

Convocatoria abierta para  
proyectos de investigación



Pawel Zerka (Editor; demosEUROPA), Marcela Cristini,  
Guillermo Bermúdez (FIEL)

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS RELACIONES UE-ALC TRAS LA CRISIS DE 2008



Fundación de  
I nvestigaciones  
E conómicas  
L atinoamericanas



## **FUNDACIÓN EU-LAC, 2014**

Hagedornstraße 22  
20149, Hamburgo, Alemania  
[www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)

### **AUTORES :**

Pawel Zerka (editor), Marcela Cristini,  
Guillermo Bermúdez

Este proyecto es el ganador de la Convocatoria Abierta para proyectos de investigación, edición del Segundo Semestre de 2013.

### **REVISIÓN DEL TEXTO Y EDICIÓN:**

Bettina Trueb, Nadia Kovalcikova

**DISEÑO GRÁFICO:** tinakoeppert.de

**IMPRESIÓN:** Digitaldruck Tebben

DOI: <http://dx.doi.org/10.12858/1114es1>

Este estudio fue elaborado por un equipo de investigadores de demosEURO-PA – Centro para la Estrategia Europea (Varsovia, Polonia) – y FIEL (Buenos Aires, Argentina): Pawel Zerka fue el editor del estudio y Analista Político, Marcela Cristini y Guillermo Bermúdez son economistas en FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas).

Esta primera edición de 100 ejemplares se terminó de publicar en noviembre de 2014.

Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o de investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial. En tal caso le rogamos se comunique con nosotros mediante nuestro correo electrónico: [info@eulacfoundation.org](mailto:info@eulacfoundation.org)

Este estudio fue financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados miembros y de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, sus Estados miembros o la Unión Europea

# INDÉX

La economía política de las relaciones UE-ALC tras la crisis de 2008

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>07</b>
<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>08</b>
<b>1 Introducción.....</b>	<b>13</b>
1.1 Complementariedad entre intereses e identidades.....	14
1.2 Relación entre política y economía.....	15
1.3 La UE y ALC como homólogos en las relaciones birregionales.....	17
1.4 La naturaleza de la crisis.....	21
1.5 Plan del estudio.....	24
<b>2 La economía de las relaciones UE-ALC.....</b>	<b>28</b>
2.1 Los desarrollos económicos globales antes y después de 2008.....	29
2.2 Las relaciones económicas de la UE-ALC antes y después de 2008...	33
2.3 Las relaciones económicas Mercosur – UE: un estudio de caso.....	52
2.4 Conclusiones.....	61
<b>3 Megatendencias y relaciones políticas UE-ALC tras 2008.....</b>	<b>66</b>
3.1 El trasfondo de las relaciones UE-ALC.....	66
3.2 Megatendencias puestas a prueba.....	77
3.3 La relación birregional antes y después de la crisis.....	81
3.4 Conclusiones.....	85

- 4 **Las relaciones UE-ALC dentro del G20 tras 2008**..... 89
  - 4.1 El G20 y el multilateralismo poscrisis..... 89
  - 4.2 La posición de la UE y de ALC dentro del G20..... 96
  - 4.3. El G20 y los modelos de cooperación intrarregional..... 104
  - 4.4 El G20 y la cooperación entre ALC y la UE..... 107
  - 4.5 Conclusiones..... 108
  
- 5 **Conclusiones, escenarios y recomendaciones**..... 110
  - 5.1 Conclusiones – ¿Qué cambió el 2008?..... 110
  - 5.2 Escenarios – ¿y ahora qué?..... 115
  - 5.3 Recomendaciones – qué pueden hacer la UE y ALC para..... 119  
mejorar su cooperación
  
- REFERENCIAS**.....122



## AGRADECIMIENTOS

Paweł Świeboda (Presidente, demosEUROPA), Krzysztof Blusz (Vicepresidente, demosEUROPA) y Juan Luis Bour (Director, FIEL) supervisaron la versión final del estudio y participaron en los seminarios internos. Los autores están muy agradecidos con los participantes de la sesión de intercambio de ideas celebrada en Varsovia en mayo de 2014, en especial a Paweł Samecki (Miembro del Consejo del Banco Nacional de Polonia), Ignacy Morawski (Economista Jefe del FM Bank PBP) y Bettina Trueb (Coordinadora de Programa en la Fundación EU-LAC). También agradecemos a Mieczysław Nogaj (Director, Departamento de Política Comercial, Ministerio de Economía de la República de Polonia) y a Malgorzata Kalużyńska (Directora del Departamento de Economía Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Polonia) por sus comentarios sumamente interesantes. Todos los puntos de vista e interpretaciones presentados en este documento son estrictamente los de los autores.

# RESUMEN

La crisis económica global de 2008 ha tenido un impacto significativo en las relaciones políticas y económicas entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), incluso si algunos elementos de este impacto no eran visibles a simple vista o sólo tuvieron carácter indirecto o preliminar.

Para comprender el impacto total de la crisis, en este estudio analizamos los cambios en las relaciones UE-ALC desde una triple perspectiva: observando las configuraciones de intereses e identidades así como los modelos de comportamiento. Los aspectos metodológicos de este enfoque se explican en el Capítulo 1. Los siguientes tres capítulos corresponden, en líneas generales, a las tres perspectivas antes mencionadas. En el Capítulo 2, analizamos los intereses económicos cambiantes en la UE y ALC y su influencia en la relación entre las dos regiones. Se dedica un estudio de caso especial a las relaciones UE-Mercosur. En el Capítulo 3, examinamos la importancia de las “megatendencias” socioeconómicas en ambas regiones para la configuración de las identidades globales dentro de la UE y ALC. También resumimos las novedades institucionales más recientes en las relaciones políticas UE-ALC. En el Capítulo 4, analizamos el caso de las relaciones UE-ALC dentro del G20 para investigar el cambio de patrones de comportamiento entre representantes de las dos regiones en esta organización. El Capítulo 5 final se dedica a las conclusiones, posibles escenarios y recomendaciones políticas.

Concluimos, antes de nada, que la crisis económica global de 2008, ha tenido una influencia significativa en las dinámicas económicas, y una configuración relacionada de intereses a ambos lados del Atlántico. Afectó las dinámicas de los flujos comerciales entre la UE y ALC, al convertir a la UE en un socio comercial un poco menos importante para ALC. Las dinámicas de Inversión Extranjera Directa (IED) entre la UE y ALC también cambiaron, con un aumento significativo de la importancia relativa de ALC dentro de los flujos totales de salida de inversión de la UE y también un ligero aumento de la importancia de la UE dentro de los flujos de salida de IED de ALC. Además, la crisis de 2008 contribuyó al dinamismo del comercio global e iniciativas de inversión, incluyendo países de ALC y UE, como en especial la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) y la Asociación Transpacífico (ATP). Por último, pero no menos importante, la crisis ha dirigido la atención hacia el fenómeno del auge de la clase media de



# EJECUTIVO

ALC que puede convertir a la región en un mercado mucho más atractivo para los exportadores e inversores europeos.

Mientras que la crisis de 2008 ha ocasionado cambios en la configuración de los intereses de la UE-ALC, hay elementos significativos de esta relación que han permanecido sin cambios. Sobre todo, a pesar de la crisis, se ha mantenido una elevada complementariedad comercial en las relaciones UE-ALC. Al mismo tiempo, sin embargo, el intercambio comercial entre ambas regiones se ha mantenido a un nivel relativamente modesto. Esto resulta cuanto menos sorprendente dado que las conexiones comerciales formales UE-ALC permanecen fuertes, ya que 22 de los 33 miembros de la CELAC han firmado Acuerdos Comerciales Preferenciales con la UE. En este sentido, los vínculos comerciales UE-ALC siguen constituyendo un potencial aún sin explotar de esta relación. Queda por ver si la modificación de intereses de la UE y ALC tras 2008 resultarán suficientemente fuertes para desbloquear finalmente las dinámicas comerciales UE-ALC.

En segundo lugar, a pesar de los cambios mencionados anteriormente en la configuración de intereses de la UE y ALC, aún es muy pronto para concluir si han contribuido de manera significativa a una reconfiguración de las identidades globales en alguna de estas regiones. La creciente presencia política y económica de China en América Latina ha tenido hasta ahora un efecto ambiguo. No hay, por el momento, evidencia clara que señale la aparición de una identidad global fuerte entre ALC y China. Por el contrario, a pesar de la crisis económica en la UE, Europa (y Occidente en general) continúa siendo un punto de referencia cultural, institucional y política para la mayoría de latinoamericanos. Por otro lado, lo que la crisis ha cambiado es un aumento de una “masa crítica” dentro de la UE, que a largo plazo debería estar interesada en fortalecer sus relaciones económicas y políticas con América Latina.

En tercer lugar, la crisis ha fomentado nuevos arreglos institucionales, que en el futuro podrían ser beneficiosos para las relaciones UE-ALC. Contribuyó de manera importante al establecimiento de la CELAC, ya que los países ALC se dieron cuenta de la necesidad de coordinar sus esfuerzos globales. Al mismo tiempo, la UE contribuyó a la promoción de la CELAC al

reconocer esta organización como foro oficial para el desarrollo de las relaciones UE-ALC. Además, la reanudación de las negociaciones comerciales UE-Mercosur en 2013 también se puede ver como un efecto indirecto de la crisis de 2008. Un mayor dinamismo poscrisis de las negociaciones comerciales internacionales ha propiciado también un impulso al desarrollo de la Alianza del Pacífico. Por último, pero no menos importante, la crisis de 2008 ha provocado una renovación del G20 a nivel de Jefes de Estado, proporcionando una oportunidad de coordinar las políticas macroeconómicas y la consolidación de relaciones más estrechas entre los miembros latinoamericanos del grupo (Argentina, Brasil y México) y sus miembros Europeos (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y la representación de la UE como conjunto).

Sin embargo, la eficacia práctica de la CELAC aún está por ver. Además, como su actuación anterior en el G20 ha mostrado, la escena política de ALC sigue dominada por un sentido de desunión, con divisiones ideológicas y el apego a una noción tradicional de soberanía nacional que aún constituye un importante obstáculo para la cooperación e integración política de la región.

En nuestra opinión, en los próximos años, habrá tres procesos que afectarán al interés y voluntad de los países de la UE y ALC para acentuar y ampliar su relación. Estos procesos son: el desarrollo del precio de los productos básicos a nivel mundial; el futuro del activismo global de la UE durante el nuevo ciclo institucional y dados los importantes retos políticos que la región tendrá que afrontar próximamente; así como el desarrollo de iniciativas importantes de comercio e inversión, especialmente la ATCI y ATP.

El “escenario más favorable” consistiría en un acercamiento considerable entre la UE y ALC, que se puede conseguir si:

- los países ALC se interesan más en forjar lazos económicos con la UE dado su reconocimiento de los riesgos estructurales relacionados con un modelo de crecimiento orientado a los productos básicos;
- una “masa crítica” fortalecida detrás de la actividad global de la UE se traduce en un estrechamiento de los vínculos económicos y políticos con ALC, incluyendo la conclusión de un largamente esperado acuerdo con Mercosur;

- la UE y EEUU no sólo consiguen concluir un ambicioso acuerdo comercial y de inversión entre ellos, sino que también deciden abrir este acuerdo a otras economías Occidentales, incluyendo las de ALC.

En tal caso, podremos ver la aparición de una amplia área Occidental de cooperación económica (y posiblemente también política) que incluya a la UE, EEUU y a todos o parte de ALC.

Para dirigirnos a este escenario, las recomendaciones que se derivan de nuestro análisis sugieren que los participantes en las relaciones UE-ALC deberían darse cuenta de la existencia de un potencial significativo sin explotar de cooperación económica y política, tanto como reconocer una importante proximidad institucional de los países situados a ambos lados del Atlántico. La discusión sobre las relaciones UE-ALC no debería ser sólo sobre intereses, sino también sobre geopolítica e identidades globales. En la práctica, esto significa que se deberían crear “puentes” para el acercamiento entre la UE y ALC y mantenerlos en buen estado por ambas partes. Más concretamente:

- la UE y Mercosur deberían demostrar su compromiso para concluir las negociaciones en curso acerca de un Acuerdo de Asociación en formato birregional;
- la UE debería asumir que, al final, la ATCI debería estar abierta también a otros miembros de Occidente, incluyendo a los países de ALC;
- los países de ALC deberían buscar una forma más efectiva de diálogo con la UE, por ejemplo, convirtiendo a la CELAC en una organización más robusta;
- a pesar del atractivo de las relaciones con China (o Asia en general), los gobiernos de ALC no deben descuidar los esfuerzos para estrechar sus relaciones económicas y políticas con la UE y los países europeos individuales;
- finalmente, los representantes de la UE y ALC dentro del G20 deberían buscar áreas tangibles de cooperación constructiva en cuestiones globales, por ejemplo en el área de los programas de reducción de la desigualdad de ingresos.



# 1 INTRODUCCIÓN

La discusión de la relación entre América Latina y Europa es un ejercicio esencialmente diferente a la discusión de las relaciones entre otras dos regiones cualesquiera del mundo.

No es casualidad que Alain Rouquié, un historiador francés, se refirió a América Latina como el “Lejano Oeste” europeo (Rouquié, 1987). Los vínculos mutuos de carácter económico, político, institucional y cultural unen íntimamente a las dos regiones, siendo particularmente fuertes y no comparables con las relaciones de Europa con África o los vínculos de América Latina con Asia, por poner un ejemplo. En palabras de Laurence Whitehead, “el subcontinente se denominó América ‘Latina’ con razón” (Whitehead, 2006). No es sólo que a lo largo de los últimos cinco siglos las poblaciones de toda la región han estado sujetas a un intercambio intenso con Europa, o que la herencia institucional europea ha sido visible en sus sistemas de democracia liberal y en la organización moderna del Estado. Sobre todo, son los lazos simbólicos a nivel del imaginario colectivo. Por un lado, “América Latina ocupa un lugar integral en el imaginario europeo y en su visión de sí misma” (Whitehead, 2006). Por otro lado, Europa – y más tarde los Estados Unidos – siempre ha constituido un punto de referencia por excelencia para los latinoamericanos. Según Shmuel Eisenstadt, “una de las diferencias más importantes entre las distintas civilizaciones americanas y las asiáticas desde mediados y finales del siglo XIX era que la confrontación con la modernidad, con “Occidente”, no suponía para los pobladores de las Américas una confrontación con una cultura ajena, impuesta desde el exterior, sino más bien con sus otros orígenes propios. Dichos encuentros a menudo se combinaban con una búsqueda para encontrar su propio lugar distintivo dentro del marco más amplio de la civilización Europea, u Occidental” (Eisenstadt, 1998).

Visto desde esta perspectiva, sería difícil considerar la crisis financiera de 2008 como un punto de inflexión en sentido estricto en la relación histórica que une a América Latina y Europa. Las conexiones entre las dos regiones son simplemente demasiado sólidas y amplias como para “revolucionarse” por un único acontecimiento. Sin embargo, la crisis global puede convertirse en uno más de una larga serie de momentos cruciales en su relación, tras la caída del comunismo en 1990 o los ataques terroristas a los Estados Unidos en 2001. Sobre todo, la crisis, así como sus consecuencias inmediatas, incluyendo la designación del G20 como el “foro principal para la economía internacional” en 2009 y la iniciación de las negociaciones

para la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y EEUU en 2013, puede posibilitar una reconfiguración de intereses e identidades a ambos lados del Atlántico. El objetivo central de análisis de este informe es examinar si las pruebas y señales de dicha reconfiguración ya se han hecho visibles y si pueden conllevar algún cambio significativo en la forma o dirección de las relaciones reales UE-ALC, o simplemente en el comportamiento de las partes interesadas a ambos lados del Atlántico.

Dicha perspectiva se basa en una serie de hipótesis en relación a las dinámicas mutuas entre intereses e identidades, la relación entre esferas de la política internacional y la economía, la existencia de algo cercano a relaciones birregionales entre Europa y América Latina, así como una definición y descripción apropiada de la propia crisis. Desarrollamos estas cuatro cuestiones metodológicas en el resto de este capítulo.

### **1.1 COMPLEMENTARIEDAD ENTRE INTERESES E IDENTIDADES**

Asumimos que existe una complementariedad entre dos niveles distintos de análisis: intereses e identidades. Por un lado, la existencia de una identidad común constituye un valioso “capital social” que puede ayudar en la aparición de intereses comunes, sin ser condición necesaria o suficiente para que suceda. Por otro lado, un interés conjunto puede con el tiempo conducir a la creación de nuevas dimensiones de una identidad común. Es a través de esta perspectiva como vemos las relaciones económicas y políticas UE-ALC, especialmente en el contexto de los flujos de comercio e inversión así como en las prácticas de cooperación dentro del G20. La interrelación entre intereses e identidades que aquí aplicamos para el análisis de comportamiento de Europa y América Latina está inspirada por la “Teoría Social de las Relaciones Internacionales” de Alexander Wendt. Según Wendt, “las identidades hacen referencia a quién o a qué son los agentes. Designan tipos sociales o estados de existencia. Los intereses hacen referencia a lo que quieren los agentes. Designan las motivaciones que ayudan a explicar el comportamiento. (...) Sin embargo, las identidades por sí mismas no explican la acción, ya que ser no es lo mismo que querer, y no podemos inferir esta última de la anterior. (...) Sin intereses, las identidades carecen de fuerza motivadora, sin identidades los intereses carecen de dirección. (...) Juegan papeles explicativos complementarios, y así más que definirlos como rivales, deberíamos explorar como trabajan juntos” (Wendt, 1999).

El uso de esta perspectiva metodológica en el caso particular de las relaciones UE-ALC nos permite indagar acerca de importancia de las identidades sociales globales para las relaciones económicas y políticas de la UE-ALC. Los orígenes en gran medida europeos de las naciones latinoamericanas deberían, al menos en teoría, constituir una condición favorable para un acercamiento político y económico entre las dos regiones, aunque seguramente no haya automaticidad en esa lógica. A modo de comparación, la historia europea está repleta de casos de guerras y conflictos entre Estados, que han tenido lugar con independencia de la cultura compartida del continente; la estabilidad y cooperación en un periodo de posguerra han sido una relativa novedad en la larga historia de la región. Esto, según Wendt, demuestra que “la homogeneización no es una condición suficiente para la formación de una identidad colectiva porque mientras los actores se asemejan en algunas dimensiones, pueden diferen-

ciarse en otras, incluso triviales, en un “narcisismo de pequeñas diferencias” (Wendt, 1999). Lo mismo puede afectar las relaciones UE-ALC, por lo que los orígenes comunes y los fuertes lazos económicos han fallado en gran medida hasta ahora a la hora de traducirse en prácticas estables de cooperación. Además, la evolución de las identidades nacionales en varias sociedades latinoamericanas, ha propiciado, en ocasiones, intentos de distanciamiento de la cultura Europea u Occidental, asociada con el colonialismo y dominación externa. Con todo, parece que la historia de los orígenes comunes constituye un valor importante que puede ser explotado políticamente si se necesita; sin embargo, dependiendo del contexto, otras dimensiones de las identidades europeas y latinoamericanas pueden tener prioridad, conduciendo a distintos modelos en su relación.

Especialmente, como en el caso de América Latina, ya que la identidad “Occidental” parece competir con una identidad global igualmente importante de “mundo en vías de desarrollo”, el “Sur” o la “periferia”, así como de identidades indígenas fuertes en varias partes de la región. Este fenómeno puede ser infravalorado por los europeos que tienden a considerar a los latinoamericanos como sus compañeros naturales mientras que al mismo tiempo repetidamente dejan de incluirles en las categorías de “Occidente” o “Transatlánticos”. Sin embargo, varias décadas de existencia del Movimiento de los Países No Alineados así como la memoria del colonialismo y el legado de la descolonización, han dejado una fuerte impronta en la identidad de las sociedades latinoamericanas, creando las condiciones favorables para fortalecer la cooperación entre ellos o con otros poderes emergentes de Asia o África, pero también distanciándose de Europa o EEUU. Es desde esta perspectiva desde la que podemos analizar la creación del Banco del Sur por siete gobiernos latinoamericanos en 2009, o la asociación entre Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en los BRICS, o incluso una relación comercial y de inversión en auge de la mayoría de los países latinoamericanos con China. En algunos casos, vemos que las cosas suceden sobre todo por motivos económicos, como parece ser el caso de la Alianza del Pacífico – una plataforma económica creada por Chile, Colombia, México y Perú para reestructurar sus relaciones de comercio e inversión con Asia. Sin embargo, sería precipitado concluir que el desarrollo de los vínculos económicos y políticos dentro del Sur global sucede simplemente por razones coyunturales, ya que esto sería ignorar una importante capa de identidad en América Latina, distinta a la que se centra en Europa y Occidente, y que tiene potencialmente un importante impacto en el comportamiento de los países latinoamericanos. Con mayor razón aún ya que esto infravaloraría la posibilidad de que esta cooperación fortaleciera un día los cimientos de la formación de una identidad común entre, por ejemplo, América Latina y China.

## **1.2 RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ECONOMÍA**

La segunda hipótesis que se encuentra en el núcleo de este informe, es que existe una relación entre las esferas de la política y la economía. Esto se puede ver, en primer lugar, a nivel internacional. Por un lado, un contexto político internacional favorable puede producir un auge en la cooperación económica entre estados o regiones. Por otro lado, un incremento o un descenso en los vínculos económicos puede tener un impacto correspondiente en la actuación de su cooperación política. En segundo lugar, se puede observar una interdependencia entre política y

economía dentro de la oposición entre lo interno y lo internacional. Por ejemplo, los retos afrontados por las economías locales (p. ej., mayor dependencia en las exportaciones de productos básicos en el caso de varios países latinoamericanos; centrarse en el comercio regional en el caso de muchas economías europeas) puede con el tiempo conducir a una mayor apertura para la cooperación económica internacional, y como consecuencia, también a una cooperación política más estrecha con otras regiones. Mientras que las hipótesis mencionadas no son prácticamente revolucionarias, se presentan de forma explícita para justificar una presentación conjunta de fenómenos económicos y políticos, tanto de carácter interno e internacional, dentro de una única estructura de relaciones UE-ALC tras 2008.

Tabla 1.1: Interconexión entre identidades e intereses, así como entre política y economía, en el contexto de la cooperación UE-ALC			
COOPERACIÓN EU-LAC			
	COMPLEJO INTERESES Intereses políticos comunes	↔	COMPLEJO IDENTIDADES Identidades globales comunes
POLÍTICA	(p. ej., poder político y seguridad internacional)	COMPORTAMIENTO Cooperación política (p. ej., en foros multilaterales, incluyendo el G20)	(p. ej., Occidente, Transatlántico, orígenes europeos, estado moderno, democracia liberal)
	↕		↕
ECONOMÍA	(p. ej., crecimiento económico y desarrollo)	Cooperación económica (p. ej., flujos de comercio, Inversiones Extranjeras Directas, Acuerdos de Libre Comercio, ayuda exterior)	(p. ej., paradigma de desarrollo orientado al mercado)
	↕		↕
	Intereses económicos comunes	↔	Pensamiento económico común

Tenemos en cuenta la observación de Wendt al reconocer una relación complementaria entre intereses e identidades (que ya explicamos en la sección anterior) y al considerar crucial la oposición entre intereses/identidades para explicar el comportamiento internacional. La interacción entre las dos oposiciones – intereses/identidades y política/economía – se desarrolla en la Tabla 1.1.

Como se muestra en la Tabla 1.1, tanto los intereses como las identidades tienen una influencia en el comportamiento de los agentes del sistema global, y esto se relaciona igualmente con el área de las relaciones económicas internacionales y las políticas internacionales. Los intereses e identidades comunes tienden a reforzarse mutuamente de forma recíproca. Es más, dentro de los complejos de identidad e intereses podemos distinguir dos dimensiones correlativas y que se refuerzan mutuamente: una política y otra económica. Asumiendo que la UE y ALC comparten algún tipo de identidad global común, en torno a conceptos de “Occidente” o “Tran-



atlántico” y relacionada con orígenes europeos comunes y el legado de las instituciones del estado moderno, entonces esta “cercanía” debería favorecer una identificación de intereses políticos comunes, por ejemplo, en el área de seguridad internacional. En la práctica, deberíamos ver a ambos lados comportarse de forma cooperativa en la escena global, incluyendo dentro de los foros internacionales, como el G20. Es más, la dimensión política del complejo de identidad tiene su equivalente económico en la forma de pensamiento económico afín. Al asumir que la UE y ALC comparten su dedicación al pensamiento económico orientado al mercado, entonces esto debería favorecer una identificación de intereses similares, en especial en la forma de crecimiento económico y desarrollo, así como en lo que respecta a las maneras específicas de conseguir estas metas. En la práctica, deberíamos ver dos regiones que cooperan económicamente, bien sea a través de mayores flujos de comercio, inversiones extranjeras, la firma de acuerdos de libre comercio o una convergencia de votos en foros internacionales.

### 1.3 LA UE Y ALC COMO HOMÓLOGOS EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES

La tercera hipótesis que aplicamos en el informe hace referencia a la existencia de las relaciones UE-ALC como tales, o del llamado “interregionalismo”. Una vez más, aunque esta vez por razones diferentes, argumentamos que tratar la relación entre América Latina y Europa no es igual que tratar las relaciones entre otras dos regiones cualesquiera del mundo. Mientras que previamente nos referimos a una larga historia de relaciones políticas y económicas para justificar esta afirmación, esta vez es acerca de la historia de los procesos de integración en ambas regiones.

Durante algún tiempo, Europa y América Latina parecían ser los candidatos más probables para la creación de unas relaciones verdaderamente “interregionales”. Por un lado, tras la Segunda Guerra Mundial, el viejo continente empezó un camino de integración profunda sin precedentes. Esto era una “novedad en el mundo” ya que consistió en la creación de instituciones supranacionales y en una delegación progresiva de una parte creciente de competencias nacionales soberanas a instituciones comunitarias: la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Gracias a este proceso la UE dio pasos importantes en una política exterior común, que culminó con el nombramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.<sup>1</sup> Por otro lado, la experiencia europea se trató durante mucho tiempo como un posible modelo a seguir por muchos líderes latinoamericanos, especialmente en la década de 1990, cuando la región se liberó del legado de las dictaduras militares entrando en un proceso acelerado de democratización. Varios intentos de integración regional, incluyendo la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay así como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, ambos en 1991, pretendían inicialmente repetir las experiencias más prometedoras de la UE. En aquellas circunstancias, los posibles acuerdos de la UE con agrupaciones regionales latinoamericanos, especialmente con Mercosur, el más prometedor económica y políticamente, se consideraron como una preparación del

---

<sup>1</sup> Desde el Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2010, este puesto se ha combinado con el de Vicepresidente de la Comisión Europea.

camino para un nuevo tipo de cooperación interregional. Además, las cumbres consecutivas entre la UE y América Latina organizadas desde 1999, se vieron como muestra de un intento consciente de Europa para forzar que América Latina se convirtiera en un interlocutor más coherente (Sanahuja, 2013a). Muchos pensaron que el proceso de integración dentro de América Latina podría conducir a la creación de una única organización al estilo de la UE que representase a todos o a la mayoría de los países de la región. Si esto sucediese, la UE y América Latina podrían convertirse en las primeras grandes regiones del mundo en cooperar a nivel supranacional.

Sin embargo, las grandes expectativas en lo que respecta al progreso de la integración política y económica de América Latina, se han visto frustradas desde entonces (Malamud, 2010). Desde la mitad de la década de los noventa, hemos observado un creciente estancamiento político dentro de Mercosur, con Argentina y Brasil mostrando una falta de coordinación en sus políticas económicas durante la crisis asiática de 1997, en la que los miembros no consiguieron eliminar todos los aranceles previstos en el comercio mutuo, por no mencionar las limitadas iniciativas del grupo para firmar acuerdos de libre comercio con importantes socios del mundo. En otro rincón distinto del continente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) recibió un golpe decisivo tras la decisión de Venezuela de abandonar el grupo en 2006, lo que estuvo precedido de acciones unilaterales de sus Estados miembros, incluyendo las negociaciones de Perú y Colombia de acuerdos de libre comercio con EEUU. Mientras tanto, toda la región latinoamericana experimentó una proliferación de otras iniciativas de integración. Con Hugo Chávez, Venezuela lideró la creación del bloque Bolivariano, Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, o ALBA, en 2006, compuesto por los gobiernos afines de izquierda de Bolivia, Cuba y Venezuela, a los que se unieron más tarde Nicaragua, Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, así como Santa Lucía. En el otro lado del espectro ideológico, se creó una Alianza del Pacífico orientada al libre comercio en 2012 por los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú. Como resultado, América Latina en la actualidad es considerada cada vez más desde una perspectiva de “división continental” entre dos bloques alternativos: el Pacífico orientado al mercado y el Atlántico más estatista (The Economist, 2013b).

Lo más importante, sin embargo, es que América Latina aún está luchando por establecer una forma de representación global estable y consensuada de toda la región. Actualmente hay tres instituciones desempeñando este papel: la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), creada en 2008 bajo el liderazgo de Brasil y que representa a todos los países de Sudamérica; la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y el Caribe (CELAC), establecida en 2010 como representación de todo el hemisferio occidental excepto a Canadá y a EEUU; y la Organización de Estados Americanos (OEA), creada después de la Segunda Guerra Mundial y que incluía a todos los países del hemisferio occidental, excepto Cuba que fue expulsada en 1962.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Debe tenerse en cuenta que la OEA no se creó para representar a ALC internacionalmente sino que, por el contrario, se formó para trabajar con los problemas internos. Sin embargo, podríamos esperar que la organización trabajase progresivamente en una agenda internacional, lo que no ha sido el caso.

La ausencia de una asociación común que represente toda la región en sus relaciones con el resto del mundo se puede considerar como un efecto conjunto de geografía y geopolítica. En palabras de Victor Bulmer-Thomas, “que existe una América Latina no se discute en serio, incluso si su conjunto de miembros – como en Europa – no está delimitado de forma precisa” (Bulmer-Thomas, 2013). La imprecisión de los límites de América Latina ha causado repetidamente confusión en lo que respecta a la representación final de la región. Existen dudas persistentes con respecto a México: ¿debería incluirse por razones históricas y culturales incluso si económicamente está mucho más integrado con EEUU que con Sudamérica? Al mismo tiempo, ¿puede América Latina reducirse a los países al sur de Panamá, excluyendo así a toda América Central y el Caribe? Las distintas respuestas de los principales agentes geopolíticos de la región a esas preguntas dependieron de intereses geopolíticos rivales, especialmente EEUU y Brasil. Siguiendo con Bulmer-Thomas, “la oposición de Estados Unidos y la falta de apoyo activo de Brasil ha hecho que sea muy difícil alcanzar el objetivo al que han aspirado otros países. Estados Unidos quiso construir una institución (...) en la cual los estados de América Latina estuviesen subordinados a EEUU, [mientras que] Brasil nunca se ha sentido cómodo con la idea de una América Latina que abarcase a todas las antiguas colonias españolas y portuguesas en las Américas. En vez de eso, igual que el Papa Alejandro dividió las Américas en 1494 con una línea vertical, Brasil desea[ba] hacer lo mismo con una horizontal justo por encima de Colombia” (Bulmer-Thomas, 2013). Durante las últimas dos décadas, las transformaciones geopolíticas han abierto un nuevo contexto para estas consideraciones. Por un lado, la incapacidad de EEUU de influir en la agenda latinoamericana tras el final de la guerra fría, llevó finalmente a un fracaso de la administración de G. W. Bush en 2003 de convencer a Chile y México (sus antiguos aliados) de que apoyasen la intervención en Irak durante una votación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que exigió así una revisión de la estrategia latinoamericana de Washington. Por otro lado, al desarrollar unos estrechos lazos económicos con América Central y habiendo alcanzado al estatus de poder regional, Brasil parece haber aceptado finalmente la idea de una representación de la región latinoamericana (y no sólo Sudamericana), como evidenció su apoyo final para la creación de la CELAC.

Resulta interesante que fue la UE la que dio un empuje indispensable a la iniciativa de la CELAC al aceptar a la recién creada institución como su homólogo en las relaciones interregionales. La primera cumbre entre la UE y CELAC tuvo lugar en enero de 2013 en Santiago de Chile, menos de tres años después de la creación de la CELAC (abordaremos esta cuestión más en detalle en el Capítulo 3). En este sentido, la “asociación estratégica” entre ambas regiones, establecida en 1999 en la Cumbre de Río de Janeiro, podía finalmente adquirir una representación concreta por ambas partes. Sin embargo, la CELAC sigue siendo una institución sin secretaría ni órganos permanentes, por lo tanto sería precipitado considerarla como expresión suficiente de los intereses de América Latina. Sirve como un “paraguas” apropiado para las relaciones de la UE con la región, pero aparte de eso, tendrá que encontrar su lugar específico dentro de un mosaico de instituciones regionales, alianzas y divisiones en América Latina. A título ilustrativo, la capacidad limitada de la región para detener la escalada del conflicto político en Venezuela a principio de 2014 demostró que la proliferación de las instituciones regionales puede obstaculizar una respuesta

coordinada a las crisis regionales. Al final, UNASUR tomó la iniciativa al llevar al gobierno venezolano y oposición a la mesa de negociación. Así, UNASUR dejó fuera del proceso a la OEA y CELAC.

En este contexto, no debería sorprendernos que la UE cada vez se acerque más a formas distintas de diálogo con América Latina, incluyendo las relaciones a nivel subregional (con América Central, el Caribe, la Comunidad Andina y Mercosur) así como a través de relaciones bilaterales (p. ej., a través de acuerdos estratégicos con Brasil y México). Deberíamos esperar que esta tendencia continúe mientras América Latina no cuente con una organización regional auténtica, capaz de representar su interés en las relaciones con la UE. La creación de la CELAC es un paso prometedor en esta dirección, pero hasta ahora la organización carece del poder, fondo y credibilidad necesarios.

Sin lugar a dudas, la propia UE no siempre es un agente unitario en sus relaciones con América Latina. Como caso extremo, esto es evidente en la política de Europa con Cuba. Durante muchos años, estaba constreñida por la Posición Común sobre Cuba de la UE del año 1996. A pesar de estas limitaciones, había cooperación activa entre Cuba y países europeos individuales. Sólo recientemente, en mayo de 2014, se han lanzado oficialmente las negociaciones sobre un acuerdo UE-Cuba. El ejemplo de Cuba es un caso límite que demuestra la existencia de varios canales paralelos en las relaciones UE-ALC.<sup>3</sup> Sin embargo, esto no significa necesariamente que las relaciones UE-ALC están igualmente fragmentadas por ambos lados. Más bien es el caso contrario: la existencia de una voz relativamente unificada de las instituciones de la UE puede posibilitar que países europeos individuales como España, Portugal, Francia, Italia, Alemania o el Reino Unido (los seis estados tradicionalmente más interesados en las relaciones con América Latina), consigan una ventaja diplomática incluso mayor con respecto a sus homólogos latinoamericanos, ya que esas relaciones son en cualquier caso asimétricas en gran parte por razones históricas y económicas.

La hipótesis de la existencia de las relaciones UE-ALC y la perspectiva interregional resultante adoptada en este informe tiene unas consecuencias prácticas significativas. Tenemos en cuenta todos los canales existentes en la relación entre ambas regiones y el hecho de que está siendo configurada no sólo (y probablemente no demasiado) por las cumbres entre la UE y CELAC, sino también por los contactos de la UE con organizaciones subregionales o por encuentros bilaterales entre países individuales. Sin embargo, siempre intentamos observar estas relaciones desde una perspectiva generalizada de una relación birregional, independientemente de la continua falta por parte de América Latina de una representación política unificada efectiva y a pesar del hecho de que la política europea hacia la región no sólo se origina (y no necesariamente) en Bruselas sino también en otras capitales europeas. El uso de un nivel agregado de análisis nos permite comparar estas relaciones con aquellas que la UE y ALC mantienen individualmente con otras regiones del mundo.

---

<sup>3</sup> Además otro ejemplo de este fenómeno es la cumbre anual Iberoamericana organizada por España, Portugal y países de habla hispana o portuguesa, la mayoría situados en América Latina.

## 1.4 LA NATURALEZA DE LA CRISIS

La cuarta y última hipótesis que subyace en este informe hace referencia al acontecimiento de una gran crisis global en 2008.

La crisis financiera internacional de 2008 se considera como uno de los episodios económicos más dramáticos desde la Gran Depresión (1929-30).<sup>4</sup> Aunque sus causas aún están siendo examinadas por académicos y profesionales, las consecuencias fueron enormes y bien conocidas: el colapso de los mercados financieros dio lugar a una desaceleración de la actividad económica que condujo a la recesión global y contribuyó a la crisis de la deuda soberana europea.

Como resultado inmediato de la crisis financiera, muchos países adoptaron políticas fiscales y monetarias paliativas para suavizar el impacto del golpe en sus economías. Además, la necesidad de coordinación para reducir los efectos negativos de contagio impulsó iniciativas institucionales y políticas, tales como el fortalecimiento del G20. Antes del estallido de la burbuja financiera, los precios de los productos básicos de alimentación habían aumentado de forma pronunciada por lo que en 2008 el mundo también debatía los riesgos de una posible “crisis alimentaria”.

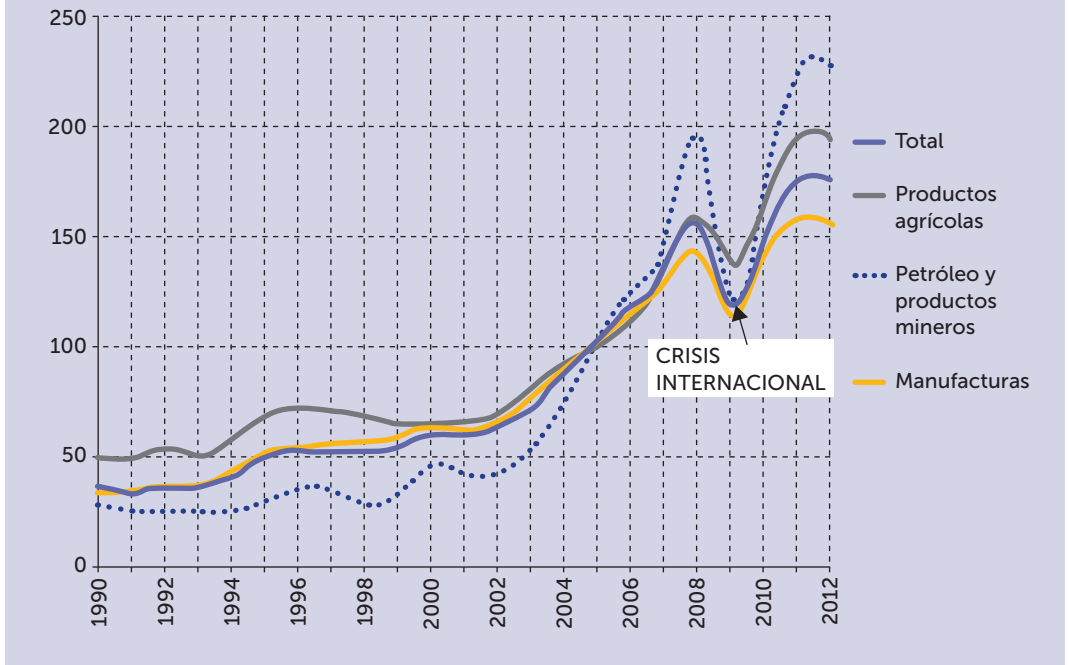
En este trabajo nos ocupamos principalmente de las consecuencias de la crisis internacional en el desarrollo de las relaciones UE-ALC. Las cuestiones principales de nuestro estudio están relacionadas con el impacto de la crisis de 2008 en ambos socios y en sus relaciones birregionales económicas y políticas. Para comprender los efectos de la crisis en la relación UE-ALC, primero tenemos que identificar los canales económicos clave de esta relación y en segundo lugar, hacer una breve descripción del impacto observado. Las cuatro dimensiones clave de la relación económica UE-ALC son el comercio, la inversión y los flujos de ayudas, así como las iniciativas de integración económica interregional, constituyendo esta última el distintivo de la estrategia de la UE hacia América Latina (Roy, 2012; Krakowski, 2008).

La crisis afectó profundamente a los componentes de esas dimensiones. La recesión internacional que siguió a la crisis se tradujo en una considerable disminución del comercio internacional en 2009 y 2010. La inversión internacional presentó un modelo similar, aunque los flujos de IED mostraron mayores niveles de fluctuación al compararlos con los flujos de comercio. Resulta interesante que el 2011 fuera el primer año en varias décadas en el que los países en desarrollo consiguieron mayor entrada de capital IED que los países desarrollados. Finalmente, como resultado de la dedicación política de los principales donantes, los flujos de ayuda internacional no sufrieron un descenso durante la crisis pero se estancaron tras una caída inicial. Las Figuras 1.1 a 1.3. muestran estos desarrollos.

---

<sup>4</sup> Varios estudios coinciden en caracterizar esta crisis por una burbuja inmobiliaria en un contexto de rápida expansión de crédito, asunción de riesgos excesivos y un exacerbado apalancamiento financiero, que terminó en un desapalancamiento y una crisis crediticia cuando estalló la burbuja. El epicentro de la crisis suele situarse en el mercado financiero de EEUU (Hemmelgam y Nicodeme, 2010)

Figura 1.1: Exportaciones Mundiales (en valor) 1990-2012 / Índice 2005 = 100



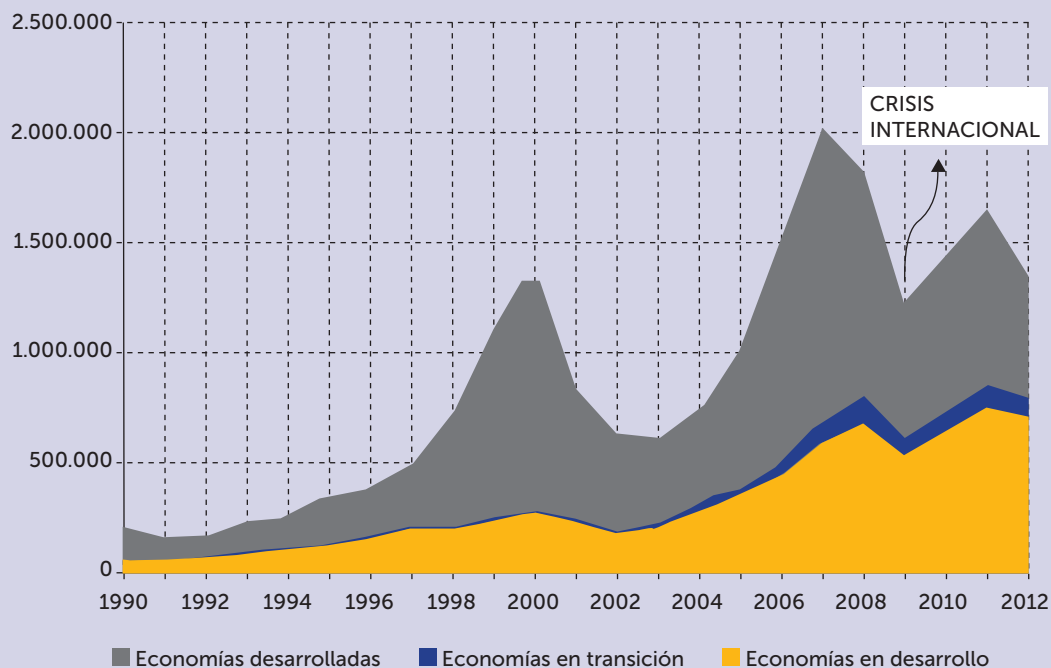
Fuente: Cálculos propios basados en las bases de datos del FMI, OMC y UNCTAD

En lo que respecta al comercio internacional y los acuerdos preferenciales, la crisis provocó un miedo a que una nueva ola de proteccionismo pudiese seguir al colapso de los flujos de comercio. Sin embargo, la coordinación internacional, en particular a través del G20, consiguió evitar este escenario negativo. A pesar de este éxito innegable, los avances hacia una liberalización multilateral del comercio se restringieron y la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC) permaneció parada hasta hace muy poco. En su lugar, ha existido una tendencia hacia la creación de acuerdos preferenciales de comercio regional. Los países latinoamericanos han estado particularmente activos en este campo, como se muestra en la Figura 1.4.

Así, los datos sugieren que la crisis de 2008 afectó la relación económica entre la UE y ALC al cambiar las dinámicas de casi todos los canales (a excepción de los flujos de ayuda financiera) a través de los que las dos regiones están conectados, que son comercio, inversión y acuerdos preferenciales y cooperación política (Sanahuja, 2013b).

