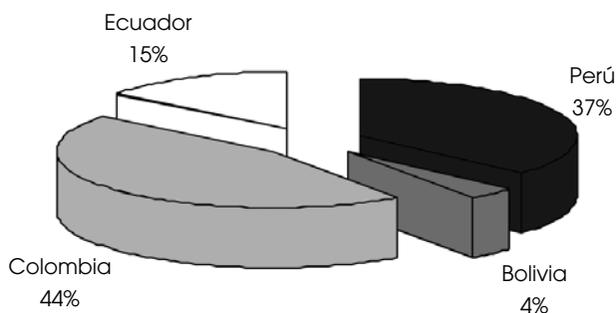
EXPORTACIONES DE LA CAN HACIA LA UNION EUROPEA 27 / 2008 (Estructura Porcentual %)



Fuente: Secretaría General de la CAN.

Gráfico 5.

IMPORTACIONES DE LA CAN HACIA LA UNION EUROPEA 27 / 2008 (Estructura Porcentual %)



Fuente: Secretaría General de la CAN.

En conclusión, la UE es un socio comercial muy importante para la **141**
Comunidad Andina, siendo el segundo mercado de destino de las ex-

portaciones (después de Estados Unidos). Esto es especialmente cierto para Colombia y Perú, donde la UE es relevante no solo como destino de sus exportaciones, sino, también, como origen de sus importaciones. En el caso de Ecuador y Bolivia, la participación en el intercambio comercial con la UE es poco significativa.

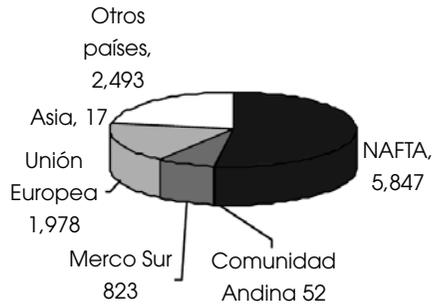
Inversiones

Las fuentes principales de la inversión extranjera directa (IED) para los países andinos han sido América del Norte y Europa. En la mayoría de los casos, ambas regiones representan más del 80% de la IED recibida en los últimos 10 años. Se destaca la posición dominante de Europa en el caso de la inversión en Perú, donde comprende un 53,4%, representando, en cambio, para Colombia, un 32,4%, y para Ecuador solamente un 20,0%.

Gráfico 6.

ECUADOR 1997-2006 ECUADOR: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR BLOQUE DE ORIGEN

1997-2006

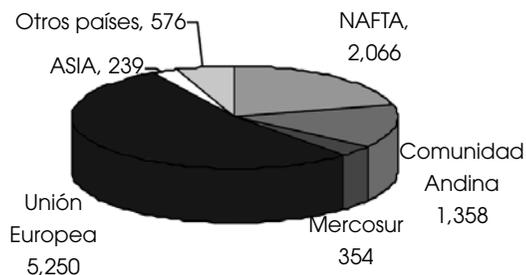


Fuente: CAN (millones de dólares)

Gráfico 7.

PERÚ 1997-2007
ECUADOR: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
POR PAÍS DE ORIGEN

1997-2007

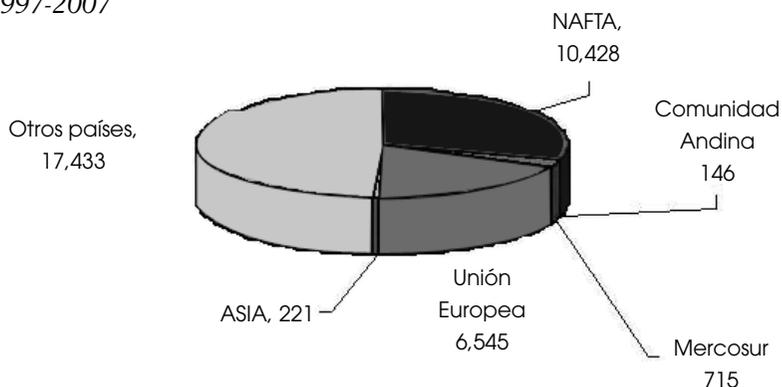


Fuente: CAN (millones de dólares)

Gráfico 8.

COLOMBIA: 1997-2007
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
POR BLOQUE DE ORIGEN

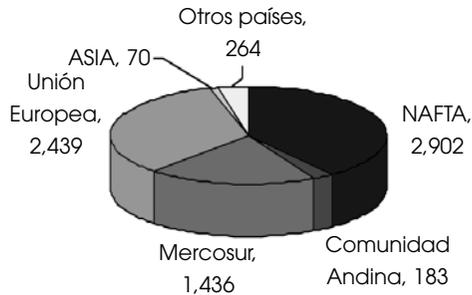
1997-2007



Fuente: CAN (millones de dólares)

BOLIVIA 1998-2007
BOLIVIA: INVERSIÓN EXTRANJERA
POR BLOQUE DE ARGENTINA

1998-2007



Fuente: CAN (millones de dólares)

UE y Acuerdos norte-sur

La Unión Europea tiene un acuerdo-base de preferencias unilaterales (SGP-plus) a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones con los países miembros de la Comunidad Andina, que estaría vigente hasta el año 2011. Este sería el piso mínimo del Acuerdo de Asociación que actualmente negocian Perú, Colombia y la UE.

El SGP-Plus es un sistema de preferencias unilaterales sujetas a dos criterios de elegibilidad que deben ser cumplidos únicamente por los beneficiarios⁶:

- 1) la ratificación e implementación de una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, drogas y corrupción; y
- 2) la calificación como economía vulnerable, según indicadores previamente definidos.

6 Los países que pueden acogerse al SGP-Plus son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Moldavia, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela; en principio.

En el marco del SGP-Plus, la UE ha comprometido a los países beneficiarios a cumplir una serie de principios laborales y medioambientales. Este condicionamiento establecido por la UE para los países beneficiarios plantea como su finalidad el fomentar una mejora en las condiciones de trabajo y de vida en dichos países.

Cabe mencionar que el SGP-Plus estará vigente hasta el año 2011⁷. Para esa fecha, se espera haber concluido con las negociaciones del nuevo acuerdo de asociación con la UE, actualmente en proceso.

El acuerdo CAN-UE, ahora en fase de negociación, establecerá, entre otras cosas, el marco jurídico necesario para el desenvolvimiento posterior de cualesquiera relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre la UE y los países andinos.

Tal como se aprecia, los distintos convenios incluidos en la condicionalidad engloban una serie de temas laborales de especial importancia para el Perú. En primer lugar, se busca eliminar cualquier tipo de discriminación laboral, así como fomentar el respeto a los derechos básicos de los trabajadores, como el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, a la sindicación y a la negociación colectiva, al descanso y a la huelga, entre otros.

Un aspecto importante, dentro del Acuerdo de Asociación que los países andinos suscriban con la UE, es consolidar aquellos principios laborales y sobre el respeto de los derechos humanos incluidos en el SGP-Plus, en particular en lo referente a los derechos de sindicación y no discriminación laboral. Este sería el piso mínimo, aun en el escenario que no se llegara a firmar por parte de algunos países andinos, un Acuerdo de Asociación.

7 Mediante Reglamento (CE) N.º 732/2008 del Consejo, de 22 de julio de 2008, se aprobó la renovación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1.º de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

Cuadro 1.
Convenios Obligatorios por ser suscritos bajo el SGP Plus

Convenios de la ONU y la OIT a los Derechos Humanos y de los Trabajadores	
1	Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos
2	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3	Convención Internacional sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
4	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
5	Convenio para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos inhumanos o degradantes
6	Convención sobre los Derechos del Niño
7	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8	Convenio relativo a la Edad mínima de Admisión al Empleo (N.º 138)
9	Convenio relativo a la Prohibición de las Peores formas de Trabajo infantil y la Acción inmediata para su Eliminación (N.º 182)
10	Convenio sobre la Abolición del Trabajo forzoso (N.º.105)
11	Convenio relativo al Trabajo forzoso u obligatorio (N.º.29)
12	Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (N.º.100)
13	Convenio relativo a la Discriminación en la Materia de empleo y ocupación (N.º 111)
14	Convenio sobre la Libertad sindical y la protección del Derecho de sindicación (N.º 87)
15	Convenio relativo a la Aplicación de los principios del Derecho de sindicación y de negociación colectiva (N.º 98)
16	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

Convenios Referentes al Medio Ambiente y los Principios de Gobernanza	
17	Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
18	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y sus eliminación
19	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
20	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
21	Convenio sobre la Diversidad Biológica
22	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
23	Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
24	Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)
25	Convención única de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)
26	Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)
27	Convención de México de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Los Acuerdos de Asociación han comenzado a desempeñar un rol muy importante para la Unión Europea en sus relaciones con América Latina. Estos acuerdos tienen el objetivo de ampliar los vínculos económicos, comerciales y políticos de la UE con los países de la región (Fairlie, 2008).

A la fecha, la UE ha suscrito acuerdos con México y Chile, y estuvo en un largo proceso de negociación con MERCOSUR que finalmente fracasó. Actualmente, se encuentra en negociaciones con América Central y con los países de la CAN, y se espera reiniciar las negociaciones con MERCOSUR.

En parte, el bloque europeo tiene un interés geopolítico en sus acuerdos, en busca de generar un contrapeso a EE. UU. en la región, en vista de que este país ha sido el pionero en cuanto a la implementación de TLC. Asimismo, la UE espera consolidar en negociaciones bilaterales los temas en los que a nivel multilateral no se esperan avances pronto. La estrategia de cooperación de la UE en la región también espera plasmarse en los acuerdos de asociación que viene negociando⁸.

Es importante señalar que, en diciembre de 2005, la UE emitió una comunicación sobre el refuerzo de sus relaciones con América Latina⁹. En ella se subraya la importancia de que los acuerdos de asociación puedan contribuir a la integración de la región en su conjunto; concretamente por medio de las siguientes acciones:

- i) lanzamiento de auténticos diálogos políticos que refuercen la influencia de ambas regiones en la escena internacional;
- ii) desarrollo de diálogos sectoriales eficaces para reducir las desigualdades y lograr el desarrollo;
- iii) contribución a la creación de un marco estable y previsible que permita ayudar a los países latinoamericanos a atraer más inversiones europeas;
- iv) mejor adaptación de la ayuda y de la cooperación a las necesidades de los países en cuestión; y
- v) incremento de la comprensión mutua, mediante la educación y la cultura.

Sin embargo, en el documento *Global Europe: Competing in the World*, de 2006, donde la Comisión Europea plantea un plan de acción para la competitividad externa europea, se aprecia un cambio de orientación de los Acuerdos de Asociación, que comienzan a dar mayor importancia al pilar comercial.

8 Comisión Europea (2007). América Latina. Documento de Programación Regional.

9 COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Bruselas, 8-12-2005.

En dicho documento, la UE señala que para que su política comercial pueda crear más puestos de trabajo e impulsar el crecimiento de sus países miembros, los factores económicos deben desempeñar una función primordial en sus futuros Acuerdos de Asociación. Así, manifiesta que dichos acuerdos deben ser muy ambiciosos en cuanto a la cobertura y liberalización comercial, incluida la liberalización del comercio de servicios y de las inversiones, así como disposiciones más profundas en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual.

Cabe señalar que, a pesar de establecer una mayor orientación al pilar comercial de los acuerdos de asociación, la UE resalta que en las negociaciones con países en desarrollo también se evaluarán las sensibilidades particulares de estos.

En abril de 2007, en la Reunión Ministerial UE-Comunidad Andina, celebrada en Santo Domingo, los dos bloques ratifican la decisión de negociar un Acuerdo de Asociación. De allí que en junio de 2007, la CAN adopta la Decisión 667, que servirá como marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Es así como en junio del mismo año, se lanzan las Negociaciones para un Acuerdo de Asociación en la Cumbre de Tarija¹⁰.

Cabe mencionar que durante la V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, la UE y los países andinos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos necesarios para concluir un Acuerdo de Asociación que contribuya a un mayor desarrollo del proceso de integración andino.

Acordaron que durante el proceso de negociación, se prestaría una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de la CAN, tomando en cuenta las asimetrías existentes con la UE y al interior del propio bloque andino.

De este modo, en las negociaciones (fase bloque a bloque) se habría establecido cierta flexibilidad enmarcada en la comprensión de la necesidad de un trato especial y diferenciado por parte de la UE a favor

10 El Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE está basado en tres grandes pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Sin embargo, el ámbito que reviste importancia para este documento es el de comercio.

de los países miembros de la Comunidad Andina, especialmente de Bolivia y Ecuador¹¹. Esto cambia con el formato “multipartes”.

| *Acuerdos norte-sur: EE. UU. vs. UE*

Existen diferencias importantes entre los acuerdos norte-sur de EE. UU. y la UE¹² tanto en condicionalidad, relación con la integración regional, la disposición al tratamiento del tema de asimetrías y trato especial y diferenciado, así como la incorporación por parte de Europa de las dimensiones de cooperación y diálogo político. Sin embargo, ambos acuerdos comparten las características de *trade-off* de acceso a mercado *vs.* concesión en disciplinas, típicos de los acuerdos norte-sur.

Europa planteó inicialmente el fortalecimiento de la integración regional (institucionalidad y normativa) y la negociación con los andinos en bloque, en busca de que la CAN pueda avanzar en temas de armonización de la normativa comunitaria, con el fin de perfeccionar la unión aduanera. Sin embargo, las diferencias de concepciones de desarrollo entre países andinos, donde algunos cuestionan la liberalización y los TLC han generado una crisis que ha devenido en una negociación bilateral.

En las negociaciones del TLC con EE. UU., estas diferencias crean una fragmentación del bloque (con la salida de Venezuela y el cuestionamiento de Bolivia y Ecuador) y hay conflictos con el proceso de integración regional, por la implementación del TLC de Perú.

Este implica la pérdida de instrumentos del Estado para una adecuada estrategia de desarrollo. Es el caso de la política agrícola (franja de precios, subsidios, ayudas internas), en la política industrial (trato nacional en compras del Estado, eliminación de requisitos de desempeño y la inversión), de ciencia y tecnología (políticas respecto a patentes, marca, biodiversidad y conocimientos tradicionales), de fomento a las pymes y regiones (imposibilidad de aplicación de regímenes diferenciados) y de desarrollo sostenible (estándares laborales y

11 Comunicado Conjunto. Cumbre Comunidad Andina-UE. Lima, Perú, 17 de mayo de 2008.

12 Fairlie, Alan. “Relaciones comerciales con la Unión Europea en el *Spaghetti Bowl* de la CAN”. INTAL, setiembre de 2005.

medioambientales). Pero, también, una pérdida de soberanía del Estado (capítulo de inversión y servicios, obligación de suscripción de diferentes convenios internacionales, mecanismos de arbitraje Estado-empresa) (Fairlie, 2007).

La UE incorpora las dimensiones de Cooperación y Diálogo Político como parte del tratado. En estas se pueden abordar temas de importancia para los países andinos, como son derechos humanos, migraciones, desarrollo social, medio ambiente y uso sostenible de los recursos, desarrollo económico, entre otros. Asimismo, en el Acuerdo que se viene negociando, se aceptó inicialmente la inclusión de un Grupo de Asimetría y Trato Especial y Diferenciado, que en el formato “multipartes” virtualmente ha desaparecido.

El desafío para Europa es cómo mantener en el nuevo formato bilateral de negociación, el respeto a su mandato negociador que plantea el fortalecimiento de la integración regional, tomando en cuenta las concesiones que Perú y Colombia han hecho a EE. UU. El riesgo es que el TLC Perú-EE. UU. se convierta en el piso de la negociación para varios capítulos sensibles.

Acuerdo de Asociación CAN-UE

*De la negociación en bloque al bilateralismo*¹³

Habíamos señalado anteriormente que la Unión Europea oscilaba entre la opción de seguir su mandato negociador original, con el objetivo explícito del fortalecimiento de la integración andina, y la opción de exigir un acuerdo TLC EE. UU.-Plus, lo que contribuiría a la fragmentación de la integración regional.

De otro lado, los países andinos podían cumplir las directivas de Tarija y de la Mini Cumbre posterior en Lima (en el contexto de la Cumbre ALC-UE) de construir un acuerdo a “dos velocidades” y de geometría variable (pero en bloque) o, por el contrario, persistir en el camino bilateral.

La Unión Europea presentó propuestas negociadoras en disciplinas, más duras en relación a otros acuerdos norte-sur por ella suscritos

13 Fairlie (2009): “*Crisis e integración regional*”. Departamento de Economía, en prensa, PUCP.

previamente. Había todavía matices importantes en el tema agrícola y de servicios e inversiones respecto al TLC con EE. UU., pero las posiciones eran inusualmente duras, no solo en lo referente al acceso a mercados o a las compras públicas, sino, particularmente, en propiedad intelectual.

Desde el punto de vista de la posición europea, el Acuerdo de Asociación con los andinos debe cumplir los objetivos y precondiciones señalados en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Mandato negociador con la CAN

Objetivos

Consolidar las relaciones existentes y desarrollar su potencial y mutuos beneficios.

Desarrollar una sociedad política privilegiada

Arraigar firmemente en el éxito de la democracia en la CAN

Aumentar la cooperación birregional

Poner en marcha las condiciones de un gradual establecimiento de un área de libre comercio.

Proporcionar el ímpetu adicional al proceso de integración regional económico.

Reforzar las buenas relaciones con los vecinos y los principios de resolución pacífica de conflictos entre los países de la CAN

Prerrequisitos

La adopción de un punto de partida común para el desmantelamiento tarifario de productos originarios en la UE.

La simplificación y armonización de regímenes aduaneros.

La más amplia liberalización de servicios.

La facilitación del transporte terrestre transfronterizo.

Países como Perú y Colombia no tenían ningún inconveniente en hacer concesiones similares a las que le dieron a EE. UU., especialmente Perú, cuya apertura unilateral no solo fue más radical, sino que la actual administración, en el contexto de la agenda de implementación del TLC con EE. UU., ha profundizado aún más las reformas de apertura y liberalización de los años noventa.

En cambio, Bolivia endureció su posición, denunciando que se les trataba de imponer un TLC y que lo recusaban frontalmente. Ecuador ha tenido un comportamiento un poco volátil: en un primer momento pareció no hacer mayores objeciones, hasta que pasó a cuestionar la postura de sus propios negociadores que en varias mesas no habrían estado siguiendo las directivas presidenciales. Lo mismo sucedió cuando se desató la crisis, circunstancia en la cual inicialmente señalaron que acompañarían una negociación bilateral, para luego afirmar, por el contrario, que no suscribirían ningún TLC.

Así pues, las posiciones de la UE, que básicamente habrían constituido un factor de cohesión para la CAN, contribuyeron en el último período a profundizar la polarización existente al interior del proceso de integración andino.

De otro lado, la negociación en bloque (que había sido un prerrequisito de la negociación) se flexibilizó, enviando mensajes de apertura a una negociación bilateral que había sido rechazada sistemáticamente en el pasado. Aquí, no solo influyó la persistente actitud de Perú y Colombia, que buscaban esta vía. También la dura posición boliviana, que dificultó poder llegar a un acuerdo.

En efecto, el problema fundamental está al interior de los países andinos, por lo que no se debe atribuir a la UE la principal responsabilidad en el desencadenamiento de la crisis. Los países andinos no fuimos capaces de manejar las importantes contradicciones internas, originadas en las diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional que coexisten en la CAN.

Colombia, y sobre todo Perú, insistieron en una negociación bilateral y plantearon en las diferentes rondas, concesiones que los otros países andinos no estaban dispuestos a realizar. Asimismo, Perú, en el paquete de medidas legislativas que impulsa aceleradamente para

la implementación del TLC con EE. UU., incluía disposiciones que entraban en conflicto con la normativa comunitaria. Ese fue un factor muy importante para la creación y el desarrollo de la crisis. Pero, también, la posición boliviana de no incluir en la negociación los temas de propiedad intelectual, inversiones y servicios, compras públicas, dificultaba consensuar cualquier posición conjunta.

Ambas posturas, directa o indirectamente, pretendían imponer al resto sus respectivos puntos de vista, no solo frente al proceso de negociación en curso, sino frente al desarrollo nacional e incluso frente al desarrollo regional.

El papel de Ecuador era clave, porque podía ser una suerte de articulador o “bisagra” entre las dos posturas extremas y porque había asumido la presidencia del proceso de integración y le correspondía (así como a la Secretaria General) hacer propuestas y presentar iniciativas viables que permitieran implementar los acuerdos de Tarija.

Lamentablemente, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para impedir el desencadenamiento de la crisis. Y las contradicciones al interior del propio gobierno, se reflejaban también en la alternancia de momentáneos avances e inmediatos retrocesos en el delicado frente externo regional.

En ese contexto, los países andinos no logramos adoptar una posición conjunta, lo que llevó a Europa a la suspensión de la cuarta ronda de negociaciones, que se iba a llevar a cabo en Bruselas. Y al cumplirse el plazo adicional para la elaboración de una propuesta unitaria sin haberlo conseguido, Europa abrió paso a la vía bilateral (“multipartes”).

El tema central en todo este panorama no es si la UE tiene o no mandato para hacer ese cambio de negociación, del diálogo inicial bloque a bloque a la negociación bilateral. El problema es la incapacidad interna andina de llegar a un acuerdo, que permita una negociación en bloque.

Pero el proceso de negociación será también clave para el futuro del proceso de integración andino. De ser un factor de cohesión, puede convertirse en uno adicional de fragmentación de la integración andina, que, en el contexto actual, podría ser irreversible. (Fairlie, Queija, 2008).

La cuarta semana de julio de 2009, se realizó en Bruselas la quinta ronda de negociaciones entre la Unión Europea (27) y Colombia y Perú en el marco del nuevo formato multipartes. Ecuador abandonó las negociaciones debido a los conflictos en la negociación del banana.

