



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe
Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe
Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid

*Reunión Regional: "Las Relaciones Económicas América Latina y el Caribe-Unión Europea y la VI Cumbre
Birregional de Madrid"*
Caracas, Venezuela
25 y 26 de febrero de 2010
SP/RR-REALCUE-VICBM/DT N° 2-10

Copyright © SELA, febrero de 2010. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,
Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN	7
II. BALANCE DE UNA DÉCADA DE CUMBRES Y DE RELACIÓN BI-REGIONAL INSTITUCIONALIZADA	8
II.1. La institucionalización de la relación ALC - UE y la diplomacia de Cumbres: hacia una agenda birregional	8
II.2. El valor agregado del proceso de Cumbres ALC – UE	11
III. LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTER-REGIONALES Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS INTERNACIONAL	14
III.1. Tendencias de las relaciones económicas entre ALC y la UE	15
III.2. Los acuerdos de asociación ALC – UE	22
IV. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA FORTALECER LAS RELACIONES CON LA UE	26
IV.1. Primera línea de acción: implementar una estrategia de preparación del seguimiento de la Cumbre de Madrid con vista a influir de inmediato en la preparación de la Cumbre siguiente	28
IV.2. Segunda línea de acción: promover el diálogo birregional sobre medio ambiente	29
IV.3. Tercera línea de acción: sacar provecho de las conmemoraciones de los Bicentenarios de las independencias para acercar los pueblos tanto entre sí como de las Cumbres	32
IV.4. Cuarta línea de acción: abrir un diálogo sectorial macro-financiero con la UE con el doble propósito de preparar un sistema monetario regional para ALC y de reformar la arquitectura financiera mundial	33
V. CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	52

P R E S E N T A C I Ó N

Este documento de la Secretaría Permanente tiene como propósito fundamental promover el debate sobre las relaciones entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) en la actualidad y subraya la necesidad de conformar posiciones comunes entre los países de nuestra región frente al bloque europeo. Ello se constituye en factor determinante para obtener resultados favorables de la próxima VI Cumbre birregional ALC – UE que tendrá lugar en Madrid, España, en mayo de este año.

Las consideraciones esbozadas en este trabajo servirán de base a las discusiones que se desarrollarán en la Reunión Regional "Las relaciones Económicas América Latina y el Caribe – Unión Europea y la VI Cumbre Birregional de Madrid", que ha convocado la Secretaría Permanente para los días 25 y 26 de febrero de 2010, en cumplimiento del Programa de Trabajo del organismo adoptado por sus Estados Miembros.

Después de la introducción, en el segundo capítulo se realiza el balance de una década de cumbres y de relación birregional institucionalizada. Por su parte, el tercer capítulo hace un análisis de las relaciones económicas entre ALC y la UE, así como de los acuerdos de asociación ALC-UE que se tenían previsto negociar o que se encuentran en negociación. Al final, el cuarto capítulo delinea propuestas de acción para fortalecer las relaciones de ALC con la Unión Europea.

La Secretaría Permanente del SELA agradece a los Dres. Christian Ghymers y Carlos Quenan por su dedicada labor como consultores para la elaboración de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (UE), desarrollada en Río de Janeiro en 1999, pasando por las de Madrid en 2002, Guadalajara en 2004, Viena en 2006 y Lima en 2008, la diplomacia de cumbres ALC-UE, se ha transformado de hecho en un elemento clave de las estrategias políticas y económicas de los países de ambas regiones, especialmente en los temas de cooperación internacional y de integración regional. Sin embargo, diversos obstáculos frenan tanto la profundización de las relaciones entre las dos regiones como la organización de una eficiente estrategia regional por parte de ALC para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan.

En el caso de las relaciones ALC-UE, el cumplimiento de una década desde el inicio de la diplomacia de cumbres birregionales constituye una oportunidad para efectuar un balance sobre sus objetivos, sus resultados y las potencialidades resultantes del proceso abierto en 1999.

A partir de valores compartidos y de una historia común, las cumbres birregionales han tenido como objetivo general la construcción de una asociación estratégica entre ALC y la UE. El reforzamiento de la institucionalización de la relación birregional ha dado lugar a un proceso de progresivo afinamiento de los propósitos y objetivos específicos en las diferentes cumbres que se han efectuado. La última de estas, la V cumbre de Lima (mayo de 2008), revistió una importancia particular. En ella cristalizó la definición de los grandes ejes de la asociación estratégica birregional que se han concentrado progresivamente en dos prioridades. Estas prioridades se plasmaron en los dos temas centrales de la cita de Lima: "Pobreza, desigualdad e inclusión" y "Desarrollo Sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía".

Aun cuando falta todavía mucho para aterrizar en términos más concretos los planes específicos en torno a ambos temas prioritarios, dos resultados positivos de la Cumbre de Lima fueron que: i) se adoptó un método nuevo al acordar la posibilidad de abrir grupos de trabajos en temas sectoriales, y ii) por primera vez se adoptaron agendas explícitas orientadas a la acción en los dos temas centrales de la Cumbre.

Lo anterior demuestra que en poco más de diez años de existencia, la dinámica de las Cumbres ALC-UE ha permitido abrir las vías de una alianza estratégica entre dos regiones que, a pesar de ser muy dispares en lo socio-económico, tienen vínculos históricos y culturales que les hacen compartir claramente raíces y valores comunes más que con ningún otro continente. Esto ofrece las bases obvias para hacer mutuamente ventajoso el logro de posiciones comunes con el fin de emprender acciones conjuntas en las materias de común interés tanto al interior del espacio birregional como frente a terceros o incluso a nivel multilateral. Esto lleva a considerar el carácter dinámico de las Cumbres ALC-UE, lo cual constituye la mayor ventaja de este tipo de citas presidenciales.

Por otra parte, la capacidad de convocar exitosamente y en forma recurrente a 60 países, hace de la Cumbre ALC-UE uno de los foros de mayor envergadura del mundo. Este progreso en el diálogo y un cierto fortalecimiento y afianzamiento del proceso de Cumbres - paulatino e insuficiente, pero visible - se han manifestado a pesar de la aparición de divergencias internas en la región de ALC y del estancamiento o declive del peso económico y financiero de ALC en las relaciones externas de la UE y viceversa (a raíz principalmente de la emergencia asiática).

4

Como se sabe, en la Cumbre de Lima se planteó el objetivo de avanzar decididamente en lo que respecta a las negociaciones comerciales entre la UE y los diferentes agrupamientos de integración subregional de ALC. Sin embargo, una serie de factores - entre los cuales se destaca el impacto desfavorable sobre los intercambios y sobre la disposición negociadora de las partes de la agravación de la crisis económica internacional con posterioridad a la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 - han entorpecido este proceso en la medida en que han afectado negativamente las relaciones económicas ALC - UE.

En efecto, los flujos financieros, en particular las corrientes de inversión extranjera directa (IED), han constituido el ámbito más dinámico de las relaciones económicas interregionales. La IED de origen europeo hacia América Latina y el Caribe ha adquirido una importancia creciente en las últimas dos décadas. Pero si la IED se caracteriza por la existencia de inercias y presenta una relativa estabilidad (a pesar de retrocesos puntuales que tienen mucho que ver con elementos del entorno internacional que inciden en las percepciones de los inversionistas); el comercio internacional y, en ese contexto el comercio bilateral ALC-UE, ha sufrido de modo bastante más directo los efectos negativos de la agravación de la crisis internacional. Esta inflexión se enmarca en una tendencia de largo plazo del comercio inter-regional: la dinámica del comercio ha sido más bien mediocre en este plano, diferenciándose de la dinámica virtuosa que ha caracterizado a la IED en la relación birregional: el intercambio comercial de bienes y servicios entre ALC y la UE ha sido, durante las dos últimas décadas, poco dinámico, fuertemente concentrado, y asimétrico.

Debe además considerarse que la declaración de la Cumbre de Lima reafirmó, en su parte introductoria, la decisión de dar “un renovado impulso” al proceso de construcción de la asociación estratégica birregional prosiguiendo “activamente” las negociaciones de acuerdos de asociación entre la UE y los diferentes agrupamientos subregionales. Se pretendía así avanzar en la prosecución del ciclo de acuerdos iniciado con los acuerdos de asociación firmados a comienzos de la década pasada entre, por un lado, la UE y México y, por otro lado, la UE y Chile, al que se agregó un Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países de Foro del Caribe (CARIFORUM). Este último acuerdo, cuya negociación se inició en abril de 2004 y fue concluida como estaba previsto en 2008, tiene una elevada significación. Hasta su firma, la UE sólo había concretado este tipo de acuerdo con regiones vecinas.

Pero la prosecución del proceso de concretización de acuerdos de asociación se ha visto obstaculizado por diversos factores. Con el telón de fondo de la crisis internacional que afectó la dinámica del comercio, reavivó las presiones proteccionistas y perpetuó la parálisis de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, no se pudo relanzar el proceso con vistas a un acuerdo UE - Mercosur. Además, las diferencias internas -de diversa índole- han afectado la dinámica negociadora en los casos de los acuerdos UE - CAN y UE - MCCA.

El contexto en el que tendrá lugar la próxima Cumbre birregional de Madrid, obliga a priorizar algunas líneas de acción que, impulsadas por la región, contribuyan a hacer emerger posiciones comunes de ALC y a reforzar las relaciones con la UE. El doble marco de la conmemoración del bicentenario de las independencias y de las consecuencias de la crisis económica internacional lleva a proponer líneas de acción orientadas a favorecer el acercamiento entre los pueblos de ambas regiones y el desarrollo de un diálogo organizado sobre temas de la agenda global.

El tema central de la cita de Madrid tiene que ver con el rol de la innovación y las nuevas tecnologías en materia de desarrollo sostenible. Este tema se vincula con, por un lado, la problemática de la preservación del medio ambiente y, por otro, la cuestión de la inclusión social. Obviamente, se trata de capitalizar los progresos efectuados en ambos campos, consagrados en la Cumbre de Lima como los temas centrales de la relación birregional, es decir la cohesión social y la protección del medio ambiente, en la perspectiva de la lucha contra el cambio climático y del desarrollo sostenible. Entre las líneas de acción que se privilegian en este análisis del SELA se encuentra justamente la relacionada con este último tema, en la medida que el diálogo birregional sobre el medio ambiente tiene que ser reforzado tras la presentación de los resultados de la primera etapa de EuroCLIMA, programa aprobado en la Cumbre de Lima y que hasta ahora está centrado en la realización de un estudio -en curso- sobre los efectos del cambio climático en América Latina y el Caribe.

Además de las líneas de acción relativas a la estrategia común en lo que respecta a la preparación del seguimiento de las Cumbres y al establecimiento de un diálogo sobre el medio ambiente, parece indispensable que la región proponga acciones orientadas a capitalizar la conmemoración del bicentenario de las independencias de los países latinoamericanos para promover un mayor acercamiento entre los pueblos y una mayor comprensión de las opiniones públicas de ambos continentes sobre el proceso de Cumbres.

Por último, se atribuye especial importancia en estas propuestas de la Secretaría Permanente del SELA a sus Estados Miembros, al desarrollo de un diálogo birregional macro-financiero ALC - UE con el propósito de actuar conjuntamente en el plano de la reforma de la arquitectura financiera internacional. Ello se daría al mismo tiempo que las naciones latinoamericanas y caribeñas – de manera autónoma y en función de sus intereses de desarrollo y de impulso a la cooperación entre sus países – realicen esfuerzos decisivos para el avance de la integración regional en ALC en el plano monetario y financiero. Al respecto, debe recordarse que la XXXV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA (Caracas, 27 – 29 de octubre de 2009) aprobó dentro de las actividades prioritarias de la Secretaría Permanente la convocatoria y desarrollo de una Reunión Regional sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional y la cooperación monetaria y financiera entre los países de ALC, la cual tendrá lugar en el marco del SELA, el 8 y el 9 de abril de 2010. Esta reunión discutirá, además de las consideraciones sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional en la perspectiva de las naciones de ALC, algunas propuestas para intensificar la cooperación entre los países de la región para ir conformando en el mediano y largo plazo, un efectivo Sistema Monetario Regional de alcance latinoamericano y caribeño.