Desde el comienzo de la crisis, las políticas nacionales y los mecanismos de coordinación internacional han conseguido gradualmente restaurar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento en la economía mundial. Las dinámicas de comercio internacional se restauraron más rápido de lo esperado. La recuperación aún está en proceso, pero las consecuencias más dramáticas de la crisis parecen haberse superado. Sin embargo, los resultados de la crisis han sido muy diferentes para la UE y ALC. En 2010-2012, varios países de la eurozona afrontaron

**Figura 1.2: Inversión Extranjera Directa / Flujos de entrada por nivel de desarrollo del país receptor / Millones de USD**



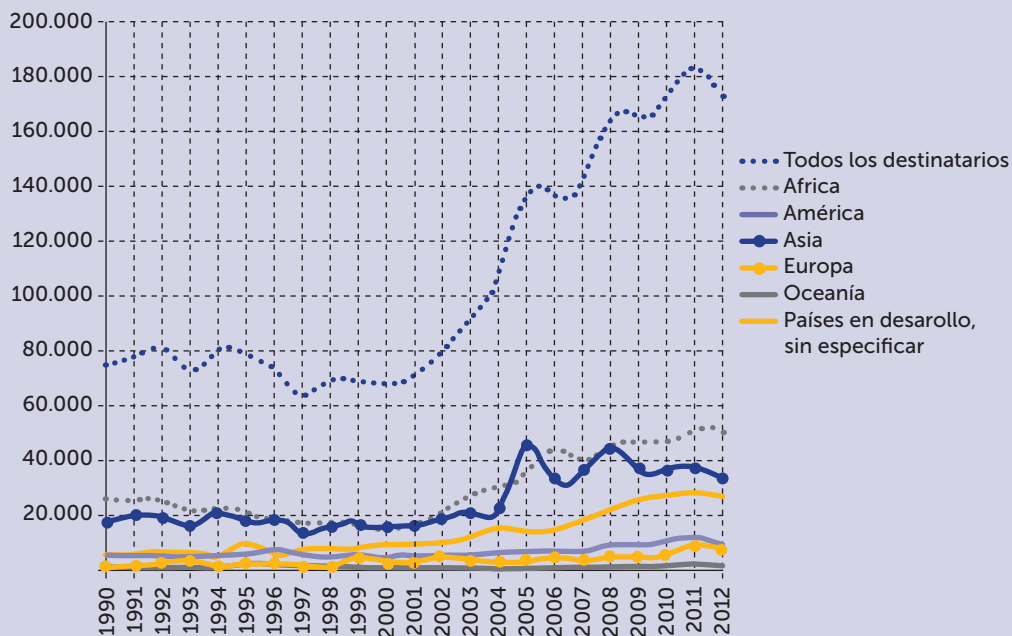
Fuente: Cálculos propios basados en las bases de datos del FMI, OMC y UNCTAD

una grave crisis de deuda soberana que afectó en su mayoría a los miembros de la eurozona (17 de un total de 28 miembros de la UE). En el caso de ALC, la mayoría de los países se vieron afectados por las perturbaciones del mercado internacional y la reversión de los flujos de capital a la región. Sin embargo, su sólida posición macroeconómica les permitió conseguir una recuperación más rápida que la media.<sup>5</sup> Actualmente, las perspectivas de crecimiento de ALC no son tan optimistas como lo eran a comienzo de la primera década de 2000; aún así, la imagen general es aún alentadora (De la Torre et al., 2013a; 2013b).

Resulta interesante que los desarrollos dentro de ambas regiones hayan conducido a una reversión de sus respectivas dinámicas de convergencia de crecimiento (como se ilustra en las Figuras 1.5 y 1.6). Según el modelo estándar de crecimiento económico, los países en desarrollo o menos avanzados deberían crecer más rápido que los desarrollados debido a una mayor productividad de capital en el caso de los primeros. Este proceso de convergencia sí que ocurrió en Europa entre 2000 y 2007. Sin embargo, la velocidad de convergencia ha disminuido de forma significativa tras la crisis. En contraste, la convergencia de las tasas de crecimiento del PIB no se observó en América Latina durante la recuperación de los precios de productos básicos en la década de 2000, pero ha sido evidente tras la crisis. Esta dura medida de conver-

<sup>5</sup> La crisis financiera ha generado que las economías emergentes y en desarrollo sustituyan a las economías desarrolladas como motores del crecimiento económico mundial entre 2007 y 2013.

**Figura 1.3: Flujos de Ayuda Internacional / Total de donantes / por país receptor /  
Millones de USD**



Fuente: Cálculos propios basados en las bases de datos del FMI, OMC y UNCTAD

gencia de crecimiento regional puede sugerir que las razones y fuerzas que conducen a una integración económica regional pueden estar ganando terreno en ALC, mientras que al mismo tiempo pueden estar debilitándose dentro de la UE.

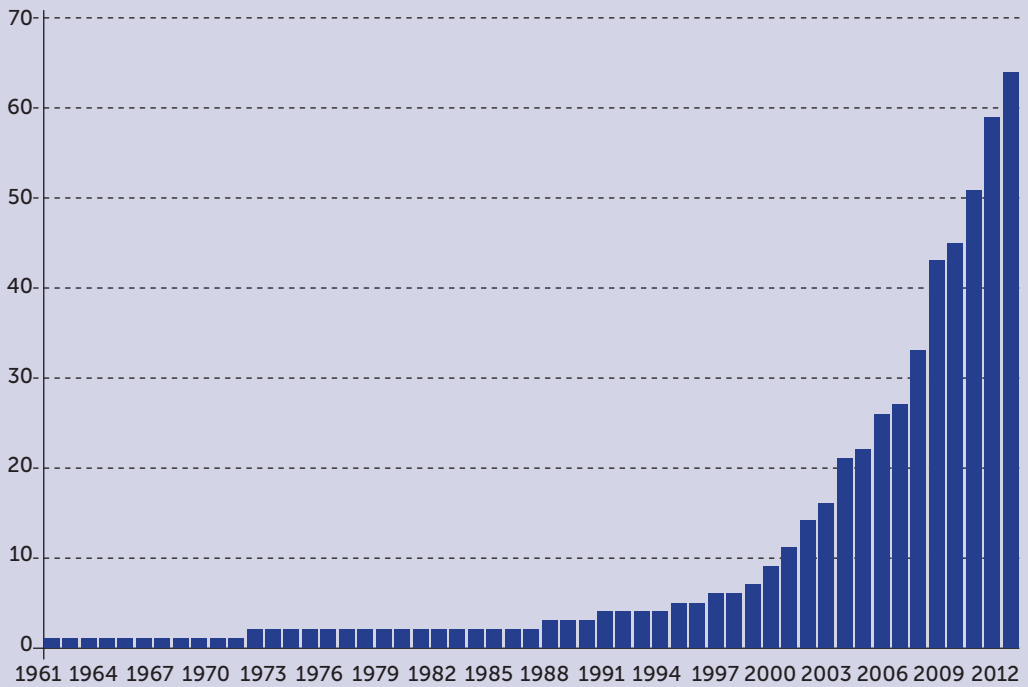
### 1.5 PLAN DEL ESTUDIO

Una hipótesis general que subyace en este estudio es que se necesitan no sólo una sino varias perspectivas para describir adecuadamente las dinámicas de las relaciones económicas y políticas de la UE-ALC tras 2008. Esta tendencia hacia múltiples perspectivas se refleja en el plan del estudio. Los tres capítulos que siguen corresponden a distintos enfoques metodológicos.

En el Capítulo 2, presentamos un análisis de las relaciones económicas entre la UE y ALC tras 2008. Examinamos las dinámicas de los flujos de comercio e inversión entre ambas regiones, así como el dinamismo de sus iniciativas de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP). Desarrollamos un índice de complementariedad para los flujos de comercio entre la UE y ALC (el denominado índice Michaely) e identificamos los cambios claves en su intercambio económico actual. Finalmente, desarrollamos un estudio de caso sobre las relaciones UE-Mercosur para entender mejor las consecuencias políticas de la crisis económica de 2008 en las relaciones UE-ALC. Esta parte del análisis trata sobre todo la configuración de intereses en ambos lados de esta relación tras la crisis.



Figura 1.4: ALC: Acuerdos Regionales de Comercio (TLC, Uniones Aduaneras y Acuerdos de Integración Económica) / Agrupados por año de entrada en vigor



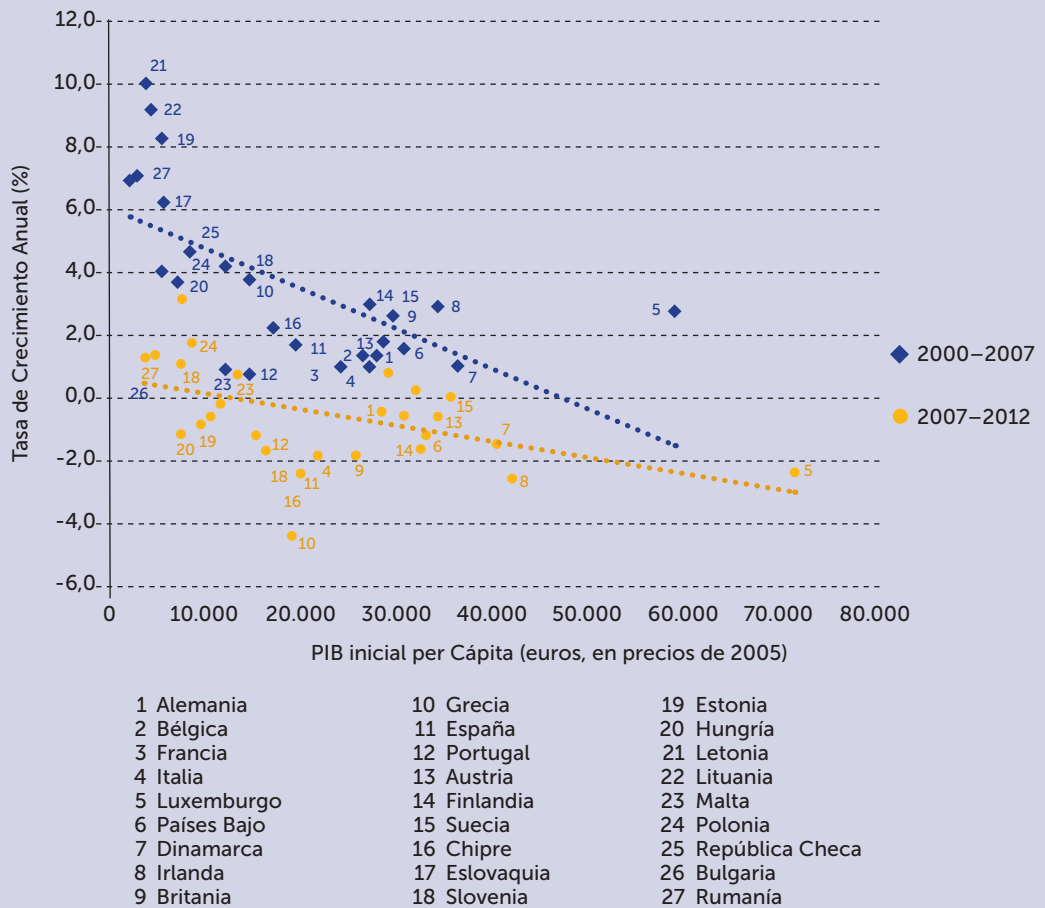
Source: xxx

En el Capítulo 3, situamos las relaciones políticas UE-ALC dentro del contexto de los fenómenos a largo plazo sociales, políticos y económicos definidos como “megatendencias” e identificados en ambas regiones por separado. Analizamos las transformaciones recientes en sus dinámicas políticas interregionales haciendo referencia a estos fenómenos de fondo. Esta parte del análisis está en gran medida enfocada a la importancia de las transformaciones de identidad para la relación entre UE y ALC.

Sin embargo, asumimos que las relaciones UE-ALC están siendo configuradas no sólo a través de los flujos económicos o por megatendencias sociales, políticas y económicas, sino también por medio de la cooperación real entre los agentes de las dos regiones en la escena política global. Por lo tanto, en el Capítulo 4, presentamos un estudio de caso sobre las relaciones UE-ALC dentro del G20, considerándolas como prueba decisiva para la relación poscrisis entre las dos regiones. En contraste con los enfoques anteriores, que trataban más el interés y las identidades respectivamente, en esta parte del análisis nos centramos en los modelos de comportamiento manifestado por los representantes europeos y latinoamericanos en el ámbito mundial.

En el Capítulo 5, formulamos las conclusiones que se derivan de los tres enfoques analíticos mencionados. Identificamos tres “variables clave” para el desarrollo de las relaciones UE-ALC en los próximos años (el desarrollo de los precios mundiales de los productos básicos, los efectos geopolíticos de los debates políticos internos de la UE, así como las consecuencias de

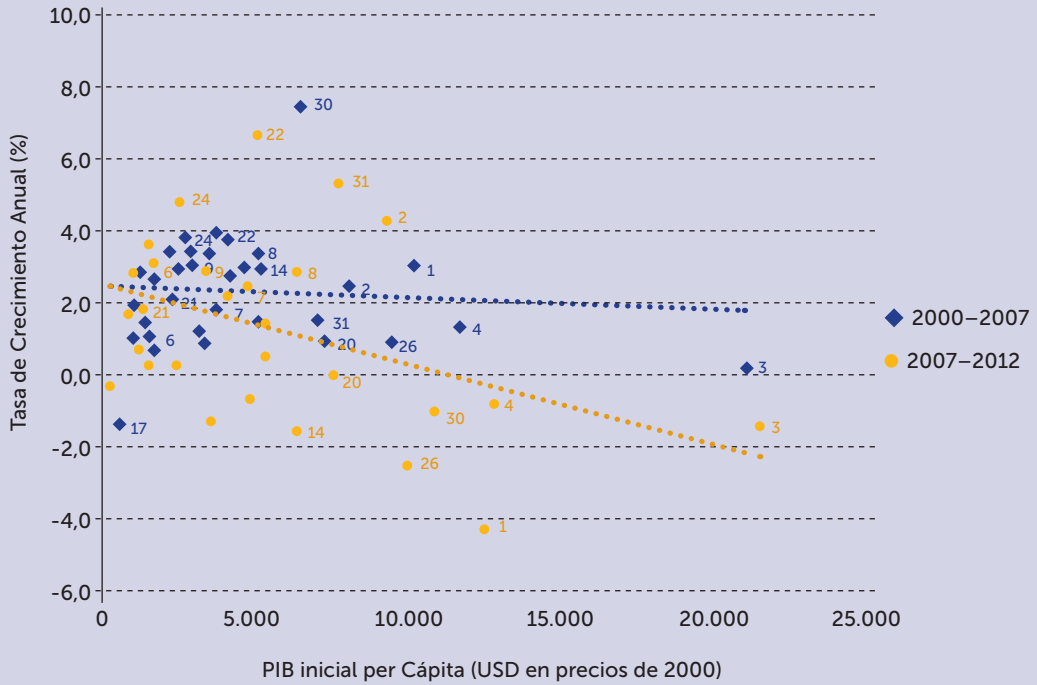
Figura 1.5: Convergencia en la Unión Europea; 2000–2012



Source: Own estimates based on Eurostat

la ATCI y ATP) y definimos los escenarios “más favorable” y “menos favorable” posibles para el futuro de las relaciones UE-ALC. Finalmente, sugerimos unas recomendaciones para los responsables políticos en lo que respecta a la utilización óptima de las oportunidades existentes y emergentes para fortalecer la cooperación entre las dos regiones.

Figura 1.6: Convergencia en América Latina 2000-2012



- |                     |                                |
|---------------------|--------------------------------|
| 1 Antigua y Barbuda | 16 Guyana                      |
| 2 Argentina         | 17 Haití                       |
| 3 Bahamas           | 18 Honduras                    |
| 4 Barbados          | 19 Jamaica                     |
| 5 Belice            | 20 México                      |
| 6 Bolivia           | 21 Nicaragua                   |
| 7 Brasil            | 22 Panamá                      |
| 8 Chile             | 23 Paraguay                    |
| 9 Colombia          | 24 Perú                        |
| 10 Costa Rica       | 25 República Dominicana        |
| 11 Dominica         | 26 San Cristóbal y Nieves      |
| 12 Ecuador          | 27 San Vicente y las Granadina |
| 13 El Salvador      | 28 Santa Lucía                 |
| 14 Grenada          | 29 Surinam                     |
| 15 Guatemala        | 30 Trinidad y Tobago           |
|                     | 31 Uruguay                     |

Source: Own estimates based on World Economic Outlook of IMF

## 2 LA ECONOMÍA DE LAS RELACIONES UE-ALC

En este capítulo desarrollamos el análisis de las relaciones económicas entre la UE y ALC, teniendo especialmente en cuenta sus vínculos a través del comercio, la inversión extranjera directa (IED) y los acuerdos comerciales preferenciales (ACP).

Hasta la década de 1990, las relaciones económicas entre las dos regiones correspondían en gran medida a una división entre el Norte global y el Sur global. Sin embargo, durante la década de 2000, ambos socios experimentaron transformaciones significativas y por lo tanto comenzó a emerger un modelo diferente de relación económica. Por un lado, a través de ampliaciones consecutivas, la UE aumentó su número de miembros de 12 en 1992 a 28 en 2014, lo que contribuyó a una mayor atención a su mercado interno. Por otro lado, ALC aprovechó una demanda internacional favorable de productos básicos, lo que permitió a muchos países de la región mejorar su crecimiento.

Tras la crisis de 2008 y la subsiguiente crisis de la eurozona, el escenario para un acercamiento UE-ALC se volvió mucho más complejo. Hay un creciente consenso entre los académicos que señalan la aparición de un nuevo contexto en las relaciones económicas internacionales. Por un lado, los países desarrollados (incluyendo la UE) han impulsado cambios en sus estrategias externas con el objetivo declarado de mejorar el crecimiento y la productividad. La aparición y continuidad de China como poder económico mundial ha funcionado como un factor decisivo para explicar estos cambios.<sup>6</sup> Más recientemente, y en parte anticipando que un mundo menos próspero podría afectar al comercio de productos básicos, ALC también mostró iniciativas dirigidas a una mejor coordinación regional, tratando de aprovechar los mercados extranjeros tanto del Pacífico como del Atlántico.<sup>7</sup> Estas transformaciones reales o potenciales puede que no pongan necesariamente en peligro la relación UE-ALC siempre que se desarrolle un nuevo enfoque hacia estas relaciones entre las dos regiones. Como la UE ya ha firmado acuerdos de asociación económica con 22 países latinoamericanos de los 33 que forman parte de la CE-LAC, existen unas bases sólidas para dicha plataforma de cooperación.

Identificamos los vínculos UE-Mercosur como la parte pendiente más importante para la consolidación de las relaciones UE-ALC. Dadas las negociaciones actuales de libre comercio entre las dos regiones, evaluamos la fundamentación lógica económica poscrisis y analiza-

mos las perspectivas políticas para el acuerdo UE-Mercosur pendiente de concluir en los próximos años.

## 2.1 LOS DESARROLLOS ECONÓMICOS GLOBALES ANTES Y DESPUÉS DE 2008

Las relaciones políticas y económicas entre la UE y ALC tienen raíces profundas en la historia. La herencia de ALC de instituciones políticas, jurídicas y económicas desde Europa estableció un terreno común entre las dos regiones que permitió un diálogo permanente y despertó el interés mutuo de trabajar juntos. En este sentido, la década de 1990 fue una época de relaciones intensas entre las dos regiones, que culminó con la creación de la asociación estratégica de la UE-ALC en 1999.

En aquel tiempo, ya existían fuerzas importantes que reconfiguraban la economía mundial. La globalización y la tendencia hacia la organización de cadenas de valor mundiales de producción afectaron enormemente al comercio internacional y a la inversión directa. Al mismo tiempo, el mapa del comercio mundial se modificó debido a la aparición de los países asiáticos, especialmente China y la India, como proveedores de cantidades masivas de productos manufacturados por una mano de obra no cualificada con salarios muy bajos.

Al mismo tiempo, tanto la UE como ALC se embarcaron en estrategias internas para estimular el crecimiento en sus economías. La UE lanzó la iniciativa del “Mercado Único” como un mecanismo para ganar competitividad a escala global y lograr unas condiciones económicas equitativas para todos los Estados miembros. Mientras tanto, ALC intentó ambiciosas reformas orientadas al mercado, aunque con resultados distintos según países. El hecho de mejorar la presencia en los mercados mundiales y conseguir productividad empezó a percibirse como un reto importante para los países de ingresos medios y semi-industrializados como México, Brasil o Argentina.

En la década de 1990, la tendencia mundial hacia un regionalismo abierto coexistió con un multilateralismo acentuado, como demostró la transformación del GATT en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Es más, EEUU mostró un interés significativo en aumentar

---

6 En el caso de la UE, se puede encontrar un buen ejemplo de esta tendencia en las nuevas directrices de las relaciones económicas exteriores preparadas por la Comisión Europea en 2010 para contribuir a los objetivos de la Estrategia Europea 2020. En el caso de EEUU, la estrategia de pivote hacia Asia oriental resumida por la Secretaria de Estado H. Clinton en 2011 (el siglo del Pacífico para América) es otro ejemplo. Finalmente, una aceleración de la negociación Transatlántica entre la UE y EEUU después de 2011 también se ajusta a este nuevo escenario.

7 Peña (2014) observa que: “Las tendencias hacia la fragmentación del sistema de comercio internacional, un resultado del posible efecto combinado de la proliferación de mega-acuerdos preferenciales interregionales y el punto muerto de la Ronda de Doha como el ámbito donde fomentar las negociaciones de comercio multilaterales, aumenta la importancia para los países latinoamericanos – y en particular los sudamericanos - de fortalecer un trabajo conjunto en comercio e inversión mutua y la articulación de sus sistemas de producción nacionales”. En este contexto, Chile está promoviendo la iniciativa de incluir a Mercosur, en particular a Brasil, en la ATP, donde México ya se encuentra presente.

**Tabla 2.1: Acuerdos Regionales de Comercio; Países ALC: Acuerdos con la Unión Europea**

Pais	Nombre del acuerdo	Fecha de la firma	Fecha de entrada en vigor	Fin del periodo de implementación
Antigua y Barbuda*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Bahamas*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Barbados*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Belice*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Chile*	UE - Chile	18.11.02	01/02/2003 (G). 01/03/2005 (S)	01.01.13
Colombia*	UE - Colombia y Perú	26.06.12	01.03.13	
Costa Rica*	UE - América Central	29.06.12	01.08.13	
Dominica*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Granada*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Guatemala*	UE - América Central	29.06.12	01.08.13	
Guyana*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Honduras*	UE - América Central	29.06.12	01.08.13	
Jamaica*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
México*	UE - México	08.12.97	01/07/2000 (G). 01/10/2000 (S)	01.01.10
Nicaragua*	UE - América Central	29.06.12	01.08.13	
Panamá*	UE - América Central	29.06.12	01.08.13	
Perú*	UE - Colombia y Perú	26.06.12	01.03.13	
Rep. Dominicana*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
SSan Crist. y Nieves*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Santa Lucía*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33
Surinam*	AAE UE - Estados CARIFORUM	15.10.08	01.11.08	01.01.33

\* Cobertura: Bienes y servicios / Tipo: Acuerdo de libre comercio y acuerdo de integración económica

[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/rta\\_pta\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/rta_pta_s.htm)

Fuente: Propia, basada en OMC

los lazos económicos con América Latina al promover un ambicioso acuerdo preferencial de comercio (el denominado Área de Libre Comercio de las Américas) según la estrategia de añadir nuevos países al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya existente que incluye a Canadá, México y EEUU. Casualmente, la UE también lanzó varias iniciativas dirigidas a mejorar los vínculos económicos y políticos con América Latina, como la ya mencionada asociación estratégica de 1999.

En ese momento, la estrategia europea hacia ALC se organizaba según la idea de “interregionalismo”. Según esta estrategia, la UE aprobó programas regionales periódicamente para toda la región ALC. La creación de Mercosur como unión aduanera en 1991 parecía proporcionar un socio natural para tal estrategia. Sin embargo, la eficacia de este enfoque aplicado a la mezcla heterogénea de países latinoamericanos ha generado serias dudas (Gratius, 2013). En realidad, los acuerdos económicos que se alcanzaron entre las dos regiones sólo adoptaron la forma de acuerdos bilaterales con países individuales (como México, Chile, Perú y Colombia) o acuerdos entre la UE y pequeños grupos de países (como en el caso de América Central o Cariforum). Para un resumen de estas iniciativas, ver Tabla 2.8.

A lo largo de la década de 1990, las relaciones UE-ALC se intensificaron gracias a los flujos de IED que venían de la UE y debido a la posición de Europa como uno de los principales socios comerciales de ALC. Los vínculos entre las dos regiones correspondían a la idea de una división Norte-Sur, en la que la UE tenía un papel importante facilitando el desarrollo de ALC. Sin embargo, a pesar de la aparente convergencia de intereses económicos entre la UE y ALC, su relación se complicó por una serie de transformaciones internas e internacionales durante la siguiente década. En el caso de la UE, el proceso de ampliación alteró las relaciones UE-ALC al añadir nuevos agentes con nuevos intereses, y al debilitar la posición de la coalición intraeuropea de partidarios de estas relaciones. Por la parte latinoamericana, distintos resultados económicos y políticos de anteriores reformas orientadas al mercado, condujeron a una divergencia de orientación política entre los países: algunos apegados al modelo orientado al mercado y otros introduciendo modificaciones o incluso reversiones en sus caminos de desarrollo. Al mismo tiempo, la influencia económica de China en la región aumentó sustancialmente, especialmente dada su demanda de productos básicos latinoamericanos.

Antes de la crisis financiera mundial de 2008, la UE, ALC, EEUU y China, estaban experimentando unas altas tasas de crecimiento del PIB, con el comercio internacional y la inversión como canales principales de propagación del crecimiento. Tras la crisis de 2008, China continuó liderando la recuperación internacional, lo que fue particularmente importante para ALC dado que la continuidad de los elevados precios de los productos básicos propició que muchos de los países de la región mantuvieran altas tasas de crecimiento y evitasen las consecuencias negativas de la crisis. Sin embargo, en 2013, China lanzó una nueva estrategia de desarrollo según la cual su papel como motor de crecimiento internacional podría restringirse, mientras que el énfasis recaería en el consumo interno. Esta transición continua se puede ver como un indicador de unas tasas más bajas de crecimiento en el mundo en un futuro cercano.

**Tabla 2.2: Tendencias en las IMPORTACIONES de América Latina y Caribe; Orígenes seleccionados; En % del total de importaciones; 2001–2012**

Países Seleccionados	China		Estados Unidos		Eurozona		Otros orígenes	
	2001-2003	2010-2012	2001-2003	2010-2012	2001-2003	2010-2012	2001-2003	2010-2012
América Latina y Caribe	3,9	14,2	44,5	29,8	14,9	13,4	36,7	42,5
Argentina	4,7	14,1	18,3	11,2	22,3	16,9	54,6	57,8
Brasil	3,4	14,7	21,9	14,9	27,8	21,0	46,9	49,4
Chile	7,3	17,3	16,5	20,0	18,7	13,6	57,5	49,2
Colombia	4,3	15,0	32,1	25,1	16,1	13,4	47,5	46,5
México	3,9	15,1	64,4	49,4	10,3	10,9	21,5	24,6
Perú	6,2	17,4	20,3	19,4	13,9	11,1	59,6	52,1

**Tabla 2.2: Tendencias en las EXPORTACIONES de América Latina y Caribe; Destinos seleccionados; En % del total de exportaciones; 2001–2012**

Selected Countries	China		Estados Unidos		Eurozona		Otros orígenes	
	2001-2003	2010-2012	2001-2003	2010-2012	2001-2003	2010-2012	2001-2003	2010-2012
América Latina y Caribe	2,1	8,2	55,8	37,3	12,9	12,2	29,1	42,3
Argentina	5,6	7,4	11,0	5,2	19,5	16,0	63,9	71,4
Brasil	4,5	16,6	24,5	10,3	26,1	20,9	44,8	52,2
Chile	7,2	23,5	18,7	11,1	24,6	16,8	49,5	48,6
Colombia	0,3	4,7	45,1	39,5	14,2	14,4	40,3	41,4
México	0,4	1,6	86,6	78,8	3,6	5,4	9,4	14,2
Perú	7,2	15,9	25,9	14,7	27,0	17,7	39,9	51,6

*Nota:<sup>1)</sup> Datos para la Eurozona según DOTS-FMI: Austria; Bélgica; Luxemburgo; Chipre; Estonia; Finlandia; Francia; Alemania; Grecia; Irlanda; Italia; Malta; los Países Bajos; Portugal; República Eslovaca; Eslovenia; España.*

Fuente: Propia, basada en TradeMap-Intracen

Desde la perspectiva de las relaciones UE-ALC, el contexto económico internacional se caracteriza actualmente por una tasa de crecimiento moderada, en comparación con la situación anterior a la crisis. Según el informe anual del BID (BID, 2014), se espera que la región de América Latina y Caribe crezca a niveles cercanos a su crecimiento potencial total de alrededor del 3% en 2014. México, América Central y el Caribe pueden beneficiarse de un escenario de mayor crecimiento en los Estados Unidos y un menor crecimiento en China, mientras que Sudamérica puede afrontar un menor crecimiento como resultado de estos desarrollos. El ritmo un poco más lento de crecimiento en Europa comparado con EEUU, según las predicciones del FMI, plantea dudas sobre el atractivo de la UE para ALC en un futuro próximo. Sin embargo, como explicaremos en la siguiente sección, ya existen muchas razones para el acercamiento UE-ALC. La cuestión es si la crisis ha generado la aparición de un fundamento lógico político suficientemente fuerte que favorezca tal acercamiento.



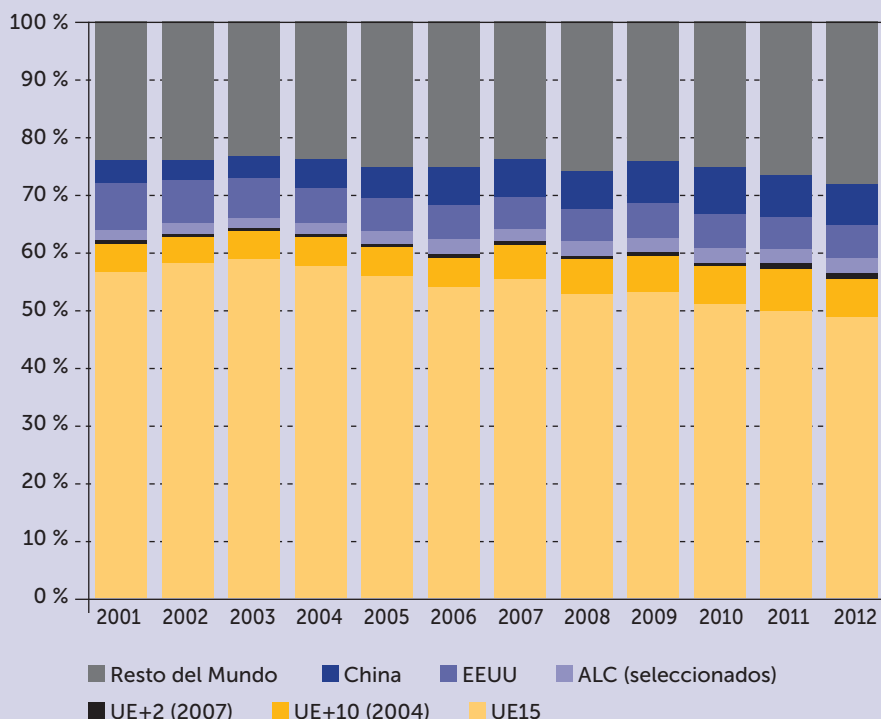
## 2.2 LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE LA UE-ALC ANTES Y DESPUÉS DE 2008

El comercio, la inversión extranjera directa (IED) y los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) constituyen los canales más importantes de relaciones económicas entre la UE y ALC. Más adelante analizamos los efectos de la crisis de 2008 en cada uno de estos canales.

### (a) Apertura comercial y complementariedad

El inicio de la asociación estratégica birregional UE-ALC en 1999 creó nuevas expectativas en los países Latinoamericanos y Caribeños en lo que respecta a una posible intensificación de las relaciones económicas con Europa. Sin embargo, la década de 2000 confirmó la aparición de China como la “fábrica del mundo”. La importancia de China como socio comercial de América Latina evolucionó de un 3,9% del total de importaciones de ALC a principios de la década de 2000 hasta un 14,2 % en 2010-12. Dentro del grupo de los grandes países seleccionados de ALC (que se muestran en la Tabla 2.1) hemos observado un aumento de la cuota de China como proveedor de importaciones de un 4,1% a un 15,1% durante este periodo. Claramente,

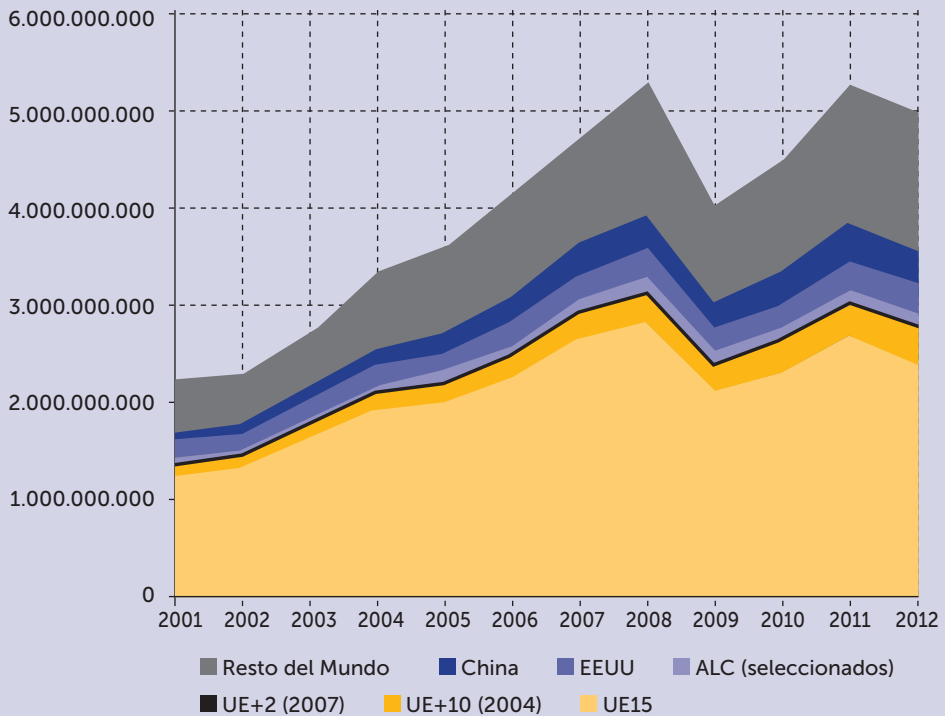
Figura 2.1: UE 15: Composición de las importaciones / Cuota por origen / % del total



Nota: Hay 28 miembros de la UE. Aquí, la UE15 corresponde a comercio intra-UE, UE+10 son exportaciones de la UE15 de los países de Europa central y oriental que accedieron a la UE en 2004 y UE+2 son importaciones de UE15 de Bulgaria y Rumania que accedieron a la UE en 2007. Croacia entró en la UE en 2013.

Fuente: Propia, basada en el Eurostat y laUNCTAD

**Figura 2.2: UE 15: Total de importaciones (bienes) / Por región de origen /  
En 1.000 millones de USD**



*Nota: Hay 28 miembros de la UE. Aquí, la UE15 corresponde a comercio intra-UE, UE+10 son exportaciones de la UE15 de los países de Europa central y oriental que accedieron a la UE en 2004 y UE+2 son importaciones de UE15 de Bulgaria y Rumania que accedieron a la UE en 2007. Croacia entró en la UE en 2013.*

Fuente: Propia, basada en Eurostat y UNCTAD

este aumento estaba presente entre todos los países desarrollados. En este proceso, Estados Unidos fue el origen más desplazado, en particular en el caso de México. Resulta interesante que la UE sólo fue ligeramente desplazada, pasando del 14,9% al 13,4% del total de importaciones de ALC.

En el caso de las exportaciones latinoamericanas (ver también Tabla 2.1), China se convirtió en un importante objetivo, evolucionando desde un 2,1% del total de las exportaciones de ALC a principios de la década de 2000 hasta un 8,2 % en 2010-12. En el grupo de los grandes países seleccionados, Chile fue el país que presentó un mayor aumento en la cuota de exportaciones a China, de un 7,2% a un 23,5% durante el periodo analizado. China también se convirtió en un objetivo destacado para Brasil y Perú. A su vez, en el caso de las exportaciones de México, la importancia de China pasó de un 0,4% a simplemente un 1,6% (lo que contrasta con la cuota del 15% de China en importaciones mexicanas) ya que EEUU mantuvo la posición de objetivo principal de las exportaciones mexicanas. Sin embargo, en general, EEUU redujo su importancia como mercado para las exportaciones de ALC de un 56% a un

37,3% durante el periodo analizado con una tendencia generalizada entre los países más grandes de la región. Merece la pena prestar atención al hecho de que, al mismo tiempo, China también se convirtió en el principal socio de comercio con EEUU. En contraposición, la UE mantuvo su cuota como objetivo de las exportaciones de ALC, pasando de un 12,9% a un 12,2% para toda ALC entre 2001 y 2012, aunque esta evolución varió mucho entre los países latinoamericanos.

El cambio geoeconómico suscitado por la aparición de China como un comerciante mundial competitivo se vio reforzado por el compromiso del país a actuar según las normas de comercio multilaterales mediante su adhesión a la OMC en diciembre de 2001. En el caso de la UE, China aumentó su papel de proveedor de comercio, desplazando a otros países, en particular a EEUU (ver Figuras 2.1 y 2.2).

Aparte del “factor chino”, un importante cambio estructural de las relaciones económicas UE-ALC derivó de la ampliación de la UE. Desde el punto de vista de ALC, la UE15 servía tradicionalmente no sólo como principal importador de comida, metales y otros productos básicos, sino también como un importante mercado de productos semi-industrializados. La expansión de las importaciones de la UE en la década de 2000 se caracterizó por una reducción del comercio interno de un 57% a un 49% en el caso de la UE15. Parte de esta reducción en el comercio interno de la UE15 se debió al efecto de la “creación de comercio” que siguió a la ampliación de 2004.<sup>8</sup> Sin embargo, ALC sólo consiguió un pequeño beneficio del crecimiento de importaciones de la UE15 al aumentar la cuota de un 1,9% en 2001 a un 2,74% en 2012. La mayoría de las oportunidades de comercio fueron acaparadas por China y otras economías asiáticas en desarrollo.

A principios de la década de 2000, las expectativas de un rápido progreso en las relaciones económicas UE-ALC eran positivas y elevadas en ambos lados. Mientras que la UE representaba un importante mercado para la mayoría de ALC, estos últimos eran sólo un pequeño mercado para las importaciones y exportaciones de la UE, sin embargo, una creciente apertura económica de ambas regiones y el hecho de que tradicionalmente mostrasen grandes complementariedades en comercio permitió que prevaleciese una sensación de optimismo.

---

<sup>8</sup> La entrada de los países de Europa central y oriental (PECO) en la UE en 2004 vino precedida de intensos esfuerzos para integrarlos en la economía europea. Los pasos importantes de este proceso fueron: 1) la liberalización gradual del comercio entre la UE y PECO, como se establece en los Acuerdos Europeos (AE) y 2) la promoción de la integración del comercio entre los PECO. Las disposiciones comerciales de los Acuerdos Europeos crearon un área de libre comercio que incluía a la UE y PECO desde el 1 de enero del 2001. La mayoría de las mercancías se comercializarían sin aranceles y restricciones cuantitativas, y los estándares técnicos de los PECO se adaptaron a los estándares de la UE. Sin embargo, los productos agrícolas no se comercializaron libremente y se aplicaban las normas de origen. Cuando la UE se amplió el 1 de mayo de 2004, los nuevos estados miembros introdujeron los aranceles externos de la UE y los productos agrícolas fueron entonces comercializados sin aranceles. Para más información sobre este proceso y sus consecuencias en el comercio, ver Wilhelmsson et al. (2006).

Las Tablas 2.3 y 2.4 muestran una medida muy sencilla de **apertura en el comercio de mercancías** por país en la UE y ALC. Este indicador se corresponde a la media de importaciones y exportaciones sobre el PIB. En el caso de Europa, la media de coeficiente para el periodo 2007-12 alcanza el 34,1% para la UE28. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los nuevos entrantes están relativamente más abiertos que los países que pertenecen a la UE15. La tendencia en la evolución de la apertura de la UE15 sugiere que en la década de 2000 la región se comprometió a una integración internacional más profunda a través del comercio. En cambio, la región ALC muestra un panorama de economías relativamente cerradas, en particular en el caso de Mercosur. Este hecho se debe a la prevalencia del proteccionismo comercial como una característica habitual que deriva de la estrategia de desarrollo de sustituir las importaciones que se implementó durante la década de 1960 y 1970 en la mayoría de los países de ALC. Durante la década de 1980 y 1990, varios países de la región (p. ej., Chile, México) decidieron abrir significativamente sus economías. Los otros permanecieron reacios a hacer lo mismo para no poner en peligro su desarrollo de producción en vista de los nuevos competidores de Asia. Además, en Sudamérica, la crisis de 2008 reforzó el status quo en lo que respecta a la integración internacional a través del comercio. Este es el motivo por el que en el caso de Mercosur-4, el índice de apertura descendió de un 13% a un 11,6% de media antes y después de la crisis. En contraste, países como Chile, Colombia, Perú, México y Bolivia así como América Central en conjunto, mostraron una trayectoria consistente hacia una mayor apertura económica.

Aparte de los cambios de apertura comercial, lo más llamativo acerca de las relaciones económicas entre la UE y ALC es una elevada **complementariedad de su comercio** que mostramos más adelante al calcular el índice Michaely<sup>9</sup> para las dos regiones (ver tablas 2.5 y 2.6). Para este ejercicio colocamos a los países ALC en distintos subgrupos. Primero, consideramos el caso de Mercosur-4. Luego seguimos la clasificación que presentó el BID (2011) que distingue entre el “grupo brasileño” y el “grupo mexicano”. Los miembros del grupo brasileño comparten un conjunto particular de características estructurales con Brasil, tales como ser exportadores netos de productos básicos, tener una exposición comercial internacional relativamente alta en bienes y servicios con los mercados emergentes y una baja dependencia de las remesas de los países industrializados. En el caso del grupo mexicano, sus miembros comparten unos lazos

<sup>9</sup> Michaely desarrolló los índices de complementariedad como una prueba preliminar para la viabilidad de la integración económica en América Latina. Para una descripción detallada, ver Rajapatirana (1994). El índice de complementariedad de las importaciones de un país j con las exportaciones de un país k se pueden definir como:  $S_{mjxk} = 1 - ((\text{SUM}(I_{mij} - x_{ik}) / 2)$  donde  $S_{mjxk}$  es el índice de complementariedad de importaciones del país j con las exportaciones del país k,  $m_{ij}$  es la cuota de productos básicos i en importaciones totales del país j, y  $x_{ik}$  es la cuota de productos básicos i en las exportaciones totales del país k. Este índice oscila entre cero y cien. Cero significa que los flujos de comercio no son complementarios (lo que implica flujos de comercio muy distintos), mientras que un índice de 100 significa que los flujos de comercio encajan completamente (lo que implica una perfecta complementariedad o flujos idénticos). De forma similar, para evaluar la complementariedad de las exportaciones del país j con las importaciones del país k, la complementariedad se puede definir como:  $S_{xjmk} = 1 - \text{SUM}((I_{xij} - m_{ik}) / 2)$  donde  $S_{xjmk}$  es el índice de complementariedad de las exportaciones del país j con las importaciones del país k,  $x_{ij}$  es la cuota de productos básicos i en las exportaciones totales del país j y  $m_{ik}$  es la cuota de productos básicos i en las importaciones totales del país k.

**Tabla 2.3: Coeficiente de apertura <sup>1)</sup>; Periodos seleccionados; % del PIB**

Países/regiones/ bloques	1980-89	1990-99	2000-03	2004-06	2007-12
Unión Europea 15	22,8	22,1	29,2	30,6	32,8
Alemania	26,9	21,3	27,8	32,0	35,5
Bélgica - Luxemburgo	58,0	57,8	77,1	83,2	83,6
Francia	18,1	19,0	23,5	22,7	22,6
Italia	17,5	17,1	20,8	21,5	23,1
Países Bajos	44,5	46,0	54,5	60,2	70,3
Dinamarca	26,6	26,4	30,2	31,1	30,8
Irlanda	46,4	53,6	58,1	43,1	41,0
Reino Unido	20,6	20,1	20,1	19,8	21,5
Grecia	14,9	14,6	16,0	15,3	16,6
España	13,9	16,6	21,8	21,4	21,7
Portugal	24,1	24,2	25,7	26,6	28,7
Austria	26,0	27,5	37,6	41,4	42,2
Finlandia	23,9	25,0	30,4	32,2	30,9
Suecia	25,7	25,9	30,5	32,7	33,5
Unión Europea 25				31,5	34,1
Chipre				22,0	21,5
Eslovaquia				71,7	77,3
Eslovenia				55,5	64,5
Estonia				64,2	64,0
Hungría				61,3	72,1
Letonia				42,8	44,2
Lituania				51,9	60,2
Malta				52,2	53,3
Polonia				32,9	36,4
República Checa				61,3	66,7
Unión Europea 27					34,1
Bulgaria					53,1
Rumanía					34,0
Unión Europea 28					34,1
Croacia					29,2

<sup>1)</sup> Media de exportaciones e importaciones / PIB en porcentaje

Fuente: Propia, basada en OMC y WEO-FMI

comerciales mucho más estrechos, tanto en bienes como en servicios, con países industrializados (en particular EEUU); también son mayoritariamente importadores netos de productos básicos y tienen una alta dependencia de las remesas de los países industrializados. Finalmente, también analizamos un grupo de todos los países latinoamericanos (excluyendo a la región caribeña).