Los Gobiernos peruano y colombiano se habían propuesto el objetivo de finalizar las negociaciones para junio de este año. En el mejor de los escenarios el acuerdo entraría en vigencia a finales de 2009 o en enero de 2010. Sin embargo, el actual formato multipartes ha traído más de una complicación en el cumplimiento de los calendarios establecidos y los avances han sido menores a lo previsto inicialmente.

Cuadro 3

	Formato bloque a bloque	Avances en formato multipartes
Propiedad intelectual	<ul style="list-style-type: none"> - No se llegó a ningún acuerdo a nivel andino - Bolivia objetaba la inclusión del tema de biodiversidad en este capítulo por ser contrario a la normativa andina (daba pie al patentado de recursos biológicos). Perú argumentaba que, en realidad, se trataba de recursos modificados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo sobre el reconocimiento del aporte de las comunidades locales al uso sostenible y la protección de la biodiversidad. - UE pide adhesión a acuerdos en materia de patentes y el cumplimiento de artículos del PLT¹, del cual Perú no forma parte (argumenta que contraviene la legislación andina e interna) - UE pide adhesión al Protocolo de Madrid (marcas), ante la negativa peruana. - No hay acuerdo en compensación por demoras en solicitud de patentes

<p>Servicios, establecimiento y movimiento de capitales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se presentaba ofertas en listas positivas por país y no a nivel de bloque - UE hizo propuesta sobre integración regional. Los andinos manifestaron su rechazo a que se incluyeran disposiciones sobre la integración porque este ámbito se debía tratar al interior de la CAN. Bolivia planteó una exclusión sobre este capítulo. La UE consideró inaceptable que un país se excluya de estos compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trato nacional: no hay acuerdo porque la UE tiene un esquema más tradicional (GATT) y los andinos usan términos diferentes - Acuerdos en cooperación cultural - Modo 4: la UE brindaría acceso a la entrada temporal a ciertos sectores. No plantea un concepto general de movimiento de personas. - NMF: Perú solo estaría dispuesto a ceder lo ya firmado en los anteriores TLC.
<p>Compras públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bolivia manifestó abiertamente que se trataba de un tema sensible y pidió su exclusión en este capítulo. - Al presentar la propuesta, la UE no la aceptó 	<ul style="list-style-type: none"> - Esta mesa concluyó sus negociaciones en la V ronda - Las propuestas peruanas han sido aceptadas casi en su totalidad. - Acuerdo en cooperación y transparencia: compartir información estadística y experiencias, capacitación y asistencia técnica y fortalecimiento institucional - Cobertura: UE no presentó excepciones. Perú y Colombia sí en el caso de servicios. - Sensibilidad andina en el caso de las pymes

<p>Acceso a mercados</p>	<p>La discusión más importante fue sobre subsidios a la exportación. La UE mencionó que tenía cierto margen para negociar este tema. La CAN señaló que su oferta estaba condicionada a la eliminación de estos subsidios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura: subsidios -Perú busca reproducir el esquema que se tiene con EE. EE. - El banano es un tema delicado, particularmente para el caso de Ecuador y Colombia. Perú plantea que sea tratado de manera bilateral (su principal interés es el banano orgánico) - Cuotas ofrecidas por la UE son totales, asignadas proporcionalmente a cada país (carne bovina, azúcar, etanol, entre otros) no representan más del 2% del comercio bilateral con Perú.
---------------------------------	---	---

El capítulo de propiedad intelectual ha seguido siendo en el formato multipartes, uno de los más complicados. La UE tiene niveles más avanzados de protección y propone temas que los andinos no tienen en su legislación y medidas de compensación a las demoras en solicitud de patentes y por retrasos en otorgamientos de registros sanitarios. Este capítulo fue uno de los detonantes para el fin de la negociación bloque a bloque, como se mencionó anteriormente.

Por otro lado, además de concluirse las negociaciones de compras gubernamentales, también se cerró la mesa de Obstáculos Técnicos al Comercio, la cual contiene reglas que coadyuvarán a reducir las barreras no arancelarias que restringen el ingreso de productos peruanos y colombianos al mercado europeo. Se establecen también mecanismos de transparencia y cooperación en materia de reglamentaciones técnicas, evaluación de la conformidad y normalización¹⁴.

14 MINCETUR (2009).

Balance

Perú y Colombia querían, en principio, cerrar las negociaciones con la UE el primer semestre del 2009. Sin embargo, estas se fueron dilutando y se estima que, en realidad, se cerrarían en el segundo semestre del presente año. Hay sectores en el Perú que plantean que ya están listos para la firma, y que no habría que dilatar innecesariamente el proceso. En Colombia existe esa voluntad política, pero tienen mayores temas sensibles que cubrir en la negociación.

Si Bolivia y Ecuador son consecuentes con su postura de no suscribir un TLC, no aceptarán un acuerdo con las características señaladas. La disyuntiva siguiente que tendrán que solucionar es si continúan o no dentro de la CAN. Opciones como ALBA (a la cual Ecuador ahora también pertenece), y MERCOSUR, deben estar siendo evaluadas como escenarios alternativos.

Es decir, se han vuelto a configurar los dos bloques iniciales al interior de la CAN. Perú y Colombia que continúan en las negociaciones y están dispuestos a suscribir el acuerdo pronto (Perú ha señalado explícitamente que buscará cerrar las negociaciones en septiembre en Bruselas) y de otro lado, Ecuador y Bolivia que cuestionan el proceso. Pero es posible que Ecuador nuevamente se incorpore al proceso si hubiera alguna flexibilidad en la posición europea, incluyendo temas de cooperación.

Si se toman en cuenta variables comerciales y económicas, se puede apreciar alguna lógica en la posición de los países. Para Colombia y sobre todo el Perú, la Unión Europea es un socio fundamental y el principal inversor, así como fuente de cooperación económica. En menor grado, pero algo similar, es el caso de Ecuador (sobre todo en el plano comercial). En cambio, Bolivia explica marginalmente las exportaciones andinas a la Unión Europea, y no constituye uno de sus principales socios comerciales, aunque sea el principal receptor de la cooperación europea en la CAN¹⁵.

El problema central está en si los países andinos son capaces de implementar en la práctica los acuerdos de la Declaración de Tarija. En el caso de las negociaciones, es muy difícil, ya que se tendría que retomar de alguna forma la mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado que se formó en el formato de negociación bloque a bloque. Los países andinos no tuvieron la capacidad o decisión en su momento de plantear mecanismos específicos para que se puedan considerar estas políticas o instrumentos en las diferentes mesas de negociación.

La otra dimensión de los acuerdos de Tarija se refiere al respeto y la coexistencia de las diferentes estrategias de desarrollo que siguen los países y la posibilidad de aplicar mecanismos de “dos velocidades” y “geometría variable”, que lo hagan posible. Se supone que el nuevo diseño estratégico trabajado por los representantes plenipotenciarios de los países andinos, debería contribuir a ese objetivo.

Sin embargo, la posición de Perú, que ahora tiene la presidencia *pro t mpore*, es la de avanzar en lo que sea posible, dejando de lado los temas más conflictivos. Bolivia y Ecuador han reaccionado, al señalar que si se dejan de lado los temas de la integración económica, se vaciaría de contenido la integración andina.

El acuerdo, previsiblemente, tendrá como piso en varias mesas de negociación las concesiones hechas a EE. UU. Con ello, la UE, que había sido un factor de cohesión, se convertirá en otro nuevo factor de fragmentación de la CAN. Esta posiblemente ingrese en una fase de crisis terminal (por lo menos, en lo comercial).

SECCION III:

**La innovación y el desarrollo:
ventajas y oportunidades
frente a la crisis**

La innovación y el desarrollo: un desafío para la Cooperación Iberoamericana

*José María Vera*¹

Gracias a todos ustedes por su participación en este Taller y gracias a la Red LATN por la invitación a intervenir y por haber hecho este evento en la Secretaría General Iberoamericana. Me voy a focalizar en dar unas pinceladas generales sobre la Conferencia Iberoamericana y la Cooperación que se lleva a cabo en este espacio, así como sobre el tema central de la próxima Cumbre Iberoamericana que es precisamente el de innovación y conocimiento.

El primer taller sobre el tema de la Cumbre produjo una serie de conclusiones preliminares, a los que haré algunas referencias, así como a algunas primeras propuestas han empezado a perfilarse de cara a la Cumbre en relación con la Innovación y el Conocimiento. Haré una referencia al camino, los pasos por dar hasta la XIX Cumbre Iberoamericana de Estoril, el 30 de noviembre y el 1.º de diciembre de 2009, considerada el punto final en el que se tomen las medidas de política y las propuestas programáticas por los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica.

La Conferencia Iberoamericana

En relación con Conferencia Iberoamericana, cabe mencionar que hace ya cuatro años, desde la XV Cumbre de Salamanca, que la Cumbre Iberoamericana toma cada año un tema central, lo cual no quiere decir que no se toquen otros y que se puedan revisar compromisos anteriores. Así fue en la XVI de Montevideo, con el tema de “Migraciones y Desarrollo”, en la XVII de Santiago con el de “Cohesión Social”, en la XVIII de El Salvador con el de “Juventud y Desarrollo”, y finalmente en la XIX de Portugal con el de “Innovación y Conocimiento”.

Toda la estructura de la Conferencia se pone al servicio del debate y la construcción de propuestas sobre el tema central. Durante el

1 Director de Planificación, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

año anterior, hay una serie de reuniones ministeriales sectoriales, que hemos reducido en número y frecuencia; estas abarcan prácticamente todos los sectores de la Educación y la Cultura, al Turismo o la Economía. Dos o tres veces al año se celebran reuniones de coordinadores nacionales, los directores generales política que trabajan sobre los contenidos políticos de las Cumbres, y de responsables de cooperación que deciden sobre los nuevos programas y proyectos que se presentan para aprobación de la Cumbre. Se trata en todos los casos de propuestas concretas de actuación, bien sobre el tema central de la Cumbre, bien en otros sectores en los que los países Iberoamericanos han decidido trabajar de forma conjunta.

Lo que emerge de estas dos reuniones se eleva a la reunión de Cancilleres y finalmente a los Jefes y las Jefas de Estado. Es importante mencionar que hay una relación estrecha entre las reuniones ministeriales, las reuniones políticas y la cooperación iberoamericana. Como pivotes del sistema, actuamos la Secretaría General Iberoamericana junto con la Secretaría *pro tempore*, el país en el que se celebra la Cumbre, intentando darle consistencia a un edificio complejo, dada la diversidad de reuniones y de agendas.

En el ámbito más específico de la Cooperación Iberoamericana, que es en el que se enmarcarían potenciales Programas de Innovación en el espacio iberoamericano, cabe mencionar que actualmente hay 28 actuaciones vigentes, 18 programas cumbre, 5 iniciativas y 5 proyectos adscritos. Los programas son todos intergubernamentales y requieren de la participación de 7 países o más. Las iniciativas también son intergubernamentales aunque basta con la participación de tres países mientras que los proyectos adscritos son llevados a cabo por redes y plataformas de organizaciones sociales, empresariales, asociaciones, etc.

Lo intergubernamental de estos programas es una característica muy específica; no se trata de actuaciones directas de la Secretaría General Iberoamericana como de programas de los Gobiernos en el espacio iberoamericano, en los cuales la SEGIB cumple un rol articulador y de seguimiento, velando por la calidad de las actuaciones. Hay programas en múltiples sectores, ya que durante varios años se han producido numerosas propuestas desde las reuniones ministeriales sectoriales. Aun así, existe una cierta prioridad por los campos cultural

y educativo, debido a las ventajas del espacio iberoamericano en estos terrenos. Otros sectores sociales también tienen su reflejo en los programas iberoamericanos, así como los económicos, campo en el que empiezan a emerger algunas actuaciones recientes, como la gestión territorial, que complementan otras más antiguas como el programa CYTED (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo). Finalmente, cabe destacar que, en los últimos años, los Gobiernos han querido que el espacio iberoamericano sea un terreno privilegiado para el debate sobre los temas de cooperación sur-sur, concretando, a su vez, un programa de fortalecimiento de esta cooperación, así como un informe anual que compila datos y tendencias en relación con esta.

Acabo este bloque explicando la estructura típica de un programa iberoamericano y, por lo tanto, de un potencial programa en el ámbito de la innovación. El órgano más relevante es el Comité Técnico Intergubernamental, la máxima autoridad de gobierno de cada programa, que cuenta con una pequeña unidad técnica, creada para coordinar el programa y ejecutar algunas líneas, aunque el grueso de la ejecución la llevan a cabo los ministerios sectoriales correspondientes. En paralelo, los responsables de la Cooperación Iberoamericana, las agencias de cooperación de los 22 países, y la Secretaría General Iberoamericana, nos hacemos cargo de las funciones de articulación, seguimiento y evaluación de los programas, velando por su calidad e impacto.

En relación con el liderazgo de la Cooperación Iberoamericana, en primer lugar, cabe decir que esta cooperación tiene un marco legal, el convenio de Bariloche de 1995, que aunque se ha quedado anticuado en algunas facetas, mantiene aspectos positivos e incluso innovadores en el campo de la cooperación, como es el énfasis en la colaboración intergubernamental horizontal. El hecho es que para aprobar un programa iberoamericano, hace falta que siete países quieran trabajar juntos y que se comprometan a contribuir a su actividad, aportando recursos técnicos, humanos, financieros, etc., unos ponen más y otros ponen menos, según sus capacidades y según sus experiencias, pero todos aportan.

A pesar de ello y a lo largo de los 10 años primeros de actividad de la Cooperación Iberoamericana, esta funciona sobre todo con una dinámica donante-receptor. Los países latinoamericanos que participaban en los programas lo hacían más con la expectativa de lo que

recibirían y a sabiendas de que España estaría poniendo más recursos, especialmente financieros

Esta dinámica ha cambiado y una de las cosas que se ha conseguido en estos tres años de actividad, entre los países y la SEGIB, es avanzar en una regionalización mayor y en un liderazgo más compartido de la Cooperación Iberoamericana. De hecho, de los aproximadamente 12 programas nuevos que hay, México lidera dos, y Chile, Colombia y Venezuela lideran uno. Brasil lidera tres programas: Bancos de Leche Humana, Segundo Tempo (Inclusión de jóvenes por la práctica deportiva) e Ibermuseos. En algunos casos, siendo el financiador mayoritario de los programas. En el cómputo global, España sigue siendo el principal aportante, pero ahora hay otros países que no solo aportan, sino que lideran y contribuyen, en una dinámica de cooperación sur-sur, con experiencias contrastadas.

| *Innovación y Conocimiento*

Entrando ya en el tema Innovación y Conocimiento, voy a recoger algunas de las conclusiones del taller que tuvo lugar en Salamanca, en marzo, con el objetivo de sentar las bases de lo que serían las discusiones el resto del año; en el que participó buena parte de las agencias o direcciones generales responsables de la Innovación de los países que forman parte de la Conferencia Iberoamericana.

Del taller salieron algunas conclusiones y propuestas que apunto de manera resumida. Por un lado, cabe destacar la aceleración innovativa: la constatación de que el ritmo innovador es especialmente fuerte, que lo nuevo barre con todo lo que había antes a una velocidad mucho mayor de la que había en décadas anteriores. Además, la innovación se hace sistémica, se hace regular, forma parte del día a día y existe una relación e interdependencia creciente entre investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, algo que no era tanto así en siglos anteriores. Ahora, las fronteras son borrosas y hay preguntas desde el ámbito del desarrollo tecnológico que se contestan desde el ámbito científico. Al ser la interdependencia sensiblemente mayor, hay que trabajar de una forma más sistémica, mucho más juntos.

al analizar cualquier estructura de costes de los principales productos. Las estrategias de crecimiento del conocimiento son cruciales para el desarrollo económico de los países.

Por último, se constató el hecho de que las asimetrías y desigualdades que ya existen pueden ser acentuadas precisamente por la relevancia que tienen la innovación y el conocimiento para el desarrollo, ámbitos de una gran potencialidad para acentuar estas desigualdades.

Se abordó también el concepto de innovación para delimitar el abordaje desde la Conferencia Iberoamericana a lo largo del año; al respecto, se acordó una definición amplia, que abarca productos, servicios, procesos, prácticas y modelos y que no habla solamente de la creación, de la novedad, sino, también, de la copia, la adaptación a lo que ya se ha hecho. Esta realidad fue especialmente enfatizada en países de desarrollo medio, para los cuales es muy relevante saber adaptar lo que ya ha sido creado en otros lugares. El concepto utilizado incluye no solo los sectores tecnológicos y de economía de punta, también la innovación social y la innovación para el desarrollo, incorporando los saberes ancestrales. Algunos países fueron especialmente enfáticos al afirmar que la innovación no se debe abordar solamente desde un punto de vista tecnológico y empresarial, lo que sería algo más clásico, sino que es necesario incorporar otros actores.

Los participantes incidieron en el hecho de que la innovación es un sistema no lineal, que supone la interacción de múltiples actores: universidades, empresas, Gobiernos, centros de investigación, agencias de innovación, entre otros; un sistema que se basa en el conocimiento, no en la información, y en el que, por lo tanto, el aprendizaje es absolutamente clave. Todo lo que esté dirigido a fomentar la integración de los conocimientos en la práctica de las organizaciones, se convierte en relevante. Se constata además que se está avanzando en la construcción de sistemas nacionales de innovación, cuyo objetivo es acompañar a los innovadores y a los emprendedores en su proceso innovador.

Los tiempos de crisis que estamos viviendo tienen también impacto en la innovación, generando, en algunos casos, incentivos, pero también con impactos potencialmente más negativos asociados con la aversión al riesgo, la reducción de la facturación y el menor dinamismo en el comercio anterior, que puede afectar a empresas exportadoras,

las cuales suelen estar entre las más innovadoras. La caída de la inversión extranjera directa tiene también un efecto negativo ya que suele ser uno de los principales vectores de la innovación.

Finalmente, la caída los ingresos fiscales y el peso mayor de las prioridades sociales por efecto de la crisis, pueden sobrecargar los apoyos públicos a la innovación, aún débiles e incipientes en algunos países. Sin embargo, hay también oportunidades que tienen su origen en la presión por aumentar la productividad y la competitividad a través de una disminución de los costes, tendencia que siempre ha sido catalizadora del incremento en las capacidad de Innovación y que debe llevar a la consolidación de algunos sectores punteros como la biotecnología, la nanotecnología, los nuevos materiales y el sector energético más innovador.

El Espacio Iberoamericano del Conocimiento

Tras estas referencias al contexto de la innovación en nuestros países, recojo en este punto una introducción al Espacio Iberoamericano del Conocimiento, que fue lanzado en 2005 en la XV Cumbre de Salamanca y que actúa como referente y paraguas de toda la actividad que se realiza en el ámbito iberoamericano en los temas de innovación, ciencia y tecnología y conocimiento. El Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia y Tecnología actúa como el órgano de gobierno y coordinación del Espacio y de las actividades que se desarrollan bajo este.

Actualmente, ya existen dos programas iberoamericanos activos en el marco del Espacio. Uno de ellos es el programa “Pablo Neruda”, que fue aprobado en la XVII Cumbre de Santiago de Chile, y que se centra en el apoyo a la movilidad académica de estudiantes de posgrado, promoviendo redes de excelencia y facilitando el intercambio y el movimiento de investigadores y estudiantes dentro de estas redes. Los temas y las universidades que conforman las redes son propuestas por los Gobiernos entre aquellas de un nivel más alto y que trabajen en las prioridades sectoriales definidas por el programa.

El otro programa es el ya mencionado CYTED, que inició su andadura hace más de 20 años. Con un presupuesto de 6 millones de euros, el programa tiene ya una larga trayectoria y está centrado, como su

nombre indica, en la ciencia y en la tecnología, apoyando la investigación que se realiza en los países iberoamericanos. El programa cuenta con una línea de actividad llamada Iberoeka, dedicada a respaldar proyectos de innovación.

Actualmente, y de cara a la próxima Cumbre Iberoamericana de Estoril, los países están considerando la posibilidad de lanzar un tercer programa –Iberoamérica Innova–, ubicado también bajo el Espacio del Conocimiento y que estaría centrado en el apoyo a la innovación empresarial, potenciando así esta faceta de la actividad económica de gran relevancia para el desarrollo y la competitividad de nuestras economías.

| *Hacia la Cumbre de Estoril*

A lo largo del 2009, como trabajo preparatorio de la XIX Cumbre Iberoamericana de Estoril, se llevan a cabo 12 reuniones ministeriales sectoriales. Cada una de ellas tiene su propia agenda, lo que da continuidad a su trabajo de años anteriores. Además, todas ellas abordan el tema de Innovación y Conocimiento que, como es obvio, es relevante en cualquier sector y de esa forma alimentan también la Cumbre Iberoamericana.

Se dan también una serie de seminarios específicos sobre el tema tras la primera actividad que tuvo lugar en Salamanca. El seminario de Buenos Aires, en los primeros días de junio, aborda el conocimiento y la innovación para el desarrollo, focalizado en el papel de la Universidad y coincidente en el tiempo con la celebración del Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior. A finales de junio, en San Pablo, se da el segundo seminario, sobre innovación y empresa, que incide en la capacidad empresarial para innovar y en los criterios y áreas prioritarias para determinar el apoyo público a la innovación. En los primeros días de julio tiene lugar en Monterrey el tercer seminario, sobre el rol que desempeñan las instituciones en el proceso innovador. Además, a finales de julio, en Lisboa, hay una reunión de cierre del proceso a la que se llevan las conclusiones de los tres seminarios. En esta reunión participaron los coordinadores nacionales y responsables de Cooperación, con la idea de que conozcan los aportes de los seminarios y los integren en las discusiones políticas precumbre.

Las conclusiones de estos seminarios alimentan así la Declaración de la Cumbre Iberoamericana, incluyendo las decisiones y medidas políticas que los países decidan asumir. Al tiempo, irá tomando forma la propuesta de nuevo Programa Iberoamérica Innova que concretará en actividades específicas y con presupuesto propio, algunas de las decisiones políticas que se tomen en la Cumbre.