Lo anterior se vincula directamente con las ideas planteadas en los últimos años por diversos analistas e instituciones, que sugieren que la crisis internacional ha abierto un espacio para reflexionar sobre el papel que le cabe a las regiones en la construcción de una nueva arquitectura mundial, y en particular sobre un acercamiento mayor ALC - UE con vistas a fortalecer el rol del regionalismo en la gobernabilidad global. La implementación de un diálogo birregional macroeconómico y financiero, cuyo interés e importancia es subrayado por la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo Europeo de septiembre de 2009 titulada "La Unión y América Latina: una asociación de actores globales", debería suscitar una reflexión y propuestas acordes con su importancia.

6

De hecho, a raíz de la reunión regional organizada por la Secretaría Permanente del SELA en febrero 2009 para evaluar los resultados de la Cumbre de Lima, los representantes de los Estados Miembros del SELA identificaron como una de las áreas en las que pudieran concretarse esfuerzos cooperativos de alcance regional entre la UE y ALC, *“fortalecer un diálogo sectorial macro-financiero con Europa... Como parte de dicho diálogo se deberían considerar algunas ideas sobre las modificaciones a instrumentar en las normas e instituciones del actual sistema financiero internacional.”* Concretamente, en estos trabajos del SELA, ya se proponía apoyarse en la disposición acordada en la Cumbre de Lima que permitía la apertura de diálogos sectoriales birregionales, para instaurar un diálogo macro-financiero de ALC con la UE. Sin embargo, esta idea no parece haber prosperado en los trabajos preparatorios de la próxima Cumbre. Si bien es cierto que Brasil se adelantó, creando en el marco de su asociación estratégica bilateral con la UE, un dialogo Brasil - UE, hoy es más pertinente que nunca extenderlo al conjunto de ALC. No sólo para alcanzar una mejor representatividad y peso de la región de ALC, sino también para reforzar la coherencia y los beneficios de tal cooperación estratégica mutua para influir mejor en el escenario multilateral y enfrentar los problemas sistémicos en un momento crucial para la salida de crisis. Por otra parte, el hecho que en junio de 2009 los 192 miembros de las Naciones Unidas hayan logrado adoptar por consenso una resolución sobre la crisis con recomendaciones sobre el sistema monetario internacional indica el grado de relevancia que tiene la idea de usar a la Cumbre birregional con un propósito sistémico.

Obviamente, para que los intereses comunes de los países de ALC logren movilizar efectivamente al socio europeo, conviene primero que ALC sea capaz de hablar con una sola voz en estos temas sistémicos. El tema del SMI lo permite, pero con la condición de adoptar primero un método regional apropiado de diálogo macroeconómico entre los países de ALC. La existencia de una base regional de diálogo macro-financiero permitiría, en una segunda etapa, casi simultánea, interesar y comprometer a la UE en el mismo tipo de diálogo macro-financiero destinado a intercambiar ideas y análisis en materia de políticas macroeconómicas y de problemas monetarios y financieros globales. Ello permitiría consensuar posiciones de ALC y también de la UE acerca de la reforma del sistema monetario internacional.

Antes de desarrollar una propuesta concreta en este sentido, cabe recordar la razón genérica que hace factible consensuar posiciones a nivel regional a pesar de la existencia de notables divergencias entre países sobre el tipo ideal de arquitectura financiera internacional. Consensuar posiciones no implica adoptar las mismas políticas ni el mismo régimen monetario, sino aceptar que existen intereses comunes. Por definición, el carácter global del sistema monetario y financiero internacional que afecta fuertemente a todos, constituye un mínimo común denominador a partir del cual se pueden encontrar intereses compartidos. Por ello conviene a cada uno intentar contribuir a la formulación de alternativas pragmáticas. A este interés individual (para cada socio de la región ALC) se agregarían las ventajas inmediatas para todos de la reducción o erradicación de los defectos del sistema actual mediante una verdadera “colusión regional”, por lo que resulta indiscutible que valdría la pena abrir este doble foro - regional y birregional - en el ámbito macro-monetario internacional. Tal diálogo lleva su dinámica propia beneficiando a todos al optimizar el efecto de estas divergencias: cuando las divergencias son esenciales, participar en un foro común permite valorizar y confrontarlas, maximizando así el efecto comunitario y reduciendo el costo individual del efecto minoritario sin perder su identidad singular. Se trata del argumento de la “competencia cooperativa” que ya se ha desarrollado en trabajos anteriores por el SELA.

I. INTRODUCCIÓN

La Secretaría Permanente del SELA ha venido trabajando desde 2005 en el análisis del estado de las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) y ha apoyado a los gobiernos de Latinoamérica y el Caribe en el proceso preparatorio de las dos últimas cumbres birregionales.¹

Desde la primera cita birregional de Río de Janeiro en 1999, pasando por las de Madrid en 2002, Guadalajara en 2004, Viena en 2006 y Lima en 2008, la diplomacia de cumbres ALC-UE, cualquiera sea el juicio sobre su relevancia, se ha transformado de hecho en un elemento clave de las estrategias políticas y económicas de los países de ambas regiones, especialmente en los temas de cooperación internacional y de integración regional. Incluso, desde el punto de vista de la región, estas cumbres constituyen un instrumento que propicia la integración y un mecanismo de cooperación tanto a nivel de ALC en su conjunto como a nivel de las subregiones que la componen.

Sin embargo, diversos obstáculos frenan tanto las relaciones entre las dos regiones como la organización de una eficiente estrategia regional por parte de ALC para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan y mejorar así sus logros frente al bloque europeo.

A su vez, el actual contexto internacional signado por los desafíos planteados por la crisis económica mundial y su principal corolario, la necesaria reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional, constituye un desafío al que las dos regiones pueden aportar respuestas consensuadas y convergentes. Por otra parte, el inicio - en 2010 - de la conmemoración del bicentenario de las independencias latino-americanas ofrece a la vez un campo propicio para el reforzamiento de las relaciones ALC - UE y para un acercamiento tanto entre ambos pueblos como entre ellos y las Cumbres.

En este marco, este documento propone una serie de líneas de acción orientadas a favorecer el acercamiento entre los pueblos de ambas regiones y el desarrollo de un diálogo organizado, principalmente sobre temas de la agenda global. Se pone especial énfasis en el diálogo macro-financiero birregional y la crisis económica internacional dado que este tema no parece haber sido trabajado en profundidad durante las sesiones preparatorias de la próxima Cumbre de Madrid de mayo 2010. Por lo tanto, pareciera oportuno que los representantes de los Estados Miembros del SELA y la Secretaría Permanente se preparen y valoren la adopción de posiciones comunes en relación a un tema que debe tener creciente importancia en las relaciones entre la región y la UE.

¹ Los trabajos realizados así como las resoluciones adoptadas en los diferentes seminarios y reuniones efectuados han sido compilados en el libro electrónico publicado por la Secretaría: Christian Ghymers, Carlos Quenan, Antonio Romero (Ed), *Relaciones América Latina y el Caribe - Unión Europea: Análisis y perspectivas*, Caracas, Ediciones del SELA, Mayo de 2008.

8

II. BALANCE DE UNA DÉCADA DE CUMBRES Y DE RELACIÓN BI-REGIONAL INSTITUCIONALIZADA

Tras más de 500 años de historia común, América Latina y el Caribe y Europa entraron en una nueva fase de desarrollo de sus relaciones en 1999, con la realización de la primera Cumbre birregional de Río de Janeiro. De este modo, la relación birregional pasó a transitar, de un modo privilegiado, por la diplomacia de Cumbres. Las Cumbres han pasado a ser, en efecto, un eslabón decisivo en el ejercicio del multilateralismo a finales del siglo XX y comienzos del XXI al reunir a los más altos niveles de decisión política de los Estados, fomentar el diálogo entre los principales actores de la escena internacional y abrir nuevos horizontes para la acción y la cooperación².

En el caso de las relaciones ALC-UE, el cumplimiento de una década desde el inicio de la diplomacia de cumbres birregionales constituye una oportunidad para efectuar un balance sobre sus objetivos, sus resultados y las potencialidades resultantes del proceso abierto en 1999.

II.1. La institucionalización de la relación ALC-UE y la diplomacia de Cumbres: hacia una agenda birregional

A partir de valores compartidos y de una historia común, la Cumbre de Río de Janeiro se planteó el objetivo general de construir una asociación estratégica entre ALC y la UE. El reforzamiento de la institucionalización de la relación birregional ha dado lugar a un proceso de progresivo afinamiento de los propósitos y objetivos específicos en las sucesivas cumbres que se han efectuado³.

En la primera Cumbre realizada en Río de Janeiro se adoptó una Declaración Política y un Plan de Acción titulado "Prioridades para la Acción". Aunque este documento adolece de un carácter demasiado general ya que se adoptaron 55 iniciativas que hacían muy difícil la jerarquización de prioridades, el principal valor agregado de la primera cumbre fue el establecimiento de las bases en que debía apoyarse la

² Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (Ed), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009.

³ Numerosos trabajos han presentado y evaluado este proceso, en especial a partir de 2006, cuando una masa crítica suficiente ha hecho posible estos análisis. Para la evolución sintética de este proceso nos apoyamos en anteriores trabajos como el ya citado de la Secretaría del SELA y en otros estudios que abordan esta cuestión, principalmente: Christian Freres et José Antonio Sanahuja (Coord), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, ICEI, Madrid, 2006 ; Joaquín Roy y Roberto Domínguez (Ed.), *After Vienna: Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*, Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami-Florida European Union Center of Excellence, Coral Gables, FL, 2007 ; Juan José Martín Arribas, *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿Cooperación al desarrollo y/o asociación estratégica?*, Universidad de Burgos, 2008 ; Manuel Alcántara, María Salvadora Ortiz (Eds.), *Relaciones entre América Latina y Europa: balance y perspectivas*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, noviembre de 2008 ; CELARE, "10 años de asociación estratégica ALC-UE", EUR-LAT, *Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa*, nº 80 – Year 16 Vol. 3, Santiago de Chile, octubre de 2009 ; Georges Couffignal, "Les relations Union-Européenne – Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne?", en *Amérique latine 2010, une Amérique toujours plus plurielle* (sous la direction de G. Couffignal), IHEAL/La Documentation Française, Paris, 2010.

asociación estratégica. Estas bases comprenden tres ámbitos fundamentales: el político-institucional (preservar la democracia y el Estado de derecho, proteger los Derechos humanos, respetar y aplicar el Derecho internacional, apoyar el desarrollo sostenible y la paz y seguridad internacional...), el económico-comercial (reforzar la integración regional, promover la liberalización comercial, fortalecer el sistema multilateral de comercio, apoyar la expansión de la inversión productiva y el diálogo de los sectores empresariales de ambos continentes...) y el socio-cultural (reforzamiento de los intercambios y la cooperación en los planos social, cultural, educativo...). A partir de estos cimientos que constituyen el basamento de la relación birregional, se abrió una dinámica en la que se le ha dado un énfasis especial - debido sobre todo a las características específicas de la UE - a las temáticas de cooperación internacional y de integración regional.

La segunda Cumbre birregional, que se desarrolló en Madrid en 2002 - a partir de la cual se acordó que los encuentros al más alto nivel se realizarían cada dos años-, implicó la concretización y el lanzamiento de algunas iniciativas que, no obstante, no modificaron la impresión de que aún se estaba muy lejos de agotar el potencial de la relación entre las dos partes⁴. Asimismo, fuertemente influenciada por el contexto generado por el atentado contra las torres gemelas en New York, en 2001, esta Cumbre dedicó una atención particular a la dimensión política, abordando la problemática de la cooperación contra el terrorismo y aprobó un documento sobre valores y posiciones comunes. Sin embargo, poco se avanzó en el establecimiento de objetivos específicos que precisaran en términos más concretos las bases establecidas en la primera Cumbre.