**Tabla 2.4: Coeficiente de apertura <sup>1)</sup>; Periodos seleccionados; % del PIB**

Países/regiones/ bloques	1980-89	1990-99	2000-03	2004-06	2007-12
ALC	11,6	12,6	18,0	20,6	19,2
Mercosur 4 Socios	8,6	7,3	11,0	13,0	11,6
Argentina	6,1	7,5	13,1	18,9	17,5
Brasil	10,5	6,9	10,4	11,4	10,1
Paraguay	10,7	19,5	29,2	38,3	39,1
Uruguay	14,3	12,8	14,3	21,8	21,2
Mercosur 6 Socios	9,3	8,3	12,3	14,9	13,4
Chile	19,3	21,9	25,3	30,1	31,3
Bolivia	17,8	17,7	19,0	26,8	31,9
Mercosur 7 Socios	10,6	9,2	13,2	16,2	14,2
Venezuela	19,3	22,0	20,7	26,5	20,6
Otros ALC	13,2	17,8	22,6	25,3	27,0
Antigua y Barbuda	38,3	31,8	28,0	29,6	26,2
Bahamas	78,4	22,1	17,6	18,9	23,4
Barbados	30,6	21,6	21,7	25,0	24,7
Belice	57,4	37,1	39,9	36,4	38,4
Colombia	8,5	10,9	13,0	14,7	15,5
Costa Rica	29,9	32,8	37,5	41,7	35,8
Dominica	39,7	32,9	26,9	27,4	27,6
Ecuador	14,1	18,1	20,9	24,3	28,2
El Salvador	29,5	23,8	29,2	30,2	31,4
Grenada	30,4	23,7	24,8	23,6	23,2
Guatemala	16,5	19,4	25,1	29,7	27,6
Guyana	51,2	51,8	46,4	50,5	53,0
Haití	19,1	20,5	20,3	22,9	23,3
Honduras	20,1	37,0	51,2	58,7	52,4
Jamaica	38,5	29,6	25,0	28,7	30,3
México	11,4	18,3	23,3	25,7	28,8
Nicaragua	23,1	25,6	22,9	27,7	35,3
Panamá	16,9	18,7	16,4	41,6	54,4
Perú	11,2	11,4	13,6	18,8	22,1
República Dominicana	20,5	29,8	30,3	27,4	22,8
San Cristóbal y Nieves	42,1	28,3	25,7	22,7	22,2
San Vicente y las Granadinas	49,6	34,8	25,2	25,3	28,2
Santa Lucía	46,9	34,0	26,3	30,1	32,4
Surinam	29,0	29,0	38,2	43,6	42,1
Trinidad y Tobago	34,9	36,8	43,2	49,3	46,4

<sup>1)</sup> Media de exportaciones más importaciones / PIB en porcentaje

Fuente: Propia, basada en OMC y WEO-FMI

**Tabla 2.5: Índice de complementariedad para importaciones y exportaciones; Índice de Michaely**

Exportadores	Importadores			
	UE15		UE28	
	2005-2006	2011-2012	2005-2006	2011-2012
Mercosur	62,0	55,5	61,9	55,4
Grupo brasileño <sup>1)</sup>	53,6	53,4	53,4	52,7
Grupo mexicano <sup>2)</sup>	75,0	74,0	74,9	74,5
América Latina (excl. Caribe)	73,0	71,7	73,1	70,9

<sup>1)</sup> Brasil; Argentina; Bolivia; Chile; Colombia; Ecuador; Paraguay; Perú; Trinidad y Tobago; Uruguay; Venezuela.

<sup>2)</sup> México; las Bahamas; Barbados; Belice; Costa Rica; República Dominicana; El Salvador; Guatemala; Guayana; Honduras; Jamaica; Nicaragua; Panamá; Surinam.

Fuente: Propia, basada en Trade Map

**Tabla 2.6: Índice de compatibilidad para importaciones y exportaciones; Índice de Michaely**

Importadores	Exportadores			
	UE15		UE28	
	2005-2006	2011-2012	2005-2006	2011-2012
Mercosur	76,3	76,7	76,3	77,8
Grupo brasileño <sup>1)</sup>	81,2	80,6	81,5	81,7
Grupo mexicano <sup>2)</sup>	80,6	77,9	81,3	79,1
América Latina (excl. Caribe)	81,8	80,9	82,3	82,0

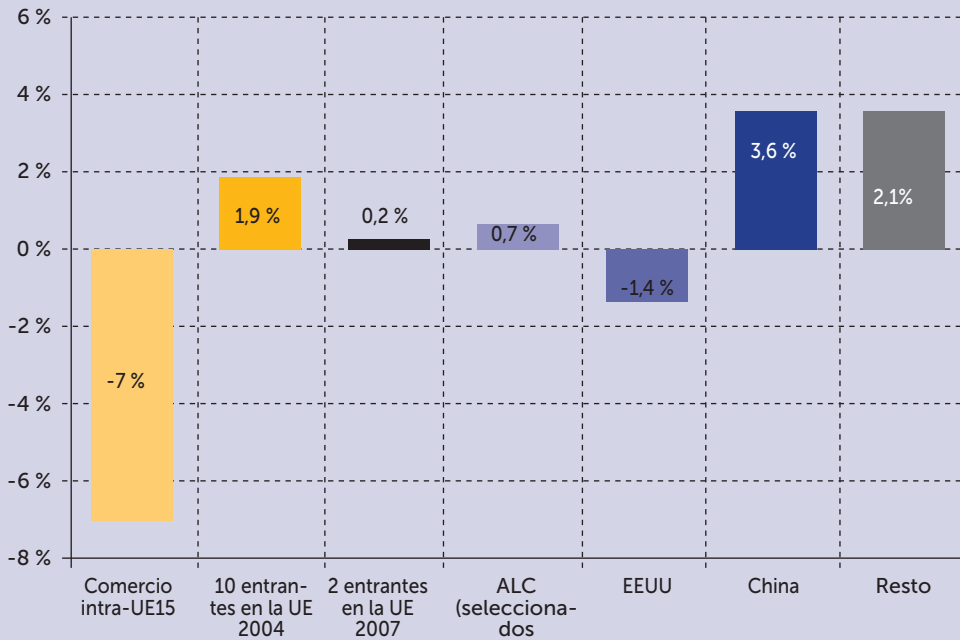
<sup>1)</sup> Brasil; Argentina; Bolivia; Chile; Colombia; Ecuador; Paraguay; Perú; Trinidad y Tobago; Uruguay; Venezuela.

<sup>2)</sup> México; las Bahamas; Barbados; Belice; Costa Rica; República Dominicana; El Salvador; Guatemala; Guayana; Honduras; Jamaica; Nicaragua; Panamá; Surinam.

Fuente: Propia, basada en Trade Map

Estos índices indican un aumento previo de las oportunidades de comercio y, en esencia, la demanda de modelos entre los grupos seleccionados de países de ALC (Mercosur, el grupo brasileño, el grupo mexicano, ALC excluyendo al Caribe) en comparación con la UE15 y UE28, tanto antes como después de la crisis de 2008. Los modelos de comercio por país y los indicadores de complementariedad bilaterales tienden a mantenerse estables durante periodos cortos de tiempo a menos que un cambio repentino en la estructura productiva de un socio introduzca una alteración en sus ventajas comerciales (por ejemplo, el hallazgo de petróleo o una ampliación de territorio). Así, nuestro ejercicio se diseñó para revisar este tipo de perturbaciones en el modelo comercial entre las dos regiones y consecuentemente, verificar su complementariedad comercial.

**Figura 2.3: UE 15: Importaciones – Cambio de la composición por socios**  
**Media 2009–2012 / Media 2001–2004 Diferencias en puntos porcentuales**



Fuente: Propia, basada en Intracen, UNCTAD

Las tablas anteriores muestran que la complementariedad comercial entre la UE y ALC es muy elevada, ya que todos los indicadores están por encima de 50. En general, la complementariedad comercial es superior para las exportaciones de la UE y las importaciones de ALC, más que para las exportaciones de ALC y las importaciones de la UE. Esto significa que las necesidades de importación de la UE son de alguna manera diferentes al suministro ofrecido por ALC y deben ser cubiertas por otros socios comerciales. El grupo mexicano es más complementario que el brasileño como exportador a la UE, indistintamente de si hablamos de la UE15 o de la UE28. Resulta aún más interesante que **ninguno de los procesos de ampliación de la UE ni la crisis de 2008 parecen haber introducido cambios notables en la complementariedad comercial entre las dos regiones**. La UE y ALC son muy complementarios en sus flujos comerciales, lo que contempla elevados beneficios potenciales al aumentar el libre comercio entre ellos. Sin embargo, mientras que la apertura y la complementariedad indican razones para una cooperación económica más estrecha entre la UE y ALC, también merece la pena analizar en qué debería consistir esta cooperación. Con este propósito, analizamos el impacto de la crisis de 2008 en las importaciones de la UE15 por grupo de productos. Nuestro objetivo es identificar cuáles son los **capítulos comerciales** en los que ALC ha ido aumentando su participación y cuáles son los flujos de comercio en los que ALC ha sido desplazada por otros competidores.

La Figura 2.3 muestra los cambios en la participación de cada uno de los socios seleccionados en las importaciones de la UE en dos subperiodos: antes y después de la crisis. Muestra



que China ha sido el país con el mayor aumento de la cuota de las importaciones de la UE15, mientras que EEUU es el que ha visto un mayor desplazamiento comercial. Los países de ALC mostraron un modesto crecimiento en su participación en las importaciones de la UE15. De forma más importante, cuando dividimos estos cambios comerciales por principales capítulos comerciales, podemos distinguir dos modelos diferentes. Por un lado, existe un pequeño grupo de productos (22 de los 97 capítulos del Sistema Armonizado) en cuyo caso la UE15 aumentó su cuota, aumentando su comercio regional interno y restringiendo el espacio para los competidores externos. Por otro lado, hay una larga lista de productos en cuyo caso la UE15 disminuyó su cuota de comercio regional interno permitiendo la entrada a nuevos socios. El caso anterior puede explicarse por un aumento de la productividad de los miembros de la UE15 o por una implementación de algún tipo de barreras comerciales defensivas. Mientras tanto, este último caso puede explicarse por la creación o desvío de comercio resultante de la ampliación de la UE o por una mayor competitividad de los países del resto del mundo.

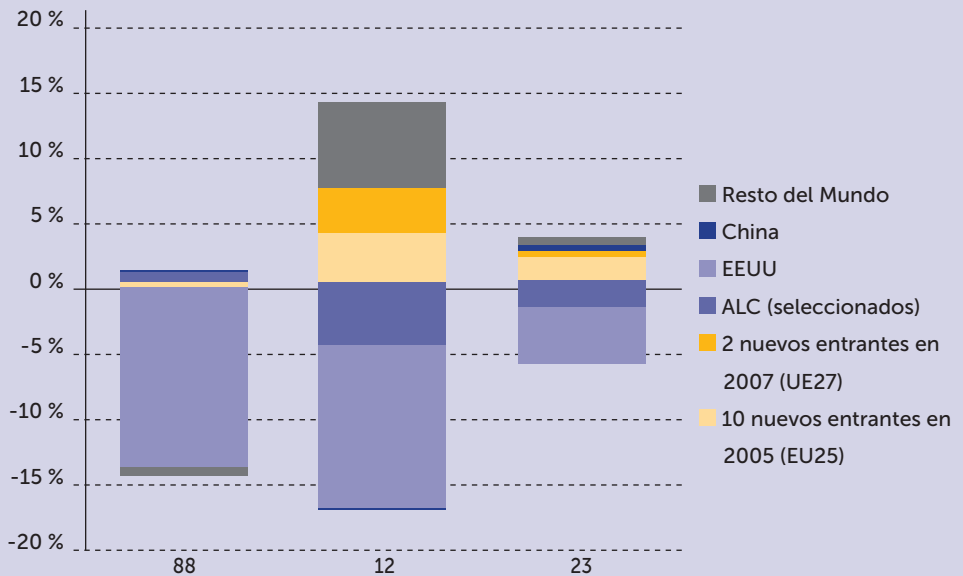
En general, los países ALC no han jugado un papel central como región desplazada en las importaciones de la UE15. En cambio, han ganado en participación como media, especialmente en áreas seleccionadas. Las Figuras 2.4 – 2.7 muestran los capítulos comerciales en los que los cambios han sido los más relevantes para los países ALC.

La Figura 2.4 representa un caso interesante donde la intensificación del comercio dentro de la UE15 desplazó no sólo a los proveedores de productos agrícolas de EEUU sino también de ALC (principalmente productos de semillas oleaginosas y derivados) extendiendo el efecto a los nuevos entrantes de la UE que incrementaron su abastecimiento a la UE15. Resulta interesante que en un capítulo tecnológicamente avanzado como son las aeronaves, el desplazamiento de EEUU se correspondió con un pequeño aumento en la participación de ALC. En conjunto, la figura ilustra **una cuestión recurrente de proteccionismo agrícola en la UE** que ha constituido tradicionalmente el principal obstáculo en las negociaciones comerciales entre Mercosur y la UE. Al mismo tiempo, este caso permite un moderado optimismo en términos de nuevas oportunidades de actividades de producción que se abran para ALC como proveedor de mercancías a la UE.

La Figura 2.5 muestra dos productos en los que China fue el país que sufrió un mayor desplazamiento favoreciendo un aumento del comercio regional interno de la UE15. En el caso de ALC, a pesar del aumento del comercio interior de la región UE15, la participación de ALC aumentó en el área de estaño y derivados pero descendió en plomo y derivados. Vale la pena señalar que la intensificación del comercio regional interno de la UE15 es el peor escenario para la inserción de ALC en el mercado europeo, y sin embargo en algunos casos, ALC fue capaz de mejorar su participación (lo más probable debido a los efectos del comercio intra-industrial).

A su vez, la Figura 2.6 muestra los casos en los que ALC fue el principal beneficiario de la reducción del comercio regional interno de la UE15 favoreciendo a otras fuentes. Tres de los capítulos de producto en los que ALC consiguió aumentar su participación fueron el azúcar, fru-

Figura 2.4: UE 15 Importaciones- Caso a. Capítulos de comercio con mayor participación del comercio interno. / Principales orígenes desplazados: EEUU y ALC / Media 2009–2012 / 2001–2004



Nota:

88. Aeronaves, naves espaciales y sus manufacturas

12. Aceite de semilla, pseudofruto, grano, semilla, fruta, etc.

23. Residuos, residuos de la industria alimentaria, forraje para animales

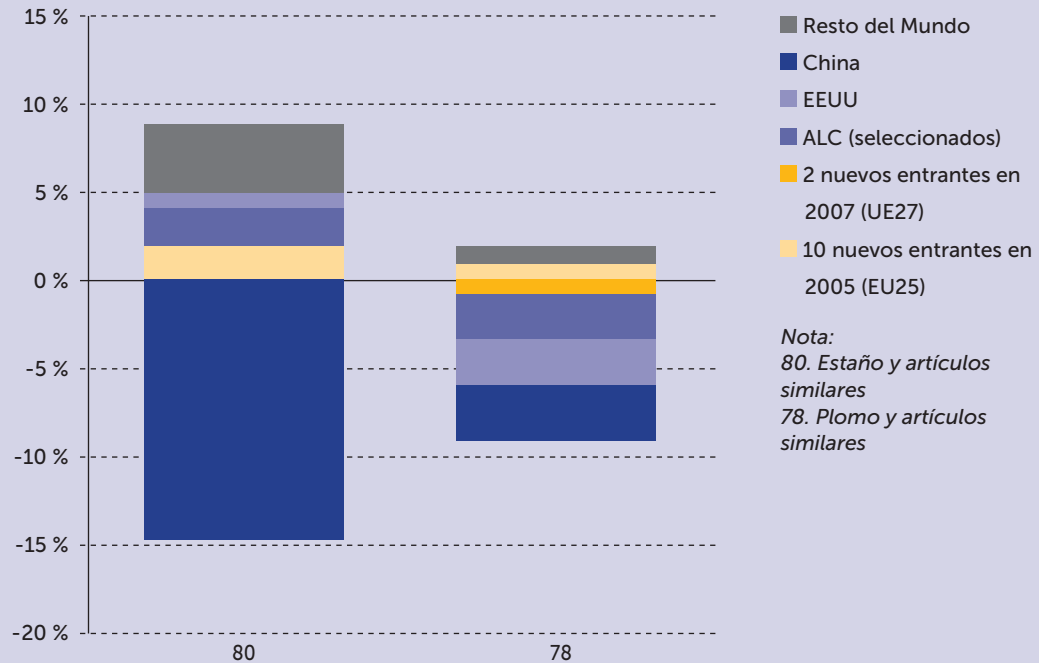
Elaboración propia (Fuente: UNCTAD)

tas y hortalizas, y sus preparados alimenticios, principalmente procedentes de América Central y el Caribe. Los otros dos son metales y sustancias químicas, lo que muestra la **importancia de los productos básicos industriales en el comercio UE-ALC**.

En lo que respecta a la competencia entre los nuevos entrantes de la UE (2004 y 2007) y ALC, resulta que ALC resultó desplazada sólo en unos pocos casos (p. ej., el cobre) y fue capaz de ganar participación en otros varios (p. ej., preparados de carne, pescado y marisco, así como hortalizas comestibles y ciertas raíces y tubérculos). **Al mismo tiempo, en muchos de los productos suministrados por los nuevos países entrantes de la UE, los países de ALC también podían haber sido proveedores competitivos, si se hubiese firmado un acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur** (ver Figura 2.7).

Finalmente, el aumento de China en cuota de importación ocurrió en 36 de los 99 capítulos de comercio, que consistían principalmente en productos de consumo final (p. ej., textiles, calzado, juguetes, muebles, y productos eléctricos). Esta es la misma variedad de productos que compete con los productores de los mercados ALC en su propio mercado, lo que indica la baja probabilidad de ganancias en el caso de un acuerdo de libre comercio UE-ALC.

**Figura 2.5: UE 15 Importaciones: Caso a. Capítulos de comercio con mayor participación de comercio interno / Principal origen desplazado: China / Media 2009–2012/ Media 2001–2004**



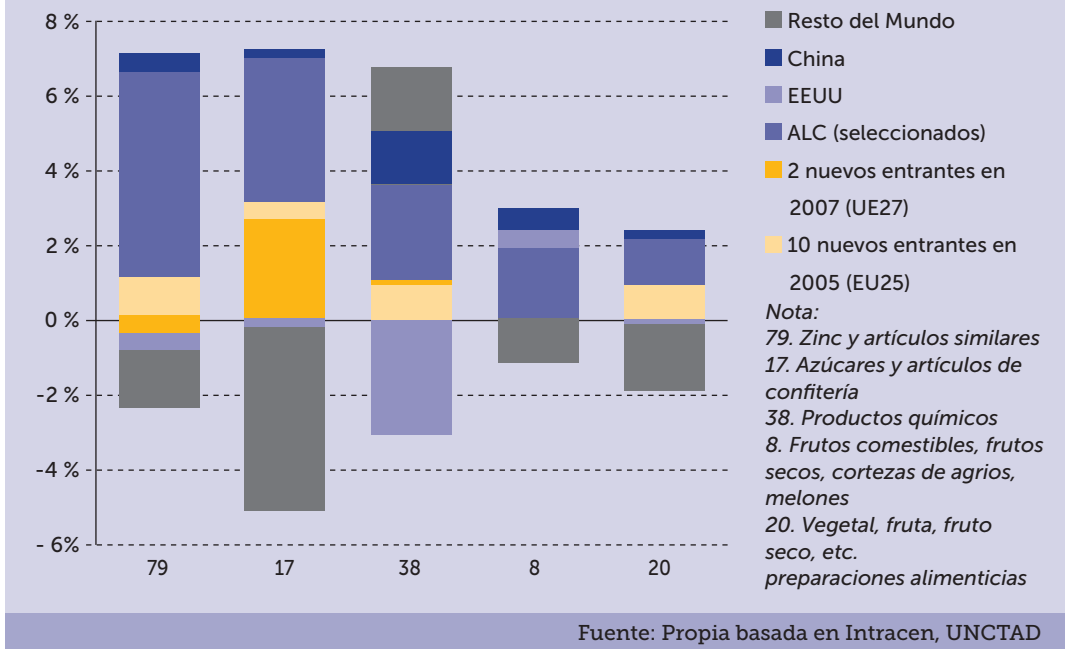
Fuente: Propia basada en Intracen, UNCTAD

*(b) Inversiones Extranjeras Directas*

Los participantes más importantes de la Inversión Extranjera Directa (IED) han sido tradicionalmente empresas transnacionales (ETN). Sin embargo, otros dos tipos de participantes aumentaron su cuota en este proceso durante la última década: los fondos de capital inversión y los fondos soberanos. Estos segundos centran su interés como inversores directos en los sectores financiero y servicios a través de fusiones y adquisiciones, situadas principalmente en las economías desarrolladas. Las IED constituyen un vehículo financiero para la inversión que requiere una profunda implicación por parte del inversor. Las IED confirman una relación más estrecha entre la empresa extranjera y el área local. Esto implica un riesgo mayor debido a la menor liquidez de este tipo de transacciones. Esta situación ayuda a explicar por qué es también más difícil atraer IED en comparación con otros tipos de financiación, ya que se necesitan condiciones que garanticen una seguridad jurídica.

La expansión de los flujos de IED en los últimos 20 años se puede explicar por una tendencia global hacia una mayor integración económica y especialmente por la determinación de los países en desarrollo de continuar con las reformas políticas y económicas. Desde Asia a América Latina, el crecimiento, la desregularización económica, los programas de privatización y la

**Figura 2.6: UE 15- Importaciones. Caso b. Capítulos de comercio con menor participación de comercio interno / Principal origen de aumento de importación: ALC / Media 2009–2012 / 2001–2004**



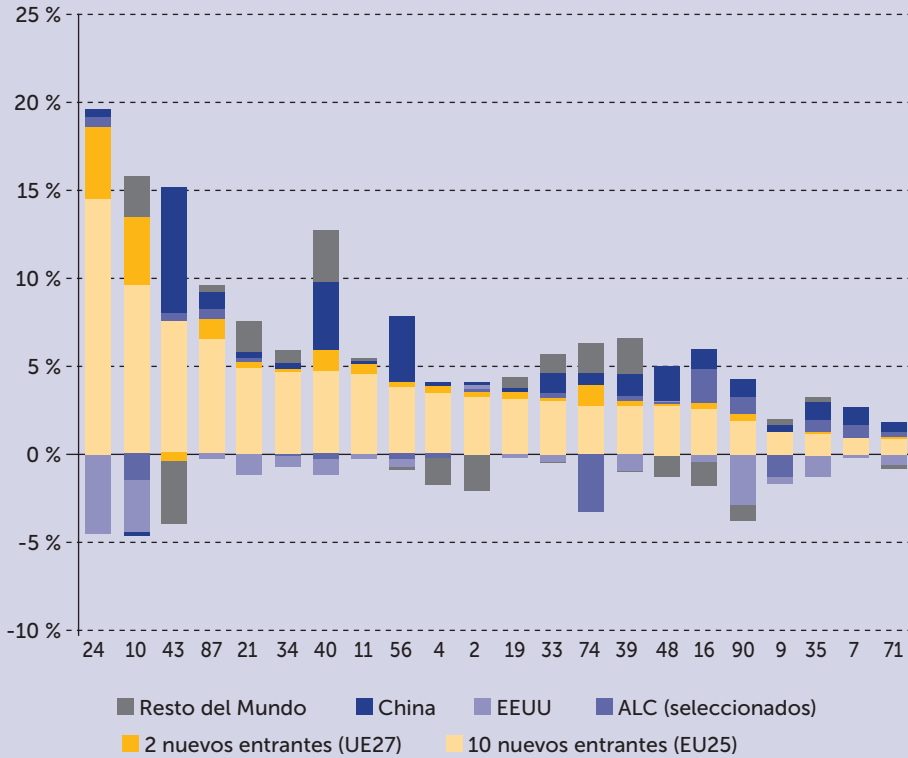
derogación de distintas restricciones sobre los flujos de IED, han hecho esas economías cada vez más atractivas para las empresas internacionales.

Los flujos de IED tradicionalmente mostraban más fluctuaciones a lo largo del tiempo que los flujos de comercio. Además, “las turbulencias financieras remodelan la percepción y magnitud de los flujos bilaterales de IED tanto en los países de origen y acogida; los gobiernos de los países de acogida ven en las IED un medio de superar la decaída situación económica y por consiguiente se vuelven deseosos de estimular la entrada de IED, mientras que por los mismos motivos los gobiernos de los países de origen y los inversores se vuelven más cautos acerca de sus decisiones de invertir en el extranjero” (Abdelaal Mahmoud, 2011).

En el periodo de 2000- 2012, los flujos totales de IED en el mundo se redujeron en tres ocasiones: primero, después del estallido de la “burbuja punto.com” en 2000; luego, durante la crisis de 2008; y finalmente tras la crisis de la eurozona. En el segundo caso, después de cinco años de crecimiento continuo, las IED globales se vieron gravemente afectadas por la crisis económica internacional, especialmente en 2009 cuando la entrada total de IED cayó a alrededor de 1.198 millones de USD (en 2008 este flujo era 1.791 millones de USD y en 2012 era de 1.311 millones de USD).<sup>10</sup>

Durante la crisis, se hizo evidente que los flujos a los países en desarrollo eran más resistentes que los dirigidos a países desarrollados, y que los flujos Sur-Sur estaban aumentando su

**Figura 2.7: UE 15- Importaciones. Caso b. Capítulos comerciales con menor participación de comercio interno / Principal origen de aumento de importación: 10 nuevos entrantes (2005) / Media 2009–2012 / 2001–2004**



Nota:

- 24. Tabaco y sucedáneos manufacturados del tabaco
- 10. Cereales
- 43. Peletería y peletería artificial
- 87. Cualquier vehículo que no sea ferrocarril, tranvía
- 21. Preparaciones alimenticias diversas
- 34. Sopas, lubricantes, ceras, velas, pastas de modelado
- 40. Caucho y productos similares
- 11. Productos de la molinería, malta, almidones, inulina, gluten de trigo
- 56. Guata, fieltro, no tejido, hilados, guita, cuerdas, etc.
- 4. Productos lácteos, huevos, miel, productos comestibles de origen animal
- 2. Carne y despojos comestibles de carne
- 19. Cereal, harina, almidón, preparaciones y productos de leche
- 33. Aceites esenciales, perfumes, cosméticos, artículos de aseo
- 74. Cobre y artículos similares
- 39. Plásticos y artículos similares
- 48. Papel y cartón, artículos de pulpa, papel y tablero
- 16. Carne, pescado y mariscos, preparaciones alimenticias
- 90. Óptico, foto, técnica, médica, etc. aparatos
- 9. Café, té, yerba mate y especias
- 35. Albuminoides, almidones modificados, pegamentos y enzimas
- 7. Vegetales comestibles
- 71. Perlas, piedras preciosas, metales, monedas, etc.

Fuente: Propia basada en Intracen, UNCTAD

importancia relativa en la cantidad total de IED. De hecho, antes de la crisis, las economías en desarrollo fueron receptoras de menos de la mitad del total de IED, pero tras la crisis su participación aumentó y desde 2010 han recibido más del 50% de esos flujos (ver la correspondiente Figura 1.2 en el capítulo introductorio). En el caso de ALC, Brasil mantuvo la octava posición en el ránking internacional de receptores de IED.

Al mismo tiempo, la internacionalización de las empresas establecidas en las economías emergentes dio lugar a un aumento en el **sentido inverso de los flujos de inversión**: desde los países en desarrollo hacia los desarrollados. Finalmente, las asociaciones de comercio, que crean mercados ampliados, también se han convertido en factores que atraen los flujos de IED. En el caso de Mercosur, Cristini y Amal (2006) encontraron que un factor importante que atraía la IED era la ampliación del mercado interno según el acuerdo de Mercosur.<sup>11</sup>

Aunque EEUU y los países de la UE siguieron siendo los mayores inversores en América Latina, las inversiones realizadas por empresas de los países ALC aumentaron considerablemente en 2012, hasta un 14% de todas la IED que entraron en la región en ese año. En 2012, la distribución sectorial de la IED para la región como conjunto fue similar a la media de los últimos cinco años, aunque la cuota destinada a servicios (el mayor sector de destino) aumentó hasta un 44% del total en 2012. La producción descendió ligeramente pero continúa representando el 30% del total. La proporción destinada a sectores basados en recursos naturales fue la misma en 2012 (26%) que durante 2007-2011 (CEPAL, 2012).

**La UE ha sido tradicionalmente un proveedor clave de IED para ALC.** En la década de 1990, la UE se convirtió en el principal inversor de la región ALC, superando la participación de EEUU en prácticamente todos los países, a excepción de México. Las empresas europeas consideraron que América Latina era el principal objetivo de inversión en el mundo en desarrollo. Su participación mostró un incremento significativo a lo largo de la década de 1990, pasando de un 34% en 1992 a más de un 50% en 2000. En aquel tiempo, la IED europea en la región fue una importante fuente de financiación para infraestructura.<sup>12</sup> En particular, la UE se convirtió en la fuente de IED más importante para Mercosur. En América Latina en conjunto, Brasil fue el país de acogida más importante para la inversión europea (43%), seguido de Argentina (16%) y México (10%). España representó el 65% de los flujos de IED, Reino Unido el 15%, Francia el 7%, Alemania el 5% y Portugal el 4%.

---

<sup>10</sup> Los factores que condujeron a que las empresas recortaran el capital que gastaban en origen, tales como crédito limitado, débiles beneficios e incertidumbre acerca de la demanda, también afectó a la inversión transfronteriza. Los países más afectados fueron los desarrollados, en particular en la Unión Europea (la IED hacia Reino Unido y Alemania estaba a alrededor de la mitad de su nivel de 2007, en Italia cayó un 94%). Los flujos hacia Estados Unidos, el mayor receptor de IED, se redujo sólo en un 6%. Los grandes mercados emergentes como Brasil, China, India y Rusia, mostraron flujos crecientes. Este también fue el caso de Sudáfrica, que mostró el mayor aumento, de un 111% (UNCTAD, 2009).

<sup>11</sup> Un ejercicio econométrico mostró que un aumento del 10% en el PIB conjunto debido a la unión aduanera (Argentina + Brasil + Paraguay + Uruguay) causaría un aumento del 1,2% del volumen de IED. Debe tenerse en cuenta que la formación de Mercosur como una "señal" para los inversores pareció ser más importante que el "efecto del tamaño".

**Tras la crisis de 2008, el valor de los flujos de IED de salida de la UE disminuyeron ligeramente, pero no en el caso de ALC.** En consonancia con la tendencia mundial, los países en desarrollo ganaron en participación como receptores de las IED de la UE. Los países latinoamericanos duplicaron con creces su cuota (ver Tabla 2.7), liderados por Brasil, que aumentó su participación como país de acogida de las IED de la UE de menos de un 1% a un destacado 4,3% (aproximadamente un tercio de los flujos de salida hacia EEUU y Canadá juntos). La inversión desde España descendió de forma pronunciada, de un 10% en 2011 a un 5% en 2012 del total de IED en ALC (CEPAL, 2012). Esto sucedió en gran medida debido a las desinversiones que siguieron tras la crisis de la eurozona. De hecho, algunas empresas trans-latinoamericanas se expandieron debido a las oportunidades de negocio que surgieron como resultado de las desinversiones de activos por parte de las empresas europeas (UNCTAD, 2013).<sup>13</sup>

En lo que respecta a los flujos de entrada de la UE desde el resto del mundo proceden principalmente de otros países OCDE, aunque – de forma interesante – ALC ha aumentado su cuota de un 1,4% a un 2% tras la crisis (ver Tabla 3.7 al final del capítulo). Este aumento corresponde a una tendencia general por la que los flujos de IED procedentes de las economías ALC alcanzaron en 2012 un máximo histórico de 48.704 millones de USD. Estas inversiones llegaron principalmente de Brasil, Chile, Colombia y México.

### *(c) Acuerdos Comerciales Preferenciales*

Los países ALC participaron en negociaciones comerciales preferenciales desde 1960 cuando se puso en marcha la ambiciosa Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).<sup>14</sup> Sin embargo, la estrategia para la creación de un gran mercado interno en la región se vio frustrada por la prevalencia del proteccionismo comercial, en particular por parte de las economías más grandes de la región. Otro proyecto incompleto fue la Comunidad Andina de Naciones (CAN) organizado en 1969. En el Caribe, 15 pequeñas naciones establecieron la CARICOM en 1973. En América Central, el Mercado Común (MCCA) fue organizado en 1960, pero su eficacia se vio gravemente afectada por la inestabilidad política de la región.

En la década de 1990, con el avance de la globalización y las reformas económicas en muchos países ALC, la región adoptó la idea de “**regionalismo abierto**” como un complemento al

<sup>12</sup> En retrospectiva, el escenario entonces emergente de la participación privada en inversiones de infraestructura pública resultó ser mucho más complejo de lo esperado. La falta de experiencia, las licitaciones extremadamente bajas de los concesionarios, los sistemas de gobierno débil y reguladores débiles contribuyeron a renegociaciones de contrato. También ocurrieron casos graves de incumplimiento de contrato. Por desgracia, la crisis económica y política que sufrió Argentina a principio de la década de 2000 fue una fuente de gran preocupación sobre la regulación y aplicación de contratos de infraestructura. Este fue el caso más grave de inestabilidad contractual en la región en mucho tiempo y aún permanece sin resolver.

<sup>13</sup> Según la CEPAL (2012), siete de las diez adquisiciones más grandes por “Trans-Latinas” en 2012 consistieron en compras de activos de empresas Europeas, como en el caso de la oferta pública del 25% de la subsidiaria del Banco Santander en México, por 4.100 millones de USD.

<sup>14</sup> Reemplazada por ALADI en 1980.

**Tabla 2.7: Flujos de salida de inversión directa de la UE por país de destino extra UE**

Millones EUR	Millones EUR		En % del total de flujos de entrada	
	2001 - 2008	2009 - 2012	2001 - 2008	2009 - 2012
Todos los países del mundo	706.467	637.817	100	100
Países OCDE	562.202	444.331	79,6	69,7
Extra UE-15	309.701	381.895	43,8	59,9
Extra UE-25	283.058	346.007	40,1	54,2
Extra UE-27	329.059	341.051	46,6	53,5
África	13.558	15.736	1,9	2,5
América	140.055	164.388	19,8	25,8
América del Norte	95.784	108.096	13,6	16,9
América Central	31.592	22.418	4,5	3,5
América del Sur	12.678	33.876	1,8	5,3
Países latinoamericanos	18.984	40.978	2,7	6,4
Argentina	1.993	1.577	0,3	0,2
Brasil	6.708	27.494	0,9	4,3
Chile	1.515	1.646	0,2	0,3
México	5.158	4.324	0,7	0,7
Uruguay	344	446	0,0	0,1
Venezuela	1.051	1.671	0,1	0,3
Asia	43.636	60.242	6,2	9,4
Oceanía y regiones polares del sur	5.532	6.541	0,8	1,0

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance\\_of\\_payments/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/main_tables)

*Notas: Las figuras corresponden al flujo de salida promedio anual de la inversión directa de la UE al resto del mundo (2001-2008 y 2009-2012). La definición de cada grupo viene del "Balance of Payments Vademecum" de EUROSTAT (insert source). América Latina incluye 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay, Venezuela. América del Sur incluye 13 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Malvinas, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay, Venezuela. América Central incluye 30 países: Antigua y Barbuda, Anguilla, Antillas Neerlandesas, Aruba, Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guatemala, Honduras, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Islas Caimán, Santa Lucía, Montserrat, México, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Islas Turcas y Caicos, Trinidad y Tobago, San Vicente y los Granadinos, Islas Vírgenes, Islas Vírgenes Británicas.*

Fuente: Propia, basada en Eurostat

multilateralismo (GATT/OMC) y una reducción unilateral de barreras comerciales. Según esta nueva estrategia, varios países de la región buscaron nuevos socios, particularmente entre los países más avanzados. Chile y México han sido los ejemplos más exitosos de esta estrategia hasta ahora. Otros países decidieron reforzar los lazos económicos con sus vecinos, reformulando la idea de un mercado regional más amplio como una plataforma para una mayor competitividad. Este fue el caso en las primeras etapas de Mercosur, establecido por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en 1991 como unión aduanera.



**Tabla 2.8: Flujos de entrada de inversión directa de la UE por país inversor extra UE**

Millones EUR	Millones EUR		En % del total de flujos de entrada	
	2001 - 2008	2009 - 2012	2001 - 2007	2008 - 2012
Todos los países del mundo	575.477	578.470	100	100
Países OCDE	506.889	480.757	88,1	83,1
Extra UE-15	186.941	310.061	32,5	53,6
Extra UE-25	178.963	303.304	31,1	52,4
Extra UE-27	206.684	303.233	35,9	52,4
África	2.951	6.085	0,5	1,1
América	103.075	188.379	17,9	32,6
América del Norte	80.209	149.920	13,9	25,9
América Central	15.586	29.921	2,7	5,2
América del Sur	7.281	8.539	1,3	1,5
Países latinoamericanos	8.040	11.455	1,4	2,0
Argentina	239	38	0,0	0,0
Brasil	5.522	6.589	1,0	1,1
Chile	485	333	0,1	0,1
México	611	2.554	0,1	0,4
Uruguay	491	259	0,1	0,0
Venezuela	262	577	0,0	0,1
Asia	26.400	39.141	4,6	6,8
Oceanía y regiones polares del sur	3.650	2.579	0,6	0,4

Fuente: Propia, basada en Eurostat

En la década de 2000, la idea de una **estrategia externa multifocal** prevaleció en los países más orientados al mercado de la región, tales como Chile, México, Colombia, Perú, el Caribe y América Central. Al mismo tiempo, los miembros de Mercosur, así como Bolivia, Ecuador y Venezuela, se centraron en acuerdos dentro de la región mientras rechazaban la idea promovida por EEUU de un Área de Libre Comercio de las Américas en 2005. Un año antes, en 2004, las negociaciones para un acuerdo de comercio entre Mercosur y la UE se pararon, sobre todo debido al desacuerdo sobre la liberalización bilateral del comercio agrícola. La Figura 2.7 muestra el número de acuerdos comerciales preferenciales firmados por cada uno de los países latinoamericanos; la Figura 2.8 sirve para ilustrar las distintas estrategias empleadas por los países ALC en este respecto; ver también las Figuras A2.1 y A2.2 en el Anexo Estadístico para más información.

Con todo, **el análisis de las iniciativas de ALC en lo que respecta a acuerdos regionales sugiere una división de la región en dos grupos distintos: uno avanzando una estrategia multifocal y el otro manteniendo una estrategia orientada al comercio interior.** En el caso de Sudamérica la clasificación corresponde en gran medida a una división geográfica que

opone a la costa Pacífica y Atlántica. Las economías de la costa Pacífica son más pequeñas, tanto en términos geográficos como económicos, y al mismo tiempo la mayoría de ellos han experimentado un sólido progreso en su organización y actuación económica. Han sido muy activos en términos de acuerdos preferenciales con socios fuera de la región. Por ejemplo, a partir de 2010, varios países de la costa Pacífica decidieron unirse a las negociaciones en el acuerdo de la Asociación Trans-Pacífica (ATP).<sup>15</sup> En contraste, las economías Atlánticas permanecieron relativamente cerradas al comercio internacional y sus acuerdos preferenciales se centraron en América Latina.

Como se muestra en las Figuras 2.8 y 2.9, **la UE ha sido el socio más habitual de ALC, estando unidos por distintos acuerdos preferenciales con efectos económicos a 22 de los 33 miembros de la CELAC** (ver también Tabla 2.8 para más información). Entre estos casos, México y Chile son los que tienen una asociación de mayor duración con la UE. Vale la pena analizar esos casos en profundidad, ya que pueden proporcionar lecciones útiles para otros acuerdos entre la UE y ALC.

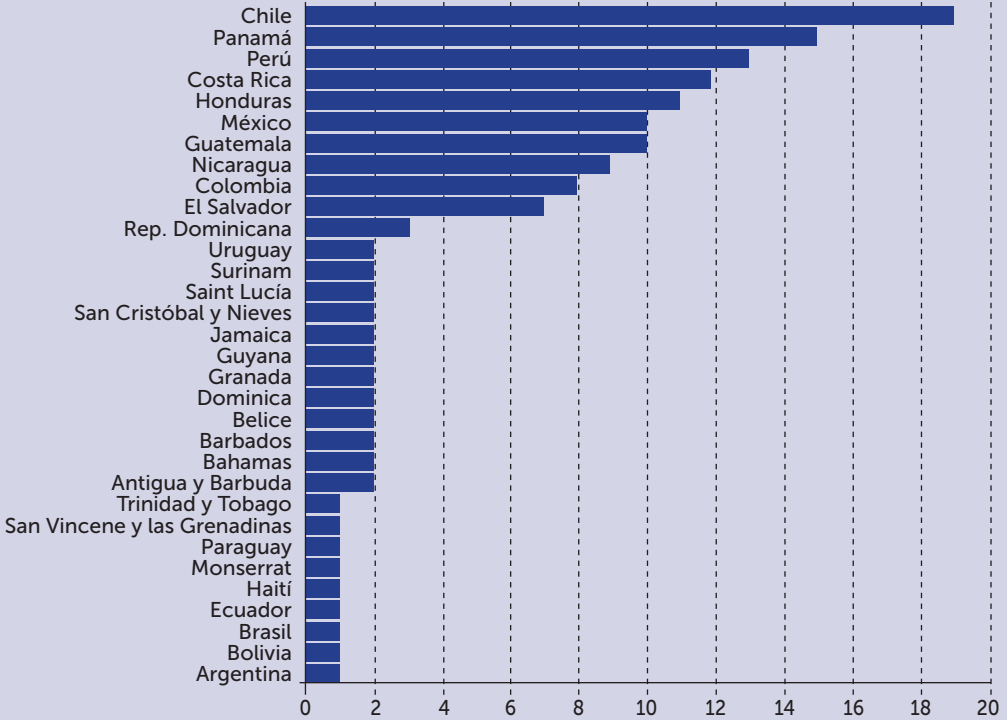
La UE y México firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación en 1997, y esto incluía disposiciones comerciales que se desarrollaban en un completo Acuerdo de Libre Comercio que entró en vigor en octubre de 2000. Esta negociación tuvo lugar al tiempo en que la UE se estaba preparando para la ampliación. La UE y Chile firmaron su Acuerdo de Asociación en 2002, y esto incluyó un acuerdo global de ALC que entró en vigor en febrero de 2003.

De varias evaluaciones de los dos acuerdos de la UE con Chile y México, se puede señalar que el acuerdo UE-Chile generó un beneficio económico total relativamente pequeño para la economía chilena, siendo principalmente beneficioso para el trabajo no cualificado. Pasar a una situación de libre comercio bilateral sin restricciones no supondría una gran diferencia, con los beneficios centrados en su mayoría en el sector cárnico (Jean, Mulder y Ramos, 2012). Además, el impacto de las importaciones de la UE desde Chile fue mucho menor que el impacto de las exportaciones de la UE a Chile, dado que antes del acuerdo, el 86% de las importaciones de la UE ya entraban libres de derechos. En el caso del acuerdo México-UE, la eliminación progresiva de barreras comerciales fue significativamente más lenta que en el caso chileno. En consecuencia, los efectos del comercio aparecieron con retraso. Aquí, el acuerdo no condujo a un aumento significativo en las exportaciones de la UE a México. En cambio, las importaciones de la UE desde México mostraron un crecimiento más importante. De hecho, el impacto de las

---

<sup>15</sup> Las negociaciones de la ATP crearon el Acuerdo Estratégico TransPacífico de Asociación Económica (P4) entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, firmado en junio de 2005 y que entró en vigor en mayo de 2006. El objetivo de las negociaciones de la ATP es crear un ambicioso acuerdo preferencial de comercio que incluya a los países P4 y a Australia, Perú, Estados Unidos, Vietnam, y Malasia. En noviembre de 2011, Canadá, México y Japón manifestaron su intención de unirse a las negociaciones de la ATP. Estados Unidos decidió unirse a la iniciativa en septiembre de 2008, abandonando parcialmente el esfuerzo diplomático en la Ronda de Doha (en 2012 se anunció la "estrategia de EEUU de pivote hacia Asia Oriental").

Figura 2.8: ALC: ACP en vigor (ALC, Uniones Aduaneras y Acuerdos de Integración Económica) / Por país



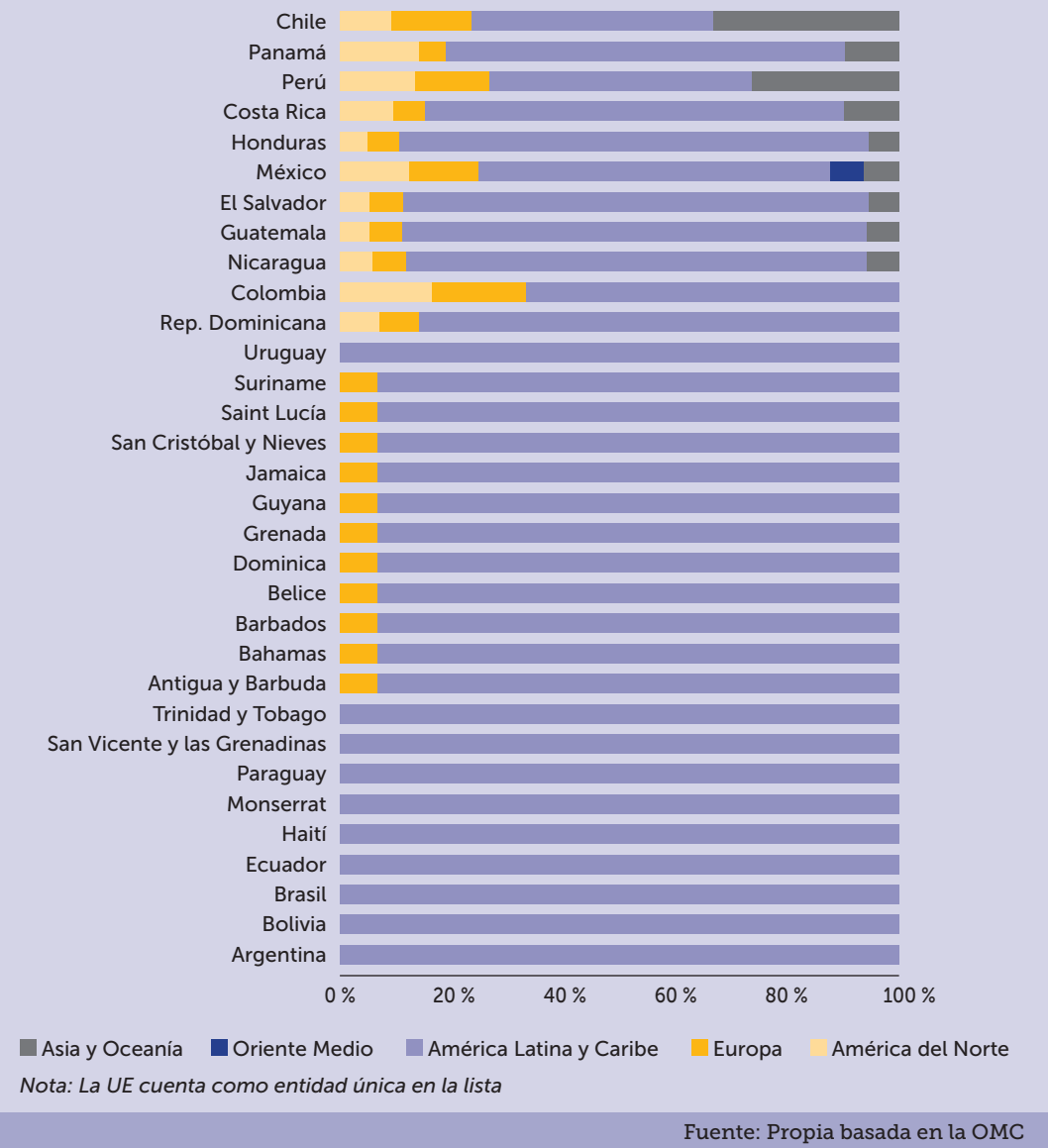
Fuente: Propia basada en la OMC

importaciones de la UE desde México fue mayor que el impacto de las importaciones de la UE desde Chile (Copenhagen Economics, 2011).