Brecha digital, innovación y desarrollo

Juan Manuel Villasuso

Muy buenos días. Un gusto estar aquí en la sede de la SEGIB y tener la oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema de la innovación, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la brecha digital.

Voy a referirme a tres aspectos específicos. El primero, compartir con ustedes algunas apreciaciones sobre el concepto de brecha digital y cómo este concepto lo entendemos estrechamente relacionado con la innovación y el desarrollo.

El segundo, hacer algunos comentarios, desde la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), en cuanto a los estudios e investigaciones que consideramos conveniente realizar en este campo de las tecnologías de la información y la comunicación y su relación con el comercio internacional.

El tercero, presentar algunas sugerencias, en el marco de las Cumbres que se avecinan, tanto la de Lisboa a finales de este año, como la Madrid en mayo del 2010, sobre el tema de la innovación.

Adelanto que la percepción que tenemos es que el enfoque que se le está dando a la innovación está muy orientado hacia los llamados “sistemas nacionales de innovación”, posiblemente porque son las autoridades y especialistas que trabajan en este campo los que están dando los insumos más importantes en las reuniones que se han convocado.

Pensamos que si bien esos planteamientos tienen un sustento sólido y muy relevantes, es posible enriquecerlos si se añade lo relativo a las TIC y su gran potencial para generar conocimiento.

El concepto de brecha digital

La brecha digital ha sido definida de diversas maneras, algunas más restringidas asociadas únicamente con la conectividad y el acceso a Internet y otras en un contexto más amplio que incluye, entre otras cosas, la capacidad para usar las tecnologías, la disponibilidad de apli-

caciones, la oferta de servicios en línea, etc. Algunas definiciones a manera de ejemplo:

“La brecha digital es la brecha entre aquellos que tienen acceso a las tecnologías digitales y aquellos que no”. *Hilbert, Martin R. “From industrial economics to digital economics”. CEPAL, 2001.*

“Es una expresión que hace referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen Internet y aquellas que no, aunque también se puede referir a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (teléfonos móviles y otros dispositivos). Como tal, la brecha digital se basa en diferencias previas al acceso a las tecnologías. Este término también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica. También se utiliza en ocasiones para señalar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no”. *Wikipedia, La Enciclopedia Libre.*

La UIT plantea que “la brecha digital está basada en aspectos de acceso pero también en los relacionados con el uso de las TIC. Se proponen tres tipos de brecha digital: la de acceso, basada en la diferencia entre las personas que pueden acceder y las que no a las TIC; la de uso, basada en las personas que saben utilizarlas y las que no; y las de la calidad del uso, basada en las diferencias entre los mismos usuarios.” *Building Digital Bridges Report, 2005, UIT*

¿Cómo concebimos la brecha digital?

En términos generales, consideramos que hay cuatro elementos que caracterizan la brecha digital. El primero es la conectividad, dentro de la cual englobamos no solo el acceso a Internet y la velocidad de conexión sino también lo concerniente a infraestructura y equipamiento. Es decir, comprende la infraestructura de redes, la conexión de banda ancha, los ordenadores y los equipos complementarios de impresión y multimedia. Es por eso que el diagnóstico que se haga de un país, una empresa o una institución pública debe examinar cual es el tipo y la velocidad de acceso que tiene, de cuántos equipos dispone y cuáles son sus particularidades.

Un segundo elemento para caracterizar la brecha digital son las capacidades generadas al interior de las instituciones y de las empresas

para el uso y el aprovechamiento de las tecnologías de la información. En esta dimensión se detectan falencias, sobre todo en los países de América Latina, que no cuentan con recursos humanos suficientes formados en este campo. Tampoco existe una cultura digital en segmentos amplios de la población que tengan las capacidades requeridas para hacer un adecuado aprovechamiento de las TIC.

Cuando hablo de capacidades en el uso de las TIC, no me estoy refiriendo únicamente a la alfabetización digital. No se trata solamente de saber como encender un ordenador, usar hojas de cálculo, utilizar procesadores de palabras o ser diestros en programas de diseño gráfico, sino de ir más allá, de trascender el uso utilitario a fin de que estas tecnologías telemáticas puedan generar nuevos saberes.

En tercer lugar, incluimos lo relativo a las aplicaciones y contenidos: el software. En este ámbito hemos detectado grandes deficiencias, enormes lagunas y faltantes en cuanto a la disponibilidad de aplicaciones. Y entendemos disponibilidad no solo desde el punto de vista de su existencia, sino de la posibilidad de poder emplearlas, ya que en muchas ocasiones eso no es posible en razón de los derechos de propiedad intelectual que los protegen y el elevado costo de las licencias.

En ese sentido, cobra especial importancia lo referente al software libre, en particular en áreas como la educación, la salud, la administración y gestión de las pequeñas empresas, las instituciones públicas y los gobiernos locales, etc.

Finalmente, el cuarto elemento corresponde a los servicios en línea que brindan los entes estatales, la Administración Pública. Es en esta dimensión donde adquiere mayor significado lo correspondiente al gobierno digital, tanto desde el punto de vista de los gobiernos nacionales como de los gobiernos locales y las instituciones autónomas. Las preguntas relevantes son: ¿A cuántos servicios públicos en línea tiene acceso el ciudadano o las empresas?, ¿Cuál es la calidad de esos servicios en términos de rapidez de respuesta, seguridad y eficacia, entre otras cosas?

En resumen, estamos convencidos de que las tecnologías de la información y la comunicación son un componente relevante para la generación de conocimiento y para el fomento de la innovación. Es

por ello que la brecha digital, entendida desde los cuatro componentes comentados, constituye un obstáculo y una restricción importante para estimular la creatividad y para la aplicación de nuevas ideas, conceptos, productos y prácticas con la intención de ser útiles para el incremento de la productividad.

Variables asociadas con la medición de la brecha digital

Se han hecho importantes esfuerzos por establecer un conjunto de variables que permitan la medición de la brecha digital en forma comparable entre los países. Sin embargo, aun persisten diferencias metodológicas y ambigüedades en las definiciones que dificultan el análisis comparativo. Esto es particularmente cierto en América Latina donde aun no se han adoptado estándares comunes en los países y hay deficiencias en la recolección de los datos estadísticos.

Debe señalarse, sin embargo, que la CEPAL, por medio del OSILAC (Observatorio de la Sociedad de la Información de Latinoamérica y el Caribe) está haciendo esfuerzos por homologar tanto las metodologías como la métrica. Sin embargo, sus recomendaciones aún no se está aplicando en la mayoría de los países.

Existen diversas variables asociadas con cada uno de los cuatro ámbitos de la brecha digital.

Variables relacionadas con la conectividad. Cobertura de la infraestructura, calidad del acceso, conexiones de banda ancha. Acceso comunitario. Número, distribución y operabilidad de los telecentros. Costo de la conectividad. Precio de los equipos.

Variables relacionadas con la capacidad de uso de la TIC. Recursos humanos especializados en TIC. Formación científica y tecnológica. Alfabetización digital de la población. Brechas sociales por educación, ingreso, edad, género y ubicación geográfica Responsabilidades institucionales en la formación de recursos humanos.

Variables relacionadas con las aplicaciones y contenidos. Disponibilidad de aplicaciones. Características del software (patentado o software libre). Creación y adaptación de contenidos. Desarrollo de una industria nacional o regional de software. Políticas públicas para incentivar el desarrollo y adaptación de aplicaciones.

Variables relacionadas con los servicios en línea. Desarrollo del gobierno digital, hasta dónde ha avanzado y cuál es su proyección en la sociedad. Las ofertas de servicios en línea. Interoperabilidad entre las instituciones gubernamentales. Conformación de un marco normativo y de estándares. Seguridad informática. Existencia de un plan estratégico de corto y mediano plazo.

Otras consideraciones sobre la brecha digital

Un aspecto que nos parece importante examinar es la relación que existe entre la brecha digital y las brechas sociales, es decir, ¿cómo las tecnologías de la información y la comunicación pueden profundizar las brechas sociales o cómo podrían utilizarse para tratar de reducir esas brechas que existen en la sociedad?. Hasta ahora lo que estamos viendo en muchos países latinoamericanos es que el uso de las TIC está ampliando las brechas sociales, sobre todo las que tienen que ver con las diferencias en educación, ingreso y localización geográfica (zonas urbanas y rurales).

Otro aspecto concierne a los ámbitos en que se expresa la brecha digital: en términos de ingreso, de edad, de educación, de género, de lugar de residencia. Hay también brechas digitales entre las empresas, dependiendo en muchos casos del tamaño o de la rama de actividad. Hay brechas digitales en las organizaciones sociales. Los gremios empresariales, en general, están bien equipados y conectados y hacen un uso más intensivo de la tecnología que otras organizaciones sociales.

Hay también brechas digitales por sectores. En el campo de la educación, a pesar de que es una de las áreas en la cual se le ha dado un mayor énfasis al uso de las TIC, sin embargo, todavía hay grandes segmentos excluidos y discusiones en cuanto al papel que dejen jugar las nuevas tecnologías en el proceso enseñanza-aprendizaje.

También se observa, a lo interno de las actividades, un uso desigual de las TIC. Pongo el ejemplo de Costa Rica en el campo de salud. La seguridad social en Costa Rica, que es posiblemente una de las más sobresalientes de América Latina, con una cobertura de más del 90% de la población, ha logrado un gran avance en lo que respecta a las tecnologías médicas, y sin embargo muestra rezagos significativos en lo que es el uso de la TIC en la gestión y la administración.

Un aspecto adicional digno de mención tiene que ver con la continuidad de las políticas para reducir la brecha digital. Estas deben entenderse como “políticas de Estado” y no como “política de Gobierno”. Su aplicación debe concebirse en el mediano plazo y no en el período de una Administración. Si las políticas para reducir la brecha digital depende del humor del gobierno de turno, los resultados que se obtengan no serán duraderos y estarán expuestos a los vaivenes de las autoridades y a las precariedades presupuestarias.

Relación entre las TIC y la innovación

En general existe consenso en que las tecnologías de la información y la comunicación son un instrumento sumamente útil para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas y las instituciones. Sin embargo, las TIC no deben verse como un fin en sí mismas.

En verdad, el conocimiento implícito en la economía del saber, al igual que la innovación, no vienen de las TIC, sino de la información derivada de su uso. La tecnología nos permite almacenar y procesar información, pero el conocimiento reside en las personas y forma parte del capital humano.

Disponer de la tecnología no significa que podremos tener la información suficiente e idónea. Tampoco la generación de conocimiento valioso y aplicable se produce de manera automática a partir de la información disponible. Ni la generación de conocimiento nos lleva, necesariamente y en forma directa, a la innovación.

En consecuencia, podemos plantear que la correlación entre el uso de las TIC y la innovación requiere de un proceso que comprende tres etapas: (a) del uso de las TIC al acceso a la información; (b) de la información al conocimiento; y (c) del conocimiento a la innovación.

Una vez adoptado el uso de las TIC es necesario encontrar información relevante relacionada con el tema de interés, y hacerlo en un tiempo reducido. Para lograrlo precisamos destrezas informáticas, pero también perspicacia, intuición y agudeza.

Una vez que se accede a la información es necesario dar un paso importante para desarrollar conocimiento, lo cual exige el dominio de las denominadas competencias informacionales, que incluyen el pensamiento crítico y que debe tener carácter cognitivo, emocional y operacional.

No obstante, poseer el conocimiento no asegura que podamos ampliar nuestro campo del saber; no garantiza que podamos ofrecer a la sociedad novedades valiosas que nos hagan más competitivos y prósperos. Dar ese paso requiere algo más. Implica cuestionar el statu quo, buscar nuevas posibilidades, asumir riesgos, detectar conexiones ocultas, conciliar la intuición con la razón, desplegar el pensamiento conceptual, tener visión sistémica. En fin, conlleva tener capacidad innovadora.

Otra forma de abordar la relación entre las TIC y la innovación es la que plantea Manuel Castells, quien señala que: “la innovación en la cultura digital es muy rápida, porque se genera un océano de información y de comunicación en el que todo el mundo puede compartir esas prácticas”.

Si se acepta que las distintas formas de culturas dependen de las distintas tecnologías de la comunicación y que en la actualidad vivimos en una cultura que se caracteriza por la globalización y la digitalización, entonces el proceso de desarrollo del conocimiento en nuestros tiempos o, lo que es lo mismo, el proceso de creatividad y su derivada, la innovación, flotan en nuestro entorno a través de su modo de comunicación y en la tecnología de éstas, basadas en la microelectrónica digitalizada, transmitida y construida a través de las telecomunicaciones, redes informáticas y bases de datos.

Según Castells, la producción de nuevo sentido (creatividad) se traslada a las redes de creación y, dado que la innovación depende de la habilidad para canalizar la creación en cada campo de trabajo, la creatividad en la cultura digital va de la mano de los nuevos procesos de creación y de las nuevas formas de expresar la experiencia humana. Por lo tanto, estamos hablando de una nueva frontera en la creatividad e innovación erguida por las redes globales en nuestra cultura digital.

Algunas ideas desde LATN

Precisamente, considerando todo lo anterior, es que la Red LATN, basada en su orientación principal, lo comercial, está planteando la conveniencia de realizar un programa de investigación sobre el uso de las tecnologías de información en el sector externo, para contribuir a determinar la incidencia de la brecha digital en una de las áreas eco-

nómicas a las cuales han apostado la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

Pretendemos elaborar un estudio sobre el uso de las TIC en las instituciones públicas relacionadas con el comercio internacional. Esto incluye indagar sobre la gestión de la información sobre acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, conocer sobre la administración digital de esos convenios, examinar el uso de las TIC en la normativa aduanera, caracterizar las bases de datos sobre los flujos comerciales y la inversión extranjera, etc.

También se busca medir lo que tiene que ver con la infraestructura y la conectividad. ¿Cuán bien conectadas y cuán bien equipadas están las instituciones?, ¿cuáles son los recursos humanos con que cuentan los entes relacionados con el sector externo y cual es su nivel de formación? ¿cuáles solo los servicios en línea que proporcionan a los usuarios?, ¿cuáles son las aplicaciones de software que se utilizan?, etc. Asimismo, nos parece importante evaluar lo relativo a las organizaciones gremiales y empresariales en lo que concierne a esas mismas variables.

En última instancia nos interesa determinar el impacto que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación está teniendo en la facilitación del comercio. Hay muchos acuerdos de carácter comercial que buscan hacer mas expedito el intercambio comercial, pero hay impedimentos de carácter burocrático y tecnológico que dificultan los procesos y elevan los costos de transacción. El uso adecuado de las TIC puede ser una herramienta eficaz para disminuir esos costos de administración.

Sugerencias para las discusiones sobre innovación

Finalmente, a manera de sugerencias para las futuras discusiones sobre innovación, en particular en el marco de las Cumbres y del seguimiento de los acuerdos que se tomen en ellas, creemos que es importante introducir en el debate una visión que vaya más allá de los sistemas nacionales de innovación y su respectiva institucionalidad.

ficativos, nos parece que hay que evitar caer en un círculo vicioso, donde únicamente se repitan las fórmulas que se han empleado en el pasado.

Es importante por ello, incorporar en la discusión una visión que tome en consideración el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como antecedente relevante para la innovación. Esto contribuiría a desarrollar el uso de las TIC en los países más rezagados de América Latina y abriría nuevas perspectivas de colaboración entre ellos y las naciones más avanzadas en este campo como lo son las de la Unión Europea.

En concreto, nos parece que en las Cumbres se debe plantear no solo el tema de la innovación como un objetivo sustantivo, sino que también se debe explicitar la necesidad de impulsar el uso de las TIC como uno de los prerequisites necesarios para fomentar la creatividad y la innovación en sus distintas dimensiones. De esa manera se podrían enunciar proyectos concretos que ayuden a enfrentar las deficiencias que se observan en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y sobre esa base sustentar programas de generación de conocimiento e innovación.

Hay experiencias positivas de las cuales debemos aprender. Hay institucionalidad y políticas en algunos de los países al respecto, que no están bajo la tutela de los sistemas nacionales de innovación ni los de ciencia y tecnología, sino que están en otros espacios, los cuales deberían acercarse a las mesas de discusión.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”, por parte de Juan Manuel Villasuso

Me da mucho gusto que José María Vera, de la SEGIB, tomara en consideración nuestra sugerencia sobre la relación entre las TIC y la innovación; y no me sorprende que en las discusiones que se han llevado a cabo no surgiera el tema de la brecha digital y de las TIC porque, en la mayoría de los países, las instituciones encargadas de la ciencia y la tecnología no son las mismas que han asumido el tema de la Sociedad de la Información.

En cuanto a lo señalado por José Antonio Alonso, coincido plenamente. La idea no es que las TIC agoten el tema de innovación, pero sí nos parece que es un elemento que debe incorporarse. Al hablar de innovación, creemos que no deben estar ausentes las tecnologías de la información y la comunicación, y comparto por completo la idea de eso conlleva un cambio institucional.

Me parece que Ana Moreno en su presentación hizo un planteamiento muy claro y amplio sobre la sociedad en red. La visión holística es parte del nuevo paradigma tecnológico que está creando una nueva cultura digital.

Respecto a lo que señaló Ramón Torrent, efectivamente, en los Acuerdos de Asociación de Europa con los países de América Latina, lo concerniente a las TIC y la innovación está prácticamente ausente. En el Acuerdo de Asociación que se está negociando entre Centroamérica y la Unión Europea hay una escueta mención en el capítulo de Cooperación. Sería necesario, sin embargo, profundizar y explicitar este aspectos para poder darle contenido posteriormente.

Finalmente, quisiera insistir en que uno de los problemas mas serios, al cual hice una breve referencia en mi presentación: la mayoría de los países latinoamericanos no cuentan con una estrategia para la construcción de la Sociedad de la Información y el uso de las TIC.

Se vincula la Sociedad de la Información con el sector de telecomunicaciones, pero hace falta ir más allá. Se parte del supuesto, que podría ser erróneo, de que el proceso de apertura del sector de telecomunicaciones latinoamericano, que contiene elementos de regulación de la competencia, es suficiente para orientar adecuadamente el desarrollo de las TIC y que, por lo tanto, no es necesario pensar en una visión prospectiva, ni definir una estrategia y un conjunto de políticas públicas con instrumentos idóneos.

En pocas palabras, existe la convicción de que un mercado de telecomunicaciones competitivo nos llevará por el mejor camino hacia la construcción de la Sociedad de la Información. Esa visión, desde luego, hace prácticamente innecesaria la elaboración de una estrategia y no propicia la vinculación con otras áreas del desarrollo de los países. Cambiar esa mirada es un reto pendiente.

TIC y la cooperación para el desarrollo y el manejo de la brecha digital desde la perspectiva de España

*Ana Moreno*¹

Primero que nada, gracias a la Red LATN por la invitación a participar en este Encuentro. Empezaré diciendo que comparto ciento por ciento la reflexión final que hace Juan Manuel Villasuso sobre los ligados que están la innovación, el avance hacia la sociedad red y la incorporación de las tecnologías. Así que se ha dejado el debate en un punto en que no puedo estar más que de acuerdo.

Mi trayectoria me ha permitido vivir la construcción de la sociedad en red desde distintas posiciones. Empecé en IBM cerca del instrumento tecnológico. Después he vivido muchos años en consultoría de organización para implantar las TIC: Vodafone, Telefónica, Alcatel, Administraciones Públicas. También lo he vivido desde la sociedad civil, desde ONG que luchan contra la brecha digital y ahora desde la universidad seguimos investigando sobre las organizaciones en red, y sobre cómo hacer que estas nuevas formas de trabajo y relación entre organizaciones avancen. ¿Cómo enfocar esta reflexión sobre TIC y cooperación al desarrollo y posición ante la brecha digital? Quizás lo mejor sea tomar cinco ideas que permitieran lanzar algunas de las lecciones aprendidas en el camino y, para en el debate profundizar en aquello que pueda ser más valioso para los objetivos del Taller. Las ideas que quería compartir son:

- Primera, innovación en la sociedad en red: desde qué contexto entiendo esta reflexión, cuáles son las dos o tres ideas básicas de la sociedad red; entendámoslo cómo modelo posindustrial, que es el entorno en el que nos desenvolvemos.
- La segunda tiene que ver con el avance de la sociedad en red en España en torno a estos dos temas, TIC y cooperación al desarrollo, y brecha digital: con algunos hitos que han marcado un antes y un después en esos dos temas que tienen un ámbito diferenciado de intervención.

1 Universidad Politécnica de Madrid.

- Después podría ser interesante dar alguna idea específica sobre tecnología de información y la comunicación (TIC) y cooperación al desarrollo. La cooperación española ha hecho instrumentos conceptuales específicos que sirven de base. Ignacio Soletto es uno de los responsables y pioneros de que se pusiera en marcha dentro de la cooperación española la reflexión de las TIC.
- También algunas ideas específicas sobre brecha digital.
- Y para terminar, una idea, que es atrevida sobre gobernanza en red, que enlaza con los desafíos de la crisis y con qué oportunidades puede haber. Sobre este tema, José Antonio Alonso y yo coincidimos en unas jornadas sobre la crisis, y su ponencia se centraba en la gobernanza en la sociedad en red. Carecemos de modelo para gobernar todo este proceso de despliegue que es la sociedad red y que desde luego marca la innovación, marca la lucha contra la brecha digital, marca la creación de nuevos espacios para compartir a escala internacional y no lo digo yo, lo dicen los gurús de estos temas, que en la transformación de los órganos de gobiernos a modelos red, vamos muy retrasados. Ahí es donde puede haber una oportunidad vinculada a esa realidad de que adaptarse a los modelos red de gobernanza global es imprescindible.