En realidad, es en la tercera Cumbre, celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, que empezaron a darse pasos decisivos para la conformación de una verdadera agenda birregional. En particular, con la adopción y consiguiente aplicación del Programa EUROsociAL, la cohesión social pasó a ser una dimensión esencial de la cooperación dentro de la asociación entre ALC y la UE.

Este resultado es el fruto de un largo proceso que hunde sus raíces en los años 90. Cuando, en octubre de 1995, la Comisión anunció una serie de pasos para el fortalecimiento de la asociación UE-ALC durante el período 1996-2000, se señaló que, entre ellos, la cooperación al desarrollo respecto de América Latina tenía un rango prioritario y, en este contexto, se recalcó la necesidad de luchar contra la pobreza y la exclusión social. A su vez, en el marco del diálogo birregional iniciado y del compromiso de cumplir las metas de Desarrollo del Milenio establecidas por las Naciones Unidas en el año 2000 - que tienen, principalmente, el objetivo de disminuir a la mitad el número de personas que vive bajo la línea de pobreza para el año 2015-, se fue forjando la idea de darle a la cuestión de la cohesión social un lugar privilegiado en las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Como se indicara en informes anteriores, el interés de abordar la cuestión de la cohesión social en ambos lados del Atlántico resultó de dos factores. Por un lado, el viejo continente dispone de "modelos sociales" heredados de su historia que han permitido acumular una vasta experiencia relevante para la problemática de la reducción de las

⁴ Así, se procedió a la firma del Acuerdo global de asociación –es decir que incluye los tres pilares ya tradicionales en los acuerdos con la UE, es decir un acuerdo de libre comercio, un convenio de cooperación reforzada y el establecimiento de un diálogo político- entre Chile y la Unión Europea - el segundo tras el Acuerdo UE/México concretizado en 2000-, al tiempo que la Comisión Europea ofertó una serie de programas para dinamizar la cooperación en las esferas educativa y de la información (lanzamiento de los programas ALβAN y @LIS, reforzamiento de programas existentes como el ALFA...)

10

desigualdades sociales. Además, al contrario de otras regiones del mundo, la Unión Europea ha desarrollado un campo específico en esa materia desde los años 70 en la medida que la política regional de la Unión Europea, lanzada entonces, tiene el objetivo de garantizar una mayor cohesión económica y social entre las regiones de sus Estados miembros. Por otro lado, la Unión Europea se enfrenta también con problemas cada vez mayores para mantener su nivel de cohesión social y su "modelo social". La renta de una parte importante de los ciudadanos europeos es inferior al 60 % de la renta equivalente a la media nacional, y persisten disparidades en términos de distribución del ingreso y de distribución regional del empleo. Estos problemas se han agudizado también con la ampliación de la Unión a nuevos miembros, con un nivel de renta muy bajo y con disparidades crecientes.

En el proceso que va de la Cumbre de Guadalajara a la IV Cumbre que se celebró en Viena, Austria, en mayo de 2006, la precisión y afinamiento de la agenda birregional prosiguió, junto con el propósito - como se verá más adelante- de dar un nuevo impulso a los acuerdos de asociación entre los agrupamientos sub-regionales - como la CAN y el MCCA - y la UE. En lo que respecta a la cohesión social se fueron gestando las bases de un enfoque común. Entre los actos preparatorios de la Cumbre de Viena, en marzo de 2006 tuvo lugar en Bruselas un Foro de alto nivel UE-ALC sobre la cohesión social en el que se analizaron los esfuerzos efectuados para luchar contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social en América Latina, el Caribe y la Unión Europea. La Comisión y numerosos ministros de ambos continentes debatieron sobre políticas de cohesión social e intercambiaron sus experiencias en la materia, con la participación de más de doscientos representantes de la sociedad civil, empresarios, sindicatos, organizaciones internacionales y universidades. El Foro se centró en la necesidad de elaborar estrategias integradas de cohesión social, el desarrollo de programas de cooperación y la ejecución de políticas públicas de apoyo a la cohesión social. Poco después (en mayo de 2006), se creó un Grupo de Trabajo sobre Cohesión Social. Así, en la Cumbre de Viena, realizada en mayo de 2006, se reafirmó la importancia de la cohesión social como objetivo común y tema prioritario de las relaciones entre ambas regiones, adoptándose incluso una definición común⁵.

La Cumbre de Viena permitió avanzar en la construcción de la agenda birregional en un contexto extremadamente adverso. En efecto, esta Cumbre puso en evidencia la dificultades suscitadas por una Unión Europea en gran medida focalizada sobre la resolución de obstáculos surgidos en su proceso de consolidación institucional tras la ampliación de 15 a 27 miembros, y por una región latinoamericana y caribeña dividida en razón de la emergencia, en la primera mitad de los años 2000, de una nueva polarización de las opciones políticas con nuevas tensiones intra-regionales.

Los avances logrados se plasmaron en el camino de la preparación de la V Cumbre birregional con la identificación de un segundo tema central. Este tema, a iniciativa de la parte europea, corresponde a la creciente preocupación internacional frente a los riesgos suscitados por el cambio climático. Se trata, en este ámbito crucial para un

⁵ "Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y de poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EurosociAL y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones".

desarrollo armonioso y sostenible, de que ambas regiones aborden conjuntamente cuestiones como, la gestión del planeta para combatir la desertificación y la degradación de la tierra, el acceso a servicios energéticos sostenibles y la conservación y el uso de la biodiversidad.

De este modo, la V cumbre, que se celebró en Lima en mayo de 2008, revistió una importancia particular. Esta cumbre constituyó un hito porque en ella cristalizó la definición de los grandes ejes de la asociación estratégica birregional que se han concentrado progresivamente en dos prioridades. Estas prioridades se plasmaron en los dos temas centrales de la cita de Lima: "Pobreza, desigualdad e inclusión" y "Desarrollo Sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía".

Aun cuando falta todavía mucho para aterrizar en términos más concretos los planes específicos en torno a ambos temas prioritarios, dos resultados positivos de la Cumbre de Lima fueron, como se señaló en un informe anterior⁶, que: i) se adoptó un método nuevo al acordar la posibilidad de abrir grupos de trabajos en temas sectoriales, y ii) por primera vez se adoptaron agendas explícitas orientadas a la acción en los dos temas centrales de la Cumbre. En la agenda sobre la lucha contra la pobreza, se observó la apertura a nuevas formas de cooperación birregional en materia de políticas sociales, así como la formulación de metas adicionales concretas por parte de los países de ALC tales como erradicar la desnutrición infantil, universalizar la atención a las madres gestantes y la educación preescolar, el acceso al agua potable etc. De igual forma se resaltó la contribución de los respectivos organismos de Naciones Unidas, la ampliación de la cooperación mediante instrumentos como el apoyo presupuestario directo, el canje de deuda por inversión social, etc. En lo que respecta al desarrollo sostenible fueron identificados los sub-temas privilegiados para el trabajo conjunto, por ejemplo a nivel de recursos hídricos y saneamiento, de política medioambiental y cambio climático, en especial en el marco del nuevo proyecto EUroCLIMA lanzado en esa Cumbre.

II.2. El valor agregado del proceso de Cumbres ALC - UE

En poco más de diez años de existencia, la dinámica de las Cumbres ALC-UE ha permitido abrir las vías de una alianza estratégica entre dos regiones que, a pesar de ser muy dispares en lo socio-económico, tienen vínculos históricos y culturales que les hacen compartir claramente raíces y valores comunes más que con ningún otro continente. Esto ofrece las bases obvias para hacer mutuamente ventajoso el logro de posiciones comunes con el fin de emprender acciones conjuntas en las materias de común interés tanto al interior del espacio birregional como frente a terceros o incluso a nivel multilateral. Esta estrategia se enmarca también en el contexto de un mundo en transformación acelerada por la combinación de varios factores y desafíos comunes, tales como los defectos contagiosos de una anárquica globalización financiera, la agudización de los desequilibrios macro-financieros y ecológicos mundiales, el envejecimiento, el terrorismo internacional y la emergencia de nuevos actores mundiales en Asia.

Esta aceleración de los cambios y de los desafíos tanto internos como externos que afectan a dos regiones que comparten similares valores sociales y las mismas opciones

⁶ SELA, Evaluación de los resultados de la V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea: Perspectivas y oportunidades en el contexto de de la crisis internacional, *Reunión Regional de evaluación de los resultados de la V Cumbre ALC-UE Caracas, Venezuela, 26 de febrero de 2009, Caracas, SP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-09.*

12

democráticas, ya es suficiente para fundamentar una demanda de alianza estratégica más estrecha que con otras regiones. Además, en el caso ALC-UE cabe subrayar ciertos aspectos específicos para medir el interés y significado de la alianza estratégica birregional.

La UE, al ser la región más integrada tanto en términos económicos (mayor grado de intercambios intra-regionales del mundo) como políticamente (instancias supranacionales combinadas con las soberanías tradicionales) y al constituir así el mayor bloque económico del mundo, tiene un poder atractivo peculiar para los socios extra-regionales. En particular, frente a la crisis mundial actual, que requiere reformas sistémicas globales, la UE ofrece más garantías de transparencia, de cooperación y de convergencia que otros actores mundiales. Este fenómeno único, combinado al sistema también único de una gobernanza colegiada que caracteriza a la UE, genera lo que ha sido calificado de "*soft-power*"⁷ en el ámbito internacional.

La Unión Europea, por el hecho de no ser una federación sino una confederación, tiene un tipo de gobernanza que la hace actuar a nivel internacional más en una lógica de interdependencia que en una lógica tradicional de poder. En este contexto, la estrategia de la UE descansa sobre un mayor grado de preferencia por la generalización de "normas o reglas de comportamiento" aplicables a los Estados. Estas normas son negociadas (no impuestas), son legitimadas en círculos o foros internacionales representativos, y están vigentes para todos. Para Europa, un mundo más interdependiente y multipolar implica una regulación por las normas y no solo por arreglos políticos entre gobiernos. A partir de ello, se tiende a concebir y tratar las relaciones internacionales como un juego de suma positiva y no tanto como una gestión de intereses opuestos. Sin embargo, esto no significa que Europa no defienda sus intereses económicos o geopolíticos sino que lo hace sobre la base de una perspectiva cooperativa.

Aunque su evaluación exacta depende del juicio de cada país soberano, parece claro que al compartir muchos valores fundamentales con los europeos, ALC como región, se encuentra mejor posicionada que cualquier otra zona del mundo para sacar provecho de este poder atractivo, sobre todo si se considera que el método de la UE se caracteriza - precisamente por ser colegiado - por ser más abierto al diálogo con terceros países. Eso significa también que la UE constituye un socio cuyo peso potencial es mayor que su peso actual: él es creciente si se integra su impacto normativo potencial a través del "*soft power*" sobre terceras regiones, incluyendo a actores dominantes tanto por ser potencias mundiales (EE.UU., China o Rusia por ejemplo), como a nivel de las instituciones multilaterales y de las instituciones financieras internacionales.

En particular, conviene destacar que la UE tiende a ser el mayor promotor de los "bienes públicos internacionales" y así el generador de valores que trascienden la soberanía de los Estados-naciones, por oposición por ejemplo a la postura de los Estados Unidos. El sistema jurídico europeo, al haber creado los principios de aplicabilidad directa (el derecho de la UE es aplicable directamente sin intermediación nacional) y de primacía (el derecho europeo domina en caso de incompatibilidad con el derecho nacional),

⁷ El concepto fue inicialmente creado por Joseph Nye en *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990, a propósito del poder internacional de los Estados Unidos. Sin embargo lo utilizamos en este informe en un sentido radicalmente diferente, tal como es desarrollado por Zaki Laïdí en "*La norme sans la force - L'énigme de la puissance Européenne*", Presse de la Fondation de la Science Politique, Paris, 2005. Lo usamos en forma propia como lo opuesto al "*hard power*" de Estados Unidos y otras potencias mundiales (la diferencia entre los dos corresponde a la diferencia entre ser atractivo o ser coercitivo).

está en oposición frontal al soberanismo radical. Al tender a fomentar y a ganar adeptos en el mundo, el "*soft power*" de la UE tiende a "constitucionalizar el derecho internacional" es decir a dar la primacía de derechos a individuos sobre el derecho nacional (derechos humanos, por ejemplo, cuando intenta proteger a minorías étnicas o religiosas). Estos temas son altamente políticos y responden a opciones valorativas de cada uno, sin embargo, conviene en este tipo de trabajo, detectar y descodificar estas tendencias y fuerzas profundas, para que los países de ALC puedan operar sobre la base de sus juicios propios.