Se esperaba que ambos acuerdos tuviesen impactos comerciales positivos para sus participantes. Sin embargo, las dinámicas de comercio de Chile en términos de flujos crecientes y construcción estratégica de nuevas asociaciones condujeron a un moderado crecimiento de la participación de la UE15 en su comercio total. Además, esta participación se redujo visiblemente tras la crisis de 2008. En el caso de México, la importancia de la UE como cliente y proveedor creció ligeramente en relación a otros socios comerciales, y esta relación se vio menos afectada por la crisis que en el caso chileno (las Figuras 2.10 y 2.11).

Con todo, ambos acuerdos demostraron ser beneficiosos para sus socios, pero sólo jugaron un papel complementario en las estrategias de globalización mexicana y chilena, lo mismo que en el caso europeo. Además, no consiguieron prevenir los efectos negativos de la crisis en el comercio bilateral. Debe tenerse en cuenta que los ACP con la UE firmados recientemente por Colombia y Perú se basan en una estrategia parecida de ALC de multiplicar socios de comercio preferencial como un instrumento de acceso a los mercados desarrollados más grandes.

**Figura 2.9: ALC: ACP en vigor (ALC, Uniones Aduaneras y Acuerdos de Integración Económica) / Por país y socio**

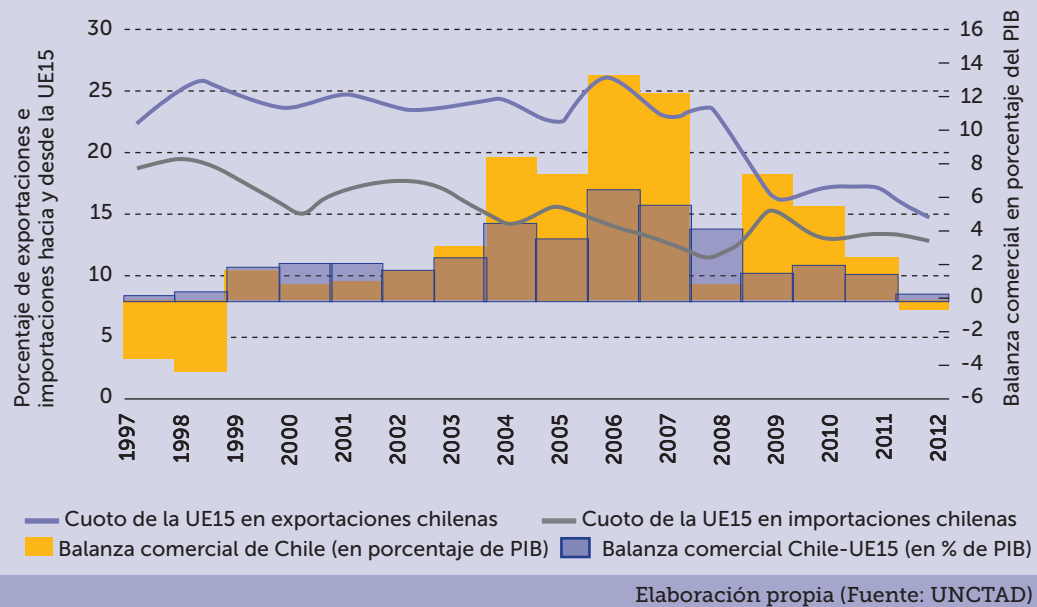


En el caso de América Central, la situación es similar en términos de diversificación de socios, pero los resultados para sus participantes en el lado de ALC pueden estar limitados debido al pequeño tamaño y menor desarrollo de los países implicados.

### 2.3 LAS RELACIONES ECONÓMICAS MERCOSUR – UE: UN ESTUDIO DE CASO

La creación de Mercosur en 1991, en cierta medida inspirada por el modelo europeo de integración regional, selló una alianza birregional histórica entre el Cono Sur y la UE15. Sus vínculos económicos se estaban desarrollando gracias a la inversión europea en la región, aparte de de los elevados flujos comerciales tradicionales. Ambas regiones compartían valores democráti-

Figura 2.10: Chile-UE 15: Flujos anuales de comercio / Indicadores seleccionados



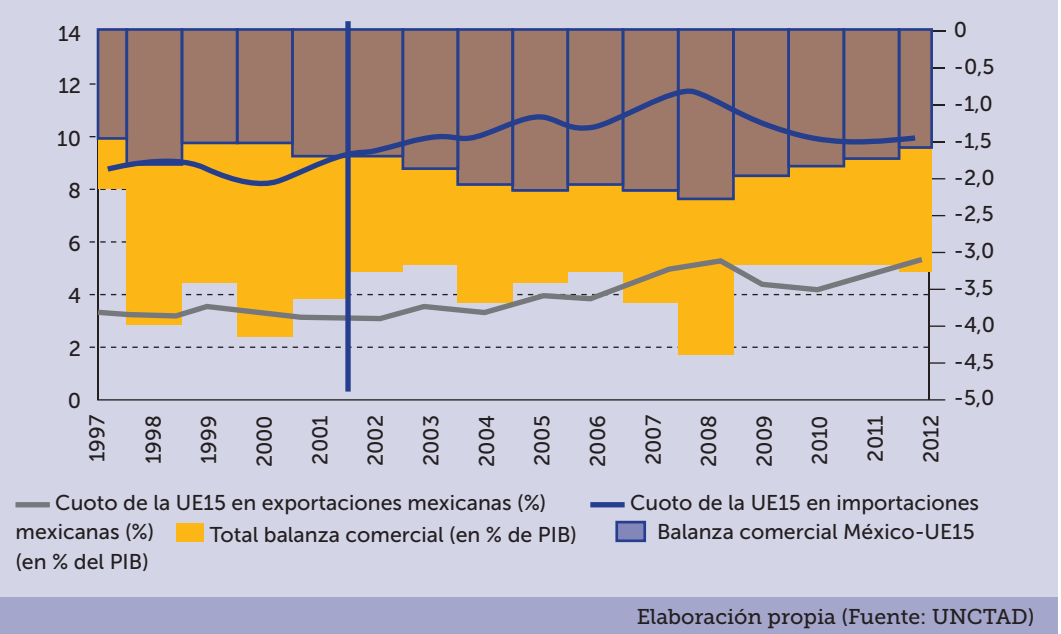
cos así como instituciones políticas y jurídicas que crearon un terreno común para el desarrollo de lazos más fuertes. Un paso importante en esta dirección fue el Acuerdo Marco de 1995 que incluía tres prioridades: apoyo para el fortalecimiento de las instituciones Mercosur; desarrollo de estructuras económicas y comerciales en la región para preparar la creación de un futuro Acuerdo de Asociación; y apoyo a la sociedad civil. Dentro de un típico acuerdo Norte-Sur, se suponía que la UE tenía que ayudar a los países Mercosur en su integración regional.

Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur se iniciaron en junio de 1999. Se estableció un calendario inicial y se dividió en tres áreas: diálogo político, cooperación y liberalización comercial. El ALC de UE-Mercosur, que podría convertirse en un acuerdo interregional sui generis, debía completarse antes de 2004. Sin embargo, los dos lados no consiguieron ponerse de acuerdo en las propuestas finales de cada uno. Entre otras cosas, Mercosur no estaba conforme con las disposiciones de acceso al mercado agrícola de la UE, mientras que la UE se quejaba de la falta de propuesta por parte de Mercosur de abrir su sector de telecomunicaciones. Tras un breve estancamiento, la reanudación de las negociaciones se aplazó de forma indefinida.

En aquel momento, las perspectivas del acuerdo UE-Mercosur parecían atractivas para ambos socios, aunque ya se habían reconocido sus limitaciones.<sup>16</sup> **Las negociaciones fueron ofi-**

<sup>16</sup> Como Estevadeordal y Suominen (2004) indicaron: “si el calendario preferencial de reducción de aranceles de la UE ofrecido a Mercosur se pareciera a los calendarios vigentes en los ALC de la UE-México y UE-Chile, el acuerdo UE-Mercosur tendría el impacto más rápido e importante sobre las exportaciones de la producción de Mercosur a la UE. Sin embargo, los mayores beneficios de comercio y bienestar para Mercosur vendrían de la apertura del mercado agrícola de la UE.”

Figura 2.11: México-UE15: Flujos anuales de comercio / Indicadores seleccionados



Elaboración propia (Fuente: UNCTAD)

**cialmente reanudadas en mayo de 2010, durante la recuperación de la crisis internacional y justo antes del periodo más difícil de la crisis de la eurozona.**

Las negociaciones actuales para un acuerdo comercial entre la UE y Mercosur constituye una parte de toda la negociación para un Acuerdo de Asociación birregional, que también incluye los pilares políticos y de cooperación. El objetivo de la Comisión Europea es negociar un acuerdo comercial global, que no sólo cubra el comercio de mercancías industriales y agrícolas, sino también los servicios, mejoras de la normativa de contratación pública, propiedad intelectual, aduanas y facilitación del comercio, así como los obstáculos técnicos al comercio. Desde 2010, han tenido lugar nueve rondas de negociaciones. Sin embargo, las dos regiones aún están trabajando en la elaboración de sus ofertas individuales de acceso al mercado.

Por varios motivos, las negociaciones actuales están teniendo lugar en un contexto significativamente distinto en comparación con el momento en que se iniciaron en 1999. Lo primero es que la UE ahora incluye a 28 miembros en comparación a los simplemente 15 de 1999. La ampliación dio lugar a una reducción en la media de ingresos del grupo, por lo que los miembros menos desarrollados de la UE tenían unos ingresos per cápita similares a la media de Mercosur (ver Tabla 2.10). También se amplió Mercosur para incluir a Venezuela, aunque este país no tomará parte en las negociaciones porque aún no ha completado su proceso de adhesión. Bolivia se unirá pronto a Mercosur, mientras que Ecuador también ha declarado su interés en unirse. En segundo lugar, existen unas dinámicas divergentes de crecimiento entre las dos regiones. La UE está luchando contra la alta tasa de desempleo y las bajas perspectivas de crecimiento. Las previsiones para Mercosur son más optimistas, incluso si 2014

**Tabla 2.10: Mercosur y Unión Europea 27; Indicadores seleccionados**

Indicador			Mercosur (4)		Unión Europea (UE27)
Crecimiento del Producto Interior Bruto	Tasa anual 2010 - 2013 (%) <sup>1)</sup>		3,9		0,8
Producto Interior Bruto per Cápita					
Media	Basada en USD PPA media 2010 - 2013	Media	12.665	Media	30.444
Máx.	Basada en USD PPA media 2010 - 2013	Argentina	17.474	Luxemburgo	78.199
Mín.	Basada en USD PPA media 2010 - 2013	Paraguay	6.199	Rumanía	12.538
Flujos de entrada de Inversión Extranjera Directa	Proporción de flujos globales (%) (media anual 2009-2012)		4,3		25,6
Exportaciones	Millones de USD media 2010-2013		328.527		5.273.447
	% Comercio Intrazonal		15,2		63,6

<sup>1)</sup> Media ponderada de crecimiento anual por población.

Fuente: Propia, basada en OMC; WEO FMI y UNCTAD

demuestra ser un año caracterizado por el bajo crecimiento. Sin embargo, el mero tamaño de la UE así como su importancia como importador mundial y proveedor de flujos financieros, sugiere que un enfoque prudente hacia un acuerdo de asociación sería beneficioso para los miembros de Mercosur.

Existen muchos factores tras la nueva ronda de negociaciones UE-Mercosur. Puede verse como una reacción de la UE a un interés creciente de China en ALC, particularmente evidente en el caso de Brasil. De forma similar, se puede ver como una reacción de la UE a una presencia renovada de EEUU en Sudamérica a través de la ATP y dada la posible convergencia de Brasil a este acuerdo. La crisis de 2008 puede resultar importante porque cambió las dinámicas de crecimiento internacional, aumentando el atractivo de los grandes países emergentes, como Brasil, mientras que al mismo tiempo revelaba los problemas estructurales para crecimiento a largo plazo en la UE. El compromiso de Europa en las negociaciones también puede venir de su reconocimiento de una exitosa estrategia asiática de ACP en América Latina. Mientras tanto, los países de Mercosur puede estar movidos por el hecho de que la UE haya recortado sus acuerdos preferenciales unilaterales dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas que afectó principalmente a los miembros de Mercosur.

Mercosur ha mantenido históricamente una estrategia orientada hacia el interior. Consecuentemente, firmó sólo unos pocos acuerdos comerciales con países del resto del mundo, todos ellos de ámbito limitado (en vigor: India e Israel; negociados: Unión Aduanera del África Austral, Egipto, Palestina). Esto es en parte debido al hecho de que Brasil y Argentina estaban convencidos de los beneficios de promover el multilateralismo como medio para conseguir la liberalización del comercio agrícola. Esto también explica por qué Brasil intentó establecerse como la voz “clave” de las economías emergentes y en desarrollo en los debates económicos y de comercio desde mediados de la década de 1990, y más aún desde principios de la década de 2000. Tanto Brasil como Argentina fueron agentes clave en el desbloqueo de la Ronda de Uruguay, contribuyendo a su exitosa conclusión en 1994 (Messerlin, 2013; Machado Oliveira, 2013).

**Para la UE, un posible trato con Mercosur constituiría un paso importante en su acercamiento hacia ALC, ya que los ACP bilaterales y regionales incluirían entonces a 26 de los 33 países que pertenecen a la CELAC.** Este resultado sería un paso conveniente en la ambiciosa estrategia de la UE de participar en mega-acuerdos.<sup>17</sup>

Por desgracia, en el caso de las negociaciones UE-Mercosur, las condiciones internacionales no parecen haber cambiado los intereses ofensivos de la UE que continúan estando limitados a unos pocos sectores en los que Mercosur ha sido tradicionalmente proteccionista o ha desarrollado intereses divergentes de los europeos; se pueden encontrar ejemplos en los capítulos de producción, inversión, contratación pública y derechos de propiedad intelectual. Los intereses defensivos en la UE frente a las ventajas comparativas de Mercosur son limitadas y se concentran en algunos estados miembros de la UE, lo que mejor lo ilustra es el sector agrícola de la UE. La UE continúa siendo el principal socio comercial de Mercosur con alrededor de un 20% del total del comercio de Mercosur. No obstante, un desvío progresivo del comercio de la UE y ALC hacia China sugiere un descenso de las importaciones de Mercosur en el futuro próximo, a menos que se establezcan nuevas bases de intercambio y cooperación. Mientras tanto, la aparición de China como agente extra-regional líder en Mercosur, ha alterado las dinámicas de comercio exterior de la región. De hecho la idea de un ALC Mercosur-China fue propuesta por las autoridades chinas en 2012.

La Figura 2.13 ilustra la **evolución del comercio bilateral entre Mercosur y la UE**. Tras la crisis internacional, tanto las exportaciones como las importaciones se reanudaron. Entonces, desde 2011, **la crisis de la eurozona ha conducido a una reducción de las exportaciones de Mercosur a la UE, lo que condujo a una inversión en el equilibrio comercial entre las regiones.**

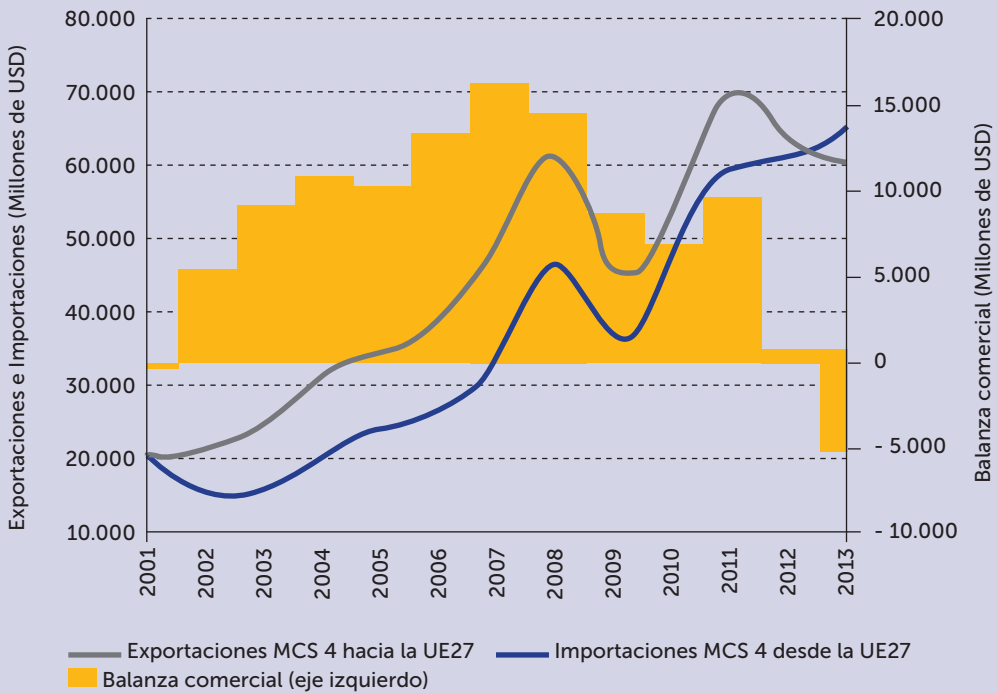
El análisis de los **flujos comerciales por producto** en los casos de Brasil y Argentina demuestra la concentración de las exportaciones de Mercosur en alimentación y productos básicos, y en una amplia variedad de productos manufacturados en el caso de las exportaciones de la UE (Tablas

---

<sup>17</sup> En noviembre de 2012, el Consejo Europeo encomendó a la Comisión Europea negociar un ACP con Japón, las negociaciones con EEUU se mantienen a través de la ATCI, y la UE mantiene abierto un canal bilateral con China desde finales de los 90, donde se acordó una ambiciosa agenda para conseguir resultados hacia el año 2020.



Figura 2.12: Comercio Mercosur (4) y Unión Europea (27) / Exportaciones, Importaciones y balanza comercial / Millones de USD



Fuente: Cálculos propios basados en UNCTAD

2.11 y 2.12). Las últimas columnas de estas tablas muestran la importancia relativa de los países más grandes de Mercosur en el comercio en la UE. Brasil sobresale como el principal proveedor de alimentos básicos y piensos y materias primas minerales. Argentina, en cambio, tiene una cuota menor en todos los capítulos a excepción del que corresponde a la soja y sus productos.

Debe observarse que la agricultura y la agroindustria, que han estado en el centro de las negociaciones UE-Mercosur, constituyen actualmente el punto central del debate mundial sobre seguridad alimentaria, seguridad energética y cambio climático. Según la CEPAL (2013), se espera que la población mundial alcance los 9.000 millones antes del 2050. Para satisfacer la demanda de alimentos, la producción agrícola necesitará aumentar un 70% sobre los niveles de 2006. Todo esto crea unos retos y oportunidades en el sector agrícola y agroindustrial, en particular en el caso de cereales, semillas oleaginosas, caña de azúcar y otros cultivos "flexibles". Éstos pueden ser utilizados para consumo humano, animal o producción de biocombustibles, sin embargo compiten por los mismos insumos básicos: tierra y agua. Mercosur ya forma parte de los principales proveedores de alimentos mundiales, pero los procesos mencionados indican que su importancia debería aumentar aún más en un futuro cercano.

Algunos analistas han señalado recientemente que, desde la perspectiva de la UE, la importancia de Mercosur está relacionada en gran medida con la importancia de Brasil, en particular

**Tabla 2.11.1: Comercio UE27 - Brasil; Exportaciones de la UE27; 10 Capítulos principales; Media 2009–2012; Millones de USD y %**

Posición	Capítulo		Todos los destinos	Brasil	Brasil en % de todos los destinos
	To-dos	Los productos	5.273.446,8	42.615,4	0,8
1	31	Abonos	13.806,9	904,7	6,6
2	5	Otros productos de origen animal	3.128,1	63,6	2,0
3	38	Otros productos químicos	75.763,5	1.276,1	1,7
4	88	Aeronaves, astronaves y sus manufacturas	109.872,3	1.758,7	1,6
5	13	Goma laca, gomas, resinas, y demás jugos y extractos vegetales	2.314,5	36,9	1,6
6	11	Productos de la molinería, malta, almidón y fécula, inulina, gluten de trigo	6.867,8	106,0	1,5
7	29	Productos químicos orgánicos	161.919,5	2.296,4	1,4
8	84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, etc	749.770,3	9.947,1	1,3
9	86	Vehículos para vías ferroviarias y tranviarias, material rodante, equipo	14.712,5	174,5	1,2
10	37	Productos fotográficos o cinematográficos	6.976,5	79,4	1,1
Resto			4.128.314,8	25.972,1	0,6

Fuente: Cálculos propios basados en Intracen-UNCTAD

desde que Argentina ha cambiado a una postura más proteccionista que ofrece pocas perspectivas de cumplir la exigencia general de un mayor acceso a los mercados (Messerlin, 2013). Otros son aún más pesimistas, afirmando que el escenario internacional no es favorable para la conclusión de un tipo de acuerdo tan global y ambicioso (Tomazini, 2013). Messerlin (2013) sugiere que, “a menos que haya cambios drásticos en la presente trayectoria de Mercosur, la meta de negociar un ACP Mercosur-UE completo debería dejarse a un lado durante algún tiempo – al menos una década más o menos. Esto no significa abandonar la mesa de negociaciones, sino más bien centrarse en temas que siguen siendo atractivos para ambas partes en el contexto actual”. Peña (2013) permite un enfoque más optimista, ya que interpreta el proceso de negociaciones entre la UE y Mercosur como el desarrollo de un “pilar fundamental para una gobernanza global basada en la cooperación de dos regiones con vínculos significativos e intereses comunes entre ellos y, al mismo tiempo, con claros valores democráticos y preocupaciones sociales”. Recuerda que “promover el comercio y las inversiones era importante,

**Tabla 2.11.2: Comercio UE27 - Brasil; Importaciones de la UE27; 10 Capítulos principales; Media 2009–2012; Millones de USD y %**

Posición	Capítulo		Todos los destinos	Brasil	Brasil en % de todos los destinos
	To-dos	Los productos	5.363.149,0	47.649,1	0,9
1	26	Minerales, escorias y cenizas	37.652,9	8.314,6	22,1
2	9	Café, té, yerba mate y especias	18.238,6	3.273,5	17,9
3	12	Semillas oleaginosas, frutos oleaginosos, cereales, semillas, fruta, etc	21.293,1	3.524,3	16,6
4	47	Pasta de madera, materias fibrosas celulósicas, desechos, etc	15.953,7	2.349,6	14,7
5	23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria, piensos para animales	28.126,1	4.060,3	14,4
6	20	Preparados de hortalizas, frutas, frutos, etc	24.933,1	1.866,3	7,5
7	41	Pieles (excepto peletería) y cueros	9.565,9	601,5	6,3
8	24	Tabaco y sucedáneos manufacturados del tabaco	18.100,6	988,2	5,5
9	16	Preparados de carne, pescado y marisco no especificados en otra parte	18.913,3	1.012,9	5,4
10	17	Azúcares y artículos de confitería	13.741,0	701,1	5,1
Resto			5.156.630,8	20.956,9	0,4

Fuente: Cálculos propios basados en Intracen-UNCTAD

obviamente. Se vio incluso como crucial, pero no necesariamente como la única razón para emprender unas negociaciones tan complejas; ni siquiera la principal”.

En este contexto, los progresos reales del acuerdo UE-Mercosur pueden requerir un enfoque diferente “alejándose de la estrategia que ha estado hasta ahora basada casi exclusivamente en acuerdos formales de comercio hacia una estrategia que refleje de forma más precisa la importancia de los obstáculos que se encuentran, literalmente, en el terreno” (Mesquita Moreira, 2007). A este respecto, Cristini (2007) propuso una asociación más cercana para la inversión en infraestructura a través de la creación de un fondo especial de inversión en infraestructura del transporte.<sup>18</sup> Un precedente útil para construir estos tipos de compromisos entre Mercosur y la UE es el Acuerdo de Asociación firmado entre Chile y la UE en 2002 que incluía iniciativas de cooperación en infraestructura (transporte y energía) y un acuerdo global de comercio en servicios. En la misma línea, Messerlin (2013) argumenta que “se puede hacer mucho en cues-

**Tabla 2.12.1: Comercio UE27 - Argentina; Exportaciones de la UE27; 10 Capítulos principales; Media 2009–2012; Millones de USD y %**

Posición	Capítulo		Todos los destinos	Argentina	Argentina en % de todos los destinos
	To-dos	Los productos	5.273.446,8	9.706,9	0,2
1	45	Corcho y sus manufacturas	1.531,1	33,8	2,2
2	14	Materiales trenzables y productos vegetales no expresados en otra parte	123,1	1,6	1,3
3	13	Goma laca, gomas, resinas, y demás jugos y extractos vegetales	2.314,5	13,7	13,7
4	31	Abonos	13.806,9	65,3	0,5
5	37	Productos fotográficos y cinematográficos	6.976,5	24,4	0,3
6	38	Otros productos químicos	75.763,5	247,8	0,3
7	84	Máquinas, reactores nucleares, calderas, etc	749.770,3	2.215,1	0,3
8	35	Albuminoideas, productos a base de almidón o fécula modificados, colas, enzimas	11.987,2	34,3	0,3
9	83	Manufacturas diversas de metal común	25.175,2	71,8	0,3
10	32	Extractos curtientes o tintóreos, taninos y sus derivados, pigmentos y demás	37.934,7	103,6	0,3
Resto			4.348.063,8	6.895,4	0,2

Fuente: Cálculos propios basados en Intracen-UNCTAD

ciones cruciales: normas sobre las mercancías, posiblemente normativas en algunos servicios, cambio climático, energía, tecnología y algo de cooperación normativa. Unas negociaciones exitosas en estos temas no cambiarían drásticamente el nivel actual de acceso al mercado, pero crearían una confianza muy necesaria entre los dos lados del Atlántico”.

.....  
<sup>18</sup> Tal fondo se dirigiría a conseguir la integración geográfica de Mercosur. Estaría acompañado por la organización de mecanismos financieros especiales para desarrollar la infraestructura social en zonas urbanas pobres y zonas rurales con el objetivo de mejorar la cohesión social y la participación de la sociedad civil en Mercosur. También implicará la creación de un Grupo Consultivo que podría evolucionar en el futuro hacia una autoridad de arbitraje (al concluir el Acuerdo de Asociación) para la aplicación de los contratos de infraestructura y para la solución de disputas en contratos de concesiones de servicios públicos (Cristini, 2007).

**Tabla 2.12.2: Comercio UE27 - Argentina; Importaciones de la UE27; 10 Capítulos principales; Media 2009–2012; Millones de USD y %**

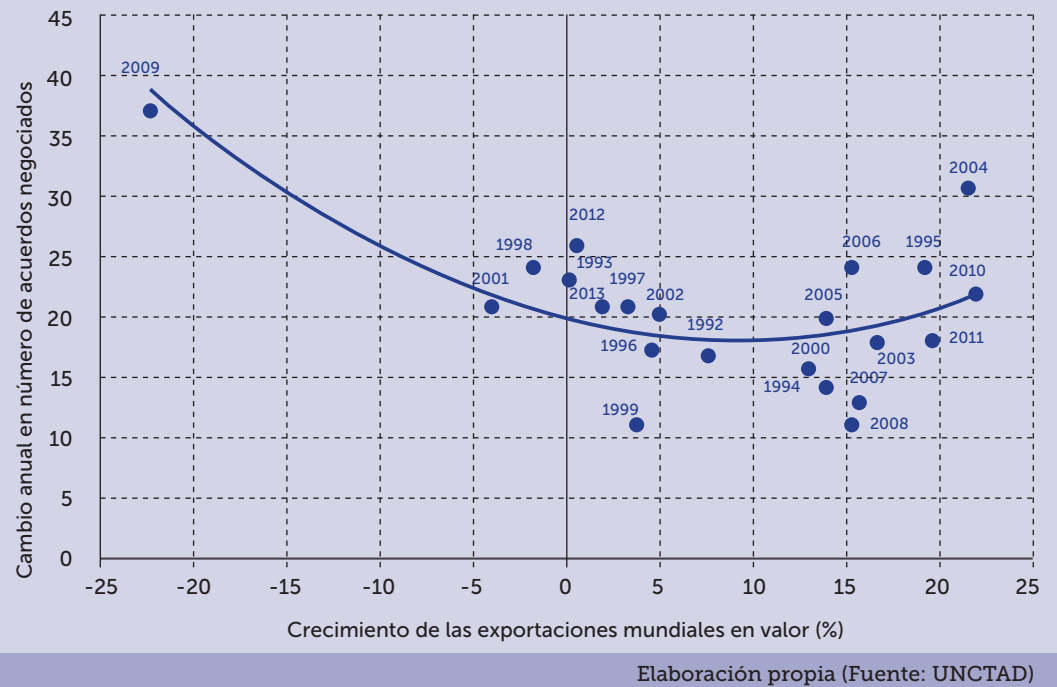
Posición	Capítulo		Todos los destinos	Argentina	Argentina en % de todos los destinos
	To-dos	Los productos	5.363.149,0	13.422,3	0,3
1	23	Residuos y desperdicios de la industria alimentaria, piensos para animales	28.126,1	4.795,1	17,0
2	12	Semillas oleaginosas, frutos oleaginosos, cereales, semillas, fruta, etc	21.293,1	672,5	3,2
3	41	Pieles (excepto peletería) y cueros	9.565,9	220,5	2,3
4	38	Otros productos químicos	64.628,1	1.444,9	2,2
5	3	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	34.208,4	748,0	2,2
6	26	Minerales, escorias y cenizas	37.652,9	814,6	2,2
7	51	Lana y pelo, hilados y tejidos de crin	5.061,7	109,3	2,2
8	8	Frutas y frutos comestibles, corteza de agrios, melones	40.009,6	751,4	1,9
9	2	Carne y despojos comestibles	44.146,6	748,8	1,7
10	43	Peletería y confecciones de peletería, peletería artificial o facticia	1.904,2	28,0	1,5
Resto			5.076.552,4	3.089,4	0,1

Fuente: Cálculos propios basados en Intracen-UNCTAD

## 2.4 CONCLUSIONES

La elevada complementariedad comercial entre la UE y ALC es una prueba de los beneficios significativos potenciales que podrían derivar del afianzamiento de sus relaciones económicas. En general, la complementariedad comercial es superior en el caso de las exportaciones de la UE y las importaciones de ALC que en la dirección contraria. El grupo mexicano es más complementario que el grupo brasileño como exportador para la UE, indiferentemente de si contamos la EU15 o la UE28. La complementariedad del índice de Mercosur en comercio con la UE es mayor que en el caso del grupo brasileño pero menor que en el caso del mexicano. Ni las ampliaciones de la UE de 2004 y 2007 ni la crisis de 2008 han modificado significativamente este modelo de complementariedad comercial UE-ALC. Tras la crisis de 2008, China resultó ser el principal “ganador” como proveedor de mercancías para la UE. ALC también aumentó

**Figura 2.13: Crecimiento de las Exportaciones Mundiales e Iniciativas de Acuerdos Comerciales Preferenciales 1992–2013**



su cuota en importaciones de la UE, pero su participación en las importaciones a la UE sólo aumentaron de forma modesta en comparación a las ganancias de China.

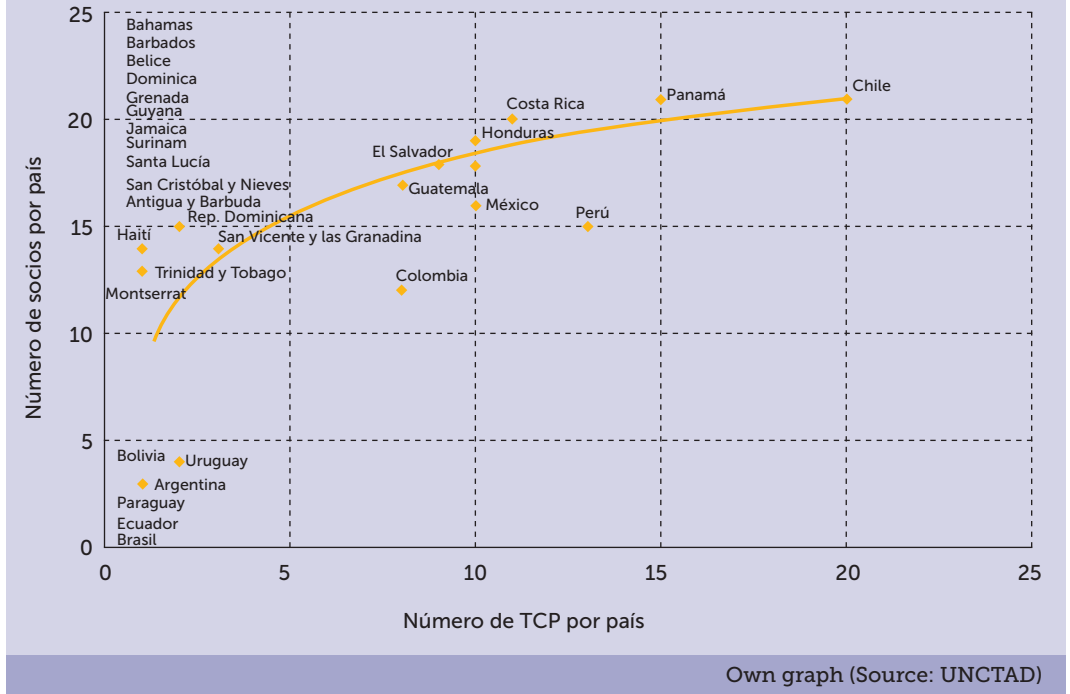
Tras la crisis de 2008, los flujos de IED de salida de la UE descendieron ligeramente, pero no en el caso de ALC. En consonancia con la tendencia mundial, los países en desarrollo ganaron en participación como receptores de IED de la UE. Los países latinoamericanos duplicaron con creces su cuota, y la cuota de Brasil se cuadruplicó. En 2012, debido a la crisis de la eurozona, las elevadas IED de España en ALC cayeron drásticamente.

Durante la pasada década, el número de acuerdos comerciales preferenciales negociados o firmados en el mundo aumentó considerablemente. De hecho, el activismo regional parece estar vinculado a la evolución del comercio internacional, ganando en intensidad tanto cuando el mercado está aumentando significativamente como cuando desciende, como sucedió tras 2008 (ver Figura 2.10). Las economías de Asia Oriental han sido las principales partes interesadas en este desarrollo. Tras 2008, los países de ALC del Pacífico se adhirieron a esta estrategia externa multifocal, multiplicando sus ACP, incluyendo su acercamiento hacia la UE. En contraste, Mercosur permaneció estancado en la inercia de una estrategia de encerrarse en sí mismo. La UE mantuvo su posición de socio más frecuente en los ACP firmados por los países ALC, con acuerdos de la UE firmados con 22 de los 33 miembros de la CELAC hasta ahora. México y Chile son los países ALC con la experiencia de mayor duración de asociación con la UE.

Actualmente, una de las cuestiones más importantes para la consolidación de las relaciones económicas UE-ALC se refiere al proceso del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. Existen muchos factores detrás de una nueva ronda de negociaciones lanzada en 2010 y acelerada desde 2013. Existe un interés auténtico por parte del lado europeo de aprovechar las oportunidades de comercio e inversión en Mercosur, particularmente debido al impacto de la crisis de 2008 y la subsiguiente crisis de la eurozona en las dinámicas de crecimiento de la UE. En el caso de Mercosur, su participación se puede explicar por la reconsideración de una estrategia fallida de encerrarse en sí mismo, así como la finalización del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE que afectó a la mayoría de los miembros de Mercosur. Por desgracia, las condiciones internacionales no parecen haber cambiado los intereses ofensivos de la UE, mientras que los intereses defensivos en la UE frente a las ventajas comparativas de Mercosur son limitadas y se concentran en algunos países miembros de la UE, sobre todo en relación al sector agrícola de la UE. El desvío del comercio de la UE y Mercosur hacia China puede augurar un menor interés en concluir el trato en un futuro próximo, a menos que se establezcan nuevas bases para el intercambio y la cooperación. La opiniones acerca del éxito potencial de las negociaciones en curso siguen divididas.

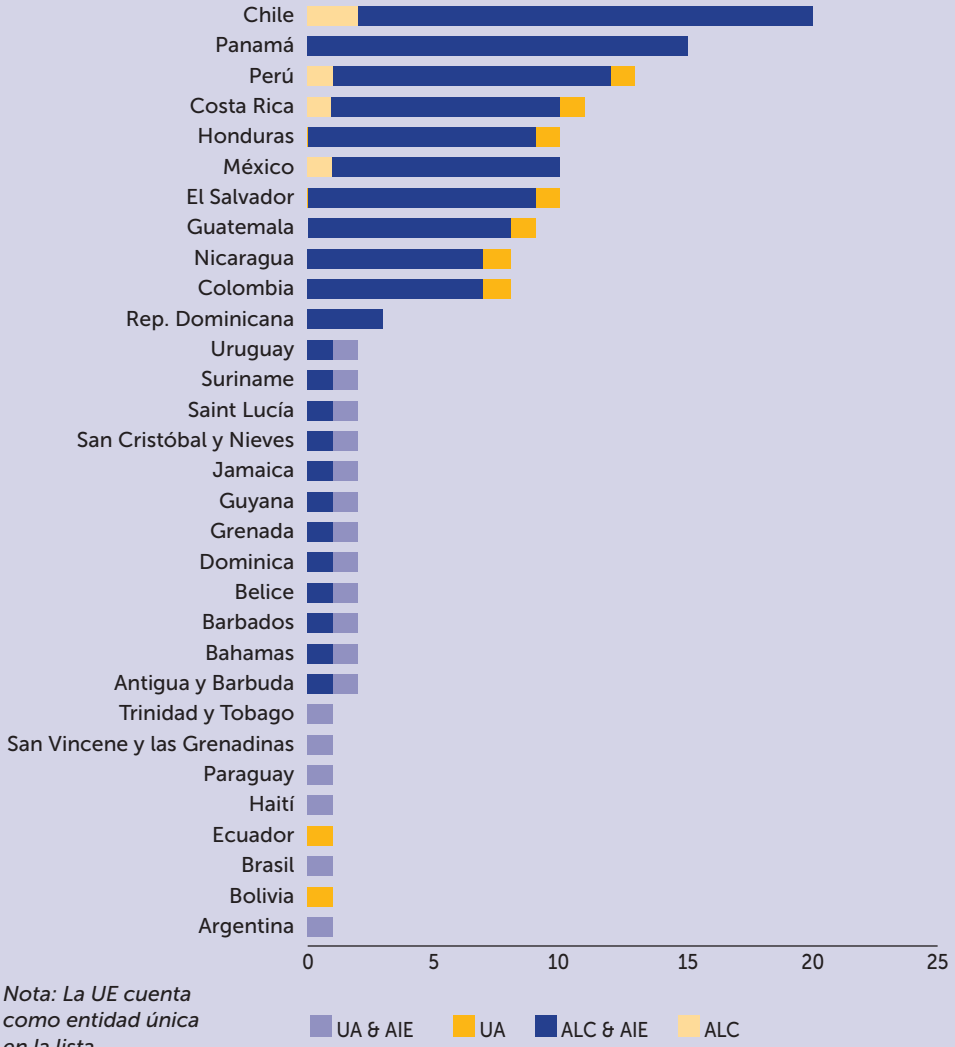
FIGURAS ADICIONALES PARA EL CAPÍTULO 2

Figure A2.1: ALC: TCPs en vigor (TLC, Uniones Aduaneras y Acuerdos de Integración Económica)





**Figura A2.2: ALC: ACP en vigor (ALC, Uniones Aduaneras y Acuerdos de Integración Económica) / Por país y tipo**



Fuente: Propia basada en la OMC

# 3 MEGATENDENCIAS Y RELACIONES POLÍTICAS UE-ALC TRAS 2008

El propósito de este capítulo es examinar las fuerzas impulsoras y las principales barreras estructurales para la cooperación política UE-ALC. Este análisis se realiza desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, analizamos las dinámicas generales políticas, económicas y sociales (o **megatendencias**) dentro de ambas regiones con el objetivo de resaltar aquellos elementos que pudieran explicar los cambios correspondientes en los acercamientos mutuos de las regiones tras 2008. Por otro lado, reproducimos una historia institucional de las relaciones UE-ALC antes y después de la crisis, para exponer las dinámicas institucionales subyacentes de esta relación y así resaltar las oportunidades y limitaciones para una futura cooperación entre las dos regiones. La cuestión principal que intentamos responder en esta parte del informe es en qué medida la crisis económica mundial de 2008 ha constituido un punto crítico para las relaciones políticas entre la UE y ALC.

## 3.1 EL TRASFONDO DE LAS RELACIONES UE-ALC

Existen cinco grandes elementos del trasfondo social, político y económico (que definimos como megatendencias) cruciales para entender y explicar adecuadamente las dinámicas de la actual relación entre la UE-ALC. Deben tenerse en cuenta al construir predicciones acerca de los modelos de cooperación de la UE-ALC en el futuro. En el caso de América Latina, se debe prestar especial atención a la creciente actividad económica y política de China en la región; a las trayectorias divergentes de los modelos socioeconómicos de ALC; así como al incremento de la clase media de la región. En el caso de Europa, los retos de la integración europea expuestos por la crisis de la eurozona deben tenerse en cuenta, así como la aparición de nuevas dinámicas de globalización, principalmente entre los nuevos Estados miembros y los países de la periferia sur de la región. Más adelante describimos una a una las megatendencias antes mencionadas. Su impacto concreto en las dinámicas de esta relación se analiza en la siguiente sección.

### *(a) El factor chino en América Latina*

Mientras que las relaciones de China con América Latina se remontan al menos al siglo XVI (debido a la colonización española de Filipinas), y teniendo en cuenta los crecientes vínculos diplomáticos de China con muchos de los gobiernos de la región durante la Guerra Fría, aún podemos distinguir un nuevo periodo en esta relación desde principios del siglo XXI. Tras la

primera gira del presidente Hu Jintao por América Latina en 2004, el Imperio del Medio ha aparecido como un agente económico y político cada vez más importante en la región.

Esto fue posible debido a la progresiva transición del sistema internacional de una bipolaridad conflictiva de la Guerra Fría, pasando por un “momento unipolar” americano, hasta la aparición de la actual multipolaridad que ha resultado ser sorprendentemente favorable para la cooperación internacional.<sup>19</sup> Al mismo tiempo, el interés de China en América Latina creció considerablemente debido a la falta del país de recursos naturales y productos agrícolas, los cuales son abundantes en la región a la vez que indispensables para el crecimiento a largo plazo de China. Por todos los motivos anteriormente mencionados, China se ha establecido durante la última década como uno de los agentes mundiales clave en América Latina, en algunos casos superando a EEUU y la UE en cifras de comercio e inversiones. Esto condujo a la aparición de una nueva estructura multivectorial de relaciones interregionales mundiales. Según Susanne Gratius, “desde la perspectiva de América Latina, la UE ya no es sólo una alternativa a EEUU sino también a China, que es un competidor de la UE en el mercado latinoamericano – por ejemplo, en relación a las negociaciones de ALC con Mercosur”. En su opinión, el efecto final es una tendencia hacia “una red con multi-nivel de geometría variable [en la cual] el formato interregional [entre la UE y América Latina] perderá relevancia y las relaciones se fragmentarán aún más, mientras que también se abren nuevas oportunidades de cooperación” (Gratius, 2013).