¿Cómo concibo el marco de referencia en el que tenemos que situar las reflexiones que voy a hacer? Podemos hablar de sociedad de la información, sociedad del conocimiento, sociedad red, se tratan a veces como sinónimos; si bien los entiendo como una evolución en tres etapas: acceso a las tecnologías, ser capaces de tener las capacidades para usarlas y después ser capaces de funcionar con nuevos modelos. La sociedad de la información se puede caracterizar como un triángulo. Y si en los triángulos se quita un vértice, ya no hay triángulo. En un vértice de este triángulo están las tecnologías de la información y la comunicación que, efectivamente, son un instrumento potentísimo que ha marcado todo este proceso de cambio.

Las grandes revoluciones económico-sociales suelen estar vinculadas a revoluciones tecnológicas, pero es importante recordar que las TIC son un instrumento que están al servicio del segundo vértice, que es la nueva materia prima que está conformando el activo principal de las organizaciones: la información y el conocimiento. Las TIC lo que

nos permiten es una auténtica revolución en la forma de compartir información y conocimiento.

El tercer vértice, que es el principal, somos las personas, la sociedad. Y esto es muy importante porque en todos los procesos de innovación vinculados a las tecnologías, tendemos a pensar que el ritmo que marcan las tecnologías, las personas vamos a ser capaces de seguirlos. Y los Pentium pueden cambiar cada seis meses, pero las personas no y las organizaciones tampoco. Y una parte muy importante de la innovación viene ligada a cómo atender esa necesidad que llamamos gestión de cambio, estas tensiones que se generan entre lo que la tecnología permite hacer y lo que realmente estamos preparados para hacer.

Cuando hablamos de redes, tendríamos que preguntarnos ¿qué es una red? Pareciera que todo es una red, todos estamos en red: las redes sociales en Internet, las organizaciones, los trabajadores del conocimiento. Es importante darnos cuenta de que una cosa son las redes sociales, que tienen raíces históricas y que no han necesitado de las tecnologías para ser tales redes sociales (aunque ahora con las tecnologías tienen un instrumento muy potente para potenciarse), de las redes organizativas.

Creo que, efectivamente, todos somos parte de las redes organizativas y el gran desafío tiene que ver con estar preparados para funcionar en este nuevo esquema interrelacionado, donde, por un lado, tenemos la disponibilidad de las tecnologías, y por otro lado, tenemos el plano de las competencias que hacen falta para mantenerlas y utilizarlas creativamente. Y después, las personas debemos ser capaces de cambiar la manera de hacer las cosas, de cambiar nuestros paradigmas. No es lo mismo trabajar que *teletrabajar*. No es lo mismo ir a un aula, que la teleformación. Sin ir a los extremos, casi siempre la mejor fórmula es mixta, lo cierto es que es necesario incorporar nuevas formas de hacer las cosas y las que veníamos haciendo tradicionalmente. En las administraciones, por ejemplo, se va mucho más despacio que en las empresas de telecomunicaciones. En hacienda, dentro de la administración se va mucho más de prisa que en el sector de la educación, por ejemplo. Entonces, todo este proceso de transformación es parte de los procesos de cambio vinculados a la sociedad red.

Hay un proyecto de la Comisión Europea, de un grupo que se llama 'Transform' que dice que en un entorno tan complejo, tan lleno

de oportunidades y, a la vez, tan lleno de desafíos, hacen falta algunos pilares para que la incorporación de las TIC se transforme en valor añadido. Seleccione tres ideas de este informe porque pienso que resumen muy bien, filosóficamente, lo que está detrás de este proceso de transformación. Ellos analizaban expresamente cuándo la inversión en tecnología se transforma en desarrollo realmente.

Lo primero es generar una visión, y yo pienso que eso es parte de la innovación que tiene que venir de los niveles institucionales. No somos capaces muchas veces de hacer las cosas de manera distinta porque no nos imaginamos hacia dónde debemos ir. El sector TIC tiene una peculiaridad respecto a otros sectores industriales y es que genera las necesidades. Pero, claro, genera las necesidades desde la perspectiva de sus propios intereses de mercado. ¿Quién es la contraparte que genera las necesidades desde la perspectiva social e institucional, con la garantía de lo público? Ahí es muy importante generar esa visión y se está avanzando en esa dirección. Las estrategias, las cumbres y todos los programas específicos van en esa línea de tener la propia visión institucional.

Lo segundo que hace falta es generar las capacidades, y en eso está todo el mundo de acuerdo. Y lo tercero, que es lo que me parece más difícil de integrar, aunque conceptualmente es muy atractivo y todos lo aceptamos, tiene que ver con que la sociedad de la información se construye de abajo arriba. La sociedad de la información es generar las estructuras para ser capaz de oír de abajo arriba, lo cual no quiere decir que los mecanismos de arriba-abajo no tengan un valor. Lo tienen, pero es de doble dirección y en ese sentido hay un cambio muy profundo en los procesos de toma de decisión, de gestión del poder y de transparencia informativa, que requieren grandes cambios.

En relación con la segunda idea, he tenido la suerte de participar en el proceso de las Cumbres Mundiales de Sociedad de la Información, de Naciones Unidas y, después, seguir colaborando con la DGPOLDE, el tema de incorporación de las tecnologías a la cooperación al desarrollo.

Por otro lado, en el asunto de la brecha digital, España ha estado, entre los países de la Unión Europea, en estrategias específicas que se iniciaron hace años con el espacio europeo para el conocimiento, *e-europe*, que se han trasladado a las políticas nacionales, y hemos tenido

distintos programas para impulsar la sociedad de la información para todos. La lucha contra la brecha digital ha sido el pilar fundamental de las estrategias públicas de sociedad de la información. Desde Red.es y desde la SETSI se han puesto en marcha proyectos como los modelos de acceso por satélite para garantizar infraestructura o el acceso en banda ancha a las zonas rurales, con el debate de fondo de qué es el servicio universal; hasta temas de equipamiento de colegios o apoyo a sociedad civil. En España hay toda una política de sociedad de la información orientada a la lucha contra la brecha digital.

Quizás el desafío más importante en el despliegue de las políticas de sociedad de la información tiene que ver, no con que el ministerio del ramo lo tenga bien encauzado, sino con que el resto de los ministerios interioricen lo que tiene que ver con su ámbito competencial. La experiencia en la cooperación española, que hemos vivido conjuntamente algunos de los que estamos aquí, nos ha hecho vivir ese proceso. Cuando España se plantea la participación en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de Naciones Unidas, en 2003 en Ginebra, y en 2005 en Túnez, lo hace con un esquema muy abierto a la participación de sociedad civil, empresa, muy innovador en el sentido de participación de actores. Este proceso de participación se lideró desde la Secretaría de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Se generaron debates y documentos² (Todos estos documentos que menciono están en línea, en digital).

Realmente, el esfuerzo al que hubo que dedicar más energía y ahí Estefanía Cherequini, desde la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones jugó un papel fundamental, fue establecer el espacio en la cooperación para que se hablara de estos temas. Con el plan director de la cooperación española anterior teníamos el debate de cómo efectivamente incorporar las tecnologías como pilar estratégico y como pilar instrumental. Este es uno de los grandes desafíos a la hora de incorporar las tecnologías para favorecer los modelos red, que es instrumento y, a la vez, es estrategia. Se desarrolló una guía³ y este fue el inicio del

2 Secretaría de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (ed.), 2003, *La sociedad de la Información un requisito para el desarrollo en el siglo XXI*. Parte 1, Madrid, Editorial MCyT. Secretaría de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (ed.), 2005, *La sociedad de la Información un requisito para el desarrollo en el siglo XXI*. Parte 2. Madrid, Editorial MCyT.

3 *Guía para la integración de las TIC en la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007. Disponible en el MAEC.

proceso que se ha seguido. Desde luego ahora mismo la cooperación española tiene esta guía y ha empezado con las guías sectoriales, porque desde la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones se interiorizó la importancia de la cooperación, y ahora desde la cooperación lideran los temas TIC, y están en el camino de que se interiorice en el resto de las estrategias de cooperación. Hay que hablar de TIC y educación para el desarrollo y se va llegando a los distintos niveles. Todo eso es lo que se llama la gestión del cambio, y solo puede ocurrir cuando los líderes de determinados temas entienden el papel que la tecnología tiene que desempeñar en su ámbito de trabajo.

Algunas ideas, muy rápidamente sobre TIC y cooperación al desarrollo, tercer punto que quería mencionar. Las tecnologías son una herramienta imprescindible para la eficiencia de casi cualquier proceso. Luego en la cooperación tienen que estar, sobre todo si entendemos que el objetivo de la cooperación es algo así como cooperación red, porque si el que coordina tiene que ser el receptor y hay 'n' mil actores interviniendo, es red por definición. A la cooperación no hay que hacerla red, es red. Otra cosa es que seamos capaces de gestionar eficientemente la complejidad derivada de ser institucionalmente y a nivel de proyecto, incluso, red. Luego ahí hay un debate importante que tiene que ver con las TIC como instrumento para mejorar la eficacia de la ayuda. Personalmente, creo que tiene un papel muy importante y que todo eso es lo que se dice en esta guía.

Después está el impacto que tienen las TIC en las estrategias sectoriales de cooperación, y en todas tiene un papel, unos más, otros menos. Por ejemplo, ahora se ha terminado desde la DGPOLDE, la de educación (hemos trabajado en ello Manuel Acevedo y yo), y se está trabajando en la de salud. Cuando se comienza a hablar de TIC y educación en el desarrollo, se está hablando de muchas cosas, de nuevos contenidos, de nuevas metodologías, de cómo dotar de autonomía a los centros escolares, de cómo apoyar a los profesores. Y se está hablando de cómo se introduce esto en las estrategias de educación de los países receptores, porque si no está en sus estrategias de educación, es muy difícil avanzar. Tenemos que manejar eso que decía del arriba-abajo y del abajo-arriba, tienen que estar los alumnos y los profesores y las escuelas en zonas aisladas innovando, pero tiene que existir una política de educación que tenga en cuenta las TIC, porque si no es muy complicado.

Luego, hay un tercer aspecto relacionado con TIC y desarrollo, que es el propio desarrollo sectorial de sector TIC, macrosector de la información. Por ejemplo, en los libros de la Cumbre se seleccionaron algunos aspectos que son específicos y que son parte de la agenda de las estrategias, que tal y como se recomendaban en las cumbres, debería ser parte de los objetivos para cada país.

Algunos de estos asuntos específicos tienen que ver con el debate sobre *software* libre, con los centros de acceso comunitario (que al final en el debate de qué es esto del acceso universal, pues resulta que a lo mejor el acceso universal en tecnología no tiene que ser que en cada domicilio llegue la banda ancha y tienen que ser accesos comunitarios, no solo porque se ahorra la última milla en banda ancha que es un dineral, sino porque además ahí hay recursos periféricos compartidos, hay especialistas del tema; quizás el recurso más escaso es el especialista que da ese soporte), los temas de accesibilidad, la diversidad lingüística; hay muchos temas que son parte de esa reflexión específica sectorial.

Por ejemplo, ahora mismo uno de los asuntos que continuó de las Cumbres es el foro “Gobernanza en Internet”. El foro “Gobernanza en Internet” está debatiendo el gobierno de internet desde la doble perspectiva, la dura, que es el ICAN, y la blanda, que es todo lo que circunda: seguridad, diversidad lingüística, y se está hablando de cosas tremendamente importantes. Tengamos en cuenta que ahora mismo el ICAN, un organismo privado, controla Internet, bajo la supervisión del Departamento de Estado de Comercio de los Estados Unidos, y hay un debate muy complejo: ¿puede haber coordinación con la ITU? Por ejemplo, ahora mismo China exige que los dominios en Internet admitan sus caracteres. Este es un ejemplo específico del sector, que tiene que ver con el gobierno en red y el debate *multistakeholder*.

José María Vera ha insistido varias veces en su exposición, en que estamos hablando de diálogo entre actores para dar respuesta a este tipo de desafíos, porque aquí tienen que estar las empresas, tiene que estar la sociedad civil, tienen que estar las administraciones, tiene que estar la universidad.

Desde el punto de vista de la brecha digital, creo que Juan Manuel Villasuso lo ha expuesto perfectamente, simplemente añadir que

cuando estamos hablando de lucha contra la brecha digital, de diferencias entre territorios, de diferencias entre colectivos, estamos hablando de una realidad tremendamente móvil y polarizada.

El otro día decía Manuel Castells, en una interesante conferencia que dio en la Fundación Santander (se le encuentra en Internet en Universia) que hay mil cuatrocientas millones de personas, 20% en la población que tiene acceso a Internet, lo cual es un gran logro, pero de acuerdo con nuestro modelo de despliegue de la sociedad de la información, está siendo superado por los países en vías de desarrollo por el uso que se le está dando a la telefonía móvil. Hay tres mil cuatrocientos millones de personas que, de una forma u otra, tienen acceso a un número móvil. Se está reinventando el móvil como terminal último –y esto es algo de los dos últimos años– para el desarrollo y se hace una reinención del despliegue. Ahora, ya la brecha territorial se mide de manera distinta, porque nosotros estamos midiendo accesos de otra forma. El teléfono será muy limitado, pero es un ejemplo de lo que tiene que ver con las diferentes necesidades de colectivos. Realmente, tenemos que hablar de brecha para aquellos que se quedan fuera.

Participé en el debate sobre los riesgos de la infancia y la juventud, vinculados al uso de las tecnologías, que crecen sin pautas de sus educadores, ni padres ni colegios. Eso puede ser parte del debate de la brecha digital, cómo los nativos digitales van a construir la agenda, porque son los que mejor saben para qué usar las TIC y lo tienen en las venas, sin que nosotros seamos capaces de encontrar la forma de interactuar con ellos para marcar unas pautas. Esto es parte del debate de brecha de valores en el uso de los que saben de tecnología desde que tienen uso de razón, que nos asombran cada día. Creo que la lucha contra la brecha digital es conseguir una sociedad de la información para todos y aprovechar estos procesos de cambio.

Finalmente, en cuanto a la quinta idea que quería mencionar. Creo que la respuesta para el gobierno de este despliegue de la sociedad de la información, se está dando con los instrumentos que tenemos, que están básicamente centrados en los Estados, y quizás la respuesta para muchos de los temas que necesitamos, desde luego para hablar con las multinacionales, para los temas de seguridad de la red y muchos más, son temas internacionales.

La cooperación al desarrollo es absolutamente internacional. Lo que está claro es que tenemos que encontrar nuevos modelos de gobierno para ser capaces de desplegar la sociedad red de manera respetuosa con todas las circunstancias, con todos los colectivos, con todos los territorios y creo que hay una oportunidad de innovación importantísima. La región iberoamericana puede liderar, como otras regiones están liderando, algunas áreas, algunas, porque esto es amplísimo, y cada una de las partes requiere debate e innovación.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las Relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial” por parte de Ana Moreno

Muy brevemente, la verdad es que todas las reflexiones me sugerían cosas que decir, pero no puede ser, así que un par de ideas. Efectivamente, hablar de TIC no agota el tema de innovación.

Creo que hablar de cambio organizacional, que es la tercera derivada de las TIC, siendo la segunda las competencias, es un porcentaje sustantivo de la innovación. No me atrevería a decir si el 10 o el 60, pero yo voto más bien el 60. Pongo un ejemplo: un estudio de la Real Academia de Ingeniería sobre el impacto de las TIC en la sostenibilidad del sector transporte. Por supuesto, hace falta innovación de especialistas en transporte que vean motores; por supuesto, hace falta innovación en los temas de sostenibilidad que analicen los impactos del calentamiento; por supuesto, hace falta gente que investigue sobre las redes inteligentes. Pero una de las conclusiones de ese estudio⁴, de ese trabajo en el que han estado 60 expertos, académicos, profesionales de empresa, es que lo que falta son modelos pluridisciplinarios de reflexión. Como mucho, cada uno sabíamos de los temas dos a dos. Entonces, desde los dos te esfuerzas en reflexionar en el tercer ámbito temático. Eso es innovación organizacional, porque luego, como bien dice José Antonio Alonso, van aguas abajo. Como decía Adela Cortina en una conferencia, la sociedad tiene problemas y en la universidad tenemos departamentos.

Creo que el camino por recorrer para dar los primeros pasos de transformación a la sociedad en red, es gris y complicado. Tiene que ver con la fontanería interna. Fontanería desde el punto de vista de procesos de organización. Manuel Castells dijo que los sectores que no están preparados para la transparencia en la información y para modificar los procesos de toma de decisiones para que de verdad sean de abajo-arriba, son los que peor están preparados para acercarse a los

modelos red, y mencionó específicamente: Administración Pública y Educación. Los dos sectores que peor están en su transformación porque son mucho más intensivos en información. Entonces, el proceso de cambio es más complicado.

Pero, en todo caso, creo que las dos ideas imprescindibles para empezar a andar, tienen que ver con que las administraciones hagan las transformaciones internas de procesos, de instrumentos, de modelo de toma de decisiones, porque luego cuando se llegue a lo concreto, resulta que hay que modificar hasta el procedimiento administrativo de relación con los ciudadanos. Quiere decir que es complicadísimo todo el proceso de cambio y eso en las empresas se ha ido por delante y la gestión del cambio se sabe qué pasos tiene que seguir, y no es un camino de rosas, es un camino complicado.

La segunda idea que a mí me parecería maravillosa para liderar desde la comunidad iberoamericana tiene que ver con ser capaz de hablar con los demás actores, fundamentalmente con las empresas. Creo que las empresas, en torno al concepto de responsabilidad social empresarial, están abriendo un debate, y me parece que no es adecuado que sea la propia empresa en su proceso de reflexión la que marque cuál es el modelo de relación de los actores. Son los departamentos de RSC los que sin criterios claros de cómo seleccionar a los interlocutores adecuados, están iniciando contacto con la sociedad civil. Las empresas están en un momento de debate de cuál es su papel, sobre todo las grandes, que requiere que la administración sea la contraparte que marca las políticas, y ahí se pueden dar pasos muy concretos, no tan complicados como los que digo de la fontanería.

SECCION IV:

**La cohesión social y la
governabilidad democrática
para la inclusión y la reducción
de las desigualdades**

Una gobernabilidad democrática para la inclusión social: una breve introducción

*María Salvadora Ortiz*¹

La democracia es una tarea en permanente desarrollo, sobre todo en uno de sus aspectos más importantes: la búsqueda de un ejercicio de la ciudadanía cada vez más pleno. Por ello, el concepto de democracia siempre resulta definible como meta, como expectativa y no como realidad abarcable y lograda. Es como el horizonte que siempre se desplaza, pero al que siempre debemos dirigirnos mediante al perfeccionamiento de nuestras prácticas individuales y colectivas. En el tránsito hacia él, al móvil horizonte se van incorporando nuevas aspiraciones ciudadanas, nuevas formas posibles de participación social, nuevas posibilidades de garantizar la igualdad de todos los integrantes de la sociedad y cada una de esas aspiraciones y posibilidades se relaciona con los instrumentos de la economía, de las políticas sociales y de la organización estatal.

En América Latina, tras haberse ahuyentado el fantasma de los golpes de Estado que en el pasado figuraron como legitimadores de regímenes políticos espurios, y tras haberse consolidado los procesos electorales regulares como único medio de transición política, las democracias de la región se enfrentan a una serie de retos de gran importancia como los de:

- seguir fortaleciendo sus sistemas electorales,
- ampliar las capacidades de sus instituciones democráticas,
- y desarrollar Estados cada vez más eficientes y eficaces para implementar políticas de inclusión social e igualdad.

No menos importante es el reto múltiple que nos impone coyunturalmente la actual crisis económica mundial. Esta crisis, de la que no se eximen los regímenes que dentro de una definición aceptable no son democráticos, es de mayor impacto inmediato en las sociedades más

1 Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana

abiertamente informadas que, no por casualidad, son las que han avanzado en los procesos de consolidación institucional y de participación ciudadana; de ese modo, los regímenes más democráticos aparecen ante la visión de sus ciudadanos como los más vulnerables en la crisis.

Tomando en cuenta los aspectos señalados, quisiera dejar abiertas aquí algunas cuestiones insoslayables en la coyuntura actual, voy a mencionar al menos tres que me parecen de particular relevancia:

1. Las agendas políticas, tanto la electoral como la del ejercicio estatal, deben incluir la discusión de los temas económicos. La economía no debe seguir siendo una discusión de naturaleza eminentemente técnica, inaccesible a los ciudadanos. El tema económico debe estar presente en la cultura política de los electores, de los maestros, de los trabajadores, de los representantes comunales y sindicales. Una crisis como la actual deja pocos márgenes de acción política a los gobernantes, si estos no encuentran en la ciudadanía las resonancias necesarias para que las políticas económicas para el enfrentamiento de la crisis puedan ser llevadas a cabo con un amplio nivel de apoyo por parte de la población. La economía como un tema en la mesa de todos los ciudadanos parece ser también un componente básico de la gobernabilidad.
2. Los países latinoamericanos no pueden seguir pretendiendo que su discurso democrático goce de credibilidad mientras las grandes mayorías continúan careciendo de medios para satisfacer sus necesidades más elementales y, de hecho, la región es aquella en la que las disparidades en el ingreso aumentan más aceleradamente. El tema de la equidad social debe abandonar el terreno de la mera retórica electoral y convertirse en el eje principal de las políticas económicas de nuestros países. Pero estas políticas deben ser adoptadas y ejecutadas desde una perspectiva de Estado que, alejada del populismo, permita trazar líneas de desarrollo sostenibles a mediano y largo plazo.

Solo una vez que los ciudadanos perciban que la opción democrática les proporciona beneficios tangibles a ellos y a sus familias, será posible que la democracia recupere su credibilidad y se fortalezcan y profundicen los espacios que conducen a la gobernabilidad.

3. El tema de la equidad social pasa no solo por el desarrollo de políticas de índole directamente económica (en materia tributaria, de seguridad laboral y de generación de empleo), sino también por el fortalecimiento de aquellas instituciones del Estado que se ocupan de la salud, la educación y la seguridad ciudadana. No hay duda de que el fortalecimiento de todos estos ámbitos conducirá, en el largo plazo, a la creación de sociedades más equilibradas, más sanas, más cultas, con mejores opciones laborales y más aptas para el disfrute de su vida cotidiana y del tiempo libre.