Sin embargo, frente a la naturaleza profunda de su socio europeo, los países de ALC pueden transformar las tendencias de la estrategia de "*soft power*" de la UE en ventajas efectivas sólo en la medida en que participen en forma activa y sean capaces de organizarse entre ellos para compensar la asimetría institucional y de "peso" que la UE tiene frente a los países de ALC, sobre todo cuando ellos llegan divididos a las citas birregionales. Aquí se vislumbra, justamente, la existencia de un valor agregado de la cumbre en términos organizacionales. Por su mera existencia, la Cumbre constituye un incentivo efectivo para reducir esta asimetría mediante una activación de la participación de cada uno, la cual va a generar por sí misma una demanda de mejor organización y coordinación entre los países de ALC. La Cumbre sirve así de palanca para mejorar la coordinación y la organización estratégica de la región latinoamericana y caribeña.

Esto lleva a considerar el carácter dinámico de las Cumbres ALC-UE, lo cual constituye la mayor ventaja de este tipo de citas presidenciales. El camino recorrido por las cinco Cumbres celebradas hasta ahora ha logrado crear un efectivo diálogo birregional que descansa sobre un conjunto de principios y objetivos compartidos, y se ha transformado en un concepto reconocido. La capacidad de convocar exitosamente y en forma recurrente a 60 países hace de la Cumbre ALC-UE uno de los foros de mayor envergadura del mundo. Este progreso en el diálogo y un cierto fortalecimiento y afianzamiento del proceso de Cumbres - paulatino e insuficiente, pero visible - se han manifestado a pesar de la aparición de divergencias internas en la región de ALC y del estancamiento o declive del peso económico y financiero de ALC en las relaciones externas de la UE y viceversa (a raíz principalmente de la emergencia asiática).

Esta evolución positiva es reveladora de los esfuerzos que han llevado a cabo los máximos dirigentes de ambas regiones por superar las dificultades que han surgido, tanto entre ellas como al interior de cada una de ellas. Esto pone de manifiesto el reconocimiento creciente de las cumbres como un mecanismo efectivo de diálogo y cooperación, así como la existencia de una demanda simétrica de ambas regiones para su utilización mutua. Esta dinámica del proceso de cumbres tiende a fomentar una demanda de organización y de coordinación por parte de los países de ALC, es decir que, para sacar pleno provecho de las Cumbres y de la construcción de la asociación birregional, ALC debe reducir por sí misma la asimetría con la UE y compensar su peso menor mediante una estrategia propia. Al mismo tiempo, la UE favorece la integración regional de ALC y la coordinación entre sus autoridades nacionales porque tiene interés tanto en mejorar el proceso de Cumbre y de cooperación efectiva, como en realizar sus objetivos estratégicos al beneficiarse de socios más integrados, estables y prósperos. Éste es el fundamento del carácter de "juego de suma positiva" (o "*win-win game*") que un diálogo birregional efectivo es capaz de generar. Este valor agregado constituye un incentivo mayor para que todos participen sin que sea necesario esperar que se compartan totalmente posiciones y políticas para lanzar acciones o iniciativas de cooperación concretas. No participar o no tener una presencia significativa en el

14

proceso de preparación y desarrollo de esta dinámica cooperativa puede tener costos elevados.

Por supuesto, persiste el carácter demasiado declarativo y abstracto de las Declaraciones de las Cumbres y de las agendas adoptadas que, aunque resulta en parte de las propias prácticas diplomáticas, muestra la distancia existente entre los ciudadanos y los trabajos y decisiones adoptadas en las Cumbres, a pesar de que la sociedad civil de ambas regiones incrementa su participación - que sigue siendo baja de todos modos - en los procesos preparatorios. También, ciertamente, los resultados concretos y tangibles de la relación birregional más de diez años después del lanzamiento del proceso de Cumbres todavía dejan mucho que desear.

Con todo, resulta altamente positivo que, a pesar de tantas dificultades y diferencias de avances de las relaciones según las sub-regiones o países individuales, se haya podido mantener y consolidar un proceso que muestra una efectiva capacidad de orientación de las relaciones birregionales. Así, cabe observar que el cuasi-estancamiento de las negociaciones comerciales - en especial en el caso de la relación Mercosur-UE, bloqueadas desde fines de 2004 - no ha impedido los avances en los componentes políticos y de cooperación, áreas en las que son mayores las externalidades de una negociación amplia. También, en el ámbito comercial y de los acuerdos de asociación, la flexibilidad introducida en la Cumbre de Lima - en particular para el caso de la negociación CAN-UE -, aunque de difícil implementación, constituye un avance no exento de riesgos.

En efecto, tanto en la Cumbre de Lima como en el período inmediato posterior se ha advertido que existen riesgos de retorno a ciertas formas de bilateralismo, como lo ponen de manifiesto el enfoque de flexibilidad que se acaba de mencionar o los acuerdos de asociación estratégica -sin contenidos claramente explicitados - establecidos por la UE con Brasil y con México en 2007 y 2008 respectivamente. Es cierto que se observa un creciente escepticismo en Europa con respecto a los acuerdos de integración en América Latina y el Caribe, al menos tal como fueron concebidos en los años 90. No obstante, ello no debería implicar el abandono de la idea de apoyo a la integración regional. Más bien, debería implicar una revisión en profundidad de los métodos que se emplean para lograr tal objetivo.

Para consolidar el valor agregado del proceso iniciado en 1999 se impone entonces revisar los métodos para avanzar en los acuerdos de asociación, reducir el déficit democrático de las Cumbres y superar la insuficiencia en materia de mecanismos de seguimiento de lo acordado al más alto nivel político. El contexto ya mencionado de un mundo en transformación acelerada, y en particular la coyuntura actual, signada por los efectos de la crisis económica internacional, al tiempo que plantea desafíos considerables abre nuevas perspectivas para la profundización de la relación birregional.

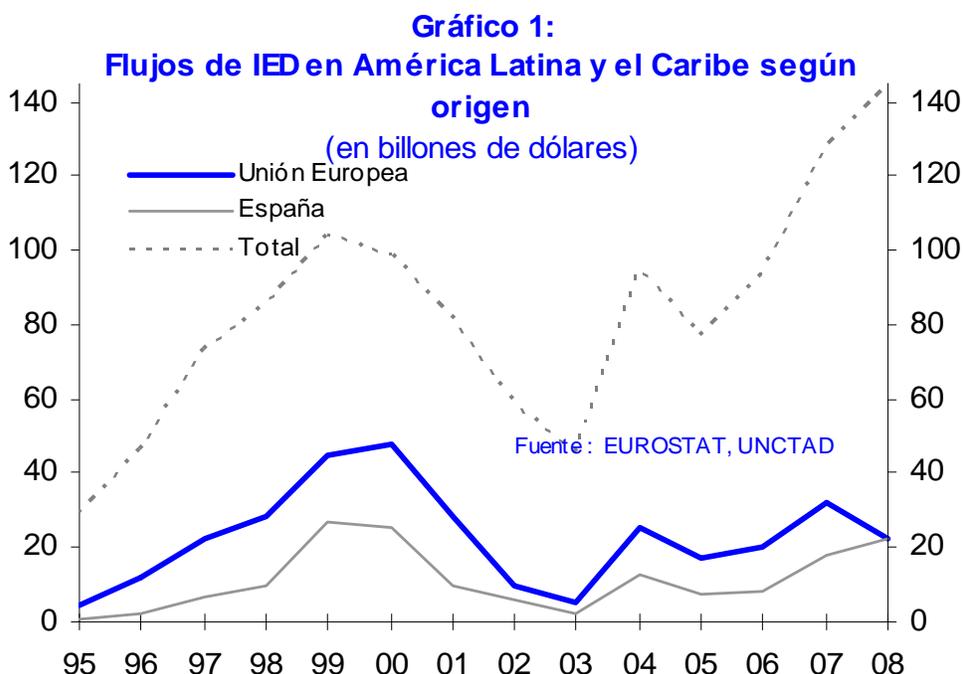
III. LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTER-REGIONALES Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS INTERNACIONAL

En la Cumbre de Lima se planteó el objetivo de avanzar decididamente en lo que respecta a las negociaciones comerciales entre la UE y los diferentes agrupamientos de integración subregional. Sin embargo, una serie de factores - entre los cuales se destaca el impacto desfavorable sobre los intercambios y sobre la disposición negociadora de las partes de la agravación de la crisis económica internacional con posterioridad a la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 - han entorpecido este proceso en la medida en que han afectado negativamente las relaciones económicas ALC - UE. A

pesar de la incertidumbre en la que siguen envueltas las perspectivas de la economía mundial, la reactivación moderada que se constata desde el segundo semestre de 2009, aunque no anula las tensiones proteccionistas, podría favorecer la concretización de progresos en la negociación de acuerdos de asociación. A su vez, la presidencia española de la Comisión Europea pone el acento en el impulso a dichas negociaciones.

III.1. Tendencias y evolución reciente de las relaciones económicas entre la ALC y la UE

Los flujos financieros, en particular las corrientes de inversión extranjera directa (IED), han constituido el ámbito más dinámico de las relaciones económicas interregionales. La IED, al interior de la cual la IED de origen europeo hacia América Latina y el Caribe ha adquirido una importancia creciente, ha atravesado diferentes etapas desde comienzos de los años 90 (Gráfico 1).



La IED hacia ALC registró un gran auge durante los años noventa. Este fenómeno, inherente al proceso de globalización que se acentuó a partir de esta década, confluyó con otros (desarrollo bursátil e incremento de los flujos de portafolio asociado en parte al proceso de desregulación financiera, y sobre todo las políticas de privatizaciones masivas en numerosos países de ALC) para generar, en un contexto de liberalización de los movimientos de capitales, una considerable apertura financiera de la región latinoamericana y caribeña.

En este marco, en la segunda mitad de los años 90 los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe crecieron vertiginosamente hasta constituir casi 50 % del total recibido por los países en desarrollo (ALC sólo representó 30 % de ese total en el período 1990-1995). Esa fase de auge, que alcanzó su punto máximo en 1999, fue seguida por una etapa de reflujos que se prolongó hasta 2003. La etapa de disminución fue el resultado de varios factores internacionales - debilitamiento del crecimiento de la economía mundial, problemas en los mercados bursátiles que afectaron el financiamiento de las empresas

16

transnacionales - y también de cambios producidos a nivel regional que desalentaron la IED: principalmente, la disminución de las privatizaciones, las crisis monetarias y financieras que afectaron a varios países de la región y el incremento del riesgo político en numerosas naciones latinoamericanas. A partir de 2004, cuando los flujos de IED recibidos por ALC registraron su primer incremento - aun cuando su nivel estaba muy por debajo del de 1999, tras cuatro años de disminución - se inició un nuevo auge en el que la inversión internacional culminó en 2008 con montos de poco menos de US \$ 150 mil millones, superando los alcanzados a fines de los 90 (cf. Gráfico 1).