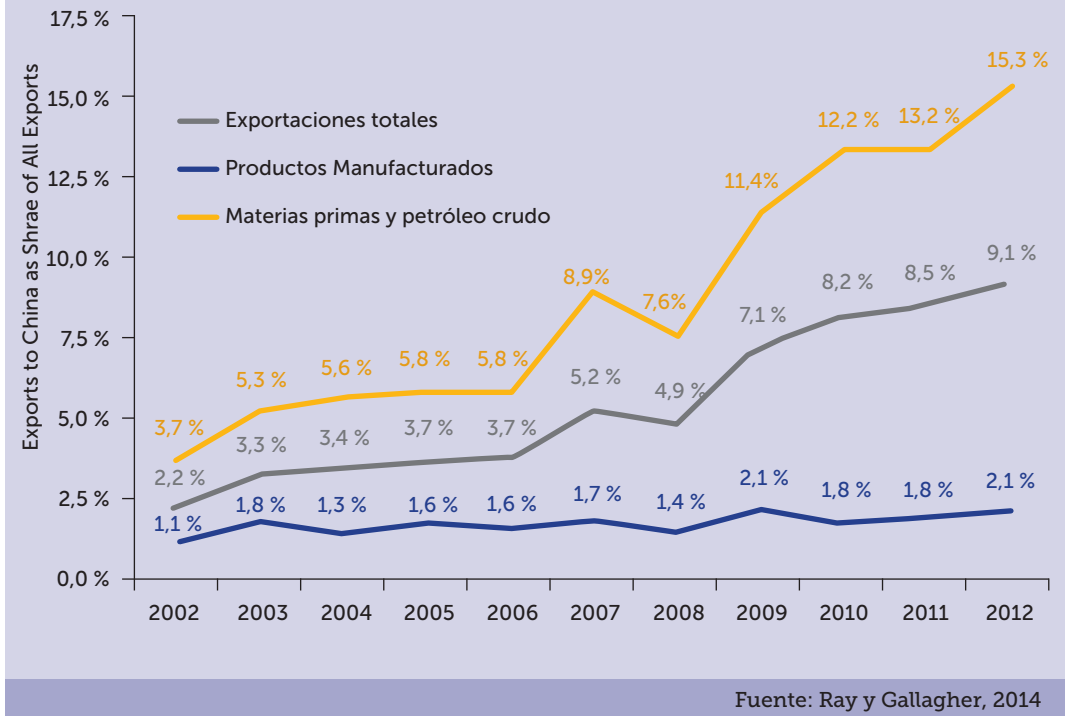
La creciente **presencia económica** de China en América Latina es evidente. Según la investigación llevada a cabo por la Iniciativa de Gobernanza Económica Mundial (Ray y Gallagher, 2014), China ha conseguido la posición de uno de los principales destinos de exportación de América Latina. Entre 2002 y 2012, China ha cuadruplicado con creces su cuota en el total de exportaciones de ALC, de 2,2 a un 9,1%. El aumento más importante tuvo lugar tras la crisis de 2008. Desde 2008, la cuota de China en las exportaciones de ALC se ha doblado con creces, de un 4,9 a un 9,1%. La creciente importancia de China es particularmente fuerte en las exportaciones de productos primarios y crudo, donde su cuota en las exportaciones de ALC aumentó de un 3,7% en 2002, a través de un 7,6% en 2008, y hasta un 15,3% en 2012 (ver Figura 3.1)

Resulta interesante que durante la última década, las exportaciones de ALC hacia China se han centrado en unos pocos productos básicos y sólo en unos pocos países, que incluyen el hierro de Brasil, la soja de Brasil y Argentina, el crudo de Colombia y Venezuela, el cobre de Chile, así como transistores y válvulas de Costa Rica y México. Entre 2002 y 2012, la cuota de los seis productos básicos mencionados en las exportaciones totales de ALC a China aumentó desde menos de la mitad hasta casi tres cuartos. Estas características de las relaciones comerciales

---

<sup>19</sup> Hay un notable desacuerdo entre los académicos en RRII sobre si el actual orden mundial es realmente multipolar, o más bien bipolar, unipolar, cero-polar, etc. Para complicarlo más, no hay consenso sobre qué orden de los mencionados sería el más propicio para la cooperación internacional. Para consultar las opiniones clásicas en estos debates, ver p.ej., Gilpin (1981), Keohane (1984), Waltz (1979), Wendt (1999). En este informe, consideramos que el actual orden mundial tiende hacia una multipolaridad y observamos su extraordinaria inclinación hacia la cooperación internacional, como demuestra por ejemplo el desarrollo del G20 o el impulso del comercio y la inversión internacional durante la última década.

**Figura 3.1: La importancia de China como destino de las exportaciones de ALC, por categoría de producto**



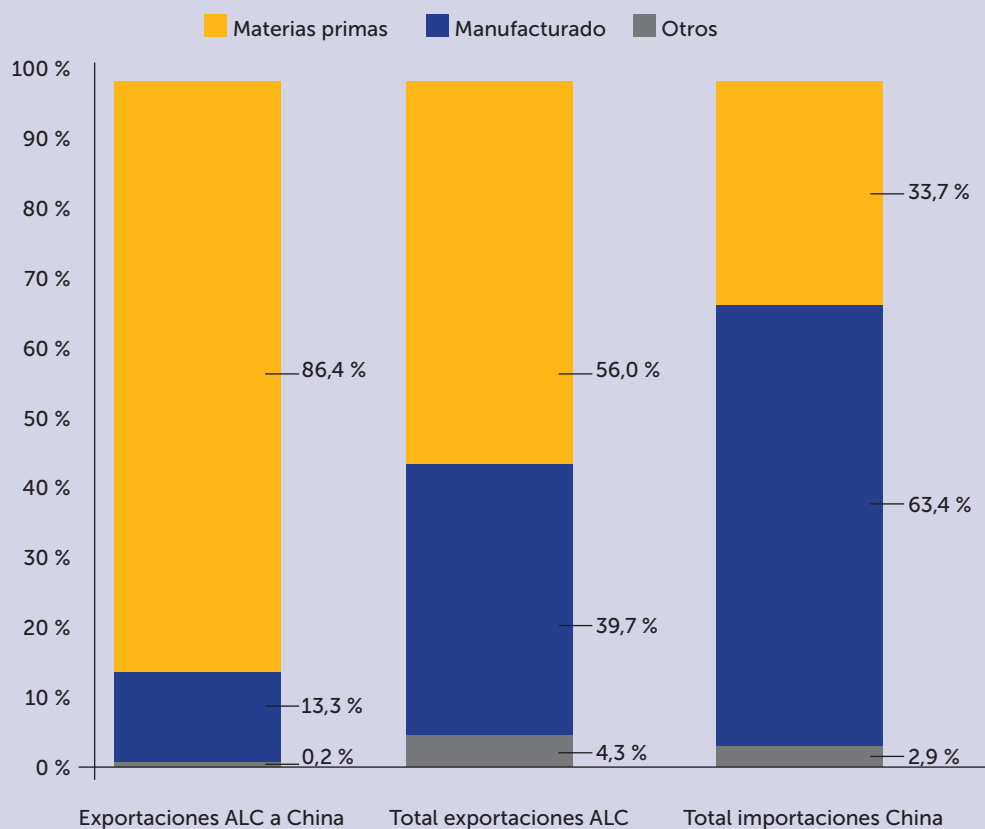
de ALC-China son particularmente sorprendentes cuando observamos que ni el total de las exportaciones de ALC ni el total de las importaciones de China, están igualmente centrados en productos básicos como en esta específica relación bilateral (ver Figura 3.2)..

Por lo tanto, en su comercio con China, ALC es cada vez más dependiente en sólo unos pocos productos básicos, que son, a su vez, particularmente **vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales**. En contraste, los exportadores chinos se benefician de un nivel mucho más bajo de vulnerabilidad, gracias a su especialización en una amplia gama de mercancías manufacturadas. En 2012, las exportaciones de ALC a China continuaron creciendo en volumen, pero cayeron en precio, conduciendo así a un estancamiento de los valores totales de las exportaciones. Como consecuencia, desde 2010 el déficit del comercio de América Latina con China está aumentando.

Aparte de dar un impulso a la relación comercial durante la última década, China también ha aumentado su inversión en América Latina. Sin embargo, debe observarse que su cuota en el total de IED en la región ha seguido siendo marginal (CEPAL, 2014).

Mientras que está claro que la *presencia* económica de China en América Latina ha aumentado durante la última década, existe mucha más controversia sobre su impacto económico en la región. En este caso, Jenkins (2012) distingue entre efectos directos e indirectos así como entre

**Figura 3.2: Las exportaciones de ALC de mercancías a China comparado con las exportaciones totales de mercancías de ALC y el total de importaciones de mercancías de China**



Fuente: Ray y Gallagher, 2014

efectos complementarios y competitivos. Un aumento del comercio entre China y ALC puede impulsar las exportaciones latinoamericanas, mientras que al mismo tiempo puede llevar a un descenso en bienes de consumo. Sin embargo, también puede generar un desplazamiento de los productores locales por parte de las importaciones chinas. Y más importante, el desarrollo de las relaciones comerciales puede producir efectos indirectos: por un lado, conducir a un incremento mundial de los precios de los productos básicos, pero por otro lado reforzar la competencia de China en terceros mercados. Los efectos de los flujos de IED también están mitigados. Mientras que las inversiones chinas pueden introducir nuevas tecnologías y capital en los países ALC, pueden también llevar a un desplazamiento de las empresas locales por parte de los inversores chinos. Indirectamente, la IED china puede ayudar a los productores de América Latina a integrarse en las cadenas chinas de valor añadido, pero también pueden desviar las IED procedentes de los países OCDE hacia China (Jenkins, 2012).

Así, los efectos generales del crecimiento de China en las economías latinoamericanas están mezclados, creando tanto oportunidades como riesgos significativos, generando ganadores y perdedores. Probablemente las economías de mano de obra, como México, América Central o

la República Dominicana, están más en el lado perdedor, mientras que los países ricos en productos básicos de Sudamérica, como Brasil, Chile o Perú, pueden enfrentarse a un resultado más favorable. Pero la imagen general es mucho más complicada que eso. Las observaciones realizadas por el Banco Inter-Americano de Desarrollo en 2006 siguen siendo válidas ya que, “sería simplista ver a China como un vasto mercado para algunos países ALC y un feroz competidor para otros. Para un número de países, especialmente Brasil y México, China es a la vez un mercado creciente de exportación y un competidor directo. México afronta una fuerte competencia desde China, pero también existe un comercio intraindustrial entre México y las economías asiáticas. Con respecto a Brasil, China ha sido un mercado rápidamente creciente para las exportaciones de productos básicos brasileños, pero también compite con algunos productos intermedios brasileños, tales como piezas de automóviles y sustancias químicas” (IDB, 2006).

A diferencia de la importancia de los aspectos económicos, la importancia de la **dimensión política** de la relación que se está desarrollando entre América Latina y China, es difícil de evaluar. Según Jörn y Goodman, “mientras que los motivos detrás de los intereses económicos de China hacia América Latina no son un misterio (...), los motivos políticos y geoestratégicos relacionados son más difíciles de evaluar” (Jörn y Goodman, 2012). De hecho, la relación entre ALC y China ha tenido un largo viaje desde la estrategia de *quid pro quo* de la década de 1970 y 1980, cuando China intentó el aislamiento diplomático a Taiwan y buscó el apoyo de América Latina para su entrada en las Naciones Unidas, mientras que América Latina necesitó la ayuda de China en su solicitud del límite territorial de las 200 millas marinas durante las negociaciones del Derecho Internacional del Mar. La cooperación a día de hoy entre las dos regiones en muchos aspectos satisface las características necesarias de una estrategia de política exterior consciente y a largo plazo. Por ejemplo, una asociación estratégica entre Brasil y China, establecida en 1993 y actualizada a estatus de acuerdo estratégico global en 2012, actualmente incluye campos de cooperación científica y tecnológica, aparte de las cuestiones de comercio e inversión o proyectos conjuntos de infraestructura. China mantiene unas relaciones especialmente fuertes con Venezuela, como evidencia el acuerdo estratégico firmado en 2001. China comparte tecnología con la República Bolivariana, habiendo puesto en órbita los dos primeros satélites venezolanos y habiendo elegido la república caribeña para la primera tienda de Huawei fuera de su país de origen. Ambos países cooperan en infraestructura, incluyendo los sectores de energía y ferroviario. Sus relaciones incluyen lazos militares, ya que China proporciona jets de entrenamiento a Venezuela. Por último, pero no menos importante, China mantiene fuertes vínculos políticos y militares con otros países ALBA, incluyendo Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. En el caso de Nicaragua, una empresa china consiguió un contrato para construir una autopista interoceánica para supuestamente competir con el Canal de Panamá.

Sin embargo, los argumentos presentados por algunos académicos – acerca de China como una amenaza de seguridad para los Estados Unidos en el hemisferio occidental o sobre su intención de hacer prosperar las relaciones económicas con la región como un movimiento para crear una nueva alianza transpacífica dentro del orden del mundo emergente – parecen ser

enormemente exageradas. Según Jörn y Goodman, “China es un factor cada vez más importante en América Latina, pero es uno entre muchos. (...) Todos los gobiernos latinoamericanos han diversificado sus relaciones exteriores. Su principal interés es moderar la hegemonía de EEUU, no sustituirla. Como parte de esta estrategia, y particularmente en tiempos de dificultades económicas como tras la crisis económica mundial de 2008-2009, toda oportunidad de comercio e inversión es bienvenida. (...) El resultado de una maximización de oportunidades en las relaciones Asia-América Latina es una red transpacífica creciente y que se refuerza rápidamente (aunque aún no profundamente institucionalizada) e incluye comercio, inversión y vínculos políticos e incluso de seguridad en contextos tanto bilaterales como (cada vez más) multilaterales” (Jörn y Goodman, 2012). Dentro de esta compleja red, China mantiene relaciones más orientadas a la política con gobiernos ideológicamente cercanos al Bloque Bolivariano, mientras que al mismo tiempo busca traducir sus lazos comerciales con los máximos productores de productos básicos de la región en una cooperación política significativa. **Es demasiado pronto para ver cualquier prueba convincente que demostrese la aparición de una identidad global común a través del Pacífico, sea basada en el reconocimiento de la similitud socioeconómica del Sur como en un objetivo común de transformar el actual orden mundial.**

*(b) Trayectorias divergentes de los modelos socioeconómicos de ALC*

América Latina siempre ha servido como campo de batalla para la lucha entre grandes proyectos políticos y económicos, tales como el (neo)liberalismo, el socialismo y el desarrollo liderado por el Estado.<sup>20</sup> Desde principios del siglo XXI, la región se ha dividido entre al menos tres modelos socioeconómicos distintos.

---

<sup>20</sup> Principalmente enfocada al libre comercio y orientada a la exportación al principio del siglo XX, la región se movió de forma masiva al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) debido a la crisis económica mundial de la década de 1930 y como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. En ese tiempo, el modelo ISI estaba apoyado y legitimado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, y se vio como un logro interno de las bases. El modelo ISI consistió en el desarrollo de una base nacional industrial a través de un gran uso de subvenciones, control estatal y barreras comerciales. Sin embargo, a lo largo de las décadas sus efectos resultaron ser decepcionantes. Mientras tanto, el éxito de la revolución de 1959 en Cuba y su consecutivo cambio a la izquierda, atrajo a muchos intelectuales latinoamericanos y activistas hacia ideas socialistas y comunistas, mientras que al mismo tiempo movilizó a EEUU a lanzar una batalla ideológica más firme en la región. Mientras las ideas de libre mercado fueron recuperando progresivamente su posición destacada dentro de la academia Americana, se convirtieron en la piedra angular de la estrategia política de Washington hacia América Latina. En la década de 1970 y 1980, EEUU apoyó a muchos gobiernos (incluyendo regímenes militares) que prometían introducir reformas neoliberales. Más tarde, durante la década de 1980, la aparición de las crisis de la deuda en muchos países latinoamericanos proporcionó un contexto favorable para que las instituciones financieras internacionales condicionasen la ayuda a gobiernos endeudados supeditada a su compromiso de hacer reformas de libre mercado. Estas fueron introducidas por una gran mayoría de gobiernos de la región, generalmente con un apoyo masivo de sus sociedades y dentro del contexto de una transición democrática en avance. Sin embargo, desde la percepción regional, el paradigma neoliberal recibió un fuerte golpe a final de la década de 1990, tras la crisis Asiática y de Rusia, la devaluación brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001.

Primero, los ambiciosos programas de inclusión social de **Venezuela** atrajeron la atención de muchas sociedades latinoamericanas. En consecuencia, durante la primera mitad de la década de 2000, la región vio a los candidatos de izquierdas hacerse cargo del poder en países sucesivos. Esto condujo a la creación de ALBA, una coalición de gobiernos de izquierda afines, incluyendo a Venezuela, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y otros. Una característica común de su modelo fue el desarrollo de amplios programas de inclusión social y una creciente implicación del Estado en la economía. Sin embargo, desde entonces han emergido dudas acerca de la sostenibilidad del modelo.

Mientras tanto, en la segunda mitad de la década, un modelo diferente de izquierda empezó a atraer una mayor atención de los líderes y poblaciones de la región. **Brasil** en particular, pero también Uruguay y Chile, empezaron a ser vistos como países que habían alcanzado una mezcla adecuada de inclusión social, economía de mercado y apego a los estándares democráticos. Se convirtieron en una fuente de inspiración para los gobiernos de Perú, Colombia y algunos otros países. Durante la primera década del siglo, Brasil experimentó unas tasas de crecimiento económico impresionantes, lo que junto con unos ambiciosos instrumentos de inclusión social (incluyendo Bolsa Familia, el esquema de transferencias condicionales de efectivo más grande del mundo valorado en 10.800 millones de USD durante once años) ayudó a reducir la pobreza a 40 millones en una población de 200 millones. Al mismo tiempo, facilitó un auge de la clase media en otros 40 millones. Sin embargo, el crecimiento económico de Brasil se ha ralentizado desde entonces, dando lugar a nuevos retos para el modelo.

Tras la crisis económica mundial, también otro modelo socioeconómico ganó preeminencia en grandes partes de la región. Los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú han capeado el temporal mundial y el mérito de este logro se atribuyó a su dedicación a las reformas de mercado y apertura de comercio. Merece la pena mencionar que sus políticas de libre mercado han estado también acompañadas por mecanismos de inclusión social, especialmente tras 2008. Recientemente, los cuatro países han hecho una apuesta inequívoca por la integración económica regional. En 2011, sus líderes crearon la **Alianza del Pacífico** como un bloque económico regional centrado en objetivos comunes de comercio e inversión. Así, los tres modelos socioeconómicos latinoamericanos se pueden asociar con tres proyectos alternativos de integración: Mercosur, ALBA, y la Alianza del Pacífico respectivamente.

**Mientras que en la última década hemos visto una divergencia de América Latina en estos tres modelos socioeconómicos, la crisis financiera mundial de 2008 parece haber contribuido a revertir esta tendencia, al menos en los dos últimos casos.** Por un lado, las economías orientadas a la exportación de la Alianza del Pacífico, especialmente Chile, Colombia y Perú, tuvieron que aumentar el gasto social para mitigar los efectos de la crisis en sus poblaciones. Por otro lado, las economías más cerradas de Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, se hicieron más conscientes de la necesidad de reducir el gasto público y aumentar su competitividad internacional para mantener unas perspectivas de crecimiento positivas. Esto a su vez, movilizó a sus comunidades empresariales a presionar a los gobiernos para una mayor apertura económica. En este sentido, hemos podido **observar muestras de una convergen-**



**cia renovada de modelos socioeconómicos**, basadas en una incipiente confluencia de intereses dentro de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, las fluctuaciones previas en las tendencias socioeconómicas de la región deberían prepararnos para más cambios en los respectivos modelos, especialmente ya que dan respuestas a distintos (aunque muy interrelacionados) retos latinoamericanos – tales como la baja productividad de algunas economías, elevados niveles de pobreza y desigualdad de ingresos en otras, así como dificultades duraderas para construir una identidad política común de la región.

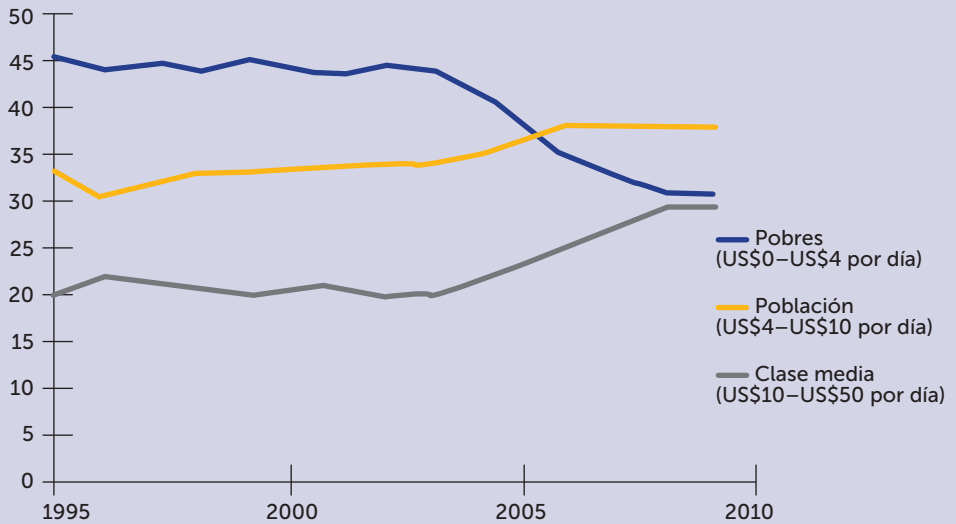
*(c) El auge de la clase media latinoamericana*

Según el Banco Mundial (Ferreira et al., 2013), el tamaño de la clase media en América Latina y Caribe tras décadas de estancamiento, ha aumentado un 50 por ciento entre 2003 y 2009, hasta 152 millones que ahora corresponden al 30 por ciento de la población de la región. Al mismo tiempo la proporción de gente que vive en la pobreza cayó de un 44 a un 30 por ciento. En consecuencia, la clase media y los pobres representan aproximadamente la misma cuota de población latinoamericana (como se muestra en la Figura 3.3). Unos mayores ingresos así como mecanismos de redistribución dirigidos a reducir la desigualdad de ingresos, constituyeron dos fuerzas impulsoras de este cambio, conduciendo a un descenso de los niveles de pobreza y el correspondiente auge de la clase media.

Sin embargo, el auge de la clase media de la región ha dado lugar tanto a mayores expectativas como a miedos renovados en lo que respecta a la **forma de contrato social en los países latinoamericanos**. Por un lado, según las teorías de modernización, las clases medias se perciben a menudo como agentes del cambio institucional y la democratización. En particular, unos mayores ingresos se supone que reducen los conflictos sobre la distribución de los ingresos y promueven una mayor estabilidad (Banhabib y Przeworski, 2006); las clases medias también están asociadas con un mayor capital humano que se considera favorable para sostener unas buenas instituciones (Glaeser et al, 2004). Por otro lado, no existe una fuerte evidencia empírica que apoye las hipótesis anteriormente mencionadas. Contrariamente a las teorías de modernización, la creciente clase media de América Latina puede apoyar políticas que sean buenas sólo para ellas. Esto, en la práctica, puede significar que prefieran no incluir algunos elementos del contrato social (p. ej., educación primaria y secundaria pública, sistemas de protección social subvencionados o sanidad pública) de los que ve poco beneficio, o que aumente la presión política para la financiación pública en áreas en las que se beneficien de forma desproporcionada (como en el caso de educación superior pública). Si eso ocurriera, haría la situación de los pobres aún más difícil que antes, bloqueando así los canales actuales de reducción de la desigualdad.

En este sentido, el auge de la clase media puede conducir a tensiones en las sociedad latinoamericanas en lo que respecta a la división de los limitados recursos públicos: con una clase media favoreciendo la mejora de los servicios públicos mientras que los pobres y vulnerables apoyarían más esquemas de desarrollo y redistribución. Esto puede conducir a protestas masivas, como ya parecen haber demostrado los sucesos en Brasil y Chile. Sin embargo, según los analistas del Banco Mundial, hay espacio para el optimismo, ya que “el reciente auge de los

**Figura 3.3: Tendencia de la clase media, población vulnerable, y pobres en América Latina y el Caribe, 1995–2009**



Fuente: Ferreira et al., 2013

precios de los productos básicos, junto con nuevos descubrimientos de petróleo y productos básicos, y una gestión macroeconómica mejorada ha dado a muchos países el espacio fiscal necesario para invertir en la calidad de servicios sin meterse en una competición de suma cero por una reserva limitada de recursos entre los segmentos más pobres y más ricos de la sociedad” (Ferreira et al., 2013).

Mientras que el auge de la clase media tiene el riesgo de aumentar tensiones políticas entre los pobres y las clases medias sobre recursos limitados, puede tener un impacto positivo al **contener el poder político de los grupos empresariales**. De hecho, una característica distintiva de los países latinoamericanos es que a pesar del gran parecido de sus instituciones económicas y políticas con el tipo ideal Occidental, la eficacia y estabilidad de estas instituciones es significativamente más baja que en el caso de países norteamericanos o europeos. Esto a menudo se explica por el poder de los grupos de presión de América Latina, que son capaces de influir en las condiciones de las políticas públicas sin respetar el proceso democrático (IDB, 2010). Desde esta perspectiva, el auge de la clase media latinoamericana puede ser importante porque este proceso podría conducir finalmente a una mejora de las instituciones económicas y políticas, al limitar el espacio de políticas de presión “a puerta cerrada” y subordinar las políticas públicas a un debate democrático.

Mientras tanto, las actuales tensiones sociales en varios países latinoamericanos han dirigido la atención hacia la importancia de un trasfondo cultural – y no sólo económico –. Primero, hay un germen de desilusión ya que la creación de la nueva clase media latinoamericana ha generado una “revolución de expectativas” generalizada en lo que respecta al nivel de vida (Financial Times, 2014a). En segundo lugar, en varios casos el crecimiento económico ha estado

impulsado por el consumo interno, a menudo a crédito o gracias a transferencias de efectivo oficiales. Una cuestión pertinente en este contexto es si la región ha visto un auge de la sociedad de consumo más que de la sociedad de clase media. Finalmente, existe un riesgo de choque cultural entre las clases medias “antiguas” y “nuevas” de la región.

Con todo, el crecimiento económico de América Latina ha podido convertir sus sociedades en mercados más prometedores para los exportadores extranjeros de productos y servicios; sin embargo, no deberíamos asumir que esto conduzca automáticamente al desarrollo de unas sociedades más abiertas y les permita evitar las trampas del autoritarismo o populismo. La importancia política y social final del fenómeno de la aparición de la clase media seguro que se encuentra entre las “incógnitas” de la situación de América Latina actual.

#### *(d) La integración europea bajo presión*

La crisis de 2008, y la subsiguiente crisis de la eurozona en particular, dejó al descubierto profundas divisiones entre los Estados miembros de la UE en lo que respecta a sus fundamentos para la integración europea. Según un grupo de expertos de uno de los principales centros de estudios europeos, “la crisis ha motivado el debate más intenso sobre el futuro de la Unión Europea de su historia. Han aparecido profundas grietas en el proyecto europeo, planteando la prueba más importante a la que nunca se ha enfrentado, complicado por el hecho de que Europa afronta no una, sino un número de crisis altamente complejas de distintos orígenes e interrelacionadas”. De forma más específica, “desde 2010, lo impensable se volvió pensable: que uno o varios países pudieran abandonar el euro; que la eurozona se desmoronara; o incluso que la Unión Europea pudiera desintegrarse” (Emmanouilidis, 2013).

Las expresiones más evidentes de la crisis europea son: la actual discusión sobre algún tipo de salida de Reino Unido de la UE (la llamada “Brexit”); la incertidumbre acerca de las propuestas de independencia de Escocia y Cataluña; la incapacidad de la eurozona de avanzar hacia una unión fiscal; así como el auge de fuerzas populistas tanto en la derecha como en la izquierda del espectro político en la mayoría de los estados miembros, lo que se confirmó durante las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2014. No obstante, cuando se observa más en detalle, la crisis resulta ser mucho más profunda y multidimensional. Hasta ahora, el mayor énfasis se ponía en su dimensión socioeconómica: una creciente divergencia económica entre las economías europeas, la falta de suficientes mecanismos para la coordinación de la política fiscal dentro de la eurozona, así como problemas persistentes relacionados con los elevados niveles de deuda pública y desempleo juvenil en varios estados miembros. Pero la crisis también tiene una importante dimensión política e institucional: una brecha cada vez mayor entre la tecnocracia de Bruselas y los ciudadanos de Europa, la crisis relacionada con la legitimidad democrática de las instituciones de la UE; y la creciente popularidad de los partidos populistas. Esto tiene una dimensión social: la vuelta de estereotipos nacionales y resentimientos históricos tras el estallido de la crisis, y un debilitamiento de la visión compartida y común de integración europea, una que pudiera servir como motor y garantía de un ambicioso proyecto económico y político. Finalmente, existe una dimensión externa o global de la crisis de la UE: con Europa en riesgo de una marginalización gradual así como una falta de atractivo y credibilidad a nivel

mundial y en la vecindad de la UE debido a la crisis de la eurozona y en consecuencia de una forma débil de abordarla (Emmanouilidis, 2013).

Todo esto no significa necesariamente que el proyecto europeo afronte un peligro inmediato para su existencia. Como los autores del informe antes mencionado observan acertadamente, “a pesar de una larga lista de fuertes golpes, el proyecto europeo siempre se ha recuperado y, hasta recientemente, surgido más fuerte que antes (...) Aunque la integración europea no ha sido resistente a la crisis, ha demostrado ser a prueba de crisis. Esto probablemente reflejó un entendimiento consciente o inconsciente de que la integración podía no haber sido perfecta, pero sí probablemente la mejor opción para asegurar la paz, la libertad, la estabilidad, la seguridad y la prosperidad” (Emmanouilidis, 2013). La cuestión es si la UE será capaz de “recuperarse” de la última de sus crisis de la misma forma que solía hacerlo, o si el proyecto europeo está destinado a quedarse en el limbo por un periodo prolongado, con el Viejo Continente perdiendo progresivamente su importancia en el mundo.

Queda por ver si los próximos líderes políticos de la UE (que serán designados en la segunda mitad de 2014) será capaces de dar “nuevos aires” y un nuevo argumento que vuelva a unir a los líderes y ciudadanos de Europa. Aparte de esto, el escenario “Brexit” puede constituir un gran reto para las dinámicas de integración de Europa, al menos hasta 2017, cuando se organizaría un posible referéndum acerca de la futura pertenencia de Gran Bretaña a la UE. Esta cuestión también es importante por sus posibles repercusiones en otros estados miembros. Con todo, los líderes europeos pueden quedar subordinados a tensiones opuestas – por un lado, reconociendo la necesidad de pensar de forma “más global” (como argumentaremos más adelante), mientras que por otro lado siendo continuamente desafiados por los apremiantes problemas internos de la UE.

#### *(e) Las nuevas razones de Europa para globalizarse*

Gracias al Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, la UE se equipó mejor para aumentar su actividad en el terreno global. Entre varias transformaciones importantes de carácter institucional, se creó el puesto de Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y la función se combinaba con la de uno de los Vicepresidentes de la Comisión Europea. Aparte de eso, se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior, que serviría como ministerio de asuntos exteriores de facto y cuerpo diplomático de la UE.

Casualmente, la crisis económica mundial de 2008 y la subsiguiente crisis de la eurozona condujo a una revitalización de la orientación global en muchos estados miembros, especialmente en países fuera de la eurozona (como Polonia y Suecia<sup>21</sup>), así como dentro de la periferia sur de la eurozona. Las élites empresariales de estos países han empezado a experimentar cada vez más con mercados fuera de la UE, con el objetivo de diversificarse. Este fenómeno es más notable en el caso de países centroeuropeos cuyas políticas económicas y de exteriores estuvieron, durante las dos décadas anteriores a la crisis de 2008, casi completamente centradas

---

<sup>21</sup> Ambos entre los seis líderes de política exterior de la UE según el marcador ECFR 2014 (ECFR, 2014).

en Europa. Mientras tanto, tras 2008, su sector empresarial se involucró en importantes empresas extranjeras, principalmente en Europa del Este, EEUU y China, pero en algunos casos también en América Latina.<sup>22</sup> Esta tendencia ya ha sido considerada por algunos observadores como un ejemplo de “externalidad positiva” generada por la crisis (Bacaria, 2014).

La justificación detrás de este proceso de diversificación difiere de forma significativa dependiendo del país,; sin embargo, dos factores cruciales pasaron a un primer plano. Primero, los gobiernos y las élites de Europa Central se han vuelto cada vez más conscientes del problema de **“la trampa de la renta media”**.<sup>23</sup> Los recientes problemas económicos de Grecia, Portugal y España funcionaron como una llamada de atención, recordando a Europa Central que una perspectiva de crecimiento a largo plazo requiere un progreso anterior en competitividad económica, innovación, y en participación en las cadenas de valor añadido más boyantes del mundo. En segundo lugar, la ralentización económica en la eurozona ha motivado que tanto los países fuera de la eurozona como los miembros más afectados de la eurozona **busquen mercados geográficamente más distantes** para protegerse de los riesgos de depender demasiado en el consumo interno y el comercio continental. Por toda Europa, una reacción general a este doble reto ha sido una mayor apertura económica y un apoyo político más determinado de internacionalización (Zerka, 2014; Świeboda y Zerka, 2013). Por ejemplo, muchas empresas españolas han conseguido sobrevivir al periodo más grave de la crisis de la eurozona poniendo mayor énfasis en sus operaciones en América Latina. Con todo, la aparición de nuevos terrenos para la actividad económica europea en el resto del mundo, así como la constitución de una masa crítica mayor que apoya dicho cambio, puede proporcionar nuevas dinámicas a las relaciones de la UE con otras regiones, incluyendo América Latina.

### 3.2 MEGATENDENCIAS PUESTAS A PRUEBA

Cada uno de los fenómenos presentados en la sección anterior ha tenido – o puede tener potencialmente – un efecto importante en las dinámicas de las relaciones UE-ALC, tanto en sentido positivo como negativo (ver Tabla 3.1). En muchos aspectos, la crisis de 2008 sirvió para catalizar los cambios para los que ya se había preparado el terreno antes. En este sentido, la crisis puede considerarse como la siguiente en una serie de coyunturas en una relación a largo plazo entre las dos regiones.

Primero, la crisis de 2008 crisis ha posibilitado que los latinoamericanos vean la **participación china** en su región desde una perspectiva diferente aunque de ningún modo inequívoca.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en 2012, la empresa minera del cobre KGMH, la más grande de Europa en producción, realizó la mayor inversión en el extranjero de una empresa polaca en más de 20 años: su adquisición de Quadra FNX Mining de Canadá, que la convirtió en la principal accionista de las minas Sierra Gorda de Chile. Más en Brudzinska (2013).

<sup>23</sup> El concepto de la “trampa de la renta media”, a pesar de las faltas metodológicas, se considera útil para guiar el debate político. Se describe como un “fenómeno de economías que crecen rápidamente hasta cierto momento y que se estancan a niveles de rentas medias sin conseguir llegar a los niveles de los países de rentas altas”. Se asume que “con niveles de renta medios, el crecimiento y la mejora estructural se vuelven más arduos” (Im y Rosenblatt, 2013; Aiyar et al., 2013; Jankowska et al., 2012).

**Tabla 3.1: Matriz que demuestra las principales oportunidades y riesgos relacionados con la crisis para las relaciones de UE-ALC que derivan de las megatendencias analizadas.**

Oportunidades para las relaciones UE-ALC	← → MEGATENDENCIAS ← →	Riesgos para las relaciones UE-ALC
Preocupados por su vulnerabilidad por los precios de los productos básicos y los riesgos de aislamiento de los principales acuerdos mundiales de comercio e inversión, los países latinoamericanos (especialmente Brasil y/o Mercosur) puede buscar una mayor apertura económica y acercamiento hacia la UE.	(a) El factor chino en América Latina	Preocupados por una mayor inestabilidad económica en la UE y EEUU, los países de América Latina (especialmente de la Alianza del Pacífico) pueden buscar desarrollar lazos económicos más fuertes con China y/o Asia, probablemente a expensas de su relación con la UE.
Una convergencia latinoamericana emergente hacia un modelo abierto y orientado al mercado puede crear una oportunidad para fortalecer las relaciones UE-ALC, basado en la apertura económica y el pragmatismo político.	(b) La divergencia/convergencia de los modelos socioeconómicos de América Latina	Una divergencia prolongada de los modelos latinoamericanos haría más difícil que la UE buscase una política o estrategia homogénea hacia la región. También puede evitar que ALC hable con una sola voz en las relaciones con la UE.
El auge de la clase media latinoamericana puede crear nuevas oportunidades económicas para las empresas europeas, tanto como puede contribuir a un mayor respeto de la región por las normas democráticas y un mejor funcionamiento de las instituciones económicas y políticas.	(c) El auge de la clase media latinoamericana	Temporalmente, este fenómeno puede llevar a un auge de las tensiones sociales, haciendo así la consolidación económica y política de América Latina más difícil, mientras que al mismo tiempo limita el auge del atractivo potencial de los mercados ALC.
Un mayor énfasis en la actividad global, si se ve en la UE como una posible "estrategia de salida" de la crisis, puede impulsar el desarrollo de lazos económicos y políticos más estrechos entre la UE y ALC.	(d) La integración europea bajo presión	Sin embargo, la UE puede también concentrarse aún más en problemas regionales o nacionales, especialmente en el caso de "Brexit"* , la independencia de Escocia o Cataluña, o un mayor auge de populismo extremo.
El (re)descubrimiento de América Latina por un gran número de estados miembros de la UE puede fortalecer la masa crítica sobre la política de la UE hacia la región.	(e) Las nuevas razones de Europa para globalizarse	Sin embargo, las presiones económicas también pueden llevar a una mayor subordinación de la política sudamericana de la UE a reducir los intereses nacionales o económicos, comprometiendo así el prestigio internacional de la UE y su posición de liderazgo.

\* Una posible salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Fuente: Análisis propio

Por un lado, dado que la crisis ocurrió en Estados Unidos y en Europa, varios gobiernos latinoamericanos se dieron cuenta de que deberían buscar de forma más activa nuevos socios y canales de comercio e inversión. La creación de la Alianza del Pacífico en 2012 constituyó la expresión más clara de esta lógica. Chile, Colombia, México y Perú reconocieron el valor de la integración económica regional dirigida a convertirlos en socios económicos más atractivos,

especialmente para China y el resto de Asia. Dicha lógica era comprensible en su caso, dado que sus modelos de crecimiento ya estaban basados en gran medida en una orientación a la exportación y en la participación en cadenas mundiales de valor añadido. No obstante, mientras Chile y Perú se beneficiaron de sus anteriores lazos económicos con China, confirmados a través de acuerdos de libre comercio, la apertura hacia China significó un fenómeno importante y relativamente innovador en los casos de Colombia y México. Ambos países estaban anteriormente centrados de forma predominante en el desarrollo de lazos de comercio e inversión con el tradicional “Occidente”.<sup>24</sup>

Por otro lado, varias economías latinoamericanas, incluyendo Brasil, Argentina y Venezuela, que durante la última década vivieron una especie de “edad de oro” gracias al aumento espectacular de los precios mundiales de los productos básicos (motivado en parte por China), empezaron a afrontar riesgos estructurales relacionados con este modelo de crecimiento. Mientras que las exportaciones masivas de materias primas ayudaron a que financiaran costosos programas sociales y administración pública, también tuvieron un efecto negativo y preocupante que consistió en una presión creciente ejercida en sus tasas de intercambio y en la creciente vulnerabilidad de sus economías debido a la inestabilidad de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales. La comunidad empresarial de Brasil, cada vez más preocupada por los grandes acuerdos económicos que se estaban negociando desde 2013 por otros agentes mundiales (en particular, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la UE y EEUU, así como la Asociación Trans-Pacífico entre Australia, Brunei, Chile, Canadá, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Estados Unidos, y Vietnam), pidieron a sus gobiernos volver a abrir y concluir conversaciones de libre comercio con la UE. Sin embargo, el espacio de maniobra de Brasil es limitado dada la participación del país en Mercosur. La conclusión de las negociaciones de comercio UE-Mercosur, en curso desde 1999 pero prácticamente congeladas desde 2004 hasta 2013, requiere un consenso de todos sus estados miembros originales: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>25</sup> Dado el creciente interés de Brasil, Paraguay y Uruguay de alcanzar un acuerdo con la UE, mucho depende de la voluntad de Argentina de dar luz verde a un posible acuerdo.<sup>26</sup>

En segundo lugar, el desarrollo divergente de los **modelos socioeconómicos latinoamericanos** ha generado tanto oportunidades como riesgos para la cooperación UE-ALC.

Por un lado, la posibilidad de convergencia a un modelo abierto orientado al mercado podría propiciar una cooperación más fluida entre la UE y ALC, establecida en una base más pragmática y enfocada a una mayor apertura económica. Costa Rica va a convertirse en breve en el quinto miembro de la Alianza del Pacífico. Otros países, como Guatemala, Panamá y Paraguay, también han expresado su interés en unirse al bloque. Al mismo tiempo, según la

<sup>24</sup> La apertura hacia China también se ha visto en el caso de Brasil, con vínculos económicos fortalecidos así como cooperación política dentro de los BRICS y en otros foros internacionales.

<sup>25</sup> Venezuela, que se unió a Mercosur en 2013, no participa en las conversaciones comerciales UE-Mercosur.

<sup>26</sup> Tratamos esta cuestión más en detalle en el capítulo anterior, sección 2.3.

iniciativa del gobierno chileno, se están construyendo “puentes” para el acercamiento político y económico entre la Alianza del Pacífico y Mercosur. Estos procesos pueden interpretarse como un indicador de la incipiente convergencia de América Latina hacia un nuevo modelo basado tanto en una orientación al mercado como en la inclusión social. La crisis global de 2008 contribuyó a crear un impulso para la convergencia entre ellos.

Sin embargo, por el momento, la divergencia socioeconómica de la región y las diferencias entre los tres bloques regionales (Alianza del Pacífico, Mercosur y ALBA) dificulta que la UE persiga una estrategia y unas políticas birregionales homogéneas hacia América Latina. En cambio, se crea la necesidad para Europa de diversificar su oferta buscando una base diferente para sus relaciones con Brasil, México o Venezuela. Esto no es sólo una complicación, sino también un obstáculo para el desarrollo de una estrategia integral de la UE hacia América Latina.

En tercer lugar, el auge de la **clase media de América Latina** puede impulsar el interés económico de la UE en la región, debido a un aumento inesperado de consumo de productos sofisticados por los latinoamericanos. Lo que es más, este proceso puede permitir una cooperación política más fluida entre la UE y ALC, si las teorías de modernización que asocian la formación de la clase media con mejoras en la democratización y un mejor funcionamiento de las instituciones resultan ciertas.

En cuarto lugar, **el curso de los sucesos políticos dentro de la UE** a lo largo de los próximos 2-3 años, puede tener un impacto decisivo en el compromiso de la región en las relaciones UE-ALC. Por un lado, gracias al Tratado de Lisboa, la UE se ha equipado con mecanismos que finalmente permiten un compromiso más activo y eficaz de toda la región en los asuntos globales. Además, el fortalecimiento de las relaciones con otras regiones del mundo (especialmente en la esfera económica) puede ahora empezar a verse como una posible “estrategia de salida” de la crisis económica. Sin embargo, por otro lado, la UE puede también volver a su propio confinamiento histórico. Este escenario negativo puede resultar cierto si los movimientos populistas dentro de la UE siguen experimentando un mayor crecimiento; y si las propuestas de independencia de Cataluña y Escocia o el referéndum “Brexit” del 2017 dominan la atención del continente.

Finalmente, mientras Europa ha obtenido **nuevas razones para globalizarse** durante los últimos años, esto también puede tener consecuencias positivas y negativas. Por un lado, este fenómeno puede fortalecer la masa crítica dentro de la UE interesada en desarrollar relaciones con América Latina. Hasta hace poco, y a pesar de las consecutivas ampliaciones de la UE, ningún gran país se ha unido a los tradicionales “seis grandes” de sus partidarios más activos, que incluyen a España, Portugal, Francia, Italia, Alemania y Reino Unido. Uno de los efectos más importantes de la crisis puede consistir en la aparición de nuevas partes interesadas, incluyendo países como Polonia, Suecia, República Checa o Hungría. Sin embargo, por otro lado, también existe un riesgo de que las presiones económicas dentro de la UE conduzcan a una subordinación progresiva de la agenda UE-ALC a reducirse a un interés nacional o econó-



mico, amenazando así con comprometer el liderazgo normativo de Europa en otras partes del mundo, incluyendo América Latina.

### 3.3 LA RELACIÓN BIRREGIONAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS

Sobre el trasfondo de los riesgos y oportunidades anteriormente mencionados, la relación UE-ALC han experimentado transformaciones significativas desde el comienzo de la crisis.<sup>27</sup> Antes de empezar el análisis de estas dinámicas, es necesario hacer un rápido repaso a la historia del diálogo político UE-ALC.

La asociación estratégica entre la UE y América Latina se anunció en Río de Janeiro en 1999. Se suponía que se iba a convertir en la base para la primera y principal relación birregional del mundo. Las circunstancias geopolíticas eran propicias, ya que las divisiones ideológicas de la Guerra Fría parecían haberse convertido finalmente en algo del pasado. Tanto Europa como América Latina experimentaron un periodo prolongado de rápido crecimiento económico, acompañado de reformas orientadas al mercado. Varios países de ambos lados del Atlántico (especialmente Argentina, Brasil, México y Perú así como países de Europa central y oriental) estaban pasando por claras transiciones democráticas y de mercado, con la esperanza de entrar en el club de las naciones desarrolladas en un futuro próximo. Ambas regiones estaban experimentando dinámicos procesos de integración: con la ampliación de la UE de 12 a 15 miembros en 1995, y preparándose para una adhesión masiva de los países post-comunistas, y con un progreso en los proyectos de integración dentro de Mercosur así como en los Andes y en América Central. El desarrollo de las relaciones UE-ALC estuvo apoyado por las principales partes interesadas a ambos lados del océano: Brasil y México en América Latina; Alemania y Francia en Europa. En 1999, se tomó la decisión formal de celebrar cumbres UE-ALC cada dos años a nivel de cabezas de estado.