La consecución de todas estas metas no será tarea fácil. Sin embargo, todas son piezas de ese horizonte móvil al que siempre debemos tender. Las formas específicas para acercarnos a estas metas pueden variar de un país al otro, pero debemos retroalimentarnos mutuamente de las experiencias exitosas de cada uno de ellos y convertirlas en recursos comunes, porque esto nos permitirá minimizar los errores y ampliar las oportunidades de éxito.

La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades: Desde la perspectiva de América Latina en función de su relación con la Unión Europea

*Fernando Carrillo-Flórez*²

En primer término quiero saludar muy especialmente a la Red LATN, a la embajadora María Salvadora Ortiz, de la SEGIB, y a todos los presentes en el Taller. Tal como la Embajadora Ortiz señaló, ésta es una discusión que está en primer lugar en el punto de convergencia donde se encuentran la política, la economía y el derecho, que es, de alguna manera, mi deformación profesional.

Por otro lado, constituye el gran desafío del momento, porque si hay algo que ha patentado lo que ha venido sucediendo a raíz de la acumulación de la media docena de crisis que se dieron desde la primavera del 2008, cuando arranca la crisis alimentaria y se suman otras a lo largo del tiempo: la crisis financiera, la crisis económica global, la crisis social, etc.; es en fin cómo la economía marca el paso y se sigue demostrando que se da un síndrome de lo que yo llamo el *jet-lag* político³.

La política a la zaga de la economía

En materia de globalización, se puede decir que los acontecimientos recientes demuestran que siempre llega primero el cuerpo de la economía y se queda atrás el alma de la política, para no hablar de la regulación a cargo del derecho o de otros fenómenos sociales que siempre vienen detrás de los acontecimientos políticos. No solo por lo que hemos visto hasta el momento, en términos de la preponderancia

2 Asesor Principal, Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Europa.

3 A nuestro premio Nobel de Literatura Gabriel García Márquez, alguna vez alguien le preguntó cómo se definía el “jetlag”, esa desubicación temporal que les da a todos los viajeros, al atravesar los meridianos. Él dijo magistralmente que el “jetlag” era aquella situación en que a uno le llegaba el cuerpo y no le llegaba el alma.

de la globalización de lo económico, sino por la forma cómo han sido las instituciones económicas, las que se fueron adelante, marcando la pauta, las que supuestamente se modernizaron y las que también han entrado en crisis.

En segundo lugar, el tema del papel de la política que desde un organismo internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un organismo técnico dedicado a la reflexión económica, ustedes pueden llegar a imaginarse lo difícil que era abordar el tema cuando se fundó una institución como el Banco, era políticamente incorrecto hablar de política; asunto que afortunadamente ya se ha quedado atrás. Y eso lo digo porque estamos hablando de dos fenómenos totalmente entrelazados.

El título del panel se relaciona, por un lado, con las implicaciones que tiene la gobernabilidad democrática sobre los fenómenos económicos y sociales. Si efectivamente, como se dice, con dosis de gobernabilidad democrática, con buenas cantidades de buen gobierno, vamos a conseguir combatir la pobreza, reducir la desigualdad y disminuir la exclusión. ¿Es ese el dispositivo para hacerlo? La respuesta en América Latina hace muy pocas décadas, era que ese no era el camino; la respuesta era el autoritarismo, y ahí entramos por la puerta de adelante a dos de las grandes patologías de lo político y lo económico en América Latina, que constituyen además no solo sus enfermedades, sino las fallas geológicas que tiene todo el sistema político y el sistema económico; fallas geológicas que además están en el ADN del comportamiento político y en las coordenadas económicas de América Latina, como son, por un lado, el autoritarismo, y por el otro lado, la desigualdad.

Y eso es bueno tenerlo en cuenta porque la primera pregunta que uno tiene que hacerse se vincula con las repercusiones que tiene la actual crisis sobre esas dos características esenciales del desenvolvimiento político y económico de América Latina. ¿Tiene repercusiones sobre el autoritarismo?, ¿las tiene sobre la desigualdad? Entonces, permítanme hacer unas reflexiones muy breves al respecto.

| *Las tentaciones que genera la crisis*

Lo primero es la tentación obvia de los poderes ejecutivos latinoamericanos en épocas de crisis. Es decir, es un problema del Poder Ejecutivo, es un problema de quién es la cabeza del Poder, cuando aparece la tentación de la personalización del poder como elemento esencial. Primera tentación.

La segunda tentación es el centralismo, que va a poner en entredicho toda esa historia que nos han venido narrando tradicionalmente de la importancia que tienen los gobiernos subregionales y locales, como algo secundario y casi peligroso en épocas de turbulencia. Porque en un momento de crisis se puede redistribuir el gasto público; en un momento de crisis hay que concentrar las facultades decisorias en un solo ente y saltarse instancias intermedias. Esa es la segunda tentación.

La tercera tentación es la ampliación de la discrecionalidad en el ejercicio del poder por parte del Poder Ejecutivo. Otra de las líneas sobre las que veníamos trabajando dentro de la democratización de América Latina con mucha fuerza, que puede correr el riesgo, como, de hecho, se está corriendo en varios países de la región, de comenzar a echar hacia atrás. Y esto significa simplemente que todos los mecanismos de control que crea el sistema democrático dentro de un sistema presidencialista, como son la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos, de la noche a la mañana quedan en entredicho.

Se cuestiona el equilibrio de poderes, se pone en remojo toda la teoría anglosajona presidencialista de los *checks and balances*, cuya mejor traducción es la de frenos y contrapesos, y entonces tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial y los órganos autónomos de gobierno, aquellos que ejercen funciones regulatorias, la banca central, las procuradurías, las contralorías, las defensorías del pueblo; todos esos organismos autónomos de control quedan, de alguna manera, con un gran signo de interrogación en frente, porque de ellos no es el problema de la crisis. Entonces, como de ellos no es el problema de la crisis, hay que tratar de copar espacios dentro de terrenos a favor del Poder Ejecutivo que ya eran conquistas de la democracia. Tercera tentación.

La cuarta tentación es una más grave porque supone llegar a los fundamentos mismos del Estado para modificar sus reglas de juego: el populismo constitucional. América Latina comenzó en los noventa

con procesos de reforma constitucional que están muy caracterizados, hacia lo que Laurence Whitehead llama la democratización; esa teoría que se impuso, la cual ha sido tan desarrollada. Pero resulta que viene una segunda ola de reformas constitucionales que hemos visto en los últimos años, que alguien la ha denominado también la “enfermedad andina”, donde lo que viene es tratar de echar abajo los mecanismos de control del Poder Ejecutivo, multiplicar las reelecciones de la cabeza del Poder Ejecutivo, olvidarse del Poder Legislativo, cooptar el Poder Judicial y echar por la borda la independencia y autonomía de los organismos autónomos.

Todo esto tiene la impronta de una gran nostalgia autoritaria porque no falta quien diga hoy en día que todo lo que ha pasado ha sido el resultado de que se le quitaron competencias al Poder Ejecutivo, por cuenta de las reformas constitucionales que se hicieron al comienzo de los noventa o mediados de los noventa, llegando a reducir las facultades discrecionales del Presidente. Y que todo ese esquema –además que algunos erróneamente lo combinan con la vigencia del neoliberalismo– nos llevó a desmontar el Estado. Claro está, la nostalgia que hay detrás de eso, es la de un Estado autoritario tipo Pinochet, que era el que supuestamente generaba crecimiento económico, para llegar a la conclusión de que es necesario regresar competencias en materia de autoritarismo para poder generar crecimiento y bienestar desde el punto de vista económico. Un populismo autoritario que América Latina ha consumido en grandes dosis en el pasado.

La crisis de la representación

La conclusión de todo eso es que el debilitamiento de la democracia representativa. El punto de llegada es que se acude a la democracia participativa como un expediente para decir: estamos en un proceso de democratización, quién va negar que por medio de un mecanismo de participación democrático yo pueda aspirar a mi tercero o cuarto período como Presidente si estoy acudiendo al expediente por excelencia de la democracia participativa que es un referendo constitucional? Se trata más de un mecanismo de democracia directa, manejable por quien está en el ejercicio del poder y simplemente los otros órganos –para hablar únicamente de los órganos tradicionales del poder público– no aparecen por ninguna parte porque cumplen un rol convalidador secundario.

Se ha visto en la discusión de la crisis económica y financiera latinoamericana que los congresos son convidados de piedra. Ha sido el Poder Ejecutivo el que ha liderado los paquetes de estímulo que se han creado en algunos países de la región frente a la crisis, casi nunca han pasado por el Congreso. Hemos vuelto entonces a la línea anterior, a los procesos de reforma de los mediados de los noventa donde era mediante decretos leyes, facultades extraordinarias, medidas urgentes, cómo se ponían en marcha las reformas económicas. Eso en cuanto a lo que tiene que ver con la patología autoritaria.

La dimensión política de la desigualdad

En cuanto a lo que tiene que ver con el tema de la desigualdad, parte de la reflexión de estos organismos se dio, por fortuna, en coincidencia con el comienzo del siglo XXI, y ahí menciono algo que no es anecdótico ya que los tres informes de los tres grandes organismos: el Banco Mundial, el BID, la CEPAL coinciden, en el año 2000, en la necesidad de recuperar para el ejercicio de la política sus competencias en materia de reforma económica y social. Nora Lustig escribió por ejemplo buena parte y dirigió el estudio sobre la pobreza del Banco Mundial en el año 2000; el informe del BID se bautizó como “Desarrollo más allá de la economía”, y José Antonio Ocampo comenzó desde la CEPAL a hablar de equidad, de derechos y de ciudadanía.

Es decir, una gran convergencia respecto a esta cantidad de temas, señalando algo que aparecía muy elemental como es que los temas del desarrollo y los temas de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y contra la exclusión no eran temas exclusivamente técnicos, ni problemas estadísticos, sino que el asunto de la desigualdad y de la exclusión, sobre todo, son problemas políticos y una gran amenaza a la gobernabilidad. Algo que no se había dicho anteriormente, pues no aparecía como amenaza a la democracia. Aparecía probablemente como una consecuencia de la ingobernabilidad o dentro de la doctrina menos progresista, como una consecuencia de que aumentarían los controles del Poder Ejecutivo, porque el Poder Ejecutivo no puede ya distribuir el gasto público a su antojo y entonces por ello aumentaría la pobreza.

La realidad de hoy –y lo corrobora una reciente encuesta que publicó *The Financial Times*– es que la desigualdad golpea globalmente.

Si se examina lo que pasó en los últimos años, por ejemplo con el huracán *Katrina* en Estados Unidos, o se analiza el tema de distribución del ingreso en 20 kilómetros cuadrados en el área de Washington, –la capital de Estados Unidos–, resulta que hay 20 años de diferencia en términos de bienestar social de quien vive en el centro negro de la ciudad de Washington y quien vive en el Condado de Montgomery. Si se examina lo que está pasando actualmente en Europa, de cara a la crisis social que está viviendo por lo menos Europa del Este en este momento, la repercusión política de la crisis ha implicado la caída de al menos cinco Gobiernos.

Todo lo que ha sucedido en los últimos meses lleva a la conclusión de que la desigualdad es un problema global, que no es un problema local o de una región específica, como se catalogó en un momento la gripe AH1N1, que se le trató de atribuir a México en su momento. No es un problema estrictamente de Latinoamérica. No. Es un problema global. Un problema global que hay que tratar de manejar en ese ámbito. En la encuesta mencionada, por ejemplo, se ponía de manifiesto cómo las preocupaciones de más del 75% de los ciudadanos de los cinco principales países europeos –en términos del PIB– iban a que efectivamente había desigualdad y que había que luchar contra la desigualdad.

Volviendo al caso de América Latina, el problema fue que el aumento de la desigualdad coincidió con la época dorada de la democratización. Entonces, de nuevo quienes estaban en contra de la democratización dijeron: simplemente, aquí hay una década donde aumentó la democratización, donde hubo grandes reformas económicas, pero esos dos “mases” dieron un igual, que fue el aumento de la desigualdad. Entonces, dígame ¿para qué sirve la democratización?, y ¿para qué sirve la modernización económica si no fue capaz de disminuir la desigualdad?

Con un sofisma adentro que era muy grave y que sigue siendo muy grave –y vale la pena resaltarlo– y es que siempre el chivo expiatorio del problema ha sido la democracia. Es decir: esto es culpa de la democracia, porque cuando no estábamos en democracia ahí sí había crecimiento económico. El problema es que siempre se le ha puesto la carga encima, siempre el culpable ha sido la democracia, pero poco se ha reparado en la responsabilidad inmensa que juega la política. Por

ello, una de las tesis centrales de esta presentación es que por tratarse de un problema eminentemente político, el problema de la pobreza es no solo un tema de ausencia de ingreso, sino un asunto de falta de voz, de falta de derechos, de falta de participación.

| *El papel central de la institucionalidad política*

Es necesario, entonces, trabajar con las instituciones políticas, para luchar contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión y tener en cuenta que mucho más responsable que la democracia, es el ejercicio de la política dentro de nuestros países. Por eso se llega a la conclusión, como hizo el informe anual del BID hace dos años, de que los mecanismos de lucha contra la exclusión –esta última que es la versión más política de la discriminación y de la falta de cohesión social– tienen que llegar mucho más allá de los instrumentos de lucha contra la pobreza. Y que por ello no bastan, por ejemplo, las reformas legales e institucionales, sino que es necesario trabajar también con las instituciones informales y con los procesos mismos de generación de las políticas públicas.

En ese mismo informe se llegó a decir, por ejemplo, que las grandes reformas institucionales de América Latina eran importantes desde el punto de vista de su contenido, pero que también tenían gran relevancia los procesos como el contenido mismo de la reformas. Reformas aprobadas a costa de sacrificios desde el punto de vista de los derechos de la gente no tienen sentido. En cambio, reformas aprobadas en función de mecanismos de construcción de consensos, producen un resultado completamente diferente.

Así llegamos al actual momento, un poco la coyuntura de lo que llamaría el riesgo populista, que apareció en la primera página del diario *Le Monde* que dice: “la depresión social domina la campaña europea”, y los más optimistas están diciendo en este momento que el problema es un problema de depresión; los más pesimistas están hablando de cólera e indignación. En alguna revista en Francia, recientemente se habló ya de una supuesta nueva revolución francesa, de una insurrección revolucionaria que se está cocinando por cuenta de la crisis. Un fenómeno probablemente un poco exagerado, pero que demuestra que sí hay un riesgo populista muy grande detrás de todo esto; riesgo populista que consiste en el caso de nuestra región en monopolizar las políticas sociales para ser capturadas por el clientelismo y para ser secuestradas por la corrupción.

La CEPAL demostró, por ejemplo, en su momento, cómo en la década de los noventa, sin perjuicio de que hubiera aumentado el gasto público tres veces; es decir, pese a la forma como se triplicó el gasto social, no se dieron grandes avances en la lucha contra la desigualdad y no se vieron muchos avances en la lucha contra la pobreza y muy poco en materia de combatir la exclusión. Todo sencillamente porque el sistema político estaba capturado por élites políticas que impedían que el gasto público llegara a donde tenía que llegar.

| *La hora del Estado*

El tema de este momento, como ya se dice a los cuatro vientos, es que estamos en la hora de la política y de nuevo en la hora del Estado. Que regresa la política y ahí la pregunta que uno se hace es: ¿cuál política? La política que venía de atrás, la vieja política, ¿la mala política que no sirvió como combinación de la nueva economía para que las cosas se dieran de una forma diferente?

Siempre traigo a cuento un ejemplo de las dos últimas décadas de América Latina con el espejo retrovisor puesto. Aunque no es una buena técnica para el análisis, permite analizar los efectos que deja esta comparación. Si se analiza la América Latina de comienzos de los noventa, los niños buenos de América Latina a nivel de gobernantes, eran Carlos Salinas de Gortari en México, el señor Collor de Melo en Brasil, Ménem en Argentina, Fujimori en Perú, etc. Esa era la América Latina que hacía las reformas económicas y sus líderes hacían todas las tareas. La pregunta es: ¿qué fue lo que pasó? La respuesta es que evidentemente la política no cambió. Nosotros publicamos un libro en el año 2001 que se llamó *La política importa*, en donde hicimos un análisis de diez variables de reforma política para demostrar –les resumo las 300 páginas en una frase–: que América Latina no había hecho reformas políticas profundas, que todas eran superficiales, que todas eran cortoplacistas y que la mayoría eran interesadas. Entonces, una reforma política de fondo no hubo.

| *El déficit de nuevas ideas*

¿Cuál es el riesgo en este momento? Lo que alguien ha denominado la contracción democrática, que, frente a lo que ya se ha dicho en materia de debilitamiento de los controles –tal vez decía Larry Diamond en su último libro–, que lo más paradójico de toda la teoría de la consolidación y la democracia, es que ha sido más difícil hacer funcionar la democracia que acabar con el autoritarismo o que producir la transición en sí misma. Y eso es importante tenerlo en cuenta en un momento en que estamos todos ante la reflexión, ante la pregunta que queda abierta, que es la pregunta central de este debate: ¿cuáles van a ser las consecuencias políticas de la crisis global?

En un momento en que aumentan de nuevo las responsabilidades económicas y sociales del Estado, en un momento en el que –como ya lo dije– por el tema del *jet lag* político, de una falta de sincronización entre lo global y lo local, los problemas son globales, pero resulta que las soluciones son locales. Y donde el recurso del proteccionismo, el recurso del patrioterismo, todo esto que hemos visto recientemente, se impone. Porque una cosa es lo que se vende en los escenarios multilaterales y otra cosa es lo que se ve a nivel de las políticas locales.

Entonces, acabar con estas asimetrías –creo yo– es uno de los grandes desafíos. Acabar con esas asimetrías acudiendo de nuevo al derecho y a la política, pese a que el derecho y la política no están en eso.

La innovación no es solo la de las tecnologías de la información y la comunicación. Uno se pregunta hoy en día por ejemplo: ¿cuáles son las innovaciones de verdad que ha habido en materia política en nuestra región en las últimas décadas, para no hablar de los últimos años, para hablar de los últimos meses, frente a la crisis? Muy pocas. En materia económica, igualmente. Todo el mundo habla del nuevo modelo económico. El presidente Nicolás Sarkozy decretó en un momento de esta crisis la muerte al capitalismo. ¿Cuántos han dicho que desapareció? Y qué es lo que está saliendo fuera de eso en el marco de lo que es la innovación, en el marco de lo que son las nuevas ideas. Porque si hay algo que es evidente es que el déficit más grande en este momento es de ideas nuevas en esa dirección.

En esa misma orientación, la hora de la política acompañada por la hora del Estado, de nuevo. Entonces, uno se pregunta: ¿cuál Estado?

¿El mismo Estado que viene de atrás? La misma pregunta que en el caso de la política. El Estado ineficiente, el Estado ineficaz, el Estado ilegítimo, el Estado lleno de grasa, como dijo Raúl Prebisch en su momento, o ¿es que vamos a transformar el Estado? El Estado que se quedó en la mitad de las reformas a finales de los noventa? La pregunta queda abierta. ¿Un Estado que es capaz de producir políticas públicas? ¿Un Estado que es capaz de demostrar que lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad al tiempo? Al paso que es necesario romper –y creo que eso sí relativamente se ha dado–, la dicotomía entre el Estado y el mercado. Que el problema no era que eso es un juego de suma cero, donde esté uno y el otro se queda atrás, sino que simplemente, como lo ha repetido Enrique Iglesias, hay que tener más Estado y mejor Estado y más mercado y mejor mercado.

| *La democracia local y fiscal*

En el nivel local –ya lo mencionaba al comienzo–, creo que es uno de los elementos bastante complejos. Todo el tema del fortalecimiento de la democracia local. Nosotros entramos en la moda a mediados de los ochenta, finales de los noventa, de las elecciones populares de alcaldes, de gobernadores, de prefectos y se le entregó a la democracia local una gran responsabilidad. Y hoy en día vamos totalmente en dirección contraria. Ustedes lo ven incluso en el marco de la cooperación europea. La cooperación europea –aquí tuvimos un debate recientemente–, es hoy bien escéptica en relación con el tema de entregarles recursos a los Gobiernos subnacionales en América Latina, por razones que en algunos casos son válidas, como la corrupción. Muchos han dicho exagerando que lo que se ha descentralizado únicamente en el caso latinoamericano ha sido la corrupción y por eso no hay que enviar recursos allá. La conclusión puede ser equivocada, porque de lo que se trata es de fortalecer los gobiernos locales y ver qué se puede hacer en materia de la institucionalidad subnacional.

El gran tema en materia del Estado, que es un tema económico trascendental, es el tema fiscal. Un tema que, como ustedes saben, por virtud de la contracción crediticia que se está dando después de pasar de los 600.000 millones de dólares y reducirse a la quinta o sexta parte, por cuenta de la crisis financiera, hoy estamos hablando de dificultades de financiamiento de los proyectos sociales. Hoy estamos hablando de caídas abiertas por todos los factores que todos conoce-

mos: la disminución de las remesas, la bajada del precio de las materias primas, una disminución de los ingresos del Estado y la pregunta es: ¿qué va a pasar con el gasto público social que estábamos de manera medianamente racional dedicado a disminuir la desigualdad, la pobreza y la exclusión?

Y allí la pregunta de nuevo nos remite a toda la discusión del pacto social, del pacto fiscal en lo que ha insistido mucho la CEPAL y muchos, entre ellos la SEGIB, en la necesidad de encontrar un espacio, y eso lo dejo para la precisión final, de diálogo entre Europa y América Latina, sobre la racionalización del gasto público. Ya no es ni siquiera aumentar el esfuerzo fiscal, porque en épocas de crisis va a ser muy difícil decir que vamos a aumentar el esfuerzo fiscal de Guatemala, como lo veníamos diciendo antes, sino la necesidad de racionalizar el gasto público y hacerlo en función, no solo desde el punto de vista político de tratar de luchar en el campo de lo político contra el clientelismo, contra la corrupción que se convierte en la vena rota de los recursos del Estado –los activos tóxicos de la política–, sino, por el otro lado, atacar igualmente lo que tiene que ver con la irracionalidad, con la ineffectividad, con la ineficacia del gasto público.