Como es sabido, en el marco del auge experimentado en los años 90 los flujos provenientes de la UE superaron a los de Estados Unidos y pasaron a ser mayoritarios en la fase de auge de la segunda mitad de dicha década⁸. Este auge fue impulsado sobre todo por la expansión de la inversión de origen español (cf. Gráfico 1). En efecto, en los 90 España se transformó en el principal inversor del viejo continente en América Latina y el Caribe - seguido por Holanda y Francia -, con montos que representaron casi la mitad de los flujos totales de IED de origen europeo. La ola inversionista de España -que se reforzó también con la fuerte implantación de sus principales bancos en América Latina y el Caribe - hizo que las firmas de este país alcanzaran una presencia internacional que antes era prácticamente inexistente, en particular en los sectores bancario, energético y de telecomunicaciones.

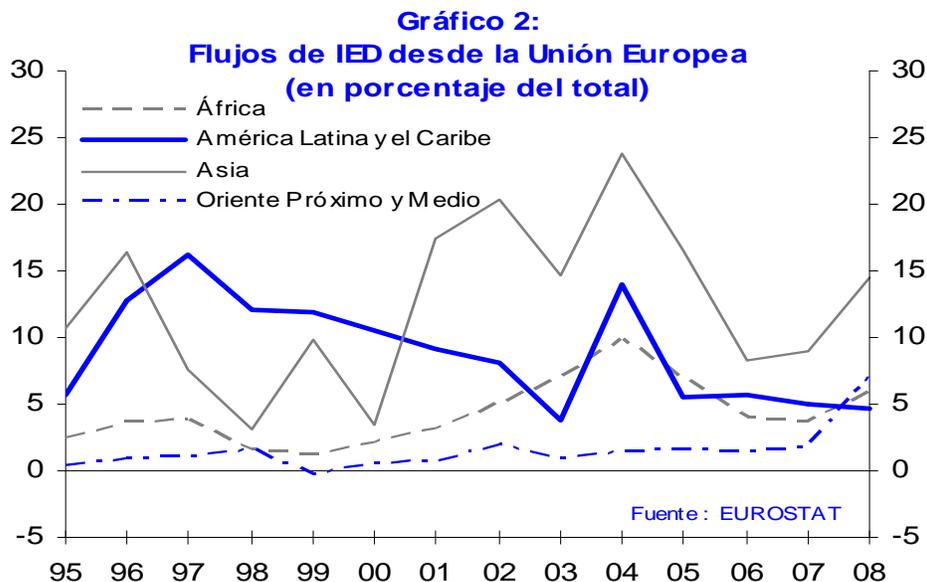
Desde el punto de vista sectorial, y asociada en gran parte a esta mayor presencia española, el peso creciente de la inversión europea estuvo fuertemente concentrado en los servicios. Esto se vio reforzado sobre todo por las inversiones francesas, que también privilegiaron el sector de los servicios públicos (electricidad, agua), y de las telecomunicaciones. A su vez, en la medida en que la IED de origen europeo se concentró en los países de América del Sur, en especial los del MERCOSUR, el patrón de la inversión europea incluyó no sólo una fuerte orientación hacia los servicios (asociado en buena medida a las políticas de privatización), sino también hacia la valorización de materias primas.

En este aspecto, la IED europea se ha diferenciado considerablemente del patrón estadounidense de inversión. En efecto, la inversión norteamericana se concentró sobre todo en México, en América Central y en la Cuenca del Caribe, principalmente en el sector de manufacturas, a partir de la aplicación, por parte de las empresas inversionistas, de estrategias de búsqueda de eficiencia mediante la integración de plataformas productivas locales con sus sistemas regionales o internacionales de producción. Este fenómeno ha sido particularmente perceptible en el caso de México, en el que las inversiones estadounidenses, antes de ser atraídas crecientemente -en los últimos años 2000- por China, se orientaron hacia las manufacturas de exportación incentivadas por los patrones de competencia que llevan a darle primacía a las localizaciones productivas que ofrecen menores costos y ubicaciones geográficas privilegiadas.

El nuevo auge de la IED recibida por ALC a partir de 2004 ha estado asociado, principalmente, al interés de los inversores internacionales por los recursos naturales de los que dispone ALC en un contexto de alza de los precios de las materias primas, y en el marco del ciclo de crecimiento que la región conoció en el último quinquenio, por el atractivo constituido por los mercados internos en expansión. En ese marco la IED de

⁸ Retomamos aquí sintéticamente el análisis efectuado en 2006: Christian Ghymers y Carlos Quenan, *Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América latina y el Caribe*, SELA, (SP/RR-REUE-ALC/Di N° 1- 06), Caracas, Marzo 2006.

origen europeo presenta algunas características diferentes a la de la década pasada. En efecto, el espectacular auge de la IED europea en los años 90 se debió en parte a factores de imposible repetición, como el ya señalado proceso de privatizaciones que se desarrolló en numerosos países de la región latinoamericana y caribeña. En este período América Latina y el Caribe se constituyó la principal zona de implantación en los países y regiones emergentes y en desarrollo. En cambio, en la fase de auge 2004-2008, las inversiones europeas⁹ en Asia han superado las efectuadas en ALC (Gráfico 2).



En los años 2000 se advierte que la IED de origen europeo en ALC muestra un interés creciente por la implantación en sectores ligados a los recursos naturales, al mercado interno y a los servicios. Por otra parte, en un marco de creciente diversificación de las fuentes de la inversión extranjera, los orígenes de la IED europea se diversifican. Así, en el período 2003-2007 las inversiones originadas en los Países Bajos pasaron a ser el principal componente de los flujos europeos hacia ALC, desplazando al segundo lugar en el total de la IDE europea a la inversión de las firmas españolas que han disminuido en términos relativos¹⁰.

A pesar de la crisis internacional, la IED mantuvo, como se observó, su tendencia ascendente en 2008. En ese marco, España sigue siendo el segundo inversor detrás de Estados Unidos y delante de Canadá, Países Bajos y Japón. La proporción de Europa en el total se mantuvo estable, en tanto que aumentó en el total de los flujos de inversión la parte de la IED canadiense y japonesa, motivada por la inversión en busca de recursos naturales. En cambio, retrocedió la proporción de Estados Unidos en el total como consecuencia de la caída de la IED de ese origen en México y la cuenca del Caribe en razón de la contracción de la demanda en los países desarrollados¹¹.

⁹ En el gráfico 2 se consideran las corrientes de IED de la UE excluyendo los flujos intra-europeos.

¹⁰ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*, Santiago de Chile, mayo de 2008.

¹¹ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, mayo de 2009, (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36091/LCG2406ef.pdf>)

18

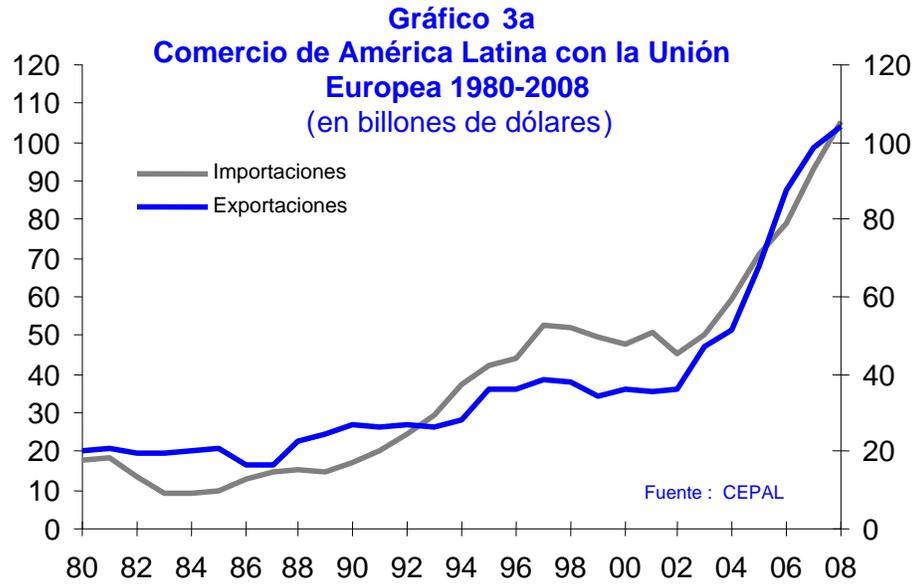
El impacto negativo de la crisis económica internacional en la inversión extranjera en ALC se ha hecho perceptible en 2009. En este año las inversiones europeas han retrocedido en el marco de una fuerte caída de los flujos totales respecto de 2008 (-41% según las estimaciones preliminares de la UNCTAD difundidas en enero de 2009). La inercia de las tendencias de mercado previas a la crisis que jugaron en 2008 ya no estuvieron vigentes en 2009.

Si la IED se caracteriza por la existencia de inercias como la que se acaba de mencionar y, en ese marco, presenta una relativa estabilidad; el comercio internacional y, en ese contexto el comercio bilateral ALC-UE, sufrió de modo bastante más directo los efectos negativos de la agravación de la crisis internacional tras la quiebra de Lehman Brothers. Esta inflexión se enmarca en una tendencia de largo plazo del comercio inter-regional: la dinámica del comercio ha sido más bien mediocres en este plano, diferenciándose así de la dinámica virtuosa que ha caracterizado a la IED en la relación birregional durante buena parte de los últimos veinte años.

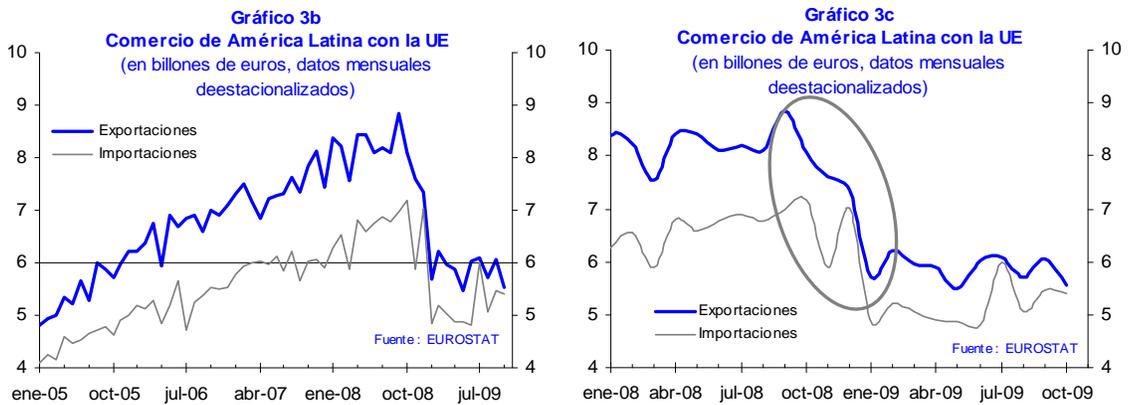
En efecto, en lo que respecta a las tendencias principales del comercio entre las dos regiones, como se ha puesto en evidencia en trabajos anteriores, éste ha sido, durante las dos últimas décadas, poco dinámico, fuertemente concentrado, y asimétrico¹². Ciertamente, ha habido fases de alza y de baja en los intercambios comerciales entre las dos regiones, con cambios en sus resultados en términos de saldos comerciales (Gráfico 3a). Así, durante los años ochenta, en los que ALC sufrió la llamada "década perdida", el comercio interregional estuvo estancado, con un saldo comercial favorable para la región latinoamericana y caribeña resultante, en gran medida, del bajo crecimiento regional y, por ende, de la falta de dinamismo de sus importaciones. Esta situación comenzó a cambiar en los años noventa, con el inicio de una nueva etapa en 1993. Entre ese año y 1998 se produjo un considerable aumento del comercio interregional, en particular de las importaciones latinoamericanas provenientes de Europa, que crecieron a un ritmo superior al de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas a la UE, por lo que ALC presentó una situación de déficit en el saldo comercial interregional.