No obstante, la “edad de oro” del interregionalismo de UE-ALC resultó ser muy breve (Sberro, 2013). Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, llevó a una transformación radical del contexto político mundial al reenfocar la agenda internacional a cuestiones de seguridad y devolviendo el concepto de “choque de civilizaciones” a un primer plano. Al mismo tiempo, las circunstancias políticas y económicas dentro de América Latina cambiaron considerablemente. La integración de Mercosur recibió un duro golpe tras la devaluación unilateral de la moneda de Brasil en 1999 y la bancarrota de Argentina en 2001. El giro a la izquierda de las políticas latinoamericanas, iniciado por Venezuela en 1998 y observado después en Bolivia, Ecuador o Nicaragua, auguraron el regreso de la división ideológica del continente.

En este contexto, ya la segunda cumbre entre la UE y América Latina en Madrid en 2002 – dominada por cuestiones de terrorismo, tráfico de drogas e inmigración – reveló una clara

<sup>27</sup> Los siguientes párrafos pretenden resumir momentos clave en las relaciones UE-ALC tras 2008. Un análisis más detallado de estas relaciones bilaterales (incluyendo cambios en el diálogo político, acuerdos de asociación bilaterales, acuerdos de asociación regionales, programas de cooperación europea, etc.) pueden encontrarse en otras fuentes (p. ej., Bacaria, 2014).

pérdida del ímpetu político hacia el acercamiento interregional. Como nota positiva, se anunció la conclusión de las negociaciones para el acuerdo de asociación UE-Chile, las negociaciones UE-Mercosur se reanudaron, mientras que al mismo tiempo se realizó un compromiso para negociar acuerdos entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones así como entre la UE y América Central. Durante la tercera cumbre en Guadalajara en 2004, se inició el primer proyecto práctico birregional, EUROsociAL. Sin embargo, la sensación de una disminución de la importancia estratégica del acuerdo estratégico UE-ALC se reafirmó en el ánimo general.

Mientras tanto, la propia UE afrontó un importante reto para las dinámicas de su integración regional, con el rechazo del Tratado Constitucional en 2005 en referéndums nacionales por dos de los miembros fundadores de la UE, los Países Bajos y Francia. Un año antes, la UE experimentó la ampliación más grande de su historia, con diez países (la mayoría estados post-comunistas de Europa central y oriental) entrando en la organización a la vez. Todo esto llevó a una creciente concentración de Europa en asuntos internos, relegando así inevitablemente al resto del mundo a un segundo plano. Al mismo tiempo, los intereses previos de muchos de los países de América Latina en estrechar sus relaciones con Europa se debilitaron considerablemente, ya que experimentaron su “edad de oro” gracias al auge mundial de los productos básicos. Esto coincidió con la aparición de un nuevo proyecto de integración en la región, ALBA. La nueva organización demostró fuertes divergencias con relación al incipiente consenso interregional en cuestiones de orden internacional, valores democráticos y gestión económica. Esta fue una lección particularmente importante para Europa que había esperado una relación fluida con América Latina como conjunto pero luego tuvo que adaptar su posición a las divisiones internas de la región.

Las siguientes dos cumbres UE-ALC, en Viena en 2006 y en Lima en 2008, se vieron en gran medida como una confirmación de la sensación de agotamiento de la fórmula birregional. En cambio, el foco se dirigió progresivamente hacia las relaciones bilaterales. Dado el punto muerto dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Perú y Colombia eligieron seguir adelante con su relación con la UE individualmente. Todo esto no significó una completa retirada del birregionalismo. A la sombra de una sensación general de decepción, las negociaciones para el Acuerdo de Asociación de UE-América Central se lanzaron oficialmente en Viena, mientras que en Lima se inició el segundo proyecto interregional EU-ALC: el programa EUROCLIMA dirigido a la cooperación en el área de la mitigación del cambio climático.

Durante los siguientes dos años, el contexto político y económico mundial cambió radicalmente. La crisis financiera mundial en 2008 y la designación del G20 como el “foro principal para la cooperación económica internacional” en 2009, llevaron a las relaciones UE-ALC a una nueva dimensión, especialmente ya que tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México), cuatro países europeos (Francia, Alemania, Italia y Reino Unido) así como la representación de la UE como conjunto, tuvieron que trabajar codo con codo allanando el camino para salir de la crisis para la economía internacional. Al mismo tiempo, la elección de un nuevo presidente de EEUU en 2008 levantó expectativas en América Latina en cuanto a una muy esperada re-priorización del hemisferio occidental en la política exterior de Washington. De manera similar, se

esperaba que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa desde diciembre de 2009 fortaleciera la dimensión de la política exterior de la UE, permitiendo así que se volviese a enfocar en el resto del mundo tras varios años dedicada a problemas internos. Como anticipo de su apertura hacia América Latina, la UE firmó dos acuerdos de asociación estratégica con Brasil en 2007 y otro con México en 2008.

En este contexto, la sexta cumbre UE-ALC se celebró en Madrid en 2010. Se convirtió en un momento crucial en las relaciones entre las dos regiones, por méritos tanto de la diplomacia española como de las circunstancias geopolíticas favorables. Se lanzaron dos instrumentos prácticos para la promoción de las relaciones birregionales en Madrid: la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) así como la Fundación EU-LAC. Así se dio un nuevo ímpetu a las relaciones birregionales, mientras que al mismo tiempo se reconoció la importancia de desarrollar más relaciones bilaterales. Finalmente, los acuerdos de la UE con Perú y Colombia se concretaron, el acuerdo de asociación UE-América Central se completó y se reanudaron las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la UE y Mercosur. En palabras de un académico mexicano, “Madrid fue un doble éxito, siendo capaz de ofrecer perspectivas políticas a largo plazo así como resultados concretos; un doble triunfo que sólo pocas cumbres internacionales han conseguido en las últimas décadas” (Sberro, 2013).

Sería exagerado explicar el relativo **éxito de la cumbre UE-ALC de 2010 en Madrid** sólo a través de los mecanismos de la crisis económica mundial. Primero, una preparación adecuada de la cumbre había estado entre las prioridades de la diplomacia española durante muchos años, independientemente de la situación económica mundial. En segundo lugar, los participantes de la cumbre no dejaron que la ensombreciese la crisis, manteniendo debates más bien con como hasta entonces. Esto es porque la mayoría de los países latinoamericanos estaban atravesando la agitación global relativamente bien, mientras que la atención de Europa estaba puesta en Grecia, considerada un problema aislado. Con todo, el éxito político de la cumbre debería más bien ser reconocido como una culminación de los logros empezados con los esfuerzos anteriores a la crisis por los países participantes (y España en particular) para asignar un nivel apropiado para las relaciones UE-ALC. Sin embargo, la Cumbre seguramente ha conducido a un revitalización muy esperada de la agenda política entre las dos regiones.

De igual forma, una **exitosa firma de los acuerdos de la UE con Colombia y Perú en junio 2012** debería considerarse como un efecto de los esfuerzos a largo plazo, remontándose al comienzo de las negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina en 2004 más que como un fenómeno relacionado con la crisis. Sin embargo, el “final feliz” de estas negociaciones claramente ha conducido a un interés renovado en las relaciones UE-ALC por parte de otros países latinoamericanos – como demuestra el reciente regreso de Ecuador a la mesa de negociaciones y unas nuevas dinámicas en las conversaciones UE-Mercosur – así como dentro de la UE.

Otro momento crucial para las relaciones UE-ALC fue la creación de la **Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en diciembre de 2011**. Esto, en muchos aspectos, puede verse como una consecuencia de la crisis que ha contribuido a la creencia de

que la coordinación de las relaciones de los países ALC individuales con el resto del mundo era necesaria en el contexto de circunstancias económicas cada vez más volátiles. De forma más importante, la CELAC se estableció según una iniciativa conjunta de Brasil, México y Venezuela, abriendo finalmente la puerta a una eficaz coordinación política de las relaciones de ALC con el resto del mundo. La UE contribuyó al desarrollo de la CELAC al anunciar que consideraría a la organización como un foro oficial para las relaciones UE-ALC y al programar la primera reunión CELAC-UE justo antes de la primera reunión formal de la CELAC.

Mientras que la **1ª Cumbre CELAC-UE, organizada en Santiago de Chile en enero de 2013**, no logró resultados espectaculares (aparte de éxitos menores como el anuncio de una aplicación provisional de acuerdos entre la UE y Colombia, Perú y América Central respectivamente), tuvo una enorme importancia simbólica por “traer la esperanza de una mayor simetría institucional entre las dos regiones” (Sberro, 2013) y así revitalizando la idea de birregionalismo. Sin embargo, queda por ver si la CELAC, una organización sin una sede o tratado constitutivo, será un homólogo lo suficientemente fuerte en las relaciones UE-ALC. Para que esto ocurra, su institucionalización y consolidación gradual parecen ser necesarias, lo que a su vez requerirá un fuerte apoyo político de los países latinoamericanos más grandes, especialmente México y Brasil (Gratius, 2013).

En términos más generales, otro impacto directo de la crisis económica de 2008 en las relaciones UE-ALC se puede encontrar en la ya tratada convergencia de los modelos socioeconómicos de la región. **La creación de la Alianza del Pacífico en 2012 por Chile, Colombia, México y Perú** constituyó una respuesta a los nuevos retos mundiales que quedaron descubiertos por la crisis. Al mismo tiempo, el movimiento hacia una apertura al exterior se hizo visible en otros países de la región. Los gobiernos de las economías tradicionalmente más orientadas hacia el interior de Mercosur estuvieron sujetos a crecientes presiones internas que les forzaban a una mayor apertura exterior. A principios de 2013, durante la 1ª Cumbre CELAC-UE, se anunció **la reanudación de las negociaciones comerciales, paradas durante mucho tiempo, entre la UE y Mercosur**. Se suponía que ambas partes iban a presentar sus posturas negociadoras antes de fin de año, pero el momento de lanzar las negociaciones se ha pospuesto desde entonces.

Un momento importante en las relaciones UE-ALC poscrisis está relacionado con el **lanzamiento oficial de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y EEUU, en febrero de 2013**. La lógica subyacente de este proyecto es promover el intercambio económico a través del Atlántico dada la situación económica mundial cada vez más volátil, la existencia de un gran potencial sin explotar para el comercio y la inversión transatlántica, así como la necesidad de reafirmar la posición de liderazgo de “los de Occidente” en el orden económico mundial. La UE y EEUU firmarán un acuerdo final durante los próximos dos años, estableciendo así las normas para la siguiente generación de acuerdos de comercio e inversión en el mundo. Durante ese periodo, las consecuencias de la ATCI en la situación de países latinoamericanos individuales con toda seguridad será una cuestión muy discutible. Según algunos estudios, la mayoría de los países latinoamericanos estarán

en el lado perdedor si se firma la ATCI (Bertelsmann, 2013). Sin embargo, en este momento, cualquier predicción es altamente dependiente de los supuestos metodológicos que adopten los investigadores.<sup>28</sup> El proceso ATCI ya constituye un factor importante para las relaciones UE-ALC. Favorece un mayor desarrollo de la Alianza del Pacífico y, de forma indirecta, ha activado la reanudación de las negociaciones comerciales UE-Mercosur. En el caso anterior, las economías orientadas a la exportación del Pacífico se dirigen a posicionarse como candidatas naturales para un área ATCI ampliado una vez que se consiga el acuerdo. En el último caso, las negociaciones ATCI han movilizado a la comunidad empresarial en los países Mercosur para presionar a sus gobiernos para una mayor apertura económica, dado el miedo creciente a que sus países se queden cada vez más marginalizados en el mercado global. Aunque aún queda un largo camino de negociaciones entre la UE y EEUU, ya han fomentado esfuerzos diplomáticos dirigidos a incluir a algunos países ALC (especialmente México y América Central) en un posible área de comercio e inversión. Dependiendo del éxito de esos esfuerzos, la conclusión de las negociaciones de ATCI puede tener o bien un efecto muy positivo en las relaciones UE-ALC a través de la creación de un amplio mercado Occidental; o justo lo contrario, puede conducir a una renovada marginalización por parte de ALC de la agenda política y económica a la UE así como dentro de la comunidad Occidental o trasatlántica. El curso de los acontecimientos es muy incierto hasta ahora y podría probablemente seguir así a lo largo de los próximos años.<sup>29</sup>

Por último pero no menos importante, el más reciente en una serie de sucesos cruciales en las relaciones UE-ALC tras 2008 ha sido la **apertura oficial de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la UE y Cuba, en mayo de 2014**. En este caso, puede ser exagerado buscar conexiones directas entre este proceso y la crisis de 2008. Distintos factores parecen haber jugado un papel decisivo en empujar a la UE y al régimen comunista de la Habana hacia la mesa de negociaciones. Primero, Cuba ha tomado pasos consistentes hacia una liberalización económica durante los últimos años, lo que a su vez ha estimulado a que la UE refuerce su diálogo con la isla. En segundo lugar, hay un creciente sentimiento dentro de la UE de que estos pasos deberían ser reconocidos y que la acción diplomática debería enfocarse ahora en garantizar una pacífica transición política y económica en Cuba. Un posible acuerdo puede tener importantes consecuencias a largo plazo para las relaciones UE-ALC, así como en la posición geopolítica de Europa en América Latina.

### 3.4 CONCLUSIONES

**Las relaciones políticas entre la UE y ALC han hecho un progreso indiscutible desde el comienzo de la crisis económica mundial de 2008.** Algunos elementos de este fenómeno pueden atribuirse a la crisis (como en el caso de un enfoque renovado en el birregionalismo en forma de diálogo UE-CELAC o en el caso de la vuelta a las negociaciones comerciales UE-Mercosur), mientras que otros están relacionados, en su mayoría, a dinámicas internas de

---

<sup>28</sup> Para ver distintas predicciones ver también CEPR (2013), El Comité Nacional de Comercio de Suecia (2012), y CEPII (2013).

<sup>29</sup> Volveremos a esta cuestión en el capítulo final.

procesos iniciados ya antes de la crisis de 2008 (como en el caso de la conclusión de los acuerdos de libre comercio UE-Perú y UE-Colombia en 2013) o simplemente tienen otras causas, no necesariamente relacionadas con la crisis (como en el caso del inicio de las negociaciones del acuerdo UE-Cuba en 2014).

**La crisis de 2008 provocó importantes transformaciones institucionales tanto en el lado latinoamericano como en el europeo**, lo que a su vez puede tener un considerable impacto en la forma e intensidad de las relaciones UE-ALC en el futuro. En el caso de América Latina, esto está relacionado con la creación de la Alianza del Pacífico en 2012 entre las economías orientadas a la exportación de Chile, Colombia, México y Perú; así como a la creación de la CELAC en 2011, un foro político que podría propiciar la aparición de una voz unificada de América Latina y Caribe en sus relaciones con otras partes del mundo. En el caso europeo, hemos visto el inicio de las negociaciones de la ATCI entre la UE y EEUU en 2013, con un impacto potencialmente importante en las relaciones UE-ALC (aunque la dirección final de este impacto sigue siendo desconocida). Además, independientemente de la crisis, la política exterior de la UE se equipó con nuevas instituciones en 2009 – el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior – proporcionando un terreno más apropiado para el desarrollo de las relaciones de la región con el resto del mundo, incluyendo América Latina.

**La crisis ha contribuido a la renovación del G20** al nivel de Cabezas de Estado y a su transformación en un gran foro de discusión sobre cuestiones financieras mundiales. Debido a la participación en el G20 de tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México), cuatro países europeos (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) así como la representación del conjunto de la UE, el grupo se ha convertido un elemento nuevo y muy importante para la geometría general de las relaciones UE-ALC. Analizamos esta cuestión más en detalle en el siguiente capítulo.

Sin embargo, aparte de las transformaciones formales o institucionales observadas tras 2008 mundialmente o en las dos regiones de forma individual, un número de procesos en segundo plano menos evidentes (**megatendencias**) también han tenido – o podrían tener potencialmente – una influencia significativa en la forma de las relaciones UE-ALC y en el contenido de las identidades globales dentro de ambas regiones. A este respecto, **la importancia de la crisis consistió en el hecho de que sirvió para destapar o modificar las dinámicas subyacentes de estos procesos.**

Esto se refiere, antes de nada, a la importancia de las relaciones de China con ALC para la relación entre la UE-ALC. Por un lado, gracias a la fuerte demanda de China de productos básicos, sus precios internacionales permanecieron relativamente estables y elevados durante los últimos años, permitiendo que varios países latinoamericanos (p. ej., Argentina, Brasil, Chile) experimentasen altas tasas de crecimiento del PIB a pesar de la ralentización económica mundial, y movilizando a otros países de la región (p. ej., Colombia, México, Perú) a desarrollar lazos económicos más estrechos con Asia. Esto puede indicar que América Latina se está acercando a China, posiblemente en detrimento de sus relaciones con la UE. Sin embargo, por

otro lado, también podemos observar un interés renovado de la región en el acercamiento con la UE (p. ej., Mercosur), dada la comprensión de los riesgos estructurales relacionados con la creciente dependencia de las exportaciones de productos básicos. Por lo tanto, el “factor chino” parece funcionar para las relaciones UE-ALC de forma bidireccional hasta ahora. A pesar de la crisis económica en los EEUU y la UE, hasta ahora ambas parecen mantener una posición de importantes puntos de referencia culturales, institucionales y políticos para América Latina.<sup>30</sup>

De forma parecida, a pesar de los indicadores de la convergencia de ALC hacia **un modelo socioeconómico** consensuado (basado en reformas de comercio e inclusión social), la realidad política actual en la región es todavía de diversidad con la existencia de al menos tres modelos alternativos. Mientras este patrón continúe, puede que sea más difícil para América Latina hablar con una única voz (o al menos similar) con otras partes del mundo y para la UE consolidar su estrategia hacia la región.

En tercer lugar, mientras que **el auge de la clase media latinoamericana** puede convertir finalmente a la región en un socio políticamente más previsible y económicamente más atractivo para la UE, también puede contribuir a un aumento temporal de las tensiones sociales que – otra vez – complicarían el desarrollo de relaciones fluidas entre la UE y ALC.

Se puede identificar otro línea de retos en el lado europeo. Mientras que la apertura económica al mundo, incluyendo a América Latina, podría considerarse como una atractiva “estrategia de salida” de la crisis económica, los **numerosos problemas temporales de la UE**, la mayoría de naturaleza política (p. ej., el auge del populismo y la popularidad de partidos extremos en muchos Estados miembros; el escenario “Brexit”; y las incógnitas relacionadas con las propuestas de independencia de Cataluña y Escocia) pueden una vez más forzar a la UE a concentrarse en cuestiones internas, entorpeciendo su apertura mundial.

Como nota positiva, el grupo de Estados miembros que apoyan la estrategia latinoamericana dentro de la UE podrían finalmente verse fortalecido por los nuevos países (especialmente de Europa central y oriental) que han encontrado un **nuevo fundamento político para globalizarse** tras la crisis de 2008. Sin embargo, incluso en este caso, también existe el riesgo de que

---

<sup>30</sup> Debería reconocerse que hay pocos datos empíricos acerca de esta temática, especialmente porque la medición de identidades es un asunto extremadamente discutible. De acuerdo con Pew Global (2014), la opinión generalmente favorable sobre la UE en ALC no ha cambiado de forma significativa después de 2008. La opinión favorable de en ALC incluso ha aumentado, especialmente en los casos de Argentina, Brasil y México. Sin embargo, la opinión en ALC de China también es muy favorable, en algunos casos incluso más que la opinión de la UE. Cuando analizamos el apoyo de la democracia en ALC (Latinobarómetro, 2013), podríamos concluir que el Occidente mantiene su posición privilegiada de punto de referencia institucional y político para América Latina. No obstante, datos recientes indican que la opinión sobre la UE en ALC ha deteriorado significativamente después de la crisis de 2008 (Latinobarómetro, 2014). Aún así, los cambios de corto plazo de opinión pública no parecen haber invertido tendencias mucho más profundas y de larga duración. Véase Hirschman (1971), Malamud (2010) y Whitehead (1996) para una discusión del significado más amplio de los lazos culturales entre ALC y Occidente.

la estrategia latinoamericana de la UE se viese dominada por cuestiones económicas, en vez de abarcar también la dimensión política, social y cultural.

Con todo, la crisis de 2008 ha activado o destapado tendencias contradictorias. Por un lado, la UE y ALC pueden converger más estrechamente hacia una identidad común global, basada en conceptos tales como Occidente, el mercado, apertura económica, democracia, valores de la clase media o compromiso mundial. Sin embargo, por otro lado, también pueden alejarse aún más, con la atención de ALC moviéndose progresivamente hacia el Pacífico mientras que la UE vuelva a su tendencia de introversión política y económica. Es a través del *comportamiento* actual en la escena internacional que se determinará la importancia relativa de estos dos grupos de identidades.



## 4 LAS RELACIONES UE-ALC DENTRO DEL G20 TRAS 2008

Según la hipótesis central de este informe, la crisis económica mundial de 2008 constituyó un punto de inflexión para el equilibrio de intereses y la formación de identidades mutuas en la relación entre ALC y UE. En los capítulos anteriores hemos demostrado que las dinámicas políticas y económicas a ambos lados de Atlántico han cambiado considerablemente durante los últimos años. Lo que queda por ver es si se han traducido en nuevos modelos de comportamiento, tales como una intensificación eficaz de las relaciones políticas entre Europa y América Latina. Hemos elegido al G20 (una organización cuyo ascenso geopolítico al poder fue una de las principales consecuencias de la crisis) como prueba de fuego para la relación actual entre las dos regiones tras 2008.

La cuestión a la que intentamos dar respuesta es hasta qué punto el G20 ha jugado el papel de “terreno de pruebas” para la relación poscrisis UE-ALC. Para este propósito, situamos el proceso del G20 dentro del multilateralismo post-2008. Luego avanzamos hacia el análisis comparativo de las estrategias de los países europeos y latinoamericanos individuales dentro del grupo. Finalmente, analizamos los modelos de cooperación dentro de y entre las dos regiones.

### 4.1 EL G20 Y EL MULTILATERALISMO POSCRISIS

Después de la crisis financiera de 2008, las reuniones del G20 fueron elevadas del nivel de ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales a nivel de Cabezas de Estado. Así consiguió preeminencia en la gobernanza económica mundial. Originalmente, el G20 se creó en 1999 a consecuencia de la crisis financiera Asiática como una agrupación de los países “sistémicamente” más importantes del mundo.<sup>31</sup> Su agenda se centraba en asuntos financieros internacionales. Los países miembros eran escogidos para representar sus propios intereses, no los intereses de su región, incluso si algunas prácticas de consulta regionales han surgido durante los años. En otras palabras, desde el principio, el G20, no pretendía ser un cuerpo inclusivo o representativo.

<sup>31</sup> Tal fue el criterio original empleado por el ministro de finanzas canadiense Paul Martin y el secretario del tesoro de EEUU Larry Summers, al seleccionar a los futuros miembros del G20. Según J. Kirton, “ser miembro del G20 está basado en una importancia sistémica: países que tienen suficiente conectividad y capacidad, así que si fallan, pueden hacer que se caiga todo el sistema, o pueden ir al rescate cuando otros fallan” (Kirton, 2013a).

Cuando golpeó la crisis de 2008, el G20 se convirtió en el foro “natural” de debate de las finanzas mundiales (Vestergaard, 2011), ya que representaba el 90% de la economía mundial, el 80% del comercio mundial, el 66% de la población mundial e incluía a representantes de todas las grandes regiones del mundo (OCDE, 2014). Al mismo tiempo, sin embargo, su legitimidad empezó a cuestionarse, especialmente ya que el G20 excluye permanentemente a más de 170 países de tomar parte en debates importantes para todo el sistema de gobernanza global. Aunque todavía se debate sobre la importancia histórica del G20, el mero hecho de que el Presidente de EEUU, George W. Bush, decidiera reunir a los líderes tanto de los poderes tradicionales como emergentes mundiales para hacer frente a las consecuencias inmediatas de la crisis en vez de dirigirse al consolidado club G8 de los países más desarrollados del mundo, significó un avance único. Para una breve comparación de los miembros del G20 y otras grandes economías ver Tabla 4.1.

No hay duda de que, al menos durante los dos primeros años tras el estallido de la crisis de 2008, el G20 jugó un papel fundamental y muy constructivo al permitir una acción política coordinada de las principales economías mundiales (Tiberghien y Hongcai, 2013). El G20 fue eficaz para diseñar y coordinar las medidas de gestión de la crisis, incluyendo las medidas coordinadas de los bancos centrales para proporcionar más liquidez en el sistema y una relajación de las políticas monetarias. Los miembros del G20 actuaron juntos en su lucha contra el proteccionismo comercial y en la coordinación inicial del estímulo fiscal. Parecían haber acabado con un punto muerto de larga duración en discusiones sobre la reforma de los esquemas de gobernanza de las instituciones financieras internacionales. Acordaron crear el Consejo de Estabilidad Financiera<sup>32</sup> encargado de la creación de estándares financieros mundiales y – junto con el FMI – la vigilancia de los riesgos financieros mundiales. Empezaron un proceso de revisión de homólogos de políticas macroeconómicas llevadas a cabo por los miembros individuales del G20 (el llamado Proceso de Evaluación Mutua). Finalmente, institucionalizaron la cumbre del G20 como un mecanismo político regular y establecieron una presidencia rotatoria del Grupo entre todos sus miembros, con el sistema de la troika donde los cargos presentes, pasados y futuros trabajan de forma conjunta para preparar la siguiente cumbre (Kirton, 2013b). Para un breve resumen de las cumbres del G20, ver Tabla 4.2.

La sensación de responsabilidad colectiva se reflejó en la “Declaración de los Líderes” en la 3ª Cumbre del G20 en Pittsburgh, en septiembre de 2009, por la que describieron el G20 como el “foro principal” para la cooperación económica mundial, relegando así al G8 a un segundo plano, al menos temporalmente. Sin embargo, sólo un año más tarde, la incapacidad del G20 de resolver acuerdos más allá de acuerdos de emergencia, condujo a algunos a considerarlo

---

<sup>32</sup> Como sucesor del Foro de Estabilidad Financiera (FEF) del G7 .

<sup>33</sup> Como en el extracto siguiente del Financial Times: “El problema más general para el G20 es que sin la presión de una crisis que resolver, y un crecimiento global bastante benigno, es difícil mantener las extensas cumbres en camino para unos resultados mejores que el menor común denominador” (Financial Times, 2014a).

<sup>34</sup> Como la siguiente opinión de un académico danés, Jacob Vestergaard: “La mayor verdad es que el G20 ha fallado hasta ahora en tener un significativo impacto político en cualquiera de los problemas clave que acechan a la economía mundial. Ha mostrado ser poco más que la ‘conversación de trabajo inútil’ que muchos temían que fuera” (Vestergaard, 2011).

**Tabla 4.1: Los miembros actuales del G20 frente a lo que sería el G20 si se aplicasen estrictos criterios para ser miembro. Notas: PIB 2013 en precios actuales, en miles de millones de USD. Por razones metodológicas, la UE como conjunto se incluye sólo en las dos primeras columnas.**

	Miembros G20	Si el PIB (nominal) fuese el criterio – 2013, en miles de millones de USD	Si el PIB (PPA) fuese el criterio – 2012	Si el criterio fuese la población
1	Unión Europea	Unión Europea (17.267)	Estados Unidos	China
2	Estados Unidos	Estados Unidos (16.724)	China	India
3	China	China (8,939)	India	Estados Unidos
4	Japón	Japón (5,007)	Japón	Indonesia
5	Alemania	Alemania (3,593)	Alemania	Brasil
6	Francia	Francia (2,739)	Rusia	Pakistán
7	Reino Unido	Reino Unido (2,490)	Brasil	Nigeria
8	Brasil	Brasil (2,190)	Reino Unido	Bangladesh
9	Rusia	Rusia (2,118)	Francia	Rusia
10	Italia	Italia (2,068)	Italia	Japón
11	Canadá	Canadá (1,825)	México	México
12	India	India (1,758)	Corea del Sur	Filipinas
13	Australia	Australia (1,488)	Canadá	Vietnam
14	México	España (1,356)	España	Etiopía
15	Corea del Sur	México (1,327)	Indonesia	Egipto
16	Indonesia	Corea del Sur (1,198)	Turquía	Alemania
17	Turquía	Indonesia (867)	Irán	Irán
18	Arabia Saudí	Turquía (822)	Australia	Turquía
19	Argentina	Los Países Bajos (801)	Arabia Saudí	Rep. Democrática del Congo
20	Sudáfrica	Arabia Saudí (718)	Taiwán	Tailandia

Fuente: Una actualización y adaptación de una tabla propuesta por Vestergaard (2011), basada en los datos del FMI (2013a)

un club “cada vez más dividido, inefectivo e ilegítimo” (Financial Times, 2010). Las opiniones a día de hoy sobre el grupo se extienden desde puntos de vista más moderados<sup>33</sup> a otros mucho más críticos enfatizando la ineficacia y dudosa legitimidad del G20.<sup>34</sup> Sin embargo, se deben distinguir dos corrientes en la crítica. Por un lado, la recuperación gradual de la economía mundial ha diluido la voluntad de cooperación de los miembros del G20, propiciando así una opinión justificada de que la coordinación de sus políticas se está debilitando. Por otro lado, cuanto

**Tabla 4.2: Revisión de las cumbres G20.**

Nº Cumbre	Año	Ciudad anfitriona	País anfitrión	Principales resultados
1	2008	Washington	EEUU	<p>Centrada en la reacción inmediata a la crisis financiera mundial. Promete coordinar la reforma regulatoria financiera. Centrada en políticas macroeconómicas de expansión. Promete abstenerse de las políticas proteccionistas de comercio. Acuerdo para reformar las instituciones financieras internacionales. Se firma la "Declaración de Washington".</p> <p>Acción concertada.</p>
2	2009	Londres	Reino Unido	<p>Sigue centrada en la reacción inmediata a la crisis financiera mundial. Promete triplicar los recursos disponibles del FMI a 750 mil millones de USD, apoyar una nueva asignación de Derecho Especial de Giro (DEG) de 250 mil millones de USD, apoyo de una asignación de al menos 100 mil millones de USD por Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y asegurar 250 mil millones de USD de apoyo a las finanzas mundiales. En total, un programa de 1,1 billón de USD para restaurar el crédito, el crecimiento y el empleo en la economía mundial. Además, el compromiso para coordinar el estímulo financiero. Acuerdo para la creación del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). Firma del "plan de acción global de recuperación y reforma del G20".</p> <p>Acción concertada. Exitoso liderazgo de Europa. Demostración de fuerza de China.</p>
3	2009	Pittsburgh	EEUU	<p>Anuncio de que el G20 sería el foro "principal" para la cooperación económica mundial. Menos centrada en cuestiones inmediatas, más en una estrategia a medio plazo. Anuncio del "marco del G20 para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado". Inicio del debate sobre el aumento de poder de voto de las naciones emergentes en instituciones financieras internacionales.</p> <p>Demostración de fuerza de China. Cumbre considerada un indicador de un mundo G2 (EEUU y China) más que un G20.</p>
4	2010	Toronto	Canadá	<p>Cumbre celebrada en una situación general de creciente incertidumbre respecto a la situación de la eurozona. Los países desarrollados anuncian objetivos para la consolidación fiscal. Debate de austeridad frente a estímulo. La propuesta del impuesto bancario mundial bloqueada por EEUU y Canadá. Discusión sobre la reforma de la cuota y gobernanza de las instituciones de Bretton Woods.</p> <p>Posición debilitada de Europa debido a la crisis de la eurozona y reticencia de Europa a aceptar la reforma de cuotas en las instituciones Bretton Woods.</p>

Fuentes: OCDE (2014), Universidad de Toronto (2014), y observaciones propias.

Tabla 4.2: Revisión de las cumbres G20.

Nº Cumbre	Año	Ciudad anfitriona	País anfitrión	Principales resultados
5	2010	Seúl	Corea del Sur	<p>Primera cumbre celebrada por un no miembro del G8. Anuncio del "consenso para el desarrollo de Seúl", que enfatiza la importancia de infraestructura en desarrollo y que los gobiernos pueden jugar un papel positivo en el desarrollo. Acalorado debate sobre control de divisas y desequilibrios mundiales. Anuncio de las reformas de la cuota y gobernanza del FMI.</p> <p>La débil posición de Europa continúa. Los países en desarrollo consiguen introducir la cuestión del "desarrollo" en la agenda.</p>
6	2011	Cannes	Francia	<p>Cumbre organizada bajo las preocupaciones intensificadas sobre la situación de la eurozona. Debate inconcluso sobre el impuesto financiero mundial y los controles de los precios de la comida. Acuerdo para aceptar un mayor uso de los controles de divisas. Discusión sobre la reforma del sistema monetario internacional.</p> <p>Las divisiones de Europa sobre cuestiones mundiales y regionales expuestas. La eficacia del G20 cuestionada.</p>
7	2012	Los Cabos	México	<p>Primera cumbre organizada por una nación latinoamericana. En la cima de la crisis de la eurozona, que dominó la agenda. Más debate sobre la volatilidad de los precios de la comida y productos básicos. Debate inconcluso sobre el "crecimiento ecológico". Decisión de recapitalizar más el FMI. Anuncio del "plan de acción de crecimiento y empleo Los Cabos". La disputa Reino Unido/Argentina sobre las Maldivas de trasfondo. Acalorado debate sobre Siria.</p> <p>Creciente sensación de decepción en el G20, dada la falta de consenso sobre las maneras de solucionar la crisis de la eurozona. China retada por manipulaciones de los precios. Falta de cooperación política latinoamericana a pesar de la favorable ocasión.</p>
8	2013	San Petersburgo	Rusia	<p>La eurozona ya no es la prioridad. Discusión sobre las devaluaciones competitivas y un acuerdo de evitar guerras de divisas. Cumbre dominada por la cuestión de la guerra civil en Siria, mostrando una división estratégica entre los miembros del G20.</p> <p>Divisiones globales entre el bloque liderado por EEUU y el de Rusia en la cuestión de Siria. Divisiones europeas también expuestas, Alemania rechaza firmar el borrador de propuesta conjunta de EEUU. Comentaristas piden al G20 que establezca una trayectoria separada para política exterior. Japón cuestionada por las "Abenomics".</p>

Fuentes: OCDE (2014), Universidad de Toronto (2014), y observaciones propias.

**Tabla 4.2: Revisión de las cumbres G20. Fuentes: OCDE (2014), Universidad de Toronto (2014), y observaciones propias.**

Nº Cumbre	Año	Ciudad anfitriona	País anfitrión	Principales resultados
9	2014	Brisbane	Australia	–
10	2015	Por confirmar	Turquía	–

Fuentes: OCDE (2014), Universidad de Toronto (2014), y observaciones propias.

más eficiente era el G20 en el pasado, más era criticado por intimidar a otros países, ya que a menudo predeterminaba las decisiones de cuerpos formales (como p.ej., FMI). Esto muestra un interesante punto medio entre la eficiencia y legitimidad del grupo.

Las consecutivas presidencias del G20 han intentado añadir nuevos temas a la agenda del grupo, en parte para evitar un aparente punto muerto, y en parte como un guiño a las naciones en desarrollo que estaban en conjunto menos afectadas por la crisis financiera y por lo tanto mostraban distintas prioridades y preferencias (Gnath y Schmucker, 2011). Esto es por lo que Corea del Sur, que presidió el G20 en la segunda mitad de 2010, inició el debate sobre temas de desarrollo, mientras que México se inventó la idea del “crecimiento ecológico” en 2012. Sin embargo, como un efecto secundario de esta proliferación de temas, observamos una progresiva disolución de la atención de las prioridades originales del G20 hacia nuevos dominios “más suaves”, reforzando así la crítica sobre el liderazgo real del grupo.

Independientemente de las controversias alrededor del G20, la aparición poscrisis del grupo ya ha significado un gran avance geopolítico. El sistema de gobernanza económica mundial se volvió mucho más multipolar y simétrico gracias al reconocimiento del poder de las hasta ahora infravaloradas economías “sin voz” del mundo a las que se les dio la palabra en la gestión directa de la economía mundial.

**No obstante, aunque el grupo, todavía se presenta como una mezcla de las naciones desarrolladas del mundo por un lado y los poderes emergentes por otro, en la práctica la imagen resulta ser mucho más compleja.** El G20 claramente no trata sobre la división del Norte global y el Sur global. Especialmente desde que “han surgido y ganado coaliciones entre la división de países avanzados-emergentes” (Kirton, 2013b) y, además, las divisiones fueron pronunciadas tanto entre las naciones desarrolladas como entre las naciones en desarrollo. Esto se observó durante la discusión de la tasa bancaria del G20, donde Canadá junto con los países emergentes se opusieron con éxito a la propuesta europea. Luego, en la reforma de las cuotas de voto del FMI, EEUU y Canadá, junto con países emergentes, superaron la resistencia europea. Sobre los fondos de contribución para el cortafuegos del FMI, la mayoría de los países emergentes y todos los miembros europeos apoyaron la idea, oponiéndose a Canadá y EEUU en este punto. Las divisiones tanto dentro del “bloque” desarrollado como el de en desarrollo fueron aún más grandes en cuestiones no económicas, como la acción militar en Siria.

Esta cuestión fue objeto de un acalorado debate durante la Cumbre de 2013 en San Petersburgo. La oposición rusa a la acción militar estuvo apoyada por India, Sudáfrica, Argentina, Brasil, China e Indonesia, pero otros países emergentes – incluyendo Arabia Saudí, Turquía y Corea del Sur – firmaron una declaración conjunta elaborada por EEUU llamando a una “fuerte respuesta internacional”. Alemania se convirtió en la única nación europea en el G20 que rechazó firmar la declaración conjunta (Reuters, 2013).

Los miembros del mundo en desarrollo del G20 demostraron su capacidad de participar activamente, y no sólo como meros espectadores, en los debates del grupo tras 2008. Sin embargo, están todavía muy lejos de ser agentes fuertes que determinen la agenda o agentes de veto, incluso si han mejorado marcadamente su posición relativa durante los últimos dos años. En 2011, los analistas del College d'Europe en Brujas argumentaron que “su margen para modelar los resultados ha dependido hasta ahora en gran medida en la habilidad para hacer que las coaliciones chocasen entre ellas y con países G8, tales como la reforma del FMI o los impuestos y tasas financieras” (Gnath y Schmucker, 2011). No han sido capaces de “influnciar y cambiar la agenda formal de los líderes del G20 sin ayuda. (...) [Pero] la cacofonía de las voces del G8 ha dado a los países emergentes espacio de maniobra en el G20”. Sin embargo, en 2012 observamos un importante punto de inflexión a este respecto cuando los cinco miembros del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en su 4ª Cumbre en Nueva Delhi, se comprometieron a posiciones de coordinación en las cumbres G20. Este acuerdo podría tener el potencial de convertir a BRICS en un agente que establezca la agenda del G20, especialmente dadas las fuertes posiciones de sus miembros en varias cuestiones: la repetida llamada de Brasil a liberalizar el comercio agrícola mundial, la oposición de Rusia e India al impuesto de transacciones financieras, o la defensa de China de una política monetaria soberana (Stuenkel, 2012). El cambio progresivo de la atención del G20 hacia cuestiones de desarrollo, una vez que terminó la emergencia financiera mundial, ya puede considerarse como su éxito de establecimiento de agenda. Sin embargo, la crisis de Crimea de 2014 y el subsiguiente aislamiento diplomático de Rusia puede limitar el potencial liderazgo de los BRICS. Además, quedan muchas dudas respecto al interés de los BRICS – y de los poderes emergentes en general – en apoyar al G20 como foro principal de la cooperación económica mundial. Mientras que pueden estar deseosos de conseguir sus objetivos a través del G20 más que en el FMI (donde tienen significativamente menos poder), también se podrían mover a ámbitos completamente nuevos de debate, incluyendo el propio BRICS o el Foro de Cooperación de Shangai.

En este contexto, el G20 puede verse como un importante experimento geopolítico todavía en ciernes más que como una forma estable de cooperación entre las economías desarrolladas y en desarrollo del mundo. Por el momento, todavía es un foro crucial donde se está modelando y probando el capitalismo y multilateralismo (incluyendo las relaciones económicas entre Europa y América Latina). Pero las expectativas de cuál debe ser el papel del G20 no deberían ser ni exageradas ni demasiado pretenciosas. **En el caso de un mayor progreso en la recuperación de la economía mundial, y con la llegada de los “buenos tiempos”, el G20 probablemente perderá mucha de su eficacia e importancia política.**

## 4.2 LA POSICIÓN DE LA UE Y DE ALC DENTRO DEL G20

El ascenso del G20 a la posición de “foro principal” para la cooperación económica mundial en 2009 significó un importante punto de inflexión tanto para los países latinoamericanos como para la Unión Europea.

América Latina, al menos desde el punto de vista formal, obtuvo una posición inesperadamente fuerte dentro de la nueva institución, dado que tres de los países de la región (Argentina, Brasil y México) fueron invitados a participar en la agrupación, en comparación con sólo un representante del continente africano (Sudáfrica). Sin embargo, esto puede considerarse poco comparado con la “paradoja de abundancia” europea. Cuatro miembros europeos del G8 (Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia) estuvieron acompañados en el G20 por la representación de toda la Unión Europea. La UE ha estado representada a nivel de líderes tanto por el Presidente de la Comisión Europea (José Manuel Barroso) y – desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 – por el Presidente del Consejo Europeo (Hermann Van Rompuy). Antes de esa fecha, José Barroso había estado acompañado en las cumbres del G20 por líderes de países que presidían el Consejo Europeo: Francia, República Checa y Suecia respectivamente. Aparte de eso, gracias al apoyo de Francia y América Latina, España se convirtió en un invitado permanente de facto en el G20, estando presente en todas las cumbres hasta el momento. Otros países europeos – los Países Bajos y Suiza – fueron repetidamente invitados a reuniones seleccionadas del grupo, lo que en el caso de los países latinoamericanos sucedió sólo una vez, con la invitación de Chile y Colombia durante la Presidencia mexicana del G20 (para ver una lista completa de los invitados adicionales del G20 en cumbres consecutivas ver Tabla 4.3.). Por último pero no menos importante, la creación del G20 ha tenido un efecto en los países de tamaño medio de la UE (p. ej., Polonia, Portugal o Suecia) que han sido directamente incluidos en las discusiones del G20 mediante un mecanismo de consulta institucionalizado dentro de la UE.

Desde la perspectiva de las relaciones entre la UE y ALC tras 2008, es pertinente comparar la posición de distintos países dentro del G20. Esto puede ser sintomático de su forma de pensar acerca de la cooperación intrarregional tanto como puede influir en la forma de las relaciones UE- América Latina en general.

### *a) Brasil*

De los tres países latinoamericanos dentro del G20, Brasil ha sido el que ha tenido mayor éxito en conseguir influencia política y una voz importante. Esto ha sido resultado tanto de la estrategia consciente del gobierno de posicionar a Brasil como un socio cauto y constructivo dentro del grupo como de sus atributos generales geopolíticos y económicos que lo convierten en el candidato más fuerte para el liderazgo en América Latina.

La posición de Brasil dentro del G20 ha sido una mezcla de asertividad en un número seleccionado de cuestiones donde los intereses directos del país estaban en juego, y de una prudente reticencia en la parte restante de la agenda. Esta última, llevó a algunos comentaristas a afirmar que “aunque está en el candelero, Brasil sorprendentemente no tiene una estrategia



**Tabla 4.3. Países adicionales invitados a las consecutivas Cumbre G20**

Nº Cumbre	Ciudad anfitriona	Año	Países invitados adicionales
1	Washington	2008	Ninguno
2	Londres	2009	España, los Países Bajos
3	Pittsburgh	2009	España, los Países Bajos, Etiopía
4	Toronto	2010	España, los Países Bajos, Etiopía, Vietnam, Nigeria, Malawi
5	Seúl	2010	España, Vietnam, Singapur
6	Cannes	2011	España, Etiopía, Singapur, Emiratos Árabes Unidos
7	Los Cabos	2012	España, Etiopía, Colombia, Chile, Camboya, Benín
8	San Petersburgo	2013	España, Etiopía, Singapur, Suiza, Kazajistán, Brunéi, Senegal
9	Brisbane	2014	España, Singapur, Senegal, Nueva Zelanda, Myanmar

Fuente: Investigación propia

definida para el G20” (Barbosa y Mendes, 2010). Otros intentaron explicar este fenómeno sosteniendo que “este comportamiento, a primera vista un tanto temerario, refleja en verdad un enfoque bien pensado. De forma más pragmática que muchos otros agentes del sistema internacional, Brasil ha estado esperando a que los grandes poderes revelen sus posturas, evitando así posicionamientos previos con cualquier país específico, incluyendo los BRIC” (Tedesco Lins y Pignatari Silva, 2011). Además, Brasil no ha explotado la oposición entre Norte y Sur y se ha distanciado del discurso del tercer mundo (Fagundes Visentini, 2011), posicionándose así como un miembro moderado del G20. Esto facilitó la invitación de Brasil al Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea. Un punto de inflexión en esta estrategia de diplomacia multivectorial fue la iniciativa de Brasil para coordinar la postura de los BRICS ante las cumbres del G20. Esto se probó por primera vez en la cumbre 2011 en Cannes. Luego, en marzo de 2012, durante la 4ª Cumbre BRICS en India, los cinco países se comprometieron formalmente a coordinar sus posiciones en el G20 (Stuenkel, 2012). Mientras que los países BRICS aún no se comportan como bloque, constituyen una red con un papel creciente dentro del G20.