El auge preocupante del crimen organizado

La otra gran amenaza es el crimen organizado. Para decirlo en una frase: yo creo que nunca prospera ni se reproduce tanto, nunca capitaliza tanto un espacio el crimen organizado como en los momentos de crisis, sobre todo en los de crisis social. El crimen organizado ataca por igual a América Latina y muestras hay de muchísimos países en este momento afectados en grado sumo. Ustedes saben cuáles son, incluyendo mi país que está tratando de salir de ello con políticas de fortalecimiento institucional y de seguridad producto de un gran consenso.

El crimen organizado se convirtió en un cáncer que corroe todo y que cambió las reglas de funcionamiento de todo lo demás. Antes se combatía el problema mundial de las drogas por un lado; la corrupción por el otro lado, el lavado de dinero por este, el tráfico de armas por allá. Si ustedes ven un estudio que ayer traía el diario *El País*, sobre la magnitud del tráfico de armas en América Latina, se aterra a cualquiera. Y resulta que la columna vertebral de todo eso es el crimen organi-

zado, y no hay una estrategia a nivel transnacional para luchar contra el crimen organizado. Seguimos luchando un poquito allá contra las drogas, otro poquito aquí contra el lavado de dinero.

Se han visto los resultados eficaces cuando en un ambiente multilateral, hay voluntad política. Se vio en el caso de los paraísos fiscales después de la cumbre del G-20. Eso, ojalá, se diera más a menudo en el campo multilateral. Si logramos establecer un frente para luchar contra todas las manifestaciones del crimen organizado, que hoy seguimos combatiendo individualmente y no como la expresión de un fenómeno global y abarcador, como es el crimen organizado transnacional.

| *La globalidad y América Latina*

En las relaciones Europa América Latina, ¿qué hay después del G-20 por ejemplo? ¿Hay algo nuevo realmente después de G20? Después de haber tenido la representación de tres de nuestros países en la ronda del G-20, hay algún espacio nuevo de negociación para América Latina? En términos de regionalismo, que parece otro nuevo nombre de la globalización de la política, ¿vamos para adelante o vamos para atrás? Aquí, quiero dejar abiertas las preguntas para el debate. Cuando uno oye, por ejemplo, los últimos ataques de algunos presidentes de la región contra la OEA, contra el Sistema Interamericano, contra el Sistema de Integración Política, bien o mal funcione, uno se pregunta: ¿en dónde estamos?, ¿para dónde vamos?, ¿estamos realmente avanzando o estamos retrocediendo?

Porque, además, al margen de cualquier cosa, creo que el desafío es reducir todos esos desencuentros que se han venido dando, es reducir las asimetrías, es reducir las ambivalencias, es incorporar nuevos actores. Esto es un lugar común decirlo porque estoy seguro de que durante estos dos días lo han dicho aquí muchísimas veces: incorporar nuevos actores, incorporar nuevas reglas, incorporar nuevos objetivos en la relación birregional. Debe destacarse, por ejemplo, cómo a nivel de los actores, la sociedad civil ha desempeñado un rol protagónico con todas las dificultades que la implementación de esto trae, a nivel de la empresa, por ejemplo. Por primera vez, después de la cumbre de Lima, ha comenzado a tratar de crearse una especie de secretaría técnica para manejar los temas empresariales.

Nosotros estamos comenzando a hacer un esfuerzo también con otro actor, que ha sido un actor que no ha estado presente en el diálogo Europa-América Latina, que son los parlamentarios. Un poco por la convicción de la necesidad de creer que el diálogo político hay que hacerlo en el templo de los sistemas políticos, que son los congresos. Estamos precisamente esta semana convocando parlamentarios europeos y latinoamericanos a un primer diálogo sobre desarrollo, porque existe en el marco de la Unión Europea y América Latina la Asamblea Parlamentaria EUROLAT, que funciona muy bien, pero que tiene una multiplicidad de temas para tratar.

Estamos tratando de crear una red entre parlamentarios europeos y latinoamericanos para que hablen de desarrollo, para que hablen de efectividad para el desarrollo, en la convicción de que es necesario incorporar esos nuevos actores porque toda la política de ayuda al desarrollo va a depender necesariamente del diálogo parlamentario. Es, por ejemplo, en el Parlamento alemán donde se discute la ayuda al desarrollo de Centroamérica. Entonces, ¿cómo tenemos por fuera a los parlamentarios alemanes de un diálogo político entre las dos regiones?

El modelo de Estado de Bienestar

También muy importante es reconceptualizar el vínculo Europa-América Latina de cara a la crisis. Es hacer una gran reflexión y aquí planteo solo algunas ideas. Obviamente, habrá muchas más. En relación con lo que ya hemos dicho, en relación con el papel del Estado, una de las grandes, yo no diría contradicciones, pero sí ambivalencias de América Latina, es que montamos un Estado de Bienestar a la europea, con una base fiscal a la norteamericana y eso es un problema muy complicado de manejar. Entonces, ¿cómo vamos a rediseñar ese Estado de Bienestar? Aquí, en España, están en todo el debate de las infraestructuras. ¿Cuál es el rol del Estado frente a las infraestructuras? Todo el mundo está hablando del gasto público para las infraestructuras. ¿América Latina está preparada para manejar eso de esa manera? ¿Cómo vamos a manejar los líos de corrupción, por ejemplo, a la hora de la contratación de las infraestructuras? Yo creo que ahí hay un tema privilegiado en la relación Europa-América Latina para tratar.

En la misma forma que el Estado en general, ¿cuál es el Estado de Bienestar del cual hablamos? ¿Vamos a resucitar el Estado de Bien-

estar del pasado, un poco haciéndonos la primera pregunta? ¿Vamos a replantearlo? ¿Cuáles son las orientaciones para el nuevo Estado? En el caso de América Latina, todos ustedes lo saben, se ha venido registrando desde el punto de vista positivo un mecanismo que son las transferencias condicionadas de efectivo, que se convirtió en la política social de moda, correspondiente a la utilización focalizada de transferencias para entregárselos a los más pobres. Habrá que mirar cuán sostenible es ello de cara a la crisis. Es la pregunta. Pero también cómo evitar que eso termine siendo una herramienta de clientelismo, como puede llegar a serlo frente a un manejo equivocado de este tipo de subsidios.

Precisiones finales

En el tema Eurosocietal, habrá que determinar cuál es el programa en su segunda fase que puede funcionar de aquí en adelante. ¿Podrá ser parecido o similar a Eurosocietal I, independientemente de la evaluación que hagamos de ello? ¿Qué hay que incluir dentro de un programa de ayuda social de cara a la crisis? Evidentemente, tiene que haber algo nuevo, distinto de lo que ya se hizo en la etapa anterior, con unos ejes muy caracterizados como resultados de las buenas y malas lecciones de la primera fase del programa.

Finalmente, creo que hay que desmitificar la relación maestro-aprendiz que se da en el caso de Europa y América Latina. Creo, por ejemplo, que hay que evaluar todo lo que es la institucionalidad europea contra la desigualdad y contrastarlo con las especificidades de la región latinoamericana. Por ejemplo, varios países europeos, entre ellos España, han creado ministerios para la igualdad, un poco más enfocados hacia el tema de género, pero que alguna lección deben dejarle a la institucionalidad de América Latina. Italia lo tiene también y Francia también. En fin, hay una institucionalidad en favor de los discriminados en el caso de América Latina y diríamos de los pobres que son los mayores discriminados y habría que examinar cómo puede eso interpretarse en el caso de América Latina.

Concluyo simplemente con tres ideas, resumiendo lo que he dicho. En primer lugar, estoy convencido de que aquí hay un gran déficit de nuevas ideas en relación con el papel del Estado, con el modelo económico productivo y con el modelo económico social. Hay una gran

tarea por hacer. En segundo lugar, que hay que evitar que la crisis afecte los equilibrios de poder, la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho democrático. Hay que evitar que vayamos a Estados más fuertes pero menos democráticos; el riesgo más claro que estamos corriendo. En tercer lugar, creo que el reto de liderazgo político del siglo XXI implica volver a repensar todas las respuestas. No es que vamos con piloto automático con las políticas sociales de atrás, convencidos de que son las que nos van a servir para la crisis. Si es así, que se demuestre que son las que sirven para la crisis. Y creo yo por eso que el tema de liderazgo político es tan importante, que uno diría que los éxitos asociados a esa lucha contra la desigualdad son los que van a demostrar cuáles son los liderazgos futuros efectivos.

Por todo ello creo finalmente que encontrar soluciones a la crisis tiene que hacerse no solo dentro de la democracia, sino fortaleciendo las instituciones y procedimientos de la democracia con la mira puesta en la lucha contra la desigualdad. Por alguna razón, Tocqueville decía que el mayor índice de estabilidad política es siempre la igualdad, mucho más que el nivel de desarrollo.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las Relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”, por parte de Fernando Carrillo-Florez

En relación con las connotaciones globales de la desigualdad, yo creo que es muy importante dilucidar qué tipo de espacio tiene este fenómeno dentro del sistema económico. En una conferencia que dictó en París hace un par de meses, nadie se esperó que Amartya Sen fuera a rescatar al padre del capitalismo como uno de los grandes abogados en favor de la desigualdad. Sen dijo que nunca nadie había destacado de manera tan importante, instituciones ajenas al mercado y valores tan distintos al lucro, como lo había hecho Adam Smith y por supuesto Pigou, al tratar de medir la desigualdad económica. Uno podrá decir que hay un antecedente desde el punto de vista de lo que es la proclamación temprana de la muerte del capitalismo que hay que tener en cuenta. La tal rigidez cadavérica del capitalismo como muchos la proclamaron, tampoco puede sacarse del contexto de lo que puede estar sucediendo hoy en día en relación con este tema de la desigualdad.

Y es bueno tenerlo en cuenta porque, además, en ninguna circunstancia el hecho de que haya una expresión global de la desigualdad le quita su gravedad a esta. Señalaba al inicio de la presentación, que estamos hablando de una falla geológica del sistema económico y social latinoamericano y estamos hablando de algo que estaba, de alguna manera, en el ADN del comportamiento latinoamericano, con muy graves implicaciones políticas. No es que hayamos contagiado la enfermedad, ni que nos hayamos quitado de enfrente la patología por haberla transmitido.

Lo segundo es el tema de la participación, porque sí creo que es trascendental entender que aquí hay un problema de protección de derechos, que eso es crucial a la hora de la comprensión de cuál es la vigencia del Estado de Derecho, porque no es la visión macropolítica del Estado de Derecho, sino la versión micropolítica del Estado de Derecho. Es la posibilidad de que un juez entre inmediatamente a

buscar la protección de un derecho fundamental, como lo están haciendo muchos tribunales constitucionales en la región. Entonces, el tema de lograr una institucionalidad en pro de los excluidos, de los discriminados, de los pobres, supone un Poder Judicial que sea capaz de garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales. Y eso es importante, desde el punto de vista local, es importante desde el punto de vista regional, por las instancias y foros regionales que ya existen, como lo es desde el punto de vista global.

Lo último es el comentario relativo a la descentralización. Lo que afirmé fue esencialmente que una gran moda en relación con el apoyo a la descentralización y a los gobiernos locales, del fortalecimiento de la institucionalidad pública y que, lamentablemente, por los resultados que se han visto hoy en el presente, hay mucho escepticismo sobre su eficacia, sobre todo en el campo de la Unión Europea. Me restrinjo a ese campo por lo que he visto desde el punto de vista de las operaciones, por las dificultades para apoyar este tipo de procesos por todas las anomalías que se han visto, más en el ejercicio de la política concreta, que en el ejercicio de la democracia.

Democratización y burocratización en América Latina: Una visión desde Europa

*Manuel Alcántara Sáez*¹

Hay dos preguntas fundamentales que se han formulado en los dos últimos meses, y que no conforman la parte sustantiva de esta presentación, sobre aspectos significativos del devenir de América Latina en los últimos treinta años que requieren un explícito reconocimiento de su significado a la hora de llevar a cabo cualquier análisis sobre el proceso político que se da en esta región. Se trata de dos interrogantes precisos que ponen en el contexto mundial el desarrollo político, social y económico de América Latina, a veces demasiado cerrada a sus propios problemas y falta de una perspectiva comparada de estos.

La primera pregunta la formuló el presidente Óscar Arias en la cumbre de Trinidad y Tobago, y que fue el cierre de su discurso que debemos releer y discutir porque es oportuno preguntarse una vez más qué ha hecho mal la región en ese lapso cuando otras áreas del mundo que se encontraban al iniciarse la década de los setenta relegadas con respecto a América Latina y que, sin embargo, hoy pugnan por el liderazgo mundial, doblan la riqueza que produce América Latina y han reducido significativamente la brecha de la desigualdad.

La segunda pregunta ha visto la luz en un excelente artículo, uno de los textos más provocativos y relevantes que he leído en la prensa española de los últimos años. El artículo del profesor Sebastián, de ESADE, en *El País* del 24 de mayo de 2009, a propósito de la responsabilidad de la izquierda revolucionaria hace 40 años en América Latina y cómo la presente situación es consecuencia, en gran parte, de una decisión equivocada a favor de una respuesta armada en aquel momento.

Sí, creo que son dos preguntas muy pertinentes para empezar cualquier reflexión, de manera que estos dos interrogantes los enlace con mi presentación a propósito de la democracia en América Latina. La

1 Vicerrector de Relaciones Internacionales y de Cooperación, de la Universidad de Salamanca.

democracia asentada en los últimos 30 años, desde las elecciones de la República Dominicana en 1978 e inmediatamente seguidas las elecciones ecuatorianas, está presente hasta hoy, con la excepción, de todo sabida, de Cuba. Es decir, en el momento actual se da una situación insólita en términos históricos y en términos comparados puesto que nunca tantos países a la vez y durante tanto tiempo han sido democráticos. Sin embargo, también conviene hacer la pregunta que a la vez se la está haciendo mucha gente desde diferentes perspectivas: ¿la democracia en América Latina es satisfactoria?, ¿cómo han cambiado las cosas para la gente común?, ¿qué pasa con el futuro de esta democracia?

Es obvio que en el momento presente han quedado fuera de juego fuerzas que históricamente fueron antidemocráticas o por lo menos entre la década de 1930 y la de 1980, como eran las Fuerzas Armadas y ya nadie habla de ellas, salvo alguien que quiera hacer un trabajo realmente esotérico, estudiar militares o estudiar políticas de defensa, es algo que queda realmente relegado a un ámbito de un gran *expertise*.

Sin embargo, la democracia está lejos de ser perfecta. De alguna manera, sabemos y toda la literatura habla de que hay síntomas que son preocupantes en términos de la política cotidiana de la mayoría de los países de América Latina. Me refiero a cuatro asuntos que aparecen una y otra vez en distintos artículos y conferencias.

En primer lugar, y no lo señalo en un orden de prelación, los índices de corrupción señalan que esta está muy extendida; distintos barómetros así lo ponen de relieve. La violencia y la inseguridad que hacen que la vida cotidiana sea muy difícil, que la convivencia se haga muy dura, sobre todo en las grandes ciudades, es un segundo aspecto. Sigue habiendo también, en tercer lugar, una vieja continuidad de las prácticas clientelares, o lo que es lo mismo, la política está articulada sobre mecanismos del más tradicional clientelismo, llámese clientelismo a secas, o paternalismo, o amiguismo. Por último, los Gobiernos son de corte presidencial y abusan de los decretos ejecutivos. Es decir, la capacidad de actuación de los presidentes es altísima y no deja juego a otros actores institucionales, lo que conduce a una clara deficiencia en los pesos y contrapesos de los distintos poderes del Estado.

Todo ello lo sabemos, y está recogido en la preocupación creciente sobre el funcionamiento y el rendimiento de la democracia que lleva a una mayoría a hablar en términos de un concepto que ha surgido con fuerza en los últimos diez años, que es el de calidad de la democracia. Son síntomas, se dice, que son los más prominentes de unas democracias de baja calidad.

De tal manera que parece claro que la calidad de la democracia desarrolla una agenda de temas que puede chocar con cierta reconceptualización de la democracia. Probablemente, de eso tiene mucho la culpa Guillermo O'Donnell porque a la famosa serie de elementos de Robert Dahl, un politólogo de la Universidad de Yale que desagregó la democracia en ocho garantías institucionales (libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, el derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, la diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias), sobre la que hemos trabajado la mayoría, O'Donnell se interesó muchísimo en incorporar para medir o para valorar la calidad, cuestiones relativas a responsabilidad horizontal, en términos de Madison o de Montesquieu, y, creo que es la gran aportación de este autor, la institucionalización formal de la política. Algo sobre lo que luego voy a volver.

En ese sentido, la calidad de la democracia tiene que ver con la extensión de la democratización por medio del cumplimiento de estos requisitos, los citados ocho enunciados por Robert Dahl más los nuevos introducidos por Guillermo O'Donnell, mediante una definición expandida de democracia. Ahora bien, una crítica teórica que puede surgir inmediatamente es si solo se aplica la calidad de la democracia a democracias y no se aplica, por ejemplo, la calidad de la política a sistemas no democráticos. En este sentido, no hay una pregunta sobre cuál es la calidad de la política en Egipto o cuál es la calidad de la política en Marruecos.

Otra cuestión que para mí es la fundamental –y es la que voy a desarrollar en las líneas siguientes–, es la necesidad de articular una distinción, de acuerdo con Sebastián Mazzuca, entre dos procesos que son de naturaleza muy distinta: lo que podría denominarse el proceso de democratización y el proceso de burocratización que con frecuencia se confunden y muy a menudo chocan.

De esta distinción surge la necesidad de contemplar dos ejes sobre los cuales analizar la realidad: el primero tendría que ver con el acceso al poder, donde los polos de acceso a este serían muy claros. Se accede al poder por medio de mecanismos autoritarios o utilizando la vieja terminología, por medio de legitimidades carismáticas o legitimidades tradicionales, o se accede al poder mediante mecanismos democráticos; es decir, básicamente por medio de una legitimación legal racional. Ello conformaría un continuo muy claro, donde se podrían encontrar sistemas o situaciones autoritarias puras frente a sistemas absolutamente democráticos, en virtud de hacer realidad los principios de Robert Dahl.

El otro eje se formaría en torno al ejercicio del poder. Algo sobre lo que se ha discutido o se ha reflexionado mucho menos y que tendría que ver con la oposición entre patrimonialismo y burocratización, en términos weberianos. O, si se prefiere, entre procesos institucionalizados racionalmente, la burocratización y aquellos desinstitucionalizados y con fuerte concentración de la práctica, que sería el patrimonialismo.

El resultado, por consiguiente, son dos ejes importantes y que nos hablarían, por un lado, del régimen político, que sería entonces la forma prevaleciente de acceso al poder y, por otra parte, de la administración, que serían las pautas seguidas por los gobernantes en el manejo de los recursos bajo su control.

Una nota muy breve antes de seguir de carácter metodológico. Debe tenerse en cuenta que pueden verse ambos ejes con dimensiones de análisis bien sean cualitativas o cuantitativas. Es decir, existen formas de medir cuantitativamente el rendimiento del régimen político en la medida en que podríamos utilizar indicadores numéricos, como la proporción de la población que participa en las disputas por el acceso al poder y la proporción de la población que se presenta, que tiene capacidad de presentarse a las elecciones, y que son quienes tienen capacidad activa y capacidad pasiva.

Aquí también puede introducirse cualquier otro indicador: porcentaje de mujeres, porcentaje de minorías que están ahí representadas o que tienen acceso al poder, porcentaje de edades por períodos, etc. El componente cualitativo tendría que ser relativo a qué mecanismos es-

pecíficos se articulan para resolver las disputas que se pudieran dar en el acceso al poder. Es decir, desde cuestiones relativas a simplemente el arbitraje para acceder al poder.

En el ámbito de la administración puede hacerse lo mismo. Existe una visión cuantitativa, aquella que representa la proporción de los recursos estatales que se transforma en bienes públicos, en oposición a los bienes privados. Hay una fórmula muy interesante en esta dirección que consiste en el cálculo del porcentaje de la riqueza que está en manos públicas, así como el porcentaje de esta riqueza que está en manos públicas que se destina a bienes públicos. Son indicadores cuantitativos muy sencillos y que tienen que ver con la presión fiscal y con el gasto público. En el ámbito cualitativo, por su parte, tendríamos que tener en cuenta el conjunto de mecanismos específicos, mediante los cuales los recursos estatales son transformados en bienes y distribuidos. De nuevo, si el mecanismo es la soberana y única voluntad del presidente o el mecanismo es una comisión parlamentaria que, bajo la fórmula de consenso, acuerda políticas públicas de distribución del gasto público.

Este esquema de Sebastián Mazzuca muy rápidamente expuesto nos da un esquema de dos ejes, en el que podríamos introducir valores positivos o negativos para analizar la situación de cada uno de los países de América Latina. Lo que estoy planteando es que probablemente ya es el momento de hacer esta separación conceptual o, si se quiere, apostar por una expansión conceptual del término democracia. Democracia como cuestión de entrada, pero también democracia como cuestión de ejercicio del poder. Entrada al poder y ejercicio del poder. Las siguientes notas abordan por separado ambos aspectos, aplicadas al escenario global de la región.