El dinamismo de los intercambios fue afectado a fines de la década pasada por las crisis económicas que golpearon a numerosos países de ALC pero comenzó a recuperarse en la década de los 2000. En particular, tras un período de estancamiento entre 2000 y 2002, el comercio inter-regional registró una expansión considerable gracias a la reactivación de las importaciones de los países latinoamericanos y caribeños -asociada al ciclo de crecimiento que las economías de ALC conocieron entre 2003 y 2008- y al incremento de las exportaciones latinoamericanas y del Caribe hacia la UE, que se han beneficiado del alza de los precios de la mayor parte de las materias primas. Así, entre enero de 2003 y diciembre de 2008 las exportaciones de ALC hacia la UE se incrementaron en un 72 %, en tanto que las importaciones de ALC provenientes de la UE crecieron 68 %. A su vez, gracias al fuerte incremento de sus exportaciones en valor, la región de ALC pasó a ser, durante los años 2000, superavitaria en el saldo global de su comercio con la UE.

¹² Ver Christian Ghymers y Carlos Quenan, SELA, *op. cit.*



Pero, como se señaló, la crisis internacional se hizo sentir en el segundo semestre de 2008. La fase de crecimiento de los intercambios birregionales se interrumpió dando lugar a una brusca caída a fines de 2008/inicios de 2009, tras la cual los flujos comerciales se estabilizaron en un nivel más bajo (Gráficos 3b y 3c). De este modo, en 2009 las importaciones provenientes de la UE han acusado una disminución de 35 % en ritmo anual –contra una expansión de 10 % en el año anterior- mientras que las exportaciones de ALC hacia la UE sufrieron una contracción de 27 % -contra un aumento de 19 % en 2008.



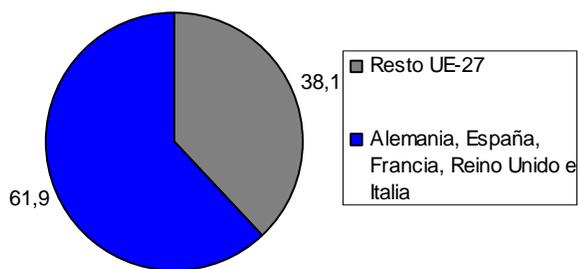
Pero, más allá de las diferentes etapas que el comercio interregional ha atravesado en las últimas tres décadas, sus rasgos centrales no se han modificado sustancialmente. Por un lado, los intercambios comerciales entre las dos regiones están fuertemente concentrados: el alto grado de concentración, que es creciente, se verifica tanto del lado latinoamericano y caribeño como a nivel europeo. Así, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España son los principales socios comerciales de ALC en la UE (Gráfico 4). A su vez, los cinco principales socios comerciales de la UE en la región, es decir, Brasil,

20

México, Argentina, Chile y Colombia, han aumentado su participación en el comercio birregional en la actual década y representan en 2007 alrededor del 75 % del comercio total de la UE con ALC (Gráfico 5).

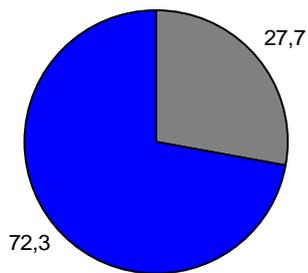
Gráfico 4: América Latina y el Caribe. Principales socios comerciales en la UE

América Latina y el Caribe: Principales socios en la Unión Europea
(Importaciones 2000 en porcentaje del total)



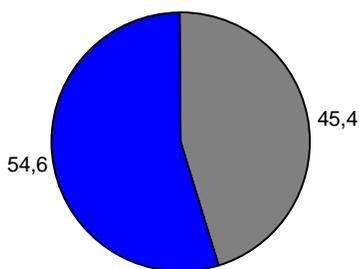
Fuente: EUROSTAT

América Latina y el Caribe: Principales socios en la Unión Europea
(Importaciones 2008 en porcentaje del total)



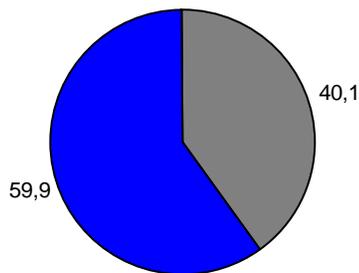
Fuente: EUROSTAT

América Latina y el Caribe: Principales socios en la Unión Europea
(Exportaciones 2000 en porcentaje del total)



Fuente: EUROSTAT

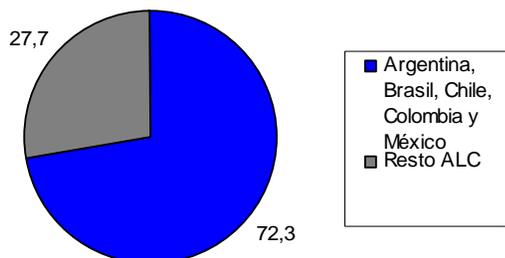
América Latina y el Caribe: Principales socios en la Unión Europea
(Exportaciones 2008 en porcentaje del total)



Fuente: EUROSTAT

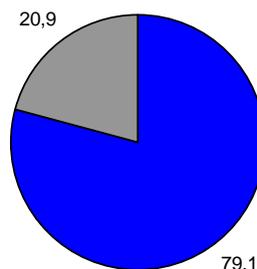
Gráfico 5: Unión Europea, principales socios comerciales en ALC

Importaciones desde la Unión Europea: peso de los países de ALC en el 2000
(en porcentaje del total)



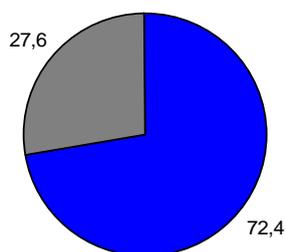
Fuente: EUROSTAT

Importaciones desde la Unión Europea: peso de los países de ALC en el 2008
(en porcentaje del total)



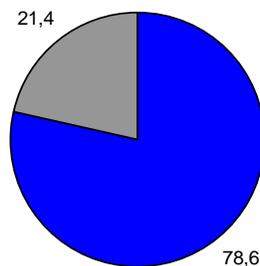
Fuente: EUROSTAT

Exportaciones hacia la Unión Europea: peso de los países de ALC en el 2000
(en porcentaje del total)



Fuente: EUROSTAT

Exportaciones hacia la Unión Europea: peso de los países de ALC en el 2008
(en porcentaje del total)



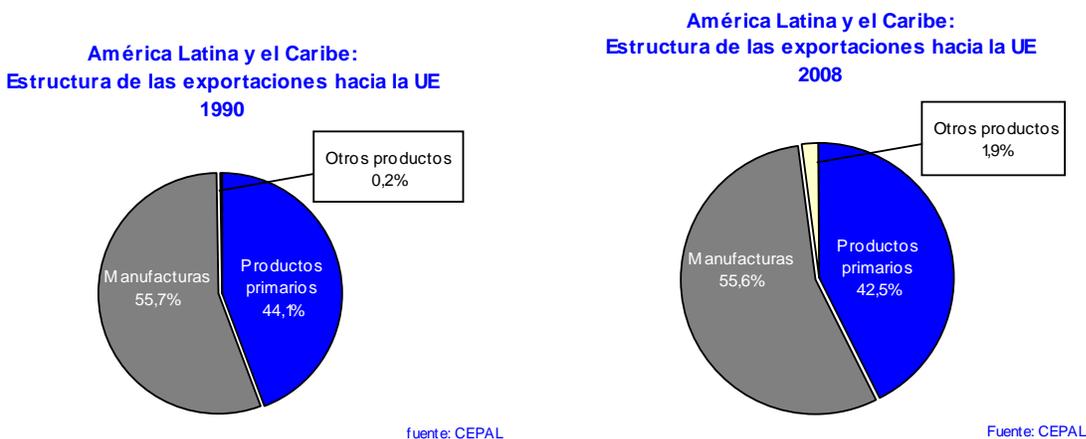
Fuente: EUROSTAT

Por otro lado, más allá de la fuerte contracción que siguió a la crisis internacional, el comercio interregional se ha caracterizado, durante las dos últimas décadas, por su bajo dinamismo relativo. En efecto el comercio ALC-UE progresa menos rápidamente que el de ambas regiones con otras zonas del mundo. Esto se expresa en que la participación de la UE en el comercio exterior total de América Latina y el Caribe ha seguido una tendencia declinante. En la segunda mitad de los años ochenta más del 20 % del comercio latinoamericano y caribeño -a nivel de las exportaciones como de las importaciones- se realizaba con Europa. Esta proporción retrocedió a lo largo de los años noventa: a finales de esta década las exportaciones de ALC hacia la UE cayeron a apenas un poco más de 10 % de las exportaciones totales de Latinoamérica y el Caribe, en tanto que las importaciones latinoamericanas y caribeñas provenientes de Europa se situaban ligeramente por debajo de 15 %. Estas últimas se han mantenido, en los años 2000, en esos niveles relativos, en tanto que la parte de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia la UE en el total de las ventas externas de la región ALC se ha incrementado levemente, debido principalmente al aumento de los precios de los productos básicos, para alcanzar el 14 % en 2007 y 13 % en 2008. En los años 2000 sólo Venezuela (en razón principalmente del alza de los precios del petróleo hasta mediados de 2008), Chile y México (debido asimismo al incremento del precios de los materias primas y también a los acuerdos de libre comercio que ambos países han firmado con la UE) han visto aumentar el peso de Europa en sus exportaciones totales. Del lado de las importaciones sólo en el caso de México la UE ha incrementado su participación relativa en la década actual.

La contrapartida del retroceso relativo del comercio euro-latinoamericano y caribeño está constituida, entre otros factores, por el peso creciente en el comercio exterior latinoamericano y caribeño de los países asiáticos, a pesar de que la UE sigue siendo el segundo socio comercial de ALC considerada en su conjunto. A su vez, la proporción de América Latina y el Caribe en el comercio exterior total de la UE, se estabilizó alrededor de 6 % desde los años noventa. La proporción de la región latinoamericana y caribeña en las exportaciones de la UE pasó de casi 7 % en 1999 a 6,1 % en 2008 en tanto que la parte de ALC en las importaciones europeas pasó, entre 1999 y 2008, de 5,2 % a 6,2 %¹³.

Por último, como ya se mencionó, el comercio UE-ALC es asimétrico en lo que respecta al tipo de bienes exportados por cada región. En efecto, el grueso de las importaciones de ALC provenientes de la UE está constituido por productos industriales: tanto en 2000 como en 2008 estos productos representan poco más de 85 % de las ventas europeas a ALC. Simultáneamente, las exportaciones regionales hacia la UE están constituidas, en una proporción de más de 40 %, por productos primarios (Gráfico 6) -que constituye un porcentaje superior al que representan las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia el mundo. Al mismo tiempo, la especialización primaria en los intercambios con Europa es más marcada en el caso del MCCA, de la CAN y en menor medida de la CARICOM, ya que en estos casos la proporción -en las ventas totales de estos agrupamientos sub-regionales hacia la UE- de las exportaciones de productos básicos es extremadamente elevada y superior al promedio regional.

Gráfico 6: Estructura de las exportaciones por producto de ALC hacia la UE



III.2. Los acuerdos de asociación UE-ALC

A partir de la propuesta lanzada en la Cumbre de Viena, consistente en tratar de concretizar acuerdos de asociación, en particular entre UE - CAN y EU - MCCA, la declaración de la Cumbre de Lima reafirmó, en su parte introductoria, la decisión de dar “un renovado impulso” al proceso de construcción de la asociación estratégica birregional prosiguiendo “activamente” las negociaciones de acuerdos de asociación entre la UE y los diferentes agrupamientos subregionales.

¹³ Según los datos de Eurostat.

De este modo, se pretendía avanzar en la prosecución del ciclo de acuerdos iniciado con los acuerdos de asociación firmados a comienzos de la década pasada - como ya se señaló - entre, por un lado, la UE y México y, por otro lado, la UE y Chile, al que se agregó un Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países de Foro del Caribe (CARIFORUM). Este último acuerdo, cuya negociación se inició en abril de 2004 y fue concluida como estaba previsto en 2008, tiene una elevada significación. Hasta su firma, la UE sólo había concretado este tipo de acuerdo con regiones vecinas: los países de la ribera sur del Mediterráneo o los de la región de los Balcanes. Se trata entonces de un acuerdo "pionero" que busca instaurar una dinámica progresiva de liberalización comercial y de cooperación para el desarrollo entre la UE y países del Caribe.