Hasta ahora, Brasil ha demostrado su compromiso explícito en al menos cuatro grandes cuestiones discutidas en el G20: la remodelación de las instituciones Bretton Woods, las “guerras de divisas”, el fortalecimiento de la capacidad de intervención del FMI en términos financieros, y la regulación del mercado de productos básicos.

En el primer caso, el G20 demostró ser un terreno favorable para Brasil para volver a su petición de hace años de reformar la representación y cuotas de voto en las instituciones clave de gobernanza global, especialmente en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Un

acuerdo preliminar sobre estas cuestiones se alcanzó en la 3ª Cumbre del G20 en Pittsburgh en 2009. Luego, en la Cumbre de Seúl en 2010, Europa acordó ceder dos asientos del Directorio Ejecutivo del FMI y cambiar las cuotas de voto del FMI a favor de los mercados dinámicos emergentes, países en desarrollo y países infrarrepresentados a más de un 6 por ciento en 2012 (Jokela, 2011). Mientras que China sería el principal beneficiario del sistema reformado, el acuerdo se consideró un importante progreso para todos los poderes emergentes, incluyendo Brasil. Sin embargo, el paquete completo de reforma del FMI, que también incluye doblar la inversión en capital del FMI además de los cambios en cuotas de voto y asientos de dirección, sufrió un duro golpe en enero de 2014, después de que el Congreso de EEUU se negase a ratificarlo. Este contratiempo seguramente complicaría las futuras discusiones del G20. Una nueva oportunidad para la aprobación del Congreso de EEUU se abriría en 2015. En palabras de Domenico Lombardi del Centro para la Innovación de la Gobernanza Internacional en Ontario, “El retraso ha “roto” claramente un contrato implícito que formaba la base del espíritu o contrato del G20 en el que las economías avanzadas apoyarían una mayor voz de las economías emergentes en las disposiciones de gobernanza mundial y los últimos tendrían más responsabilidad como partes interesadas pleno derecho de la economía mundial” (Financial Times, 2014c).

En el segundo caso, el ministro de finanzas de Brasil, Guido Mantega, fue una figura política destacada denunciando el riesgo de las “guerras de divisas” y justificando la necesidad de aceptar el uso de controles de capitales en el contexto de los grandes desequilibrios de las tipos de cambio. En una reunión de los Ministros de Economía del G20 en Octubre de 2010, un mes antes de la 5ª Cumbre en Seúl, advirtió del peligro de una guerra de divisas, mientras que en vísperas de la reunión de abril de 2011 sostuvo que cada país debería ser libre para utilizar controles de capitales como medio de resolver el exceso de liquidez mundial. A pesar de la presión del Tesoro de EEUU que quería que Brasil se uniese a sus llamadas para la revaloración del renminbi chino, el país decidió no apoyar a ninguna de las partes del conflicto. Estas discusiones demostraron claramente que Brasil podía convertirse un participante firme en discusiones multilaterales sobre asuntos significativos. También contribuyeron a una mayor aceptación mundial de la política de controles de capitales que Brasil, entre otros, introdujeron para moderar el impacto negativo de los flujos de capital en sus tipos de cambio.<sup>35</sup>

Mientras tanto, Brasil mantuvo un apoyo indiscutible para la coordinación de paquetes de estímulo dirigidos a reanimar la economía global poco después del estallido de la crisis. Según Jean Pisani-Ferry, Director de Bruegel, “la completa participación del grupo emergente a los estímulos concertados fue un logro notable. Los países emergentes se veían tradicionalmente como agentes pasivos en el juego de la coordinación macroeconómica mundial dominado por los miembros del G7. El hecho de que hayan tomado parte completamente en el estímulo fue indicativo de su nuevo papel mundial y una reivindicación ex post de la propia creación del

<sup>35</sup> En octubre de 2009, el gobierno brasileño comenzó a introducir lo que se convertiría en un amplio conjunto de controles sobre las entradas de capital extranjero. Comenzó con un impuesto del 2% en transacciones financieras de inversiones extranjeras en carteras de valores de deuda y capital, recaudado en la conversión inicial de divisas, similar al impuesto Tobin. Algunas otras medidas siguieron. Desde 2012 muchos de estos controles se han relajado o eliminado.

G20” (Pisani-Ferry, 2012). Aparte de eso, Brasil contribuyó en dos ocasiones a un aumento de la “potencia de fuego” del FMI. Primero, tras la 2ª Cumbre G20 en Londres, donde se tomó la decisión de triplicar la capacidad de préstamo hasta 750 mil millones de USD, Brasil contribuyó con 10 mil millones de USD – que fue comparable a las contribuciones de Canadá, India, Rusia y Corea del Sur (IMF, 2013b). Luego, en 2012, cuando los Ministros de Finanzas de los países G20 decidieron añadir otros 456 mil millones de USD a la capacidad de préstamo del FMI, Brasil prometió otros 10 mil millones de USD, en un movimiento concertado con todos los otros países BRICS. Sin embargo, no hicieron esta segunda contribución sin condiciones, ya que su declaración conjunta decía que “estos recursos sólo se pedirán después de que los recursos existentes (...) hayan sido utilizados de forma significativa”, y que el dinero se daba “en anticipación a que todas las reformas acordadas en 2010 sean completamente implementadas puntualmente, incluyendo una reforma integral del poder de voto y de los repartos de cuota” (Ministerio de Asuntos Externos de India, 2012).

Finalmente, en el caso de la disputa del G20 sobre los precios de los productos básicos, Brasil mostró un compromiso constructivo pero no consiguió transformarlo después en un liderazgo regional duradero. En la primera mitad de 2011, durante la presidencia francesa dentro del G20, el Presidente Nicolas Sarkozy centró la agenda en la idea de contener la volatilidad de los precios de los productos básicos introduciendo una especie de controles de precios. La idea fue abiertamente criticada por el Ministro de Finanzas, Guido Mantega. “Brasil se opone totalmente al uso de mecanismos para controlar o regular el precio de los productos básicos,” dijo. “La mayoría de los precios de estos productos básicos caerán de forma natural cuando el mercado se restablezca” (Financial Times, 2011). Brasil fue un líder informal de una coalición extraordinaria, la llamada G4 compuesta por Argentina, Australia, Brasil y Rusia, que bloquearon con éxito la iniciativa francesa. Al final, en la Cumbre G20 en Cannes, los líderes respaldaron un Plan de Acción preparado anteriormente por sus ministros de agricultura por el que se comprometían a mejorar la regulación y transparencia del mercado, pero dejar de lado la idea controvertida del control de precios.

Con todo, gracias a su postura moderada en la mayoría de las cuestiones discutidas en el G20 y debido a un apoyo indudable al crecimiento mundial, Brasil consiguió posicionarse como un punto de referencia, un firme defensor del mundo en desarrollo y un participante necesario en la gobernanza mundial. Al principio, Brasil tuvo cuidado de no asociarse con ningún bloque rígido dentro del G20, aunque claramente mostró más disposición para cooperar con los poderes emergentes (BRICS, BASIC<sup>36</sup>) más que con los representantes del mundo desarrollado, como resultó evidente durante la controversia EEUU-China sobre desequilibrios macroeconómicos en 2011.

#### *(b) México*

México ha sido, hasta el momento, el único país latinoamericano en acoger una Cumbre de Líderes del G20. Esta fue la fuente de fuerza más importante para el fortalecimiento de la

---

<sup>36</sup> BASIC es una agrupación informal que incluye a Brasil, Sudáfrica, India y China. BASIC ha sido particularmente activo en el área de las negociaciones sobre el clima mundiales.

posición del país dentro del grupo. El hecho de que México se estuviese preparando para su Presidencia del G20, hizo que su opinión durante las reuniones de 2010 y 2011 fuese cada vez más relevante. Al mismo tiempo, el trabajo de preparación forzó a México a especializarse en áreas que había descuidado anteriormente. Sin embargo, a pesar de la mayor exposición y una relativa coordinación fluida de las operaciones del G20 en 2012, México no ha conseguido establecer un liderazgo duradero dentro del grupo por dos razones básicas.

Por un lado, México no ha solicitado liderazgo durante mucho tiempo, ni en América Latina ni en el mundo en desarrollo, principalmente debido a sus estrechas relaciones con EEUU a través del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) donde va el 90% de sus exportaciones. Sin embargo, esto también se debe a su retirada unilateral del ámbito político ALC. En vísperas de la primera Cumbre G20 Washington, el presidente mexicano Felipe Calderón consultó con sus socios TLCAN, EEUU y Canadá (ambos miembros del G7), en vez de buscar un acercamiento con otras naciones latinoamericanas o en desarrollo. De hecho, al ser el primer país latinoamericano miembro de la OCDE desde 1994, México se presentó a sí mismo y fue cada vez más considerado con tendencia hacia un estatus de país desarrollado (Kirton, 2014). La participación de las cumbres del G20 constituyó un suceso muy simbólico en la historia e identidad del país, demostrando el largo camino recorrido desde que fuera un usuario del rescate financiero internacional en 1994 hasta llegar a ser un miembro fundacional de un grupo responsable de la estabilización de la economía mundial en 2008. Sin embargo, la cercanía política y económica con el mundo desarrollado liberal del Norte, impidió que el país jugase un papel constructivo como representante de naciones emergentes o como puente entre el Norte y el Sur. En cambio, México resultó ser un miembro del G20 callado, no muy directo pero productivo.

Sobre todo, México se ha beneficiado de una mayor exposición política, especialmente por el hecho de que la reunión en Los Cabos coincidió con un periodo crítico del papel estratégico del G20. Una percepción común antes de la cumbre era que se daría una respuesta final a si el G20 seguiría como centro de la gestión económica mundial o no. En palabras de Chris Giles, el editor de Economía del Financial Times, “tras una serie de fracasos, la tarea de la cumbre G20 de Los Cabos [era] detener el deterioro y evitar que la organización llegase a ser irrelevante”. También citó a Eswar Prasad de Brookings Institution, quien predijo que “la cumbre de Los Cabos [se enfrentaba] al peligro real de ser vista como el nadir de la capacidad del G20 de actuar de forma colectiva para asegurar una estabilidad financiera global” (Financial Times, 2012a). Un miedo general era que la cumbre repitiese la experiencia de la reunión previa en Cannes que estuvo dominada por los problemas candentes en la eurozona y que dejó un sabor de acritud. La cumbre mexicana no dispó esos miedos.

El evento coincidió con una recesión en Europa así como una ralentización económica en EEUU y en la mayoría de las economías emergentes, incluyendo a los BRICS. Dadas estas dificultades, el gobierno de Felipe Calderón tomó la decisión consciente de no llenar la agenda con cuestiones demasiado ambiciosas, limitando las expectativas de cualquier resultado a largo plazo derivadas de la cumbre (Financial Times, 2012b). A pesar de eso, la impresión general

tras la reunión fue que no había satisfecho ni siquiera las expectativas básicas, perpetuando la tendencia de la relevancia en declive del G20 (Goodliffe y Sberro, 2012). Un aumento del fondo de rescate del FMI de 456 mil millones de USD se vio como la única decisión concreta tomada en Los Cabos. En contraste, México no consiguió resultados significativos en su propuesta de avanzar en el crecimiento ecológico y luchar contra el cambio climático. Tras la cumbre, algunos comentaristas sostuvieron que emprender una acción global en problemas complejos requiere un fuerte liderazgo político que un país emergente como México no puede llevar a cabo. Sin embargo, otros culpan a la creación del G20 como tal, considerando su fracaso como un ejemplo típico del problema de la acción colectiva (Goodliffe y Sberro, 2012).

Independientemente de su papel limitado como líder, México ha conseguido proyectar un perfil estable, consistente y atractivo dentro del G20, muy compatible con su estrategia a largo plazo. Sobre todo, durante los mandatos tanto de Felipe Calderón como de Enrique Peña Nieto, el país se ha posicionado como un defensor del libre comercio y de la liberalización de mercado. En la Cumbre de las Américas en abril de 2012, el saliente presidente de México recordó a sus homólogos regionales que “el comercio sigue el camino hacia adelante, como ha sido durante miles de años [y] tenemos que tener muy claro que el camino hacia adelante no es el proteccionismo sino la apertura” (Financial Times, 2012d). Según John Paul Rathbone, “fue una declaración pública apasionada y rara por parte de un líder político internacional a favor del libre comercio; en el clima económico actual, es difícil pensar en otro líder del G20 que se atreviese tanto en esta cuestión” (Financial Times, 2012d). El apoyo mexicano al libre comercio deriva de su exitosa experiencia con la apertura económica. Fue una economía extremadamente cerrada que se ha convertido en abanderado de la apertura, habiendo firmado 12 acuerdos de libre comercio con 44 países del mundo y el comercio constituye un 60% de su PIB. Enrique Peña Nieto, que tomó el relevo del país en diciembre 2012, ha reforzado la imagen liberal de México a través de una agenda de reformas, dando los primeros pasos necesarios en un complicado proceso de liberalización de los sectores de las telecomunicaciones y la energía.

### *(c) Argentina*

Al compararlo con Brasil y México, Argentina es el participante ALC menos activo en el G20. Esto es resultado principalmente de su todavía frágil situación económica tras la bancarrota del 2001. Históricamente, Argentina tiene una larga tradición de contribuir a forjar los principios de instituciones jurídicas internacionales. Además, el país es actualmente un miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y ha participado activamente durante las rondas GATT/OMC. En el momento de la integración del G20 en 1999, Argentina era una dinámica economía emergente, aunque ya altamente endeudada. En aquel momento, el G20 se formó precisamente para evitar riesgos financieros internacionales. Por desgracia, la delicada situación económica de Argentina de 2001 causó una grave crisis cuyas consecuencias aún no se han superado.

Esta situación limitó el interés del país en la agenda del G20 a una breve lista de asuntos directamente conectados a sus intereses nacionales (Petrella, 2012). Al mismo tiempo, este periodo de fragilidad impidió un compromiso completo del país en lo que respecta a iniciativas costosas, tales como la recapitalización del FMI.

Un descenso en la relevancia de Argentina como economía emergente dinámica, junto con cuestiones sin resolver con los mercados financieros internacionales puso en cuestión la pertenencia del país al grupo del G20 en 2008.<sup>37</sup> Simultáneamente, el papel crítico del FMI durante la crisis argentina de 2001 condujo al país a limitar sus relaciones con esta institución financiera multilateral, rehusando someterse a revisiones periódicas. Ya que el FMI y sus operaciones estaban en el centro del G20, la crítica de Argentina impidió una participación activa del país en las discusiones del grupo. Más recientemente, el hecho de recurrir a la protección del comercio a través de licencias de importación, derechos antidumping y barreras no arancelarias, causó la promulgación de un panel de la OMC contra Argentina de 40 socios comerciales. Esto disminuyó aún más la influencia de Argentina en el G20.

Argentina no ha establecido una fuerte posición política dentro del G20. Al principio de la crisis mundial, el gobierno de Argentina intentó posicionarse como defensor del libre comercio, denunciando medidas proteccionistas introducidas por países desarrollados (FLACSO, 2010). Para fortalecer su voz en esta cuestión, coordinó posturas con Brasil. Sin embargo en los años que siguieron, el propio país erigió algunas barreras al comercio internacional. Como resultado, Argentina se ha visto empujada hacia la periferia de las discusiones relacionadas con el comercio del G20. Desde el punto de vista del interés nacional, el foro del G20 permitió al país avanzar sus causas políticas: centrándose en la cuestión de las Maldivas durante la Cumbre de 2012 en Los Cabos o, durante la Cumbre 2013 de San Petersburgo, denunciando una amenaza sistémica que el tratamiento del problema de los “fondos buitres” de Argentina plantea a la economía internacional.

#### *(d) Los países europeos*

A pesar de su mayor número, los países europeos han demostrado un perfil mucho más coherente dentro del G20 que sus homólogos latinoamericanos. Esto tiene mucho que ver con dos factores, ambos de carácter institucional.

Por un lado, los miembros de la UE han tomado una decisión informal de hablar con un “texto acordado” durante las discusiones del G20. Aparte de los cuatro países europeos que participan en el debate como miembros regulares (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), la UE también está representada por el Presidente de la Comisión Europea y por el Presidente del Consejo Europeo, una institución creada con el Tratado de Lisboa. Antes de cada cumbre del G20, la posición común de la UE se consulta entre todos los Estados miembros, adquiriendo la forma de “términos de referencia”. Sólo de forma esporádica se han encontrado los países europeos en desacuerdo entre ellos en asuntos individuales discutidos en el G20 (como veremos en la siguiente sección). Dos de las primeras cumbres G20 se organizaron antes de que el Tratado de Lisboa entrara en vigor. También en esos casos, los miembros europeos del G20 intentaron coordinar sus acciones. Por ejemplo, alrededor de un mes antes de la 2ª cumbre G20 en Londres, los cuatro países europeos miembros, más España y los Países Bajos se reunieron

<sup>37</sup> Dichas proposiciones suelen salir desde entonces, p. ej., en 2012 el Senador Republicano de EEUU Richard Lugar introdujo una resolución no vinculante del “sentir del congreso” que apeló a que EEUU suspendiese a Argentina del G20.

en Berlín, a iniciativa de la Canciller Angela Merkel, y acordaron buscar mayor regulación de los mercados financieros mientras que a la vez defendían doblar los fondos disponibles para el FMI. Este acuerdo reconcilió distintas prioridades del Reino Unido, que promovió la idea de mayor estímulo fiscal, y de Alemania y Francia, que luchaban por una regulación más estricta.

Por otro lado, una gran parte de los desacuerdos de Europa se determinan durante las cumbres del Consejo Europeo, organizado en la UE a nivel de Cabezas de Estado al menos cuatro veces al año. Durante los últimos años, estas cumbres han constituido un área de debate privilegiado sobre la crisis de la eurozona. Así, aunque entre 2010 y 2012 Europa estaba en el “ojo del huracán” financiero mundial, sus miembros G20 representaron un frente relativamente unificado en la mayoría de las cuestiones discutidas en las cumbres G20, o simplemente no permitieron que la discusión incluyese preguntas que en su opinión, deberían ser tratadas como asuntos internos de la UE.

Esta separación entre el ámbito político europeo e internacional ha conducido a veces a una sensación general de exasperación sobre la ineficacia del G20 – por ejemplo, tras la cumbre de 2011 en Cannes y la cumbre 2012 en Los Cabos cuando los líderes globales fueron criticados por no llegar a conclusiones significativas respecto a la solución de la crisis de la eurozona. Debe tenerse en cuenta que la existencia de instituciones políticas y mecanismos formales de consulta del lado europeo constituyó una de las mayores diferencias en el posicionamiento de la región dentro del G20 en comparación con América Latina. Sin embargo, también se puede argumentar que la coordinación de Europa a dos niveles ha sido uno de los obstáculos importantes para el funcionamiento fluido del G20. Según Jean Pisani-Ferry, “Europa es difícil por su proceso interno de coordinación. Lleva tiempo que los europeos se pongan de acuerdo y cuando han alcanzado un acuerdo no están dispuestos a volver a abrirlo en el contexto de las discusiones G20” (Pisani-Ferry, 2012).

Dos de los miembros europeos del G20, Reino Unido y Francia, han dejado una huella importante en la dirección de los debates, desde que acogieron las cumbres de 2009 y 2011 respectivamente, y dado que representan la división más significativa en Europa – entre la de libre comercio anglosajón y las democracias sociales del continente. De forma interesante, las cumbres de Londres y Cannes generaron perspectivas radicalmente diferentes en cuanto a la relevancia del G20 como tal. Por un lado, la 2ª Cumbre G20 en Londres se vio principalmente como un éxito, ya que llevó a una intervención coordinada sin precedentes del estado en los mercados. El anunciado paquete de estímulo proporcionó el necesario efecto de “sorpresa y conmoción”, evitando así el temido colapso del sistema financiero global. Las habilidades de corretaje del primer ministro de Reino Unido, Gordon Brown, así como la experiencia proporcionada por la Comisión Europea, se vieron como fuentes claves del éxito. Por otro lado, la 6ª Cumbre G20 en Cannes generó mayor crítica sobre la ineficacia del grupo, ya que “la reunión se vio ensombrecida por disputas dentro de la Unión Europea sobre cómo afrontar la creciente crisis de la deuda soberana” (Jokela, 2011). Una de las controversias incluía el impuesto de transacciones financieras, promovida por la presidencia francesa pero sin el apoyo de la UE como conjunto.

En el contexto de la posible influencia del G20 en las relaciones UE-ALC, es importante reconocer la “presencia invisible” de España durante las cumbres del grupo. España participa en las reuniones sólo como observador, sin embargo es visto como un valioso agente entre bastidores, especialmente en las relaciones entre Europa y América Latina. Se beneficia de una posición única como “invitado permanente” del G20. Hay algún desacuerdo sobre cómo obtuvo esta posición. La teoría más prevalente habla de Nicolas Sarkozy haciendo campaña por la participación española antes de la primera Cumbre del G20 en Washington y después cediendo un espacio a su vecino dado el papel dual de Francia como miembro del G20 y el país que presidía el Consejo Europeo (Torreblanca, 2008). Sin embargo, según John Kirton eso no hubiera sido posible sin el apoyo de América Latina y especialmente de México. El Presidente Felipe Calderón habló a favor de España durante sus conversaciones con George W. Bush y Barack Obama, lo cual jugó un papel decisivo en asegurar un asiento para España (Kirton, 2012). Si esta última versión es correcta, demostraría un giro importante en la distribución tradicional de roles en las relaciones UE-ALC, con una transición hacia una mayor igualdad entre los socios.

### 4.3 EL G20 Y LOS MODELOS DE COOPERACIÓN INTRARREGIONAL

¿Han conseguido los países europeos y latinoamericanos respectivamente institucionalizar formas de cooperación intrarregional dentro del G20? ¿Hablaron con una sola voz durante las cumbres? ¿O se han repetido las divisiones regionales a nivel global?

En el caso europeo, estas cuestiones se han respondido parcialmente en la sección anterior. A pesar de, y hasta cierto punto “debido a”, una fuerte representación dentro del G20, los países europeos han desarrollado mecanismos de coordinación para hablar un texto acordado durante las reuniones del grupo. Por supuesto, la UE está aún lejos de ser un monolito. Por ejemplo, en la 6ª Cumbre G20 en Cannes, hubo un choque entre Francia y Reino Unido acerca de la propuesta de un impuesto mundial de transacciones financieras. Los británicos no aceptaron la idea de que los franceses eligiesen promover la propuesta a pesar de la falta de consenso dentro de la UE. Sin embargo, este ejemplo, más que demostrar una incapacidad de los europeos de coordinar sus acciones, refleja sobre todo una diferencia prolongada dentro de Occidente. Los países de libre mercado anglosajones (RU, EEUU) y las democracias sociales de la Europa continental (Francia, Alemania) suelen no ponerse de acuerdo sobre la naturaleza y alcance de la regulación financiera y más recientemente sobre un enfoque para solucionar la crisis de la deuda soberana europea (Goodliffe y Sberro, 2012). Esto explica porqué, en ese momento particular, RU y EEUU pedían más estímulo mientras que la Alemania de Angela Merkel y la Francia de Nicolas Sarkozy buscaban mayor austeridad.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Esta división continental explica otras diferencias menores entre el RU y otros países europeos, como por ejemplo los audaces comentarios de David Cameron sobre las políticas fiscales de Francois Hollande en la 7ª Cumbre G20 en Los Cabos. El Primer Ministro británico dijo que “cuando Francia establezca un 75 por ciento de tipo impositivo sobre las rentas más altas, [él] extenderá la alfombra roja y acogerá a más negocios franceses que pagarán sus impuestos en Gran Bretaña. Eso pagará los servicios públicos y escuelas [de Gran Bretaña]”. Esto causó un revuelo en Francia, ensombreciendo una agenda más amplia de Hollande en la cumbre G20 para buscar apoyo para un pacto de crecimiento económico europeo (AFP, 2012).



Mientras que la UE buscó una voz unificada en cuestiones económicas, esta unanimidad resultó ser más difícil de mantener cuando las discusiones del G20 se movieron a otros ámbitos, incluyendo la seguridad internacional. De forma notable, en la 8ª Cumbre G20 en San Peterburgo, la Canciller Angela Merkel provocó controversia al convertirse Alemania en el único miembro que rechazó firmar una declaración elaborada por EEUU sobre Siria (Allen, 2013).

No obstante, lo que debe subrayarse es que el G20 nunca ha constituido un ámbito crucial para que los países europeos llegasen a una posición común. Los miembros de la UE tienen una larga tradición de coordinar sus políticas económicas, sociales y de exteriores dentro del proceso de la integración europea. Esta coordinación se ha fortalecido como parte de la estrategia poscrisis “Europa 2020”, dirigida a un crecimiento inteligente, sostenible y de inclusión en Europa e incluyendo mayor coordinación de las políticas económicas nacionales y europeas. Esto incluye el Semestre Europeo, un ciclo anual de coordinación política macroeconómica, presupuestaria y estructural; aparte de eso, en 2012 y como reacción a la crisis de la eurozona, los líderes europeos decidieron establecer la “unión bancaria”, bajo el nombre oficial de Mecanismo Único de Supervisión. Con todo, la coordinación de Europa de políticas económicas es sobre todo el resultado de una integración europea en curso, más que estar llevada por el poder unificador del G20. No es necesario decir que los países europeos individuales, especialmente Francia y Gran Bretaña, están acostumbrados a estar presentes en foros mundiales donde representan sobre todo sus propios intereses nacionales (como en el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o el G7/G8). El G20 constituye sólo una oportunidad más para estos países europeos de influenciar el curso de los acontecimientos globales y practicar su búsqueda de unidad. Aunque el hecho de que los representantes de las instituciones de la UE participen en las reuniones del G20 en igualdad con líderes nacionales constituye una novedad importante y muy simbólica, no debería cambiar mucho en la práctica, ya que otros países europeos “emergentes” no se comprometen en redactar un borrador sobre las posiciones de la UE en las reuniones del G20.

En contraste, el G20 creó una revolucionaria oportunidad para los países **latinoamericanos** de establecer formas de coordinación regional, que parecen necesarias si desean ejercer una influencia significativa en la forma de acuerdos globales. Sin embargo, hasta ahora sólo hemos visto “ocasiones” de cooperación regional. En un par de ocasiones Brasil y Argentina coordinaron sus acciones y sus posturas. Al principio de la crisis, hablaron al unísono al denunciar casos de proteccionismo europeo y al pedir la reforma de las instituciones Bretton Woods. Brasil y Argentina también cooperaron en la cuestión de la regulación de los precios mundiales de los productos básicos. En mayo de 2011, Argentina acogió una reunión de funcionarios del G20 para abordar la cuestión de la volatilidad de los precios de los productos básicos. En aquella ocasión, el Ministro de Finanzas, Amado Boudou, anunció la existencia de una coalición informal “G4” compuesta por Argentina, Australia, Brasil y Rusia. Sin embargo, esta agrupación se dispersó poco después de que la cuestión de los precios de los productos básicos quedase relegada a un segundo plano, tras la Cumbre de 2012 en Los Cabos. Ya antes, en 2011, Brasil demostró su preferencia hacia una coordinación dentro de los BRICS, lo que se institucionalizó un año más tarde durante la 4ª Cumbre BRICS en Nueva Delhi.

Al mismo tiempo, nunca ha habido intentos serios de coordinar posiciones entre Argentina, Brasil y México. Desde el principio, los países latinoamericanos actuaron por separado, según la “división continental” entre los conducidos por el mercado del Pacífico y los más cerrados del Atlántico (The Economist, 2013b). Antes de la 1ª cumbre G20, México consultó su posición con EEUU y Canadá, y no con países sudamericanos. Cuando los mexicanos acogieron la Cumbre G20 de 2012 en Los Cabos, invitaron a otros dos miembros de la Alianza del Pacífico, Chile y Colombia, como invitados adicionales. Esto provocó la crítica de algunos observadores que pidieron la participación de países que representasen a los gobiernos de centro-izquierda o izquierda de la región (Wahl, 2012).

Finalmente, la prueba más clara de la falta de cooperación de América Latina fue la propuesta de “crecimiento ecológico” mexicana en Los Cabos, que el gobierno no consultó con Brasil a pesar de que la cumbre de Rio+20 empezaba sólo un par de días más tarde. Según los académicos mexicanos, “un progreso en Los Cabos habría hecho posible que México uniera la división Norte-Sur en la cuestión de desarrollo sostenible, de este modo mejorando el prestigio diplomático del país. Lamentablemente, no se consiguió nada significativo respecto a este tema, con sólo una referencia vacía al cambio climático incluida en la declaración final” (Goodliffe y Sberro, 2012).

Algunos comentaristas sostienen que el desarrollo del G20 se ha convertido incluso en un obstáculo para la integración latinoamericana, especialmente ya que concentra la atención diplomática de Brasil en asuntos globales en vez de regionales. Según Graciela Rodríguez del Instituto Equit, “desde que Brasil se unió al G20, su papel regional se ha visto en cierto modo reducido. Al participar de forma más activa y directa en la gobernanza mundial, principalmente en el G20 pero también en el proceso BRICS, se ha convertido aparentemente en una prioridad para las intervenciones políticas y diplomáticas brasileñas, alejando su énfasis de la escena regional. Y aunque el gobierno brasileño continúa participando en las negociaciones y coordinando esfuerzos relacionados con el proceso de integración, aparentemente trata de mantener un grado menor de institucionalización en estos acuerdos, para asegurarse mayor libertad de acción a nivel multilateral” (Rodríguez, 2011).

Resumiendo, aunque países latinoamericanos individuales – especialmente Brasil y México – han conseguido impulsar su posición internacional gracias a la participación en el G20, parecen haber desperdiciado una extraordinaria oportunidad para el desarrollo de formas eficaces de cooperación regional, particularmente considerando sus compromisos históricos hacia la integración económica de ALC. Los representantes latinoamericanos del club eligieron promover sus agendas nacionales, más que establecer un mecanismo de consulta. Esto ha contrastado de pleno con la posición de Europa dentro del G20. A pesar de persistentes divisiones internas entre los que apoyan el libre comercio y los defensores del modelo social europeo, la UE ha conseguido mantener un frente relativamente unificado, en parte gracias a la implicación directa de las instituciones de Bruselas en el G20. La paradoja es que para Europa, el G20 puede constituir una iniciativa de mucha menos importancia geopolítica que para los países latinoamericanos, dado que los europeos ya se benefician de una posición

fuerte y cómoda dentro del orden político y económico mundial establecido (p. ej., en G7/G8, FMI, Banco Mundial, OCDE).

#### 4.4 EL G20 Y LA COOPERACIÓN ENTRE ALC Y LA UE

Esto nos lleva a la cuestión final sobre la relación entre la UE y ALC tras 2008. ¿Ha influenciado el G20 el estado de estas relaciones? ¿Qué hemos aprendido acerca de las perspectivas y obstáculos para la cooperación entre las dos regiones basándonos en la actuación del G20 hasta ahora?

Una hipótesis inmediata es que una participación conjunta de varios países europeos y latinoamericanos en un foro dedicado a la gobernanza económica mundial debería haber conducido a cierto acercamiento de sus agendas y prioridades así como algo de coordinación en sus acciones. En este sentido, el G20 jugaría el papel de “incubadora” para las relaciones UE-ALC poscrisis. Sin embargo, al analizarlo más en detalle, parece que el proceso no ha estado a la altura de las expectativas.

Por un lado, los países de la UE y ALC han demostrado una capacidad y voluntad para cooperar en aspectos cruciales de la agenda global tras 2008. Brasil estaba entre los primeros países en 2012 en prometer otra contribución para aumentar la capacidad de préstamo del FMI como reacción a la crisis de la eurozona. Un año antes, los países europeos habían acordado finalmente transferir parte de sus asientos y derechos de voto en las instituciones Bretton Woods a los poderes emergentes del mundo, incluyendo Brasil. Aparte de estos efectos directos de las conversaciones del G20, merece la pena observar un número de consecuencias. De forma más importante, una reanudación de las negociaciones de libre comercio EU-Mercosur puede verse en parte como una demostración práctica del poder del G20 para “romper el hielo”.

Sin embargo, por otro lado, el “efecto acercamiento” ha sido hasta ahora selectivo y limitado en el mejor de los casos. Más que salvar la distancia entre las naciones desarrolladas y en desarrollo del mundo, el G20 ha revelado persistentes diferencias en sus respectivas prioridades e intereses.

Aunque se ha mejorado indudablemente las formas de comunicación entre la UE y América Latina, este logro se atenúa al compararlo con un acercamiento mucho más fuerte entre los países desarrollados (como evidencia el inicio de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la UE y EEUU) así como entre los países en desarrollo (como muestra la institucionalización de las cumbres BRICS desde 2009). Las reuniones G20 han ayudado a los países latinoamericanos a desarrollar lazos más estrechos con países asiáticos, especialmente con China. Por ejemplo, al margen de la Cumbre de 2012 en Los Cabos, las naciones BRICS discutieron establecer un acuerdo de moneda nacional de intercambio entre ellos (Financial Times, 2012c), mientras que la Cumbre 2013 de San Petersburgo sirvió a México y a China para discutir una mayor cooperación (Financial Times, 2013).

Al mismo tiempo, el paso del G8 al G20 ha llevado a EEUU y a la UE a buscar una mejor coordinación de sus políticas. De forma notable, en el caso de EEUU, la aglomeración del G20 se ve con creciente impaciencia. “No venimos aquí a recibir lecciones sobre democracia o de cómo manejar la economía”, dijo el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, delante de la Cumbre de 2012 en Los Cabos.<sup>39</sup>

Por último, pero no menos importante, el G20 claramente no ha conseguido ser un foro privilegiado para las relaciones de la UE-ALC, aunque debemos tener en mente que las dos regiones discuten sus cuestiones bilaterales en distintos foros, incluyendo la cumbres bianuales UE-CE-LAC, las cumbres de los acuerdos estratégicos UE-Brasil y UE-México, así como otros varios escenarios. Si miramos al G20 como una prueba de fuego para la capacidad de la UE y ALC para cooperar, entonces una conclusión de la experiencia hasta ahora debería ser bastante crítica. Como hemos visto, no ha habido ni grandes iniciativas conjuntas, ni ningún avance en relaciones políticas entre las dos regiones (con la única excepción de las recientemente reanudadas conversaciones UE-Mercosur). Sin embargo, no deberíamos poner el listón tan alto. En vez de llevar a su acercamiento bilateral, el G20 ha forzado a la UE, a sus cuatro miembros más grandes, así como a los tres países latinoamericanos, a repositionarse dentro de un orden mundial cada vez más multipolar.

El predominio de las cuestiones económicas en la agenda del G20 ha llevado automáticamente a una ordenación de los países miembros según la división “desarrollados versus en desarrollo”, con algunas notables excepciones: como la determinación de México de ser visto como miembro del primer bloque. Sin embargo, queda por ver si el resurgimiento de las cuestiones de seguridad internacional – debido a la estabilización de la economía global y tras la ocupación rusa de Crimea – podría llevar a una reestructuración de alianzas. En ese punto, podemos ver si los vínculos históricos entre Europa y América Latina resultan suficientemente importantes y resistentes para asegurar su cooperación. Sin embargo, mientras el G20 siga siendo un club predominantemente orientado a la economía, no deberíamos sorprendernos de que sus miembros lo utilicen principalmente como una oportunidad de seguir una aparentemente caótica pero inherentemente racional diplomacia multivectorial, basada de forma pragmática en sus intereses económicos y no necesariamente en sus identidades globales.

#### 4.5 CONCLUSIONES

Independientemente de las persistentes controversias acerca de la legitimidad y eficacia del G20, el auge del perfil del grupo desde 2008 ha significado un gran avance geopolítico, llevando a una posición global fortalecida de tres países latinoamericanos (Argentina,

---

<sup>39</sup> Esto llevó al Director de CERÉ, Mark Leonard, a concluir que el G20 se ve cada vez más como un desastre para la visión europea del orden mundial. “Los Cabos puede llegar a verse en el futuro como el lugar donde los gobiernos de la UE perdieron la paciencia con el multilateralismo. Mientras que los diplomáticos de la UE hacían bromas sobre que no necesitaban consejos sobre hacer balance de presupuestos de los americanos, de libre comercio de los rusos, de cambio climático de los indios o de déficit democrático de los chinos, sus preocupaciones sobre el G20 son mucho más profundas que una aversión a tomar posiciones” (Leonard, 2012).

Brasil y México) así como el reconocimiento del papel clave geopolítico de la UE como conjunto.

De los tres países latinoamericanos dentro del G20, Brasil ha sido el de mayor influencia política y una voz con mayor resonancia. México ha conseguido presentarse como una economía competitiva y abierta, aspirando a unirse al club de las economías desarrolladas. En contraste, la posición de Argentina dentro del grupo ha permanecido más limitada.

Como se esperaba, los países europeos han demostrado un perfil mucho más coherente dentro del G20 que los países latinoamericanos, en gran medida debido a la existencia de formas institucionalizadas de coordinación regional de posturas.

En el caso de América Latina, hemos visto simplemente “ocasiones” de cooperación regional, ensombrecidas por una sensación general de desunión. Argentina, Brasil y México han desaprovechado una oportunidad de transformar el proceso G20 en un instrumento que apoye la coordinación e integración regional. Sin embargo, probablemente no existen razones suficientes para esperar que cooperasen de la misma forma que lo hacen los miembros de la UE dentro del G20.

Más que reducir la distancia entre las naciones europeas y latinoamericanas, el G20 ha expuesto las diferencias en sus respectivas prioridades económicas y políticas. El auge del G20 ha activado un acercamiento entre la UE y EEUU, mientras que al mismo tiempo ha dado un impulso político al desarrollo de las relaciones entre los países latinoamericanos y el resto del mundo, especialmente con China.

Las relaciones UE-ALC no constituyen una línea central en las configuraciones del G20. En cambio, las relaciones entre EEUU y la UE, así como entre EEUU y China, son clave para el funcionamiento del grupo.

El G20 claramente no ha conseguido convertirse en un foro privilegiado para las relaciones UE-ALC. Esto sin embargo está justificado por el hecho de que las dos regiones continúan discutiendo sus cuestiones bilaterales en varios foros distintos, mientras que al mismo tiempo, el G20 no pretendía inicialmente reestructurar la cooperación política transatlántica, sino abordar cuestiones globales (y principalmente financieras).

Mientras que los países latinoamericanos siguen infrarrepresentados en las instituciones mundiales establecidas (p. ej., FMI y Banco Mundial), pueden preferir perseguir sus objetivos a través del G20, o pueden elegir apoyar el desarrollo de instituciones mundiales alternativas, tales como BRICS o la Organización de Cooperación de Shangai.

# 5 CONCLUSIONES, ESCENARIOS Y RECOMENDACIONES

La hipótesis de este estudio es que la crisis económica mundial de 2008 resultó ser una coyuntura crucial para las relaciones económicas y políticas de la UE y ALC. A lo largo del informe, hemos pretendido presentar tanto las transformaciones reales como potenciales en esta relación que, de forma directa o indirecta, estaban relacionadas con la crisis. En este capítulo resumimos en primer lugar las indicaciones de dicho impacto que deriva del análisis hasta ahora. En segundo lugar, basado en este diagnóstico, analizamos “escenarios” para el desarrollo de las relaciones UE-ALC en un futuro próximo. Finalmente, formulamos algunas recomendaciones políticas para los gobiernos de la UE y ALC sobre lo que podrían y deberían hacer para apoyar el desarrollo de la relación UE-ALC en el contexto económico y político poscrisis.

## 5.1 CONCLUSIONES – ¿QUÉ CAMBIÓ EL 2008?

La crisis económica mundial de 2008 ha tenido un importante impacto en las tres dimensiones de las relaciones UE-ALC analizadas en este informe: intereses, identidades y comportamiento. Debajo resumimos las consecuencias observadas y las confrontamos con las “constantes” de esta relación (ver Tabla 5.1).

En primer lugar, la crisis económica mundial de 2008 ha tenido una influencia significativa en las dinámicas económicas, y en la configuración asociada de intereses, a ambos lados del Atlántico.

Para empezar, modificó las **tendencias de la convergencia de crecimiento del PIB** en ambas regiones (ver Figuras 1.5 y 1.6 en el Capítulo 1). La convergencia de crecimiento de la UE se ralentizó, mientras que al mismo tiempo la convergencia de crecimiento de ALC se hizo visible, indicando un mayor ajuste de actuación económica en esta segunda región. Estas tendencias pueden tener un importante impacto en el comportamiento de los gobiernos de la UE y ALC en un futuro próximo: al movilizar a los “países que se están desarrollando” de la UE a buscar fuentes adicionales de crecimiento (p. ej., en forma de vínculos más fuertes con otras regiones del mundo, incluyendo América Latina), y al crear un terreno más apropiado para la cooperación económica e integración en ALC.

Aparte de eso, la crisis de 2008 ha afectado los **flujos de dinámicas de comercio** entre la UE y ALC. La UE se convirtió en un socio ligeramente menos importante de comercio para ALC,

**Tabla 5.1. Cambios y constantes en las relaciones UE-ALC tras la crisis de 2008**

Impacto de la crisis de 2008 en las relaciones UE-ALC	Cambios	Constantes
Intereses	<p><b>Modelos de convergencia regionales:</b> Dinámicas inversas de convergencia de crecimiento del PIB en la UE y ALC: menor convergencia en la UE y mayor convergencia en ALC, en comparación con el período precrisis.</p> <p><b>Comercio:</b> Un ligero descenso en la importancia relativa de la UE como importador de mercancías y exportador para ALC. Un ligero aumento de la importancia relativa de ALC como socio de importaciones de la UE. Balanza inversa de comercio UE-Mercosur (del déficit tradicional de la UE a un superávit de la UE desde 2013).</p> <p><b>IED:</b> Un aumento significativo de la importancia relativa de ALC (principalmente Brasil) como destino de las IED de la UE. Un ligero aumento de la importancia de la UE como destino de IED de ALC (principalmente México).</p> <p><b>ACP globales:</b> Un aumento en acuerdos de comercio que incluyen a los países ALC o UE (p. ej., ATCI, ATP). Tendencia subyacente hacia una mayor apertura de ambas regiones.</p> <p><b>Clase media ALC:</b> Crecimiento descubierto de la clase media de ALC como un objetivo potencialmente atractivo para los exportadores e inversores de la UE, y un posible partidario de reformas estructurales.</p> <p><b>Indicadores de la convergencia de ALC hacia un modelo socioeconómico similar,</b> basado en la integración económica mundial y la inclusión social.</p>	<p><b>La complementariedad comercial</b> entre la UE y ALC permaneció alta.</p> <p><b>El intercambio comercial</b> entre la UE y ALC permaneció por debajo de su nivel potencial.</p> <p><b>ACP UE-ALC:</b> la interrelación UE-ALC a través de ACP permaneció fuerte, gracias a los acuerdos de la UE en vigor con 22 de los 33 miembros de la CELAC.</p>
Identidades	<p><b>El factor chino:</b> efectos ambiguos de la mayor importancia económica de China para la identidad global de ALC. Por un lado, lazos más estrechos con China mediante vínculos económicos. Por otro lado, creciente conciencia de los riesgos estructurales relacionados con este modelo.</p> <p><b>Masa crítica de la UE pro-ALC:</b> aumento del número de miembros de la UE interesados en fortalecer los lazos económicos y políticos con ALC.</p>	<p><b>La percepción de ALC de la UE:</b> aunque la UE estuvo golpeada por la crisis, Europa (y Occidente en general) continuó como punto de referencia para la mayoría de los países ALC, debido a los lazos históricos y culturales así como a la consiguiente proximidad institucional.</p>

Fuente: Propia

**Tabla 5.1. Cambios y constantes en las relaciones UE-ALC tras la crisis de 2008**

Impacto de la crisis de 2008 en las relaciones UE-ALC	Cambios	Constantes
Comportamiento	<p><b>CELAC:</b> creación de la CELAC como foro para facilitar una voz ALC más unificada. Inauguración de las cumbres UE-CELAC en 2013.</p> <p><b>UE-Mercosur:</b> reanudación de las negociaciones de comercio entre las dos regiones en 2013.</p> <p><b>Reposicionamiento sobre comercio e inversión global:</b> desarrollo de la Alianza del Pacífico como un posible candidato para una ATCI entre la UE y EEUU ampliada. Iniciativa chilena para llevar Mercosur a la ATP.</p> <p><b>G20:</b> Mayor interacción UE-ALC debido al establecimiento de Cumbres regulares del G20 a nivel de cabezas de estado.</p>	<p><b>Disonancia política de ALC:</b> como demostró el G20, los países ALC aún no consiguen cooperar de forma intrarregional o hablar con una sola voz en foros mundiales.</p> <p><b>Acercamiento multi-canal de la UE hacia ALC:</b> la UE sigue desarrollando formas de diálogo con la región como conjunto (CELAC) así como con sus agrupaciones regionales (Mercosur) y países individuales (p. ej., Brasil, México, Chile).</p>

Fuente: Propia

aunque su posición relativa no ha cambiado tanto como lo hizo en el caso de EEUU (caída significativa en el comercio total de ALC) o China (impulso significativo en el comercio total de ALC). De forma interesante, desde 2013 ha aparecido una balanza comercial inversa en la relación UE-Mercosur, con Mercosur experimentando un déficit comercial por primera vez en más de una década (ver Figura 2.13 en el Capítulo 2).

Las **dinámicas de IED** entre la UE y ALC también cambiaron, con un aumento significativo de la importancia relativa de ALC dentro de los flujos totales de salida de inversión de la UE y también un ligero aumento en la importancia de la UE dentro de los flujos de IED de salida de ALC. Estos fenómenos tienen que ver principalmente con el rápido aumento del atractivo de Brasil como destino para inversión extranjera, así como con el desarrollo de multilatinas (multinacionales latinoamericanas), la mayoría provenientes de México y Brasil.