En el ámbito del acceso al poder, quiero detenerme en dos cuestiones: la primera tiene que ver con el tema de las elecciones, puesto que sería el instrumento básico de acceso, y la segunda, concierne al tema de los medios de comunicación. Con respecto a las elecciones, también deseo formular dos reflexiones previas: en primer lugar, las elecciones, sin ser totalmente denostadas, porque no lo están siendo en ningún sistema, lo son por medio de un proceso de velada minusvaloración, en el sentido de plantear de una democracia representativa, que es manifiestamente insuficiente y cuya trascendencia es claramente inferior,

a la democracia participativa, verdaderamente trascendente, donde los movimientos sociales desempeñarían un papel estelar frente al universo caduco de los partidos políticos. Esta cuestión suscita cierta preocupación porque plantea una dicotomía que es falsa y que además puede conducir a la vieja discusión entre democracia formal y democracia real, que dominó buena parte del debate (más militante que teórico) a lo largo de las décadas de los sesenta y los setenta.

La discusión actual a veces recuerda a aquella teniendo tintes de este componente, sobre todo por parte de una militancia muy radical que la plantea como un reto. Yo creo que se establece un escenario de discusión inservible, por cuanto el carácter representativo y participativo de la democracia no son términos excluyentes, sino más bien complementarios. Un escenario que, además, no se da en la realidad, ya que aquellas constituciones que han optado por incorporar el término de democracia participativa en su articulado no han renunciado al componente representativo. Ni en la mayor pulsión personalista de caudillos hegemónicos se ha eliminado el factor representativo.

Por otro lado, las elecciones muestran, en algunos países, y esto es muy claro desde el año 2006 hasta el presente, una suerte de cuestionamientos de su bondad. Hay dos procesos electorales ya cerrados, con resultados conocidos, pero que han sido ampliamente cuestionados. Se trata de las elecciones presidenciales mexicanas de julio del año 2006 y las elecciones municipales de 2008 de Nicaragua. Son dos citas electorales donde hubo un ganador, pero en las que una parte sustantiva de la población sigue sin creer que ese fuera el resultado de los comicios. En torno al 40% de la población mexicana, sostiene que las elecciones presidenciales de 2006 no fueron legítimas, que el resultado no fue honesto. Circunstancia que provenía de un proceso de quiebra de la confianza en el Instituto Federal Electoral, instancia encargada del desarrollo de los comicios, iniciado, a su vez, tres años antes, en el momento de la renovación de sus miembros. Ahí hubo un problema de confianza en el proceso electoral y este problema se volvió a producir en Nicaragua, de manera más seria si cabe. Ahora mismo en concreto tenemos encima de la mesa, algo de lo que nadie habla y es que mes y pico después de las elecciones ecuatorianas, no hay resultados sobre la composición del Congreso. Eso en el siglo XXI y después de treinta años de experiencia electoral es impresentable y me sirve para llamar la atención que supone la existencia de señales preocupantes

de deterioro en la administración electoral y en el propio desarrollo de las elecciones. Hay problemas de deterioro de esta en muchos países y se dice poco o no se enfatiza mucho. Evidentemente, las elecciones estadounidenses tuvieron el final que tuvieron, pero hay que recordar lo pasado no hace muchos años en otras elecciones anteriores en este país, en concreto en noviembre de 2000.

La otra cuestión se relaciona, siguiendo con la entrada al poder, con los medios de comunicación que dominan, como nunca, el escenario de la vida política y cuyo papel en el proceso de selección de preferencias de los votantes es primordial. Hoy, también ellos mismos son noticia tanto por la polémica referida al asunto de Globovisión, en Venezuela, y con respecto a las relaciones con los medios tanto de Evo Morales como de Rafael Correa en relación con vetos que se suceden ante la actuación de determinados comunicadores en estos países, a lo que se podría sumar la campaña que está sufriendo *Clarín*, en Argentina. A ello no es ajena la existencia de un problema que no está resuelto y que tiene que ver con la concentración de los medios de comunicación. El hecho de que haya medios alternativos no debe soslayar que haya medios que desempeñan un papel extremadamente relevante en la liza política y que, por consiguiente, sean jugadores con frecuencia en posición de monopolio. No digo que pongan y quiten presidentes, no me atrevo a hacer esta afirmación, aunque ya tuvieron un papel muy significativo en la caída de Fernando Collor de Melo hace veinte años, pero, evidentemente, tienen un papel muy importante. Estos aspectos se relacionan enormemente con la primera parte de mi exposición sustantiva, con la parte del régimen político, del acceso al poder.

La segunda parte tiene que ver con el ejercicio del poder, con lo que llamaríamos la administración. También en esta parte quiero reflexionar sobre dos aspectos. El primero es de naturaleza absolutamente universal y del que todos conocemos su significado y efectos políticos; se trata del presidencialismo. El presidencialismo es una fórmula de gobierno presente en todos los países de América Latina, es un denominador común para toda la región que llega a convertirse en un rasgo general distintivo de esta. Sin embargo, a la vez que se hace explícita esta evidencia, debe recordarse que no todos los presidentes o presidentas son iguales y no lo son por dos razones: la primera es porque las constituciones y los reglamentos les dan diferentes poderes. Las

consecuencias son muy claras. Hay presidentes con un enorme poder. La presidenta chilena Michelle Bachelet es la que en términos institucionales más poder tiene en América Latina. Otra cosa es que lo sepa manejar o que se vea envuelta en otros condicionantes de carácter partidista o de la coyuntura política, pero en términos institucionales es la que más poder tiene. Por su parte, el presidente de Costa Rica, Óscar Arias, es el caso opuesto ya que es uno de los que menos poder tiene. Esto es muy claro. Pero también existen elementos psicológicos; es decir, la personalidad de cada uno y el tipo de liderazgo ejercen en una u otra dirección y luego también se dan elementos políticos. Es decir, la coalición tanto política como social que pueda apoyar al presidente, le confiere más o menos poder. O sea, que el ejercicio de la presidencia es una coctelera en la que los ingredientes son variables que nos dan un resultado que no es homogéneo.

Pero, aun así, es obvio que el premio de ser presidente y la simbología de serlo por un período de plazo fijo, configura un escenario particular de concentración del poder en una sola persona. Esta situación se ve reforzada al darse la posibilidad, como hemos ido viendo, cada vez más clara, de que los presidentes tienden a manipular las reglas de juego cuando están dentro de la liza política para poderse hacer reelegir. Dos personas tan distintas y en escenarios asimismo diferentes, lo comenzaron a hacer en la primera mitad de la década de 1990: Fernando Enrique Cardoso y Alberto Fujimori, a los que inmediatamente se sumó Carlos S. Ménem, iniciando la senda de la reelección que tan profusamente fue seguida por muchos otros en la década siguiente (Alan García, Leonel Fernández, Lula da Silva, Álvaro Uribe, Daniel Ortega, Hugo Chávez). La reelección, o, mejor, la modificación institucional que la permite, tiene un componente de cierta perversión, y aquí mantengo una posición que a lo mejor va a resultar rara, pero que no es en sí mismo negativo. Es decir, la reelección en sí misma no es negativa. Lo que es negativo es la utilización del cambio de las reglas de juego durante el proceso y utilizando recursos del poder. Porque, en principio, la reelección, el que una persona esté en el poder 12 a 15 años, puede, en sí mismo, no ser contraproducente. Siempre se pone como ejemplo a Margaret Thatcher, a Felipe González o a Helmut Köln, que en regímenes parlamentarios llegaron a estar en el poder largos periodos continuados, pero también hubo un precedente en regímenes presidenciales como fue el caso de Franklin D. Roosevelt y que después de su muerte solamente se anuló la posibilidad de que un

presidente pudiera estar tanto tiempo como estuvo el presidente Roosevelt, que fue elegido cuatro veces. Estamos hablando de un período realmente largo. En ese sentido, yo creo que el presidencialismo tiene que ser abordado con otra visión, que es la de su relación con la institucionalización del proceso político y eso es lo que a mí me resulta más preocupante que otra cosa.

La segunda cuestión en este ámbito del ejercicio del poder, es la burocracia. Que la burocracia o la Administración Pública o los administradores, que son los grandes olvidados, y lo subrayo, en los estudios, en las reflexiones de foros como este o incluso académicos, cuando se habla de América Latina. Es decir, por ejemplo se ha logrado que en este tipo de foros se incorpore a la agenda y todo el mundo hable de la reforma fiscal, pero muy pocos quieren hablar de la reforma de la Administración y de la profesionalización de la Administración y de la burocratización del ejercicio del poder. Es decir, lo que sabemos es que los Estados funcionan en virtud de que tengan servidores públicos profesionales, seleccionados por medio de procesos competitivos, de mérito, de concurrencia y demás. Y esto es un apartado que está sin tocar. No se ha producido un proceso de reivindicación de la figura del servidor público, que es una figura que sigue estando mal vista. Hay una tradición nefasta de lo que significa el sector público y que ha tenido mucho que ver no solo con los procesos de introducción de los modelos neoliberales, sino que arranca desde mucho más atrás.

Por ejemplo, se ve reflejado en el deterioro o el hundimiento de la educación pública en América Latina, que empieza en la década de 1960 y que termina en la no existencia de los grandes cuerpos del Estado. Por ejemplo, sabemos que uno de los grandes déficits de los congresos es precisamente que no tienen personal profesional y que el presupuesto se destina a contratar al chofer o una secretaria o para pagar el trabajo de un familiar o de una amistad que hace un trabajo para el partido. Ello significa que entonces no hay cuerpos de letrados del Congreso, pero tampoco en muy pocos países hay cuerpo diplomático profesionalizado, ni hay técnicos de administración; es decir, técnicos superiores. Creo que este es un elemento muy importante que tiene que ver con esta idea de institucionalización que he venido planteando y con una característica del mercado de trabajo en América Latina, que no genera incentivos suficientes para que los mejores trabajen en el ámbito de la Administración.



Para terminar, el reto de la política en América Latina es alcanzar un compromiso entre la legitimidad, una legitimidad democrática, hundida en las preferencias y en la soberanía de las personas, y la eficacia, articulada por medio de poderes que, gracias a las instituciones, se vean controlados, a su vez, por otro tipo de mecanismos que finalmente tienen también una base ciudadana.

La cohesión social y la gobernabilidad democrática para la inclusión y la reducción de las desigualdades: Entre Europa y los Estados Unidos: América Latina

Alfredo Valladão ¹

Querría empezar con lo que dijo José Antonio Alonso, hay cambio sin cambio social y sin cultura de cambio. En ese sentido, creo que un Estado, un régimen político (y la misma democracia en sí), son solamente un reflejo del funcionamiento de la sociedad. En una sociedad organizada en pirámides clientelistas, vamos a tener un Estado patrimonial y –si el mismo es una democracia– un régimen democrático patrimonial (un oxímoron para muchos, pero existe). Un cuerpo social donde hay una competencia capitalista directa, entre individuos, necesita para funcionar, por ejemplo, de un régimen democrático de *checks and balances*.

De hecho, no se trata de una cuestión puramente teórica. La desigualdad y la exclusión son problemas de siempre en América Latina, desde Cristóbal Colón (y probablemente antes, con los aztecas y los incas). Siempre fuimos una de las peores regiones del mundo respecto a esta cuestión. Ya experimentamos en nuestra historia todos los tipos de gobierno y de proyecto político y social. Jamás solucionaran el problema. Solo en los últimos diez o quince años, y por primera vez, hemos tenido una evaluación del índice de Gini un poco mejor (y solamente en ciertos países de la región). Por lo tanto, hay alguna esperanza de librarse un día de este hado.

Esta esperanza proviene, antes de todo, del gran crecimiento económico de los últimos años debido a nuestra participación en la globalización. Pero hay otros elementos positivos. Por primera vez, hemos priorizado políticas sociales enfocadas hacia los sectores que más las necesitan, en vez de seguir con las tradicionales políticas “universales” que favorecían solo una pequeña parte de la población. Más impor-

1 Director de la Cátedra MERCOSUR de Sciences Po, Institut d'Etudes Politiques de París.

tante aún, hoy tenemos sociedades –no todas, pero en varios países de la región– donde hay oportunidades reales de movilidad social y de competencia económica. Es una primera y frágil ruptura con toda nuestra historia, basada en sociedades rentistas y clientelistas. Rentismo de tipo clásico, vinculado al poder de los terratenientes y caciques locales, que se transformó, en la segunda mitad del siglo XX, en rentismo clientelista estatal, alimentado por el rol más importante del Estado central y la política de sustitución de importaciones. Una situación donde no solo había grandes empresarios que acaparaban la renta, sino, también, sindicatos corporativistas, colgados del Estado, con capacidad de desviar una porción de la renta en beneficio de sus propios miembros, excluyendo a la gran mayoría de los otros trabajadores.

Las crisis de los años ochenta también representaron una oportunidad para promover los cambios. Los regímenes autoritarios fueran reemplazados por procesos democráticos y una nueva clase política, que conocía mejor el mundo y lo veía de otra manera, llegó a la conclusión de que era necesario abrir la sociedad y fomentar más competencia interna y externa. El nuevo tipo sociedad que viene emergiendo, poco a poco, en nuestra región permite proyectos empresariales más independientes de las pirámides clientelistas. Nuevos empresarios, que aceptan la lógica del mercado, están surgiendo no solo en las grandes empresas, sino, también, en las pymes. Se está también constituyendo una nueva clase media, un poco más fuerte y con más movilidad social. Todo esto fue posible porque para abrirse, para participar en la globalización y en la competición internacional, tuvimos que aceptar más competencia directa interna entre grupos sociales emergentes y los mismos individuos. Una competencia que permitió una verdadera transición a la democracia, una tentativa de ruptura con los regímenes democráticos patrimonialistas del pasado.

Obviamente, el crecimiento solo no basta si no hay un combate permanente contra el *rentismo* clientelista, de los ricos como de los pobres. América Latina –unos países más otros menos– está viviendo un período de transición de las economías de renta para una economía capitalista, basada en las oportunidades para los individuos y no en el paternalismo excluyente de las clientelas. Esto fue posible por las consecuencias sociales de la fuerte urbanización que se vivió en los últimos treinta o cuarenta años y por la decisión de abertura económica.

230 Mantener este movimiento es una pelea política que todavía no está ganada.

Pero la paradoja es que esta transición significa también más inestabilidad. El clientelismo daba una cierta cohesión social a nuestras sociedades. La relación clientelista no era muy favorable a los que estaban en la base de la pirámide, pero uno siempre era parte de una red social que le garantizaba un mínimo de seguridad –“yo soy el hijo del amigo de la cocinera del general”–. El clientelismo está provocando también un debilitamiento de la cohesión social. Y esto porque en América Latina existe una fuerte inadecuación entre el Estado y sus instituciones por una parte y esta evolución de la economía y de la sociedad en dirección a más individualismo, por otra. El Estado de Derecho, hoy, no tiene todavía condiciones para cumplir con sus deberes, como garantizar plenamente los derechos y la seguridad de los ciudadanos. Luego, nos encontramos con una masa de individuos, concentrada en las ciudades, que está perdiendo las garantías clientelistas, pero que no puede contar con la protección del Estado de Derecho. Esta situación es causa de una gran anomía social: desesperación, frustración, violencia, crimen organizado. Todo esto, porque la gente tiene que vivir en una sociedad donde no hay más garantías y certidumbres. De hecho, vivimos en una transición muy complicada en la cual hay una carrera entre el crecimiento económico con oportunidades y fortalecimiento de un Estado de Derecho eficiente por una parte y, por otra parte, el crecimiento de la anomía social. Volver a formas arcaicas de clientelismo estatal solo empeoraría la situación. Basta constatar los extraordinarios niveles de violencia que imperan, hoy, en Caracas.

En los últimos quince años, América Latina probó varios modelos de crecimiento con oportunidades. Para comprender mejor lo que está pasando, debemos tener consciencia de que existen grandes divisiones en la región. La primera es una división norte/sur que pasa geográficamente por la línea del ecuador terrestre. Que lo queramos o no, todos los países al norte de la línea (México, América Central y probablemente Venezuela), son totalmente dependientes de la economía estadounidense –en materia de remesas, de comercio exterior, de relaciones humanas, de problemas de seguridad–. Estos países no tienen otra solución que no sea integrarse aún más a Estados Unidos. Al sur del ecuador terrestre hay más capacidad de elección: los países suramericanos tienen un comercio exterior más diversificado, con clientes y proveedores en varias partes del mundo, y relaciones humanas y políticas también menos concentradas.

La segunda gran división en América Latina es este/oeste. Hace algunos años escribí un artículo sobre la “nueva línea de Tordesillas”. Si miramos a la orilla del Pacífico, de México a Chile (sacando Ecuador) todos los países firmaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, firmaron o están negociando con Europa y algunos ya firmaron con economías asiáticas (además de tener una importante red de acuerdos de este tipo entre ellos). Ahora bien, cuando uno firma un acuerdo de libre comercio a la vez con Estados Unidos y Europa, esto significa abrirse de una manera extraordinaria a los dos mayores mercados del mundo, aceptando el monitoreo de las reglas de comercio por las dos mayores potencias económicas del planeta. Significa apostar todo en la capacidad de aprovechar la competencia a escala mundial. ¿Qué tipo de lógica está detrás de una estrategia tan radical?

La verdad es que cuando no se tiene un gran mercado interno, la solución es tratar de encontrar “nichos” de producción de valor dentro de las cadenas de producción transnacionales. Nichos que permitan atraer parte de la producción y del valor agregado global para el territorio nacional, y que sirvan de base para el crecimiento económico interno. El ejemplo típico es Intel en Costa Rica, que vende chips para clientes en todo el mundo y que permitió el desarrollo de una red local de servicios, subcontratación, etc. El desarrollo de la industria de salmón en Chile es otro caso típico. Un polo de industrias de biotecnología pudo constituirse a partir de la necesidad de crear una vacuna adaptada al salmón chileno. En verdad, este tipo de estrategia de nicho está muy vinculada a los procesos productivos globalizados, y por lo tanto a Estados Unidos y a los circuitos económicos que llevan al mercado estadounidense (destino último de la producción de gran parte de las cadenas de valor transnacionales por representar más de un tercio de la demanda final del planeta).

En el otro lado de la “nueva Tordesillas” tenemos el Atlántico. Y eso es Brasil y, en cierta medida, Argentina. Brasil es la economía de lejos más diversificada de América Latina. El país posee un importante y dinámico mercado interno y es un *global trader*. No puede contentarse solo con “nichos”. Brasil quiere ser más que una pequeña colección de nichos, lo cual significa también procurar otras maneras de intentar fomentar el crecimiento económico con oportunidad: negociar la apertura para los sectores más competitivos, pero también la protección de los que todavía no tienen condición de pelear en la globalización,

estrategias de desarrollo del mercado interno y acuerdos preferenciales de comercio (sobre todo con los mercados latinos vecinos), promoción de la integración regional alrededor de la potencia brasileña y de cadenas de producción “regionales” en torno al *hub* brasileño... Los países latinos del Pacífico están vinculados a una lógica estadounidense de libre comercio, mientras Brasil y quien sabe Argentina –si un gobierno racional vuelve a Buenos Aires– pueden, juntos, desarrollar otro tipo de estrategias económicas, más cooperativo y más regulado. Lo que también significa que pueden tener más oportunidades con Europa. Para los países centroamericanos o México mismo, la relación con Europa no es más que una forma de *hedging their bets*. Para Brasil o para Argentina puede ser mucho más que esto.

Está claro que la crisis global actual va a cambiar mucha cosa. Los latinoamericanos del Pacífico, mucho más integrados en los procesos globalizados, son, obviamente, más vulnerables. Esto no significa que países como Brasil no lo sean también, pero lo son menos, como bien lo analiza Pedro da Motta Veiga. El problema ahora es saber cómo se sale de la crisis y ayer tuvimos una discusión sobre el tipo de modelo que se está planteando, más ecológico, con una nueva matriz energética, etc. Los países que dependen de Estados Unidos, tendrán que adaptarse por fuerza, a veces con mucho dolor, a las nuevas normas, estándares y maneras de organizar la producción y el consumo que vendrán del gigante económico del norte.

Para países como Brasil o Argentina, que tienen un poco más de capacidad de moverse, existe la posibilidad de poder participar, aunque sea modestamente, en la definición del nuevo modelo. Y también, en cooperación, sobre todo con Europa, la de trabajar la idea de promover la integración de procesos productivos adaptados a la nueva economía, de manera que cada lado pueda sacar ventajas. En Brasil, por ejemplo, tenemos mucha agua. ¿Por qué no usar una pequeña cantidad de esta agua para una parte del ciclo productivo de textiles europeos o de las cadenas europeas que necesitan de agua? Esto es solo un ejemplo y podemos multiplicar las cooperaciones en materia ecológica u otras, proyectos que permitan que ventajas comparativas de cada lado y puedan servir de base para la integración de cadenas productivas transnacionales que nos den un mayor peso en el mundo del poscrisis.

Querría solo agregar algo que no pude decir ayer por falta de tiempo. Todos parecen decir que la crisis actual es la culpa de Estados Unidos y

que nosotros no tenemos nada que ver con esto. Creo que este tipo de posición no nos permite entender la crisis y lo que tenemos que hacer para salir de ella. En los últimos diez o quince años, vivimos el mayor crecimiento global de la historia de la humanidad, casi 800 millones de personas en el mundo salieron de la miseria, en China, India, América Latina... Fue una gran fiesta, todo pago con la tarjeta de crédito estadounidense. Y durante la fiesta nadie criticó a los estadounidenses por gastar demasiado. Todos estábamos muy contentos con el “derroche” de los consumidores estadounidenses, la verdadera locomotora de la economía mundial. Mejor todavía: con todos los superávits que hacía China u otros, corríamos a prestar plata a los estadounidenses para que continuaran gastando. La fiesta estaba tan buena que llegó un momento en el que los estadounidenses dijeron: “no hay más plata en nuestra cuenta bancaria, se acabó la tarjeta”. ¡Qué malos! ¡No quieren más pagar por la fiesta! Todo esto es pura hipocresía. Todos participamos de la *Big Party* y somos responsables de lo que sucedió (y todos solo queremos que la fiesta vuelva lo más pronto posible...). No es por nada que hoy se dice que para salir de la crisis, China tiene que desarrollar su mercado interno y aumentar drásticamente las posibilidades de consumo de su población (la demanda interna china representa solo un tercio de su producto interno, una de los porcentajes más bajos en el mundo). China también va a tener que “derrochar” su riqueza, y no solamente ahorrar plata para comprar bonos del Tesoro estadounidense para que los estadounidenses tengan crédito para comprar productos chinos en las tiendas de Wal-Mart. Y nosotros en América Latina también tenemos que tener todo esto muy claro.

Un último y pequeño detalle con respecto a la cuestión de la desigualdad global. Es solo una pregunta y creo que por ahora nadie tiene una respuesta porque no hay estudios sobre esto. Ya hubo mucha investigación sobre el aumento, en el período reciente, de la desigualdad en varios países, particularmente en los del norte, pero también en el sur. Sin embargo, no conozco un estudio histórico amplio sobre la desigualdad global. ¿Si consideramos el planeta como un todo, no será que en los últimos 200 años tengamos, más o menos y casi siempre, el mismo nivel de desigualdad global? ¿Y quién sabe si no mejoramos un poquito con la entrada de 800 millones de pobres en el mercado globalizado? ¿Un índice de Gini planetario? Creo que vale la pena hacer este estudio por la sencilla razón de que vivimos hoy en una economía globalizada, con procesos de producción y consumo globalizados. No

se puede continuar hablando solo de desigualdad por país. Obviamente, un político tiene que hacerlo, porque “toda política es local”, pero el rol de los investigadores es ir más adelante. Gracias.

Apéndice

Respuestas a los comentarios de los participantes del Taller “Las Relaciones entre Europa y Latinoamérica en el contexto de la crisis económica mundial”, por parte Alfredo Valladão

Cuando hablé de clientelismo, me refería al concepto romano de *patronus*, muy bien analizado por los historiadores franceses que utilizan la palabra *évergétisme*: para poder mantenerse en la cumbre de su pirámide social, el rico “patrón” tiene que “comprar” su legitimidad por medio de la distribución de parte de su riqueza, de manera individual privada y/o pública (*opera publica* y/o *voluptates-panem et circenses*). Esta legitimidad vinculada al “patronato” constituía la base de su poder de mediación de intereses dentro de su pirámide social. Un poder que garantizaba un mínimo de seguridad a la gente. Como buenos ibéricos y herederos de las costumbres romanas, adoptamos este tipo de sistema de poder, sobre todo en el campo, con las grandes propiedades rurales, cuando el Estado central en América Latina no tenía mucha capacidad de control. Con la urbanización y el fortalecimiento de las autoridades políticas centrales, el patronato rural (que se mantiene todavía en muchos sitios de manera cada vez más marginal) se transformó en clientelismo de Estado.

El problema que tenemos –y estoy de acuerdo– es que cuando la sociedad empieza a abrirse, que las personas y los grupos de todo tipo ganan más libertad y autonomía, este modelo no funciona más. Las pirámides clientelistas de otrora, privadas o estatales, no garantizan más lo que tenían que garantizar y el Estado democrático, en transición también, no tiene esta capacidad. Entonces, tenemos que convivir con un factor de anomia muy fuerte. El gran antropólogo brasileño Roberto da Matta analizó, de manera magistral, lo que podríamos llamar de base tradicional de nuestra cohesión social en su famoso capítulo sobre la fórmula “¿Usted sabe con quién está hablando?”, un dicho utilizado por todos, incluso por los más pobres. Una manera de decir que uno tiene conexiones con el poder y que no solamente exige ser respetado por eso, pero que también no está sometido a la ley común, no es un simple “individuo”. Está muy claro que esto no funciona más en una economía capitalista abierta.

Sobre la cuestión de la tecnología e innovación, hablé del agua solo como un ejemplo entre miles. Como sabemos, hay mucha innovación y mucha tecnología de punta en la agricultura brasileña.

En cuanto a la desigualdad de oportunidades, estoy totalmente de acuerdo. El problema fundamental es la igualdad de oportunidades y derechos. Pero el Estado democrático que tenemos hoy, todavía no garantiza estas cosas. La cuestión central es cómo manejar esta transición entre un Estado patrimonial, clientelista, rentista, y un Estado democrático y eficiente que garantice oportunidades y derechos en una economía capitalista abierta. Por primera vez, tenemos capitalismo en nuestra región. Es algo nuevo. Si no somos capaces de construir un Estado adaptado a esta novedad, no tendremos condiciones para combatir la anomia social creciente y vamos a perder la carrera con el crimen organizado y desorganizado. ¿Vamos a vencer? No sé. Puede ser que estamos todos caminando hacia una catástrofe general. Prefiero ser optimista, ... porque los optimistas sufren solo al final.

Relación de Autores

Tomás ABADIA Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia, amplia estudios de postgrado de Política y Relaciones Internacionales en las Universidades de Londres y Burdeos. Jefe de Relaciones Internacionales de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid en el periodo 1979-1989, ingresa en la Comisión Europea como Administrador Principal en 1989 en la Dirección GATT-OCDE para las negociaciones de los Acuerdos de Pesca y Ronda Uruguay. En 1994 destinado en la Dirección de America Latina despliega una intensa actividad como responsable de las relaciones con Argentina, Grupo de Río, Brasil y miembro del equipo de negociación con MERCOSUR. Ha recibido la distinción de diversas condecoraciones de diversos gobiernos latinoamericanos, Orden de Mayo de Argentina, Orden Simon Bolívar de Bolivia, Manuel Amador Guerrero de Panamá, etc.

Jefe de la Delegación para Costa Rica y Panamá en el periodo 2003-2007, presta un apoyo importante a la negociación del Acuerdo de Asociación Unión Europea-America Central. Desde Septiembre del 2007 presta sus servicios en la Dirección para las Relaciones con Estados Unidos y Canadá, responsable de las negociaciones comerciales de acuerdos de aviación, cooperación transatlántica y los objetivos de Naciones Unidas del Milenio.

Manuel ALCANTARA Sáez Catedrático de Ciencia Política desde 1993 en la Universidad de Salamanca, de la que actualmente es Vicerrector de Relaciones Internacionales y de Cooperación. Ha sido profesor de la Universidad Complutense de Madrid entre 1980 y 1993 y visitante en Georgetown University en los veranos de 1996 a 2001, así como en el Instituto de Estudios Políticos de Lille y Paris y diversos centros de enseñanza superior en América Latina como FLACSO-México, Universidad de Belgrano y de San Martín en Buenos Aires, Universidades Católica de Quito y de Lima y Universidad de Costa Rica. Ha sido investigador invitado en North Carolina University en Chapel Hill y en el Kellogg Institute de Notre Dame University. Sus líneas de investigación giran en torno a sistemas políticos comparados, partidos políticos, élites parlamentarias y poderes legislativos en América Latina.

Sus principales trabajos se han publicado en Fondo de Cultura Económica (México), Tecnos (Madrid), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid), ICPS (Barcelona), Ediciones de la Universidad de Salamanca y Lynne Rienner Publishers (Estados Unidos). Asiste con regularidad a los congresos de la Asociación Española de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Latin American Studies Association y European Consortium for Political Research.

José Antonio ALONSO Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Doctor en Ciencias Económicas, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense. Es miembro del Committee for Development Policy del ECOSOC de Naciones Unidas y del Consejo de Cooperación para el Desarrollo de España. Es Director de la Revista *Principios Estudios de Economía Política* y forma parte de los Consejos de Redacción varias revistas, entre ellas, *The European Journal of Development Research* y la *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de Georgetown*.

Fue director de Cooperación Económica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y Codirector del *Magíster en Estudios Iberoamericanos*. Ha trabajado como consultor o investigador para diversos organismos públicos nacionales (ICEX, Ministerio de Economía, Ministerio de Asuntos Exteriores) y diferentes organismos internacionales (CEPAL, ILPES, BID, ONUDI, SIDA y Comisión Europea). Actualmente es director del *Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional* y del *Máster en Género y Desarrollo*, ambos títulos propios de la Universidad Complutense.

Autor de una serie de publicaciones importantes, entre ellas, *Financiación del Desarrollo: Viejos recursos, nuevas propuestas*, Editorial s. XXI (En prensa); *Acción Colectiva y Desarrollo: el papel de las instituciones* (con Carlos Garcimartín), Editorial Complutense (2008); *Lecciones sobre economía mundial. Introducción al desarrollo y a las relaciones económicas internacionales*, Editorial Cívitas, Madrid (2007); *Cooperación con Países de Renta Media*, Editorial Complutense, Madrid (2007); *Comercio y desigualdad internacional* (con C. Garcimartín), Editorial Catarata, Madrid (2005); *Emigración, pobreza y desarrollo*, Editorial

Catarata, Madrid (2004); *Financiación del desarrollo y coherencia en la política de los donantes* (con V. Fitzgerald), Editorial Catarata, Madrid (2003), entre otras.

Fernando CARRILLO-Florez Asesor Principal de la Oficina del BID para Europa con sede en París. Coordinador de la Red Euro-latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo –REDGOB-. Fue Asesor Senior de la División de Estado y Sociedad Civil del Banco en Washington. Ministro de Justicia de Colombia y Miembro por elección popular de la Asamblea Constituyente que redactó la nueva Constitución de Colombia en 1991. Ha sido profesor de Derecho Público y Económico en varias universidades en América Latina y Europa, entre otras, el Instituto de Estudios Políticos y la Universidad de la Sorbona en París, el Centro de Estudios Político-Constitucionales de España y las universidades del Rosario, Javeriana y Andes en Colombia. Ha publicado diversos libros en materia de reforma de la justicia, gobernabilidad democrática, Estado de Derecho, Seguridad Ciudadana y lucha contra la desigualdad.

Es Abogado y Economista de la Universidad Javeriana de Bogotá. Master en Leyes y Finanzas Públicas de la Escuela de Derecho de Harvard y Master en Administración Pública de la Escuela Kennedy de Gobierno de la misma Universidad.

Pedro da MOTTA Veiga Director del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo (CINDES) y Socio-Director de EcoStrat Consultores. Consultor Regional de la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo, consultor permanente de la Confederación Nacional de Industrias y miembro del *Steering Commmitte* de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y Asesor del Grupo de Seguimiento de las Negociaciones Comerciales Unión Europea-MERCOSUR, coordinado por el *Institut d'Études Politiques* de París, Director Fundador de FINAME/BNDES y Director General de FUNCEX –Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior. Bachiller en Sociología y Política de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y MSc en Ingeniería de la Producción de la COPPE/Universidad Federal de Río de Janeiro.

Alan FAIRLIE Miembro del Comité Ejecutivo de LATN y responsable del Nodo Andino. Consultor internacional y tiene diversas publicaciones sobre Integración Económica y Negociaciones Comerciales Internacionales. Profesor principal e investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Directorio de CISEPA. Áreas de investigación: Acuerdos comerciales regionales norte-sur y sur-sur, negociaciones económicas internacionales, exportaciones, crecimiento y pobreza, biocomercio y desarrollo regional. Miembro del Consejo Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores para Asuntos Económicos Internacionales e Integración. Consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina y para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Autor de numeras publicaciones y documentos de trabajo. Entre las publicaciones se encuentran *Relaciones comerciales CAN – UE: Una perspectiva andina* (Coautor). LATN, Delegación de la Comisión Europea en Perú. Lima, 2008; *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, Consejo Consultivo Laboral Andino, PLADES. Lima, 2007; *Tratado de Libre Comercio Perú-EEUU: Un Balance Crítico* (coautor). LATN, CISEPA. Lima 2006; *Perú Relaciones Económicas Perú – Chile: Integración o Conflicto?* (Coautor) CISEPA.

Enrique V. IGLESIAS Secretario General Iberoamericano (SE-GIB). Fue Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En Uruguay ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del Banco Central. Fue el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en 1981 y recientemente formó parte de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU para formular recomendaciones sobre la reforma de la organización y sobre la paz, el desarrollo y seguridad nacional. También ha sido miembro de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para impulsar el Programa Alianza de Civilizaciones, propuesto conjuntamente por los Jefes de Gobierno de España y Turquía.

José Luis MACHINEA Ha sido Secretario Ejecutivo de la de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones

Unidas (CEPAL) y actualmente se desempeña como Director de la Cátedra Raúl Prebisch del Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Alcalá (España). Es Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota.

Ha ocupado diversos cargos en el gobierno de Argentina; entre ellos, Ministro de Economía, Presidente del Banco Central, Subsecretario de Política Económica y Subsecretario de Programación del Desarrollo. Asimismo, fue Gerente de los Departamentos de Investigaciones y Estadísticas Económicas y de Finanzas Públicas del Banco Central de la República Argentina. Ha trabajado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como experto en integración y macroeconomía y ha sido consultor del Banco Mundial, Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) y Director de Investigaciones del Instituto para el Desarrollo Industrial de la Fundación Unión Industrial Argentina.

Es autor de múltiples publicaciones sobre macroeconomía, desarrollo, políticas sociales y temas financieros y monetarios en libros y revistas especializadas. Ha participado como expositor y comentarista en numerosas conferencias, seminarios y mesas redondas sobre distintos temas económicos y sociales. Tiene una vasta trayectoria como académico en materias financieras, monetarias y de macroeconomía en diversos institutos y Universidades

Ana MORENO Romero Ingeniera Industrial por la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de la Universidad Politécnica de Madrid (ETSII-UPM) y doctora en Psicología Social y de las Organizaciones por la Universidad de Educación a Distancia (UNED). Profesora titular de la UPM en la ETSII, en las áreas de organización del trabajo y recursos humanos, y Responsabilidad Social Empresarial. Imparte formación de postgrado y es *coach* ejecutivo.

Hasta 2006 su actividad principal se desarrolló como socia directora de *Enred* (www.enred.es), en consultoría de organización en el sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Es presidenta del Aula de Solidaridad (www.aulasolidaridad.org), miembro del Consejo Asesor de la Fundación Energía Sin Fronteras (www.energiasinfronteras.org), y del Consejo Asesor del Foro de Gobernanza de Internet de España (www.gobernanzainternet.es)

María Salvadora ORTIZ Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, Paris III. Catedrática de la Universidad de Costa Rica Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2007. Ha sido Embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2001- 2006. Además ha sido representante del gobierno de Costa Rica en diversas reuniones de carácter internacional en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y ante la UNESCO. También ha ocupado importantes cargos docentes y administrativos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia, y realizado diversas investigaciones, entre 1974 y 1990. Dictó Conferencias Magistrales en diversas Universidades Europeas y Latinoamericanas Fundó y dirigió el centro de Investigación sobre Identidades Culturales Latinoamericanas. Miembro de seis Consejos editoriales de prestigiosas Revistas europeas y latinoamericanas. Cuenta con más de cuarenta artículos especializados y varios libros de pensamiento latinoamericanos literatura, novela y relaciones internacionales.

Doris OSTERLOF Ex Viceministra de Comercio Exterior. M.Sc. en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Egresada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Coordinadora del Programa LATN/Europa y Miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Profesora de la Universidad de Costa Rica en comercio y negociaciones internacionales. Especialista en comercio internacional y temas de desarrollo. Consultora internacional de organismos internacionales, entre ellos, el BID, PNUD, OIT, Fundación Friedrich Ebert, REPEM, IICA, RUTA, FLACSO. Consultora e investigadora del Centro Internacional para el Desarrollo Humano. Presidenta de la empresa Global Economic Consortium. Miembro del Círculo de Copán, grupo de pensamiento estratégico centroamericano.

Ha participado en la elaboración y publicación de una serie de libros y artículos sobre comercio, políticas públicas y desarrollo. Entre ellos, coeditora y coautora de *Las Agendas Complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*, de RUTA y LATN; editora y coautora de *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquiva*, de FLACSO y OBREAL; coautora de *La Integración Centroamericana:*

Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico, del CIDH; autora del Capítulo de Costa Rica en *Competitividad Sistémica en Centroamérica*, de la Fundación Friedrich Ebert; editora y coautora de *Política Fiscal para el Desarrollo*, de CEDAL; y coautora en *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, de la Fundación Carolina, FLACSO y Siglo XXI.

José Antonio SANAHUJA Doctor en Ciencias Políticas, profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Cuenta con un largo historial como docente, investigador y consultor en universidades, centros de investigación y organismos internacionales de España y América Latina, entre los que se encuentra el Parlamento y la Comisión Europea, y ha publicado un amplio número de libros y estudios sobre relaciones internacionales, cooperación al desarrollo, integración regional, y las relaciones entre América Latina y la UE. Entre sus publicaciones recientes, como coautor, se encuentran “¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (Madrid, 2007) y “América Latina y la UE: estrategias para una asociación necesaria” (Barcelona, 2006).

Ramón TORRENT Doctor en Derecho y Catedrático de Economía Política de la Universidad de Barcelona (UB). Director del Observatorio de la Globalización de la UB y Coordinador de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional. Director del Master of Laws in International Economic Law and Policy (Master IELPO) y codirector de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (Flacso-Sede Argentina/ Universidad de San Andrés/Universidad de Barcelona). Miembro del Servicio jurídico del Consejo de la Unión Europea (1988-1998), donde acabó siendo el Director de relaciones internacionales (1993-1998). Tras su retorno a la UB en 1998 ha trabajado en temas relativos al marco regulador del proceso de globalización, la integración regional, las relaciones entre regionalismo y multilateralismo y las relaciones entre la UE y América Latina. Desde el primero de enero de 2005 coordina, en nombre de la UB, el Observatorio de las relaciones UE – AL (OBREAL), consorcio de 26 centros de la UE y de América Latina seleccionado por la Dirección General RELEX de la

Comisión Europea para desarrollar un proyecto homónimo a tres años que está teniendo continuidad tras la finalización del proyecto inicial.

Alfredo G.A. Valladão Professor at the Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), Director of the Mercosur Chair of Sciences Po and Coordinator of the Working Group on EU-Mercosur Negotiations and of the International Annual Conference of the Fort Copacabana on "Defense and Security European-South American Dialogue". Senior Researcher Fellow at the European Union Institute for Security Studies (EU-ISS – Paris) and at the Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionais (IEEI – Lisbon). Member of the Scientific Orientation Committee of the *Centre d'Etudes Sociales, Economiques et Managériales* (CESEM) at the Institut de Hautes Etudes du Management (HEM – Morocco).

Periodista, especializado en política internacional, columnista para Radio France Internacional (RFI). Además, contribuye regularmente con la BBC y la CBN (Brasil). Exdiplomático y corresponsal de defensa para el diario *Libération* (France). Miembro de la Junta Editorial para asuntos internacionales para la Revista *Res-Publica* (Portugal) y en asuntos económicos para la Revista *Economía* (Morocco). Fundador y exmiembro de la Junta Editorial del Anuario económico y geopolítico *L'Etat du Monde* (France).

Organiza y participa regularmente en conferencias de alto nivel y talleres de trabajo en comercio internacional, integración regional, diplomacia, y asuntos de seguridad, relativos, particularmente, a Latinoamérica y Brasil, así como a las relaciones Europa-América Latina y Estados Unidos-América Latina. Publica extensivamente en estas materias.

José María VERA Químico Industrial, Master en Cooperación Internacional por la Univ. Complutense de Madrid (1993) y diplomado en Desarrollo Directivo por la Escuela de Negocios IESE (2003). Cooperante durante un año (1989) en el Centro de Capacitación Agroindustrial Jesús Obrero (CCAIJO) en Cuzco, Perú. Durante tres años fue Ingeniero de Proyectos en la empresa Técnicas Reunidas S.A. En 1993 se incorporó a Intermón Oxfam como Director de la Sede de Madrid, pasando a ser en 1999 y hasta el año 2006, Director del De-

partamento de Campañas y Estudios de dicha organización. Durante 4 años fue coordinador del Grupo Global de Campañas de Oxfam Internacional. Entre 1998 y 2003 formó parte de la Junta Directiva de la Coordinadora de ONGD-España (Como Tesorero y como Secretario General). Y durante tres años fue miembro del Consejo Internacional del Foro Social Mundial participando en el mismo en representación de Oxfam Internacional.

Ha sido responsable, desde su inicio en 1994, del informe “La Realidad de la Ayuda” en su edición española, escrito varios artículos y colaborado en cursos y seminarios de cooperación, campañas y relaciones Norte-Sur. Es profesor del curso de Innovación y Liderazgo de ONGs de la Escuela ESADE. Desde Junio de 2006 es Director de Planificación de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana de la SEGIB. Coordina desde este puesto los Programas intergubernamentales de cooperación horizontal que se desarrollan en varios sectores, incluyendo la evaluación de los mismos. Dirige el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

Juan Manuel VILLASUSO Economista. Catedrático de Política Económica de la Universidad de Costa Rica y Coordinador del Nodo Centroamericano de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Coordinador del Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universidad de Costa Rica (PROSIC). Fue Ministro de Planificación y Miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica. Consultor de organismos internacionales, entre ellos, el BID, CEPAL, OPS, Banco Mundial, IICA y PNUD.

Autor y editor de una serie de publicaciones sobre economía, política y desarrollo. Entre ellas, coeditor y coautor de *Las Agendas Complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica*, de la Red LATN y RUTA; coautor de *¿Hacia donde va Costa Rica? Sistema Político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020*, de PNUD, Konrard Adenauer y el Instituto Centroamericano de Gobernabilidad; coeditor y coautor de *Dimensiones de la educación en Costa Rica*, de la Fundación Friedrich Ebert y CEDAL; coeditor y coautor de *Corrupción: más allá de las percepciones*, de la Fundación Friedrich Ebert y CEDAL; coeditor y coautor de *Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI*, del IICA; coeditor y coautor de *Comer-*

cio e Integración de las América, del IICA, IICE-UCR e INTAL-BID; coautor de *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, de la Fundación Friedrich Ebert y la Universidad de Costa Rica; coautor en *Política Fiscal para el Desarrollo*, de la Fundación Friedrich Ebert y CEDAL.