En el marco de este acuerdo las naciones caribeñas no tendrán, en principio, un acceso mucho más importante a los mercados europeos, ya que la UE aplica tarifas nulas o muy bajas para la mayoría de sus compras a los países ACP. Sin embargo, el acuerdo UE-Caribe confirma y refuerza el acceso inmediato a los mercados de la UE para las exportaciones de los países del Caribe, haciendo uso al mismo tiempo de las disposiciones de la OMC que autorizan a los países en desarrollo a excluir ciertos productos del proceso de liberalización. Asimétrico, el acuerdo permite la apertura lenta y progresiva del mercado de CARIFORUM durante un período de 25 años, previendo salvaguardas importantes para proteger el empleo local y los sectores sensibles. El acuerdo facilita igualmente la cooperación en el marco de programas de innovación, de salvaguarda de las normas del trabajo y de las normas del medio ambiente, al tiempo que procurará ayudar a los exportadores caribeños a satisfacer las normas comunitarias en vigor en Europa.

La prosecución del proceso de concretización de acuerdos de asociación se ha visto sin embargo obstaculizado por diversos factores. Con el telón de fondo de la crisis internacional que, como se ha visto, afectó la dinámica del comercio, reavivó las presiones proteccionistas y perpetuó la parálisis de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, no se pudo relanzar el proceso con vistas a un acuerdo UE - Mercosur. Además, las diferencias internas -de diversa índole- han afectado la dinámica negociadora en los casos de los acuerdos UE - CAN y UE - MCCA.

La negociación del acuerdo de asociación de la UE con América Central estaba, en principio, bien encaminada. La quinta ronda de negociaciones que tuvo lugar en octubre de 2008 permitió avances sustantivos en diversos temas: trato nacional y acceso a mercados, procedimientos aduaneros y facilitación de comercio, reglas de origen (aunque estaban todavía pendientes de acuerdo 36 reglas de un total de 576), obstáculos técnicos al comercio, propiedad intelectual (con acuerdos y avances en lo que respecta principalmente a biodiversidad biológica, diseños industriales y patentes y salud pública), definición de un enfoque cooperativo en materia de comercio y desarrollo sostenible. Incluso en el caso de algunos capítulos, como el de medidas de defensa comercial, ya se había concluido la negociación correspondiente a derechos antidumping y medidas compensatorias. Esto no significaba que no hubiera puntos conflictivos y áreas sensibles, como la cuestión de los derechos laborales, que Europa pone en la mesa de negociaciones o la agricultura, que es un sector que presenta gran sensibilidad. De todos los productos correspondientes a este sector incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias solamente 24 posiciones arancelarias están en un tratamiento de no sensibles (son generalmente cultivos de origen tropical como papayas, piñas o toronjas)¹⁴. Pero, dado que Centroamérica produce este tipo de

¹⁴ Ver SIECA, Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea, Centroamérica, febrero de 2008.

24

productos y no tanto aquellos que entran en concurrencia con producciones de la UE, las negociaciones no fueron bloqueadas por la cuestión agrícola, como ocurre en el caso de las negociaciones UE-MERCOSUR.

Ciertamente, existen otros temas “delicados” que la VII Ronda de Negociación entre Centroamérica y la Unión Europea puso en evidencia en marzo 2009, como por ejemplo el área de migración, las compras del Estado, los derechos de propiedad intelectual y la creación de un fondo para tratar las asimetrías de Centroamérica con respecto a Europa. Pero se logró dar un paso muy positivo para el progreso de las negociaciones en la medida en que un motivo importante de desacuerdo fue resuelto cuando los países europeos y latinoamericanos firmaron en 2009, en el marco de la OMC, un acuerdo que puso fin a 15 años de disputa por el gravamen al banano.

Sin embargo, las negociaciones entre las dos regiones, que tenían que concluirse en el curso del año 2009, se interrumpieron con el golpe de Estado en Honduras, en julio del año pasado, que dejó a este país sin representante oficial.

Del 18 al 21 de enero de 2010 Benita Ferrero-Waldner, la Comisaria para las Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, visitó Guatemala, El Salvador y Costa Rica para relanzar las negociaciones hacia un Acuerdo de Asociación que podría ser firmado en mayo próximo, durante la Cumbre UE-América Latina de Madrid. En esta perspectiva, la Unión Europea convocó a los países centroamericanos a un encuentro en Bruselas, el 22 de febrero de 2010. En momentos en que un nuevo gobierno acaba de asumir las riendas del poder en Honduras, este encuentro pudiera – bajo ciertas condiciones - ser decisivo para el reinicio de las negociaciones¹⁵.

En lo que respecta a las negociaciones UE-MERCOSUR y UE-CAN, como ya se señaló, confrontan grandes dificultades. En el caso del MERCOSUR la perspectiva de una profundización de las relaciones con la UE se planteó a mediados de la década de los noventa, casi al mismo tiempo que la de reforzar los vínculos EU-México y UE-Chile. Así, el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de la UE con el MERCOSUR data de diciembre de 1995 y entró en vigor en 1999, en tanto que la negociación del acuerdo de asociación -que debía incluir los tres pilares, diálogo político, cooperación y comercio- comenzó en el año 2000.

A pesar de que en las numerosas rondas de conversaciones se acordó gran parte de los tópicos de los capítulos políticos y de cooperación, las divergencias existentes en lo que atañe a la cuestión comercial, en particular en lo relativo al comercio agrícola y de servicios, terminaron constituyendo un obstáculo infranqueable. Así, la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en octubre de 2004 -tal como fue planteado en la Cumbre de Guadalajara de mayo de ese año-, tanto sobre las cuotas de importación acordadas por la UE a los principales productos agropecuarios exportados por el MERCOSUR, como sobre el acceso preferencial que este bloque estaba dispuesto a otorgar a la UE en los sectores de inversiones y servicios, dejó las negociaciones en un impasse. El empantanamiento de estas negociaciones, que desde 2005 se han subordinado a la

<http://www.sieca.org.gt/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002662/17990000002662.swf>

¹⁵ Otra cuestión que está pendiente y debería ser elucidada en el encuentro de Bruselas tiene que con la posible participación de Panamá en las negociaciones. El gobierno de este país expresó su intención de ser incorporado formalmente en las negociaciones del Acuerdo de Asociación para llegar a un esquema de SIECA + 1, es decir que no tiene la intención de entrar a este organismo regional. Por el contrario, la Unión Europea plantea que Panamá debería adherirse a SIECA para participar en las negociaciones.

evolución de las tratativas a nivel multilateral en el marco de la ronda de Doha, ha contribuido de modo importante a generar un clima de pesimismo sobre las relaciones globales entre la UE y América Latina y el Caribe.

Aunque la generalización de la crisis económica que estalló en Estados Unidos en julio de 2007 y el impasse de las tratativas en la OMC no ayudaron, como ya se dijo, a un relanzamiento de las negociaciones, diversas declaraciones e iniciativas políticas tratan de producir, de modo voluntarista, un nuevo impulso negociador.

Así, en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Estoril de noviembre 2009 los ministros del Exterior de España, Portugal y los países del Mercosur, junto a la Comisión Europea, decidieron respaldar políticamente las reuniones técnicas que estaban previstas antes de fin del año 2009 para que se produzca un avance en el capítulo comercial que permitiría a la presidencia española de la Unión Europea relanzar las negociaciones con vistas a un acuerdo de asociación durante el primer semestre de 2010. Además, en enero de 2009 María Teresa Fernández de la Vega, la Vicepresidenta del gobierno español, planteó al presidente de la Comisión Europea la necesidad de usar el "bagaje político" acumulado en los últimos meses para pasar a "negociaciones formales" entre la Unión Europea y los países miembros del Mercosur.

Sumamente complejas y difíciles de concretar parecen también las negociaciones UE-CAN con vistas a alcanzar un Acuerdo de Asociación que incluya el establecimiento de un tratado de libre comercio, tal como fue propuesto en la Cumbre de Viena. La negociación efectiva, que comenzó en junio de 2007, puso en evidencia la existencia de importantes discrepancias al interior de la CAN, entre, por un lado Colombia y Perú, y por el otro lado Ecuador y Bolivia. Estos países -y sobre todo Bolivia- han propuesto un acuerdo minimalista que integre las dimensiones referidas al diálogo político y a la cooperación y que, en el plano económico, se concentre en las cuestiones comerciales pero otorgando un tratamiento diferenciado en materia de liberalización aduanera que permita conservar - para los países andinos - grados de protección en diversos sectores de la agricultura y de la industria. A su vez, el planteo de estos países ha insistido en rechazar la inclusión en las negociaciones de los capítulos no comerciales (como lo referido a compras gubernamentales y propiedad intelectual). Por el contrario, Colombia y Perú han propuesto negociar en el marco de una agenda amplia que, de hecho, incluye todos los temas que fueron objeto de negociación en sus respectivos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

El impasse al que conducían estas diferencias en el interior de la CAN, que dan cuenta de orientaciones bastante disímiles en lo que respecta a los objetivos de los diferentes actores del proceso de integración y de sus relaciones económicas externas, llevó a una inflexión en el enfoque adoptado por la UE. Advirtiendo las dificultades existentes para conciliar una negociación "bloque a bloque" que al mismo tiempo tome en cuenta "la necesidad de flexibilidad", los gobiernos europeos se han pronunciado a favor de la propuesta efectuada por la Comisión Europea en noviembre 2008. Esta propuesta estipula que la negociación UE-CAN debe contemplar dos vías paralelas. Por un lado reforzar, con la CAN considerada como bloque, el diálogo político y la cooperación, dos de los tres pilares del acuerdo de asociación. Por otro lado, en lo que respecta al pilar comercial, la UE preconiza que se deben abrir negociaciones "en grupo" con los países andinos interesados y no en forma independiente país por país. Además, la UE puntualiza que los países andinos participantes deben emprender negociaciones globales y compatibles con las reglas de la OMC.

26

En este contexto, en 2009 se procuró avanzar en la dinámica negociadora con cuatro rondas de negociaciones aunque Bolivia no participó en esas discusiones, por rechazar un acuerdo de libre comercio con la UE. Ecuador decidió sumarse a Colombia y Perú como parte del grupo negociador en lo que respecta al pilar comercial pero en julio de 2009 anunció su intención de retirarse de las negociaciones después que la Unión Europea no respetó, a su juicio, los fallos en su favor de la OMC en el litigio sobre el banano. El 18 de enero de 2010, los representantes de Perú y Colombia, los dos únicos países de la CAN que siguen negociando con la Unión Europea, abrieron en Lima la octava ronda de negociaciones para un Tratado de Libre Comercio bilateral. La ya mencionada resolución del litigio del banano suprimió un motivo de desacuerdo entre las partes interesadas pero varios temas siguen generando divergencias, como por ejemplo el régimen de inversiones en los servicios, la protección de las denominaciones de origen europeas, los derechos de propiedad intelectual, los contingentes para las exportaciones de azúcar hacia Europa. Además, el gobierno peruano se opone a la Comisión Europea porque ésta quiere mantener el "drawback", un mecanismo de devolución de los impuestos a los exportadores, aunque los representantes exigen que sea eliminado. De todos modos, tanto el gobierno peruano como el de Colombia, así como la Comisión Europea siguen afirmando que un TLC será suscripto en mayo próximo en Madrid.

El caso del acuerdo UE-CAN expresa de modo concentrado uno de los principales problemas que aquejan a la relación interregional. Por un lado, las divergencias que, como ya se señaló, han aparecido en el curso de la década actual al interior de la región latinoamericana, se expresan en concepciones divergentes sobre las modalidades y los objetivos de los procesos de integración. Así, se advierte la emergencia de un enfoque que se ha dado en llamar "regionalismo post-liberal"¹⁶, que, con una visión crítica respecto del "regionalismo abierto" predominante en los años noventa, pone el acento en temas no comerciales como la cooperación inter-estatal, la armonización o coordinación de políticas en temas energéticos o las cuestiones de seguridad y defensa.

Por otro lado, las divergencias existentes, que han alcanzado un nivel crítico en el caso de la CAN, se expresan en discrepancias en el modo de encarar las negociaciones internacionales con terceros países. Esto hace muy difícil la implementación del enfoque de negociación "bloque a bloque" con "flexibilidad" y debilita las posiciones de negociación de cada país tanto los que participan como los que se oponen.

La resolución de la negociación entre los países de la CAN será crucial para la evolución de la percepción existente en Europa sobre la situación de los procesos de integración en ALC. De esto dependerá también el alcance de la tendencia a la "bilateralización" de las relaciones entre las dos regiones que se ha visto alimentada desde 2007 por la ya mencionada concretización de las asociaciones estratégicas UE-Brasil y UE-México.

IV. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA FORTALECER LAS RELACIONES CON LA UE

El contexto en el que tendrá lugar la próxima Cumbre birregional obliga a priorizar algunas líneas de acción que, impulsadas por la región, contribuyan a hacer emerger posiciones comunes de ALC y a reforzar las relaciones con la UE. El doble marco de la conmemoración del bicentenario de las independencias y de las consecuencias de la crisis económica internacional lleva a proponer líneas de acción orientadas a favorecer

¹⁶ Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Ríos, *O regionalismo pos-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Serie Comercio Internacional N° 82, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2007.

el acercamiento entre los pueblos de ambas regiones y el desarrollo de un diálogo organizado sobre temas de la agenda global.

Más allá del objetivo de concretar los acuerdos de asociación en proceso de negociación entre la UE y los agrupamientos subregionales andino y centroamericano, así como lograr un relanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur, es sabido que el tema central de la próxima Cumbre tiene que ver con el rol de la innovación y las nuevas tecnologías en materia de desarrollo sostenible. Este tema se vincula con, por un lado, la problemática de la preservación del medio ambiente y, por otro, la cuestión de la inclusión social. Obviamente, se trata de capitalizar los progresos efectuados en ambos campos, consagrados en la Cumbre de Lima como los temas centrales de la relación birregional, es decir la cohesión social y la protección del medio ambiente, en la perspectiva de la lucha contra el cambio climático y del desarrollo sostenible. Entre las líneas de acción que se privilegian en este análisis del SELA se encuentra justamente la relacionada con este último tema, en la medida que el diálogo birregional sobre el medio ambiente tiene que ser reforzado tras la presentación de los resultados de la primera etapa de EuroCLIMA, programa aprobado en la Cumbre de Lima y que hasta ahora está centrado en la realización de un estudio -en curso- sobre los efectos del cambio climático en América Latina y el Caribe.

Una de las decisiones que debería ser adoptada en Madrid, en concordancia con el tema central de la próxima Cumbre, es la creación de la facilidad de inversión en América Latina (LAIF), que pretende tener un "efecto palanca" -a partir de un aporte europeo de 100 millones de euros hasta 2013- para movilizar recursos de instituciones financieras con vistas a promover el financiamiento de proyectos en ámbitos tales como la inter-conectividad y las infraestructuras, asociados a la eficacia energética, al desarrollo de sistemas de energías renovables y al transporte durable, así como en el campo del apoyo a los sectores sociales y ecológicos.

Otro de los temas en el que la Cumbre de Madrid debe aportar avances es el que tiene que ver con la creación de la Fundación EUROLAC, propuesta en la Cumbre de Lima. En el borrador sobre los términos de referencia propuesto por la Presidencia española de la UE se subraya que la Fundación deberá contribuir a reforzar la asociación estratégica UE - ALC promoviendo el debate sobre estrategias y acciones comunes y favoreciendo la participación de la sociedad civil. La región debería insistir, además, en que la Fundación contribuya a mejorar el seguimiento de las decisiones de las cumbres. Entre las líneas de acción sugeridas se encuentra, justamente, la necesidad de una mejor organización de la región para el seguimiento de las Cumbres, comenzando con la preparación, desde ahora, del seguimiento de las decisiones de la Cumbre de Madrid.

Además de las líneas de acción relativas a la estrategia común en lo que respecta a la preparación del seguimiento de las Cumbres y al establecimiento de un diálogo sobre el medio ambiente, parece indispensable que la región proponga acciones orientadas a capitalizar la conmemoración del bicentenario de las independencias de los países latinoamericanos para promover un mayor acercamiento entre los pueblos y una mayor comprensión de las opiniones públicas de ambos continentes sobre el proceso de Cumbres.

Por último, se atribuye especial importancia al desarrollo de un diálogo birregional macro-financiero ALC - UE con el propósito de actuar conjuntamente en el plano de la reforma de la arquitectura financiera internacional y que, al mismo tiempo, contribuya a hacer progresar la integración regional en ALC en el plano monetario y financiero. Diversos analistas han sugerido que la crisis internacional ha abierto un espacio para

28

reflexionar sobre el papel que le cabe a las regiones en la construcción de una nueva arquitectura mundial¹⁷, y en particular sobre un acercamiento mayor ALC - UE en la perspectiva de fortalecer el rol del regionalismo en la gobernabilidad global. La implementación de un diálogo birregional macroeconómico y financiero, cuyo interés e importancia es subrayado por la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo Europeo de septiembre de 2009 titulada "La Unión y América Latina: una asociación de actores globales", no ha suscitado todavía una reflexión y propuestas acordes con su importancia.

IV.1. Primera línea de acción: implementar una estrategia de preparación del seguimiento de la Cumbre de Madrid con vista a influir de inmediato en la preparación de la Cumbre siguiente

La actual crisis internacional y los riesgos que siguen amenazando al mundo, cambian el panorama respecto a las anteriores Cumbres y refuerzan más que nunca la justificación para conformar una asociación estratégica efectiva y visible para los ciudadanos. Efectivamente, ha aumentado el grado de toma de conciencia acerca de que los retos enfrentados en ambos lados del Atlántico tienen rasgos o causas comunes, lo que ayuda a la búsqueda de consensos pragmáticos, no sólo entre las regiones sino también dentro de cada una como ya fue indicado. Efectivamente, el carácter global de las amenazas futuras debe fomentar la elaboración de respuestas globales. Desde el punto de vista de ALC, el instrumento de la Cumbre permite que pueda agregar su propio peso al de la UE, lo que constituye una ventaja en el escenario mundial y multilateral.

Sin embargo, esta ventaja se encontrará sub-utilizada si la región ALC no se organiza en consecuencia. Por lo tanto conviene reiterar el mensaje ya planteado en anteriores informes sobre la urgente necesidad para ALC de efectuar un salto metodológico en lo que respecta al posicionamiento y la negociación con el altamente estructurado bloque regional europeo.

Cabe insistir que este salto no implica ni cambios institucionales ni en los procesos de toma de decisión, sino solo una verdadera organización de la "colegialidad técnica" mediante redes de expertos de las administraciones nacionales tanto diplomáticas como de los otros ministerios involucrados en la cooperación birregional.

Aunque es demasiado tarde para poder influir en los temas de Madrid que ya fueron escogidos, no es demasiado temprano para posicionarse para la Cumbre siguiente, concentrándose en la preparación de su seguimiento. La idea básica es poner en marcha el sistema de redes técnicas para que puedan experimentarse antes de la Cumbre del 19 de mayo, y ser así útiles durante la Cumbre misma para los diplomáticos y negociadores presentes. Esto posibilitaría asumir el liderazgo en la organización del follow-up de Madrid. Esto podría otorgar una ventaja estratégica a la región en lo referido a la orientación de la siguiente Cumbre prevista para 2012, partiendo de la implementación de la declaración de la Cumbre de Madrid.

¹⁷ Por ejemplo Francisco Rojas Aravena, « Enfrentar la crisis global de manera conjunta. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea », OIRLA- Observatorio de Integración regional Latinoamericana, Flacso, Quito, 2009, (<http://www.flacso.org/publicaciones/publicaciones-2009/publicacion-2009/enfrentar-la-crisis-global-de-manera-conjunta-el-desafio-america-latina-y-el-caribe-y-la-union-europea/>) y sobre todo Felix Peña, en « Valor del regionalismo en una nueva arquitectura global: reflexiones en torno a las relaciones entre países sudamericanos y la UE », *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires, octubre 2009, (<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-10-regionalismo-nuestra-estructura-global>).

La fórmula propuesta en anteriores informes de la Secretaría Permanente del SELA consiste en adoptar el método regional que ya dio resultados positivos en el proyecto REDIMA de la CEPAL en el ámbito macroeconómico, extendido al tema más genérico de la Cumbre de Madrid mediante una cooperación sistemática entre las distintas administraciones nacionales involucradas o potencialmente interesadas en la cooperación con la UE. Se trata principalmente de preparar de antemano los proyectos concretos a negociar, sea en Madrid o en la aplicación de los resultados de la Cumbre de Madrid. No se trata de duplicar o sobrepasar lo que ya existe o lo que se hace entre cancillerías – que deben seguir cumpliendo su papel político y decisorio – sino de liberar las capacidades de diálogo a nivel más técnico mediante la puesta en red y el fomento de la cooperación entre administraciones nacionales en sus respectivos campos de competencia. El objetivo es crear un nuevo espacio de diálogo permanente entre los altos funcionarios a cargo de la ejecución de las distintas políticas en todos los países de la región ALC, con el objetivo de establecer, de facto, un sistema informal de cooperación regional que no sea dependiente de requisitos institucionales o de los altibajos de las coyunturas políticas o económicas. Este sistema debería ser, además, directamente útil a cada participante, a cada administración, a cada embajador, y a cada ministro a cargo de un tema, manteniendo cada uno de estas relaciones con sus pares, y asegurando una cierta continuidad de la reflexión común regional a cada nivel.

Esta apertura de un nivel de diálogo más técnico, tiene la ventaja de ser motorizado de manera "endógena" por el interés profesional de cada participante que se beneficia así del aporte provechoso de las experiencias de sus vecinos para cumplir mejor sus propios compromisos con su gobierno. En forma simultánea este proceso dinamiza la cooperación en todos los campos donde existen intereses compatibles o comunes, tejiendo nexos personales entre administraciones diferentes que fortalecen la integración concreta y duradera. Así se podrían fomentar los intercambios sobre temas de interés común a través de las redes constituidas para preparar, manejar e implementar la Cumbre, lo que permitiría generar la oportunidad de formación de un consenso latinoamericano-caribeño a partir de las bases administrativas o sugerir estrategias comunes frente a la UE. Este *espacio informal complementario* de las instituciones o mecanismos existentes no pretende llegar a decisiones o a posiciones oficiales, ni a cambios institucionales, sino que sencillamente buscaría abrir una cooperación directa y continua entre expertos nacionales, a través de una dinámica de intercambios y análisis técnicos de problemas o desafíos de interés común. El mejor conocimiento mutuo de los expertos se tornaría en una valiosa palanca para la construcción de un consenso sobre el contenido de las políticas de cada país. La red regional podría constituir una herramienta directamente útil a cada experto en sus áreas de responsabilidad, contribuyendo así a la integración de la región. Además, una red técnica de ese tipo ofrecería un eficiente canal de clarificación y de monitoreo permanente de las políticas nacionales respectivas directamente útil a cada ministro y jefe de gobierno.

IV. 2. Segunda línea de acción: promover el diálogo birregional sobre medio ambiente

En la continuidad de la declaración final de la Cumbre de Viena que reconoció la protección del medio ambiente y la prevención de los desastres naturales como temas de la relación birregional, la Cumbre de Lima de mayo 2008 sentó las bases de una cooperación reforzada de las dos regiones en la lucha contra el cambio climático y por la promoción del desarrollo sostenible. Como se recalcó en el informe de 2009, la lucha contra el cambio climático no aparece