Además la crisis de 2008 contribuyó al **dinamismo de las iniciativas de comercio e inversión mundial**, incluyendo a países de ALC y la UE. Ha llevado a la UE y a EEUU a abrir negociaciones acerca de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI), lo que tendría un importante impacto en el intercambio económico UE-ALC, independientemente de que algunos o todos los miembros de la región finalmente estén implicados en un posible trato o no. La crisis también ha dado un impulso a las negociaciones acerca de la Asociación Transpacífico (ATP), donde varios países latinoamericanos (Chile, Perú, México) juegan un papel activo, otros (Colombia) han expresado su interés, mientras que otros son mencionados cada vez más como posibles partidarios en el futuro (p. ej., la iniciativa de Chile de atraer a Merco-



sur a la ATP). En estos contextos, puede observarse una tendencia hacia una mayor apertura económica tanto en la UE como en ALC, ejemplificada entre otras cosas, por la reanudación de las negociaciones UE-Mercosur.

La crisis también ha dirigido la atención al fenómeno subyacente del **auge de las clases medias ALC**. Mientras que el fenómeno en sí mismo no constituye un efecto de la crisis, se ha hecho visible durante los últimos años gracias en gran medida a las altas tasas de crecimiento de ALC, y sobre todo se empezó a ver como un factor potencialmente importante para las relaciones UE-ALC. Por un lado, debido al auge de la clase media latinoamericana, la región se puede ver como un mercado mucho más atractivo para los exportadores e inversores europeos. Por otro lado, las tensiones sociales que están de muchas maneras relacionadas con el auge de la clase media latinoamericana, dirigieron la atención a las importantes necesidades de inversión en esta región, especialmente cuando se trata de educación, salud, infraestructuras básicas y servicios públicos. A su vez, esto puede constituir un ámbito atractivo para los inversores de la UE cuyas poblaciones envejecidas buscan cada vez más posibilidades de inversiones a largo plazo.

Por último, pero no menos importante, **tras la crisis, hubo indicadores de convergencia entre los modelos socioeconómicos de los países ALC**. Las economías generalmente más abiertas y orientadas a la exportación de la Alianza del Pacífico tuvieron que aumentar su gasto social para mitigar el impacto de la ralentización de la economía en los hogares. A su vez, las economías tradicionalmente más cerradas y orientadas al interior de Mercosur comenzaron a mostrar cierta voluntad de abrirse al intercambio económico internacional. Cuba parece haber entrado en un camino de reformas graduales que se caracterizan por una mayor libertad económica. Mientras que las diferencias significativas entre los modelos socioeconómicos de los países ALC individuales permanecen, y mientras que hay países que no participan en este proceso de convergencia, el mismo proceso puede crear un terreno más apropiado para la cooperación económica y política (o incluso integración) en ALC y facilitar el desarrollo de las relaciones UE-ALC durante la próxima década.

Mientras que la crisis de 2008 ha contribuido a la configuración de los intereses de la UE-ALC, debe tenerse en cuenta que hay **elementos significativos de esta relación que permanecen inalterados**. Sobre todo, a pesar de la crisis, la **complementariedad comercial** ha permanecido elevada para las relaciones UE-ALC. Al mismo tiempo, sin embargo, el **intercambio comercial** entre las dos regiones se mantuvo a un nivel relativamente modesto. Esto es todavía más sorprendente dado que las **conexiones comerciales formales han permanecido fuertes** entre la UE-ALC, con 22 de los 33 miembros de la CELAC habiendo firmado ACP con la UE. En este sentido, las relaciones comerciales UE-ALC continúan constituyendo un potencial sin explotar para esta relación. Queda por ver si la modificación de intereses en la UE y ALC tras 2008 resultará ser suficientemente fuerte como para finalmente desbloquear las dinámicas comerciales UE-ALC. Esto probablemente requerirá abordar al menos algunos bloqueos cruciales, tales como las altas barreras de acceso al mercado agrícola de la UE o las barreras no arancelarias usadas a menudo por los países ALC.

En segundo lugar, a pesar de los cambios mencionados en la configuración de intereses de la UE y ALC, aún es demasiado pronto para concluir si han contribuido a una reconfiguración significativa de *identidades* globales en alguna de esas regiones.

De forma más notable, la creciente **presencia económica y política de China** en América Latina ha tenido hasta ahora un efecto ambiguo. Por un lado, un crecimiento importante en los lazos económicos ALC-China puede proporcionar una base apropiada para el desarrollo de una identidad común entre las dos regiones en el futuro. En particular, dicha identidad podría hacer referencia a los conceptos ya existentes y populares de Sur o Periferia. Sin embargo, por otro lado, mientras muchos países ALC se benefician del intercambio económico con China, sus gobiernos también son cada vez más conscientes de los riesgos estructurales relacionados con esta relación, especialmente cuando se centra en las exportaciones de los productos básicos de ALC o las IED de China en sectores extractivos. No hay, por el momento, ninguna evidencia clara que pudiera señalar la aparición de una fuerte identidad global entre ALC y China. Justo parece lo contrario: a pesar de la crisis económica en EEUU y la UE, y a pesar de sus efectos de corto plazo en la opinión pública en ALC (Latinobarómetro, 2014), hasta ahora Occidente todavía parece constituir el principal **punto de referencia** cultural, institucional y político para América Latina.

Si la crisis de 2008 ha llevado a un cambio significativo en las relaciones UE-ALC en lo que se refiere a las identidades, se trató del auge de la **“masa crítica” dentro de la UE** interesada en fortalecer sus relaciones económicas y políticas con América Latina. Un creciente “redescubrimiento” de América Latina por las sociedades de Europa Central y Oriental y otros miembros de la UE puede atribuirse a la crisis, ya que esta última sirvió como llamada de atención para las élites económicas y políticas sociales que se dieron cuenta de los límites estructurales de sus modelos de crecimiento anteriores orientados a la UE. Paralelamente, debido al compromiso de los nuevos agentes europeos en las políticas de la UE hacia ALC, los latinoamericanos pudieron modificar su percepción de la UE al reconocer nuevas posibles áreas de cooperación con países que no habían estado activos en las relaciones UE-ALC antes de la crisis.

En tercer y último lugar, todavía es necesario verificar si las transformaciones observadas en las áreas de intereses e identidades han contribuido un cambio real en los comportamientos de la UE y ALC dentro de su mutua relación. En este caso, de nuevo, la imagen no ha estado clara hasta ahora.

Uno de los desarrollos cruciales, que se puede atribuir tanto a la crisis de 2008 como a dinámicas políticas intraregionales, ha sido la **creación de la CELAC in 2011**, una organización formal que incluye a todos los 33 países de América Latina y el Caribe. Parece que la crisis (junto con la subsiguiente proliferación de iniciativas de comercio mundial, así como el aumento demostrado de la convergencia de crecimiento de ALC) ha dirigido la atención de los líderes políticos de la región a la necesidad de coordinar sus esfuerzos internacionales. De forma más notable, la CELAC se creó a pesar de las diferencias que separan a los países de Mercosur, ALBA y la incipiente Alianza del Pacífico. La UE contribuyó a la promoción de la CELAC al

reconocer a la organización como un foro oficial para el desarrollo de las relaciones UE-ALC. La primera **cumbre UE-CELAC** tuvo lugar en enero de 2013, y claramente contribuyó a la revitalización de la agenda UE-ALC.

Además, **la reanudación de las negociaciones comerciales UE-Mercosur** también se puede ver como un efecto indirecto de la crisis de 2008. La ralentización global ha llevado a la revitalización de grandes iniciativas de comercio (p.ej., ATCI, ATP), movilizándolo así tanto a la UE como a los países de Mercosur a buscar nuevas oportunidades económicas. En particular, las élites empresariales de Mercosur empezaron a presionar a sus gobiernos para lograr un acuerdo con la UE por miedo de quedar marginadas dentro de la nueva geometría del comercio mundial. El creciente dinamismo poscrisis de las negociaciones internacionales de comercio también ha dado un impulso al desarrollo de la Alianza del Pacífico, que se posiciona como un candidato lógico para una ATCI ampliada; tanto como ha contribuido a iniciativas que han llevado a una mayor apertura económica e integración de ALC (como en el caso de las ideas de Chile de atraer Mercosur a la ATP).

Por último, pero no menos importante, la crisis de 2008 condujo a la renovación del G20 a nivel de Cabezas de Estado, proporcionando una oportunidad para la coordinación de políticas macroeconómicas y el establecimiento de relaciones más sólidas entre los miembros latinoamericanos del grupo (Argentina, Brasil y México) y sus miembros europeos (Francia, Alemania, Italia, RU y la representación de la UE como conjunto).

**Sin embargo, las barreras para la cooperación de UE-ALC siguieron siendo desalentadoras.** La eficacia práctica de la CELAC sigue siendo una incógnita. Continúa siendo una organización sin una secretaría permanente ni instituciones formales. Durante la crisis política de 2014 en Venezuela, fue UNASUR la que permaneció como agente clave en política regional. Además, **la escena política de ALC sigue dominada por la diversidad**, con diferencias políticas y un apego a la idea tradicional de soberanía nacional que todavía constituyen barreras eficaces para la cooperación política e integración regional (Malamud, 2010). La actuación de Argentina, Brasil y México dentro del G20 ha constituido un estudio de caso ilustrativo, demostrando la falta de cooperación de ALC en la escena global. También ha mostrado que las expectativas sobre la preparación de América Latina para hablar con una sola voz en este momento deben ser prudentes. En este contexto, no debe sorprendernos que **la UE continúe siguiendo una política multicanal hacia ALC:** buscando una forma de diálogo con la región como conjunto (CELAC), pero al mismo tiempo teniendo en cuenta a sus principales agrupaciones regionales (p.ej., Mercosur), así como a países individuales (p.ej., Brasil, México, Chile), como homólogos políticos privilegiados.

## 5.2 ESCENARIOS – ¿Y AHORA QUÉ?

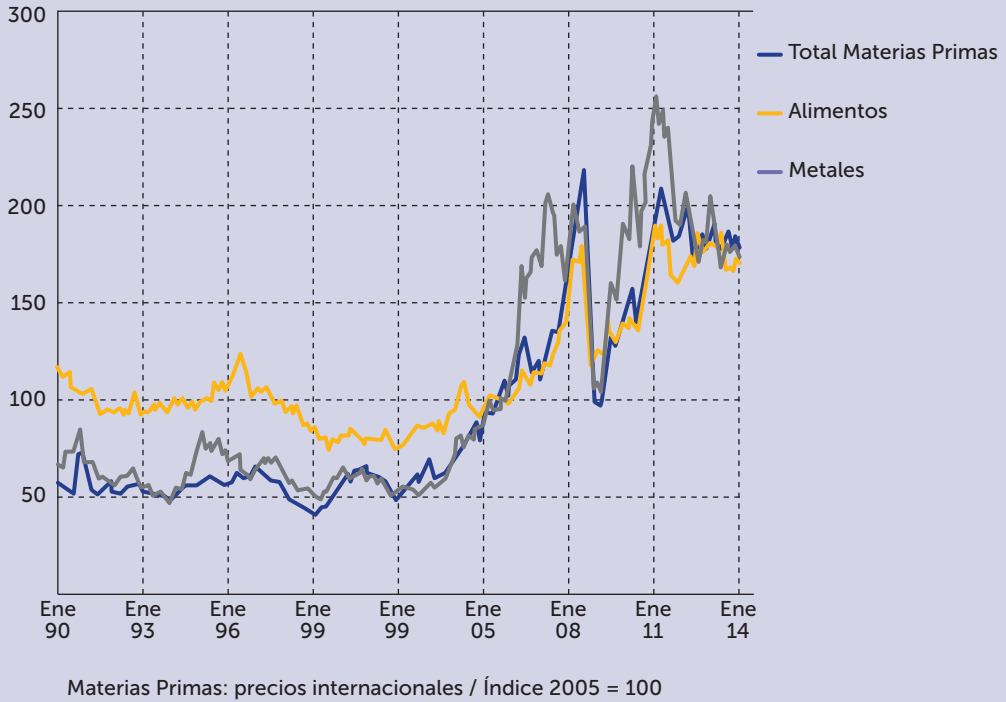
La crisis de 2008 no ha modificado sólo el contexto en el que están teniendo lugar las relaciones UE-ALC, sino que también ha dirigido la atención a varios procesos subyacentes cuyo desarrollo puede tener un impacto decisivo en la forma, intensidad y dirección de esta relación en el futuro próximo. En nuestra opinión, tres de estos procesos jugarán un papel decisivo

durante los próximos años, afectando al interés y voluntad de ambas partes para profundizar o ampliar su relación mutua.

En primer lugar, el **desarrollo de los precios mundiales de los productos básicos** puede afectar al interés de ALC de reestructurar sus relaciones económicas y políticas con la UE. Teniendo en cuenta que los precios de materias primas podrían mantener una tendencia al alza en el futuro, muchos países ALC (a excepción de México, América Central y el Caribe, menos orientados a los productos básicos) podrían estar tentados de basar su crecimiento del PIB en exportaciones de materias primas sin aumentar sustancialmente su productividad o conseguir acceso a mercados geográficamente nuevos. Mientras que no sería sensato que los países latinoamericanos no explotasen esta extraordinaria oportunidad de crecimiento, existe un grave riesgo de que desaprovechen esta oportunidad en un sentido más amplio – si los beneficios no se invierten en la modernización de sus economías – o si su estrategia no entiende la necesidad de adaptarse a la emergente geometría económica mundial. Esta situación – que es indudablemente desfavorable para las relaciones UE-ALC – puede continuar mientras los precios de las materias primas tiendan al alza (para las tendencias recientes de los precios de los productos básicos, ver Figura 5.1). Sin embargo, como ya mencionamos en el Capítulo 2, una transición en curso en el modelo de crecimiento de China – con un mayor enfoque dedicado al consumo interno – puede augurar unas tasas de crecimiento internacional menos boyantes en los próximos años. Dicho desarrollo, o al menos una consciencia mayor de este acontecimiento, puede convencer a las economías ALC a abrirse más a unas iniciativas de comercio e inversión globales, incluyendo sus relaciones con la UE.

Por la parte europea, la mayor incógnita está relacionada con el **activismo mundial de la UE durante el nuevo ciclo institucional**, dados los importantes retos políticos que la región tendrá que afrontar durante los próximos años. Las últimas elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2014 confirmaron el creciente miedo hacia la popularidad de los partidos de extrema izquierda y de extrema derecha: muchos de ellos anti-UE, la mayoría extremadamente populistas. Aunque puede resultar que jueguen un papel marginal dentro del Parlamento Europeo, también pueden forzar a que Bruselas vuelva a enfocar su atención a asuntos internos. Especialmente porque, al mismo tiempo, la UE tendrá que afrontar retos importantes relacionados con las propuestas de independencia de Escocia y Cataluña así como el escenario “Brexit”. Si el Reino Unido abandonase la UE en 2017, Europa podría convertirse en una organización significativamente más cerrada y proteccionista, aunque también menos activa en el nivel global (Oliver, 2013). Además, mientras que las reformas institucionales resultantes del Tratado de Lisboa deberían convertir a la Comisión Europea en un cuerpo mucho más autónomo e institucionalizado que en el pasado, existen serias dudas sobre cuánto puede afectar la decisión de la designación del próximo Alto Representante de Asuntos Exteriores y Seguridad a la eficacia de la estrategia global de Europa. Por último, pero no menos importante, mientras que la “masa crítica” en apoyo a la cooperación con ALC se ha fortalecido gracias un renovado interés de varios nuevos países (incluyendo Polonia o Suecia), este fenómeno puede resultar insuficiente para evitar las tendencias de introversión de Europa; especialmente en el contexto de la creciente incertidumbre geopolítica tras la anexión de Crimea por parte de Rusia en abril de 2014.

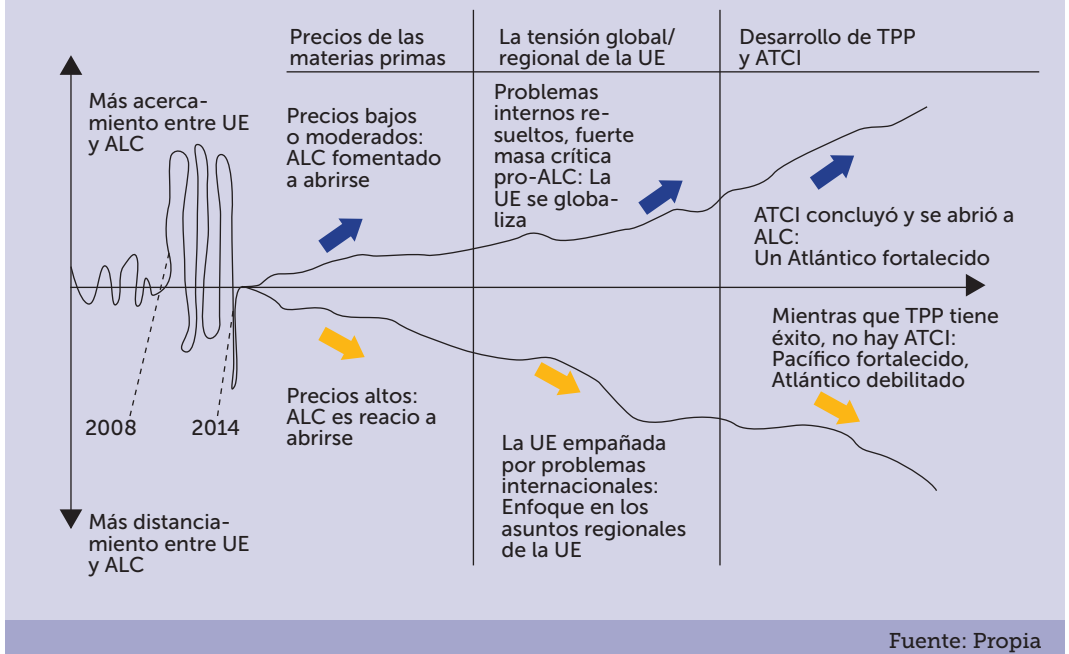
**Figura 5.1: Desarrollo de los precios internacionales de metales, alimentos y todos los productos básicos desde 1990 / hasta 2013, con los precios de 2005 considerados como nivel de base**



Fuente: Cálculos propios

Este es el momento en el que la tercera variable pasa a un primer plano. El futuro de las relaciones UE-ALC también depende en gran medida del **desarrollo de grandes iniciativas de comercio e inversión**, especialmente la ATCI y ATP. Mientras que aún hay un largo camino por recorrer antes de que estos acuerdos se concluyan, la simple forma en que están dirigidos puede tener un importante impacto en las relaciones UE-ALC (por ejemplo, en el desarrollo de las negociaciones UE-Mercosur). Aquí debe tenerse en cuenta de que una diferencia crucial entre la iniciativa Transpacífica y Transatlántica consiste en el carácter abierto de la primera y básicamente en la naturaleza cerrada de la segunda. Si la ATP se concluye antes de la ATCI, puede centrar la atención de los países ALC aún más hacia el Pacífico, en detrimento del atractivo del Atlántico. Además, si Chile triunfa con su idea de atraer Mercosur a la ATP (Peña, 2014), esto puede contribuir a una apertura económica y política del tradicionalmente más introvertido Cono Sur, pero al mismo tiempo puede llevarse a Mercosur aún más lejos de la UE. De forma similar, si la UE y EEUU concluyen el ambicioso acuerdo entre ellos, esto puede animar a algunos o a todos los países ALC a que aumente su interés en involucrarse en el acuerdo. Sin embargo, aún está poco claro que Bruselas y Washington vayan a abrir su iniciativa a otras partes. Si deciden no abrirla, esto puede provocar una renovada ola de decepción por parte de los países latinoamericanos. A su vez, si la UE y EEUU abren la puerta a otros países – por ejemplo a los miembros de la Alianza del Pacífico– esto debería aumentar el interés de

**Figura 5.2: Tres factores, dos escenarios para el desarrollo de las relaciones UE-ALC en un futuro próximo.**



toda la región en profundizar en sus relaciones tanto con la UE como con EEUU. Por último, pero no menos importante, el desarrollo de las negociaciones ATCI puede ser indirectamente importante para la futura pertenencia de Reino Unido en la UE. El acuerdo Transatlántico se percibe a menudo como un factor importante que puede ayudar a persuadir a Gran Bretaña para permanecer dentro de la UE. En este sentido, el posible éxito de las negociaciones ATCI también es importante desde el punto de vista de las futuras dinámicas internas de la UE y para su correspondiente disposición para involucrarse en asuntos globales, incluyendo las relaciones UE-ALC.

Desde la perspectiva de esta relación, el **peor escenario** consistiría en que la UE y ALC se distanciasen aún más entre ellos. Éste se volvería realidad si los países ALC no cambiaran su estrategia de desarrollo de una basada en altos precios de materias primas hacia una nueva orientada hacia un crecimiento más alto de productividad, así creando obstáculos para una aproximación con la UE; si las dificultades políticas dentro de la UE evitan que Europa persiga un diálogo político con otras partes del mundo, incluyendo América Latina, en vez de dirigir su atención a asuntos internos; y finalmente, si vemos el éxito de las negociaciones de la ATP y el colapso de las conversaciones ATCI, lo que efectivamente pondría al Pacífico (en vez de al Atlántico) en el centro de la atención de ALC y de la economía mundial.

A su vez, el mejor escenario consiste en un acercamiento considerable entre la UE y ALC. Esto puede hacerse realidad si los países ALC se interesan más en forjar vínculos comerciales con la UE, al reconocer los riesgos estructurales relacionados con un modelo de crecimiento orien-

tado a los productos básicos; si la “masa crítica” fortalecida detrás de la actividad global de la UE se traduce en un estrechamiento de los lazos económicos y políticos con ALC, incluyendo la conclusión del largamente esperado acuerdo con Mercosur; y finalmente, si la UE y EEUU no sólo consiguen concluir un ambicioso acuerdo de comercio e inversión entre ellos, sino que también deciden abrirlo a otras economías de Occidente, incluyendo las de ALC. En tal caso, podemos ver la aparición de una amplia área económica de Occidente (y posiblemente también política) de cooperación que incluyese a la UE, EEUU y toda o parte de ALC.

Teniendo en cuenta el hecho de que hay incontables desarrollos posibles entre estos dos escenarios presentados anteriormente,<sup>40</sup> y siendo conscientes de la posibilidad de que otras variables (por ejemplo del ámbito de la seguridad internacional) puedan finalmente tener un impacto mayor en el desarrollo de las relaciones UE-ALC, nosotros sin embargo nos centramos en el mejor escenario propuesto considerándolo como el punto de destino deseado para las dos regiones. En la siguiente sección final, formulamos recomendaciones que deberían favorecer la consecución de este escenario. La Gráfica 5.1 ilustra las dinámicas de los tres factores anteriormente mencionados.

### 5.3 RECOMENDACIONES – QUÉ PUEDEN HACER LA UE Y ALC PARA MEJORAR SU COOPERACIÓN

Desde una perspectiva general, **los participantes en las relaciones UE-ALC situados en ambas regiones deberían darse cuenta de la existencia de un importante potencial sin explotar de cooperación económica y política**, tanto como deberían reconocer una importante proximidad institucional de los países situados a ambos lados de Atlántico. Incluso si se reduce a intereses puramente económicos, el argumento sobre la necesidad de profundizar la relación UE-ALC seguiría siendo válido. La escala y dinamismo de los flujos de comercio e inversión entre la UE y ALC no se corresponde actualmente con la importancia económica global de las dos regiones, especialmente ya que podemos esperar una intensidad por encima de la media de este intercambio dada la proximidad de sus sistemas institucionales. Sin embargo, nuestra creencia es que la discusión sobre las relaciones UE-ALC no debería tratar sólo de intereses, sino también de geopolítica e identidades globales. Dentro del orden político mundial, la UE, EEUU y ALC son compañeros naturales dentro de la comunidad Occidental. Sin embargo, la creciente intensidad de los lazos económicos y políticos de los países ALC y otros miembros del “Sur” global, especialmente China, puede a largo plazo conducir a una reconfiguración de estas identidades globales.

En la práctica, esto significa que se podrían construir “puentes” para el acercamiento entre la UE y ALC a distintos niveles y que podrían conservarse en buen estado por parte de ambos socios.

---

<sup>40</sup> De forma notable, puede no haber necesariamente una rivalidad de suma cero entre el Pacífico y el Atlántico. Por ejemplo, la adhesión de Mercosur a la ATP puede “desbloquear” esta organización, favoreciendo así (más que impidiendo) una exitosa conclusión de las negociaciones UE-Mercosur.

**En primer lugar, la UE y Mercosur deberían demostrar su dedicación a concluir las negociaciones en curso en formato birregional,** incluso si esto requiere que ambos socios hagan concesiones. Estas conversaciones no son sólo sobre comercio e inversión, sino también sobre cooperación política eficaz. Para romper el punto muerto político, sería una buena idea añadir un nuevo contenido al acuerdo: por ejemplo, tratando la cuestión de desarrollo de infraestructura en los países Mercosur. Este tema, mientras que es vital para los latinoamericanos, también puede resultar ser atractivo para los inversores europeos, dada la necesidad de las sociedades envejecidas de la UE de invertir en proyectos a largo plazo. La conclusión del acuerdo UE-Mercosur llenaría un hueco importante en la geometría de los acuerdos de la UE con ALC. Debería facilitar el acceso al atractivo mercado brasileño para las empresas europeas. Por último, pero no menos importante, revitalizaría al propio Mercosur como uno de los proyectos más importantes de integración regional.

En segundo lugar, **la UE debería considerar la promoción de una apertura de la ATCI también a otros miembros de Occidente, incluyendo los países ALC.** Mientras que EEUU persigue una estrategia de doble vía al negociar con el Pacífico y el Atlántico a la vez, para la UE la ATCI es un instrumento crucial para asegurar su participación en la corriente principal de la economía mundial. La mejor manera en que la UE puede conseguir este objetivo es promover el desarrollo de una amplia área Transatlántica, que incluya a la UE, EEUU y a toda o parte de ALC. Una vez más, no sólo hay intereses económicos implicados, sino también estratégicos y geopolíticos.

En tercer lugar, **los países de ALC deberían considerar formas de diálogo más efectivas con la UE.** La creación de la CELAC constituye un paso importante en esta dirección. Sin embargo, podría ser necesaria una progresiva institucionalización de esta organización si supuestamente se va a convertir en un socio fuerte de diálogo internacional.

En cuarto lugar, mientras que el creciente interés por parte de los países ALC en forjar sus relaciones económicas con China y otros países de Asia es comprensible y justificada, **los gobiernos de ALC no deberían descuidar sus esfuerzos en profundizar en sus relaciones con la UE y con países europeos individuales.** Esto no sólo se refiere a Mercosur, que está actualmente negociando un largamente esperado acuerdo con la UE, sino también otros países que – a pesar de la existencia de canales apropiados para su cooperación con la UE – pueden estar tentados a cambiar progresivamente su atención del Atlántico al Pacífico. Dejando de lado cuestiones de identidad y geopolítica, los países ALC deberían considerar la importancia estructural de las relaciones con la UE por sus perspectivas de modernización dado el alto nivel de sofisticación del mercado europeo, sus elevados estándares y su potencial como una fuente importante de desarrollo a largo plazo.

Finalmente, **los representantes de la UE y ALC dentro del G20 y en otros foros internacionales deberían buscar áreas de cooperación constructiva en cuestiones globales.** Un posible área podría residir, por ejemplo, en programas dirigidos a la reducción de la desigualdad de ingresos. Constituye una cuestión importante en ambas regiones y ofrece el potencial para un



aprendizaje conjunto, como ya se ha demostrado hasta cierto punto con el programa EUROso-  
ciAL. Un trabajo conjunto en dicha área podría crear un “puente” sólido para la cooperación in-  
trarregional latinoamericana así como para la cooperación interregional UE-ALC a nivel global.

## REFERENCIAS

- Abdelaal Mahmoud A.** (2011), *“Financial Crises and Bilateral Foreign Direct Investment Flows”*, MPRA Paper, München
- AFP** (2012), *“France and Britain fall out over Cameron tax ,jest”*, Agence France Press, 20 junio, 2012
- Aiyar A., Duval R., Puy D., Wu Y., Zhang L.** (2013), *“Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap”*, IMF Working Paper, marzo 2013
- Allen K.** (2013), *“Germany’s ,Cowardly Position’ on Syria”*, Spiegel Online, 9 septiembre 2013
- Bacaria J.** (2014), *“Study on Latin America, The Caribbean and Central and Eastern Europe: Potential for Economic Exchange”*, EU-LAC Foundation, mayo 2014
- Baldwin R.** (2010), *“Unilateral Tariff Liberalization”*, The International Economy 14, pp. 10-43
- Baldwin, R.** (2011), *“21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules”*, IX annual conference of the Euro-Latin Study Network on integration and trade, Appenzel – Suiza, 21-22 de octubre 2011
- Barbosa A., Mendes R.** (2010), *“Is there a Brazilian Strategy for the G20?”*, in: T. Fues, P. Wolff (ed.), “G20 and Global Development”, German Development Institute, Bonn, 2010
- Benhabib J., Przeworski A.** (2006), *“The Political Economy of Redistribution under Democracy”*, Economic Theory 29(2), pp. 271-290
- Bertelsmann** (2013), Felbermayr G. et. al., *“Transatlantic Trade and Investment Partnership: Who Benefits from a Free Trade Deal? Part 1. Macroeconomic Effects”*, Bertelsmann Stiftung, junio 2013
- Brudzinska K.** (2013), *“Copper Opens the Way to a New Beginning in Polish-Chilean Relations”*, PISM Strategic File No 8 (35), noviembre 2013
- Bulmer-Thomas V.** (2013), *“Latin America’s Search for Political Identity”*, Chatham House, 6 diciembre 2013
- CEPAL** (2012), *“Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011”*, 2012.
- CEPAL** (2014), *“La Inversión Extranjera Directa en America Latina y el Caribe 2013”*, 2014.
- CEPII** (2013), Fontagné L., Gourdon J., Jean S., *“Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?”*, 2013
- CEPR** (2013), *“Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment”*, CEPR, marzo 2013
- Copenhaguen Economics** (2011), *“Ex-Post Assessment of six EU free trade agreements”*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/may/tradoc\\_147905.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/may/tradoc_147905.pdf), 2011
- Cristini, M.** (2004), *“Mercosur-EU: Trade negotiations in perspective”*, Konrad Adenauer Stiftung-PEE-UFRJ, Working paper No 12, Río de Janeiro, julio 2003
- Cristini, M.** (2007), *“Infrastructure and Regional Integration - The Case of Mercosur and*

- the European Union reconsidered*”, in: “Reviving the EU-Mercosur Trade Talks. A Business Perspective”, Working Group on EU-Mercosur Negotiations, Sciences Po Chaire Mercosur - Fecomercio, 2007
- Cristini, M.** (2010), “*Foreign Direct Investment in Mercosur Agribusiness Sector*”, Agricultural Insertion Program, Inter-American Development Bank - FOMIN, 2010
- Cristini, M. and Amal M.** (2006), “Investimento Direto Externo no Mercosul: o papel da Europa”, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- Cristini, M. and Bermúdez G.** (2008), “*How to improve external relations of Mercosur?*”, Inter-American Development Bank - FOMIN, 2008
- De la Torre A., Levy Yeyati E. and Pienknagura S.** (2013b), “*Latin America’s Deceleration and the Exchange Rate Buffer*”, LAC Semiannual Report, The World Bank, octubre 2013
- De la Torre A., Levy Yeyati E., and Pienknagura S.** (2013a), “*Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth*”, LAC Semiannual Report, The World Bank, abril 2013
- Del Tedesco Lins M., Pignatari Silva L.** (2011), “*Brazil and the G20: Recent Development Strategy and Strength among ‘New’ Emerging Economies*”, in: W. Hofmeister, “G20: Perceptions and Perspectives for Global Governance”, Konrad Adenauer Stiftung, 19 octubre 2011
- ECFR** (2014), “*European Foreign Policy Scorecard 2014*”, ECFR, enero 2014
- Eisenstadt S.** (1998), “*The Construction of Collective Identities in Latin America: Beyond the European State Model*”, in: L. Roniger and M. Sznajder (eds.), “Constructing Collective Identities and Shaping Public Spheres: Latin American Paths”, Sussex 1998, pp. 255-258.
- Emmanouilidis J.** (2013), “*New Pact for Europe. Strategic Options for Europe’s Future*”, A publication of the King Baudouin Foundation, the Bertelsmann Stiftung and the European Policy Centre, diciembre 2013
- Estevadeordal, A. and K. Suominen** (2004), “*Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-regional Association Agreement*”, Intal Working paper 15, 2004
- Fagundes Visentini P.** (2011), “*Brazil’s Contemporary Foreign Policy: An Affirmative Agenda*”, in: W. Hofmeister, “G20: Perceptions and Perspectives for Global Governance”, Konrad Adenauer Stiftung, 19 octubre 2011
- Ferreira et al. (2013), “*Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*”, IBRD and World Bank, 2013
- Financial Times** (2010), Rachman G., “*The G20’s seven pillars of friction*”, 8 noviembre, 2010
- Financial Times** (2011), Leahy J., “*Brazil opposes commodity price controls*”, 15 febrero, 2011

- Financial Times** (2012a), Giles C., “G20 reform: Time to take action – or risk irrelevance”, 18 junio, 2012
- Financial Times** (2012b), Giles C., “Leaders aim to make a difference”, 18 junio, 2012
- Financial Times** (2012c), Leahy J., “Brazil and China agree currency swap”, 22 junio, 2010
- Financial Times** (2012d), Rathbone J.P., “Free trade: way ahead, is openness, not protectionism”, 18 junio, 2012
- Financial Times** (2013), Webber J., “A new dawn for China-Mexico relations?”, 19 septiembre, 2013
- Financial Times** (2014a), R. Harding, “Asset purchases to drive fractious group’s debate”, 18 febrero, 2014
- Financial Times** (2014b), Rathbone J.P., “Fragile Middle: Latin American aspirations risk being frustrated”, 15 abril, 2014
- Financial Times** (2014c), Harding R., “US fails to approve IMF reforms”, 14 enero, 2014.
- FLACSO** (2010), Observatorio del G20: “El grupo de los 20, analizando la nueva diplomacia global”, Agora Internacional, 2010
- Gawande K., Hoekman B. and Cui Y.** (2011), “Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis”, World Bank, WPS 5862, octubre 2011
- Gilpin R.** (1981), “War and Change in World Politics”, 1981
- Glaeser E. et al.** (2004), “Do Institutions Cause Growth?”, *Journal of Economic Growth* 9(3), pp. 271-303
- Gnath K., Schmucker C.** (2011), “The Role of the Emerging Countries in the G20: Agenda-setter, Veto Player or Spectator?”, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 2011
- Goodliffe G., Sberro S.** (2012), “The G20 after Los Cabos: Illusions of Global Economic Governance”, *The International Spectator*, Vol. 47, Núm. 4, diciembre 2012
- Gratius, S** (2013), “Europe and Latin America: in need of a new paradigm”, FRIDE, Working paper No 116, febrero 2013
- Hemmelgarn T. and Nicodème G. J. A.** (2010), “The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy”, CESifo Working Paper Series 2932, CESifo Group Munich, 2010
- Hirschman, A.O.** (1971), “A Bias for Hope”, Yale University Press
- Horn, H., Mavroidis P. C. and Sapir A.** (2010), “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements”, *World Economy*, Volumen 33, Número 11, pp. 1565–1588, noviembre 2010
- IDB** (2006), “Inclusive integration for global competitiveness. Strengthening the EU-LAC partnership”, Inter-American Development Bank, marzo 2006
- IDB** (2010), “Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America”, IDB Working Paper Series No IDB-WP-158, marzo 2010
- IDB** (2014), “Inter-American Development Bank Annual Report 2013: The Year in Review”, 2014

- Im F.G., Rosenblatt D.** (2013), *“Middle-Income Traps: A Conceptual and Empirical Survey”*, World Bank Policy Research Working Paper 6594, septiembre 2013
- IMF** (2013a), *“World Economic Outlook”*, International Monetary Fund, octubre 2013
- IMF** (2013b), *“Bolstering the IMF’s Lending Capacity”*, <http://www.imf.org/external/np/exr/faq/contribution.htm>, International Monetary Fund, 2013
- Jankowska A., Nagengast A. J., Pereo J. R.** (2012), *“The Middle-Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences”*, OECD Policy Insights Np. 96, mayo 2012.
- Jean S., Mulder N., Ramos M. P.** (2012), *“A general equilibrium, ex-post evaluation of the EU-Chile Free Trade Agreement”*, ECLAC 2012
- Jenkins R.** (2012), *“China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship”*, Journal of Current Chinese Affairs, 41, 1, pp. 21-47
- Jokela J.** (2011), *“Europe’s declining role in the G-20”*, FIIA Briefing Paper 96, diciembre 2011
- Jörn, D., Goodman, D.** (2012), *“China and Latin America: Complementarity, Competition and Globalisation”*, Journal of Current Chinese Studies, 41, 1, pp. 3-19
- Keohane R.** (1984), *“After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy”*, Princeton 1984
- Kirton J.** (2010), *“The G20 and broader multi-lateral reform”*, FRIDE Policy Brief, septiembre 2010
- Kirton J.** (2011), *“El G20 , el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso”*, Revista Mexicana de Política Exterior, No 94, noviembre 2011 – febrero 2012
- Kirton J.** (2013a), Interview with J. Kirton at the Ashgate Publishing Blog, julio 2013
- Kirton J.** (2013b), *“Winning Together: The Advanced Countries’ Approach to G20 Governance”*, Paper prepared for the G20 Seminar at the Shanghai International Studies University, Shanghai, China, 3 mayo, 2013
- Kirton J.** (2014), *“Canada in the G20, Canadian Foreign Policy and Latin American Politics”*, University of Toronto, febrero 2014
- Krakowski M.** (2008), *“The Relations Between the EU and LAC, Current State and Perspectives”*, Intereconomics, marzo- abril, 2008
- Latinobarómetro** (2013), *„Informe 2013“*, Corporación Latinobarómetro
- Latinobarómetro (2014), *“Informe 2014”*, Corporación Latinobarómetro
- Leonard M.** (2012), *“Europe will leave G20 with a unilateral future”*, Reuters Blog, 20 junio, 2012
- Lora, E.**(2007), *“Should Latin America fear China?”*, Working Paper 531, Research Department, Interamerican Development Bank, 2007
- Machado Oliveira, I.T.** (2013), *“The political economy of Brazilian trade policy: implications*

- for Mercosur–European Union negotiations”, in: “Mercosur- European Union Dialogue”, APEX, Brasil, 2013
- Malamud, C.** (2010), *“Historia de América”*, Alianza Editorial, Madrid 2010
- Malamud, C.** (2013), *“The Future of the EU-Mercosur Negotiations: How Important are Politics?”*, in: “Mercosur- European Union Dialogue”, APEX, Brasil, 2013
- Mearsheimer, J.** (2001), *“The Tragedy of Great Power Politics”*, W.W. Norton & Co., 2001
- Mearsheimer, J.** (2014), *“Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin”*, *Foreign Affairs*, September/October 2014
- Mesquita Moreira, M.** (2007), *“Trade costs and the economic fundamentals of the initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America”*, INTAL Working Paper 30, mayo 2007
- Messierlin, P.** (2013), *“The Mercosur–EU Preferential Trade Agreement. A view from Europe”*, CEPS Working documents, No 377, febrero 2013
- Michaely, M.** (1994), *“Preferential Trade Agreements in Latin America: An Ex Ante Assessment”*, World Bank, 1994
- Ministry of External Affairs of India** (2012), *“Media Note on the informal meeting of BRICS leaders ahead of G20 Summit in Los Cabos”*, <http://www.mea.gov.in>, 18 junio, 2012
- Nelson R.** (2013), *“The G20 and International Economic Cooperation: Background and Implications for Congress”*, CRS Report for Congress, Washington 2013
- OECD** (2012), *“The export performance of countries within global value chains (GVCs)”*, OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2012/2
- OECD** (2014), *“OECD Database on G20”*, <http://www.oecd.org/g20/>, 2014
- Oliver T.** (2013), *“Europe without Britain. Assessing the Impact on the European Union of a British Withdrawal”*, SWP Research Paper, Berlin, septiembre 2013
- Peña, F.** (2013), *“Much more than trade and investments: is the future Mercosur-European Union bi-regional agreement a contribution toward effective global governance?”*, in: “Mercosur - European Union Dialogue”, APEX Brasil, 2013
- Peña, F.** (2013), *“A world of mega-interregional preferential spaces? Incentives for a more effective cooperation between Latin American countries”*, Felix Peña Newsletter, mayo 2014, <http://www.felixpena.com.ar>
- Petrella R.** (2012), *“Argentina: Global governance and participation in G20”*, CARI, 2012
- Pew Global (2014), Global Indicators Database (<http://www.pewglobal.org/database/>, a fecha 18 junio, 2014)
- Pisani-Ferry J.** (2012), *“Macroeconomic Coordination: What Has the G20 Achieved?”*, in: “Think Tank 20: New Challenges for the Global Economy, New Uncertainties for the G20”, Brookings, 4 junio, 2012

- Rajapatirana, S.** (1994), *"The Evolution of Trade Treaties and Trade Creation: Lessons for Latin America"*, World Bank Policy Research Paper No. 1371, 1994
- Ray R., Gallagher K.**, (2014), *"2013 China – Latin America Economic Bulletin"*, Global Economic Governance Initiative, 2014
- Reuters** (2013), *"Factbox: Where G20 members stand on military action against Syria"*, 6 septiembre, 2013
- Rodriguez G.** (2011), *"The G20 and Latin America's Regional Financial Architecture"*, in: N. Alexander, "The G20, Latin America, and the Future of Regional Integration", Heinrich Boll Stiftung, Washington, junio 2011
- Rouquié A.** (1987), *"Amérique latine: Introduction a l'extreme-occident"*, Seuil, París, 1987
- Roy J.** (2012), *"European Union-Latin American Relations in a Turbulent Era"*, Vol 12, Dic. 2012, The Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series, EUCE, University of Miami
- Sanahuja J.A.** (2012), *"Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en America Latina: Enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes"*, en: Bonilla A., Ortiz M. S. (ed.), *"De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades"*, FLACSO 2012
- Sanahuja J.A.** (2013a), *"La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: un Balance"*, Investigación y Desarrollo, Vol. 21, Núm. 1, 2013
- Sanahuja J.A.** (2013b), *"América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional"*, in: Arriola S., Garranzo R. and Ruiz Jiménez L., "La renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015", SEGIB y AECID, 2013
- Sberro S.** (2013), *"After the first EU-LAC summit in Santiago: A new beginning for the bi-regional strategic association?"*, ITAM México, 2013
- Sloutmaekers, V.** (2004), *"Trade Effects of the EU-Mexico Free Trade Agreement"*, ETSG Papers, 2004
- Stuenkel O.** (2012), *"Can the BRICS Co-operate in the G20? A View from Brazil"*, SAIIA Occasional Paper No 123, diciembre 2012
- Swedish National Board of Trade** (2012), *"Potential Effects from an EU-US Free Trade Agreement- Sweden in Focus"*, 2012
- Świeboda P.** (2014), *"All Hands on Deck for the Transatlantic Market"*, demosEUROPA Commentary, 2014
- Świeboda P., Zerka P.** (2013), *"Poland and Turkey: two economic success stories, both at a crossroads?"*, demosEUROPA Policy Paper, 29 noviembre, 2013
- The Economist** (2013a), *"EU-Mercosur trade talks: Strategic patience runs out"*, 14 diciembre, 2013
- The Economist** (2013b), *"A continental divide"*, 18 mayo, 2013
- Tiberghien Y., Hongcai X.** (2013), *"The G20's Role in the Reform of the International Monetary System: Present Record, Potential, and*

Scenarios”, *Global Summitry Journal*, junio 2013

**Tomazini, R.** (2013), “*Understanding the Association Agreement between the EU and Mercosur: its structure, course of negotiations and the involvement of the business sector*”, en: “*Mercosur – European Union Dialogue*”, APEX, Brasil, 2013

**Torreblanca J.I.** (2008), “*Spain’s Zapatero Takes Extra Seat at G20 Summit*”, *DW.DE*, 15 de noviembre, 2008

**Tussie D.** (2010), “*The G20 and the multilateral trade impasse*”, *FRIDE Policy Brief*, septiembre 2010

**UNCTAD** (2009), “*World Investment Report. Transnational Corporation and the Infrastructure Challenge*”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2009

**UNCTAD** (2013), “*World Investment Report. Global Value Chains: investment and trade for development*”, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra 2013.

**UNCTAD** (2014), “*Global Investment Trends Monitor*”, Núm. 15, enero 2014

**University of Toronto** (2014), “*G20 Information Centre*”, <http://www.g20.utoronto.ca/>, University of Toronto, 2014

**Vestergaard J.** (2011), “*The G20 and beyond. Towards effective global economic governance*”, *DIIS Report*, 2011

**Wahl P.** (2012), “*The G20. Overestimated and Underperforming*”, *WEED Discussion Paper*, 13 junio, 2012

**Waltz K.** (1979), “*Theory of International Politics*”, 1979

**Wendt A.** (1999), “*Social Theory of International Relations*”, Cambridge University Press, 1999

**Whitehead L.** (2006), “*Latin America. A New Interpretation*”, Palgrave Macmillan, 2006

**Wilhelmsson, F.** (2006), “*Trade Creation, Diversion and Displacement of the EU Enlargement Process, Department of Economics*”, Lund University, 2006

**Zerka P.** (2014), “*Will Poland re-discover Latin America?*”, *Elcano Expert Commentary*, 12 febrero, 2014





**FUNDACIÓN EU-LAC 2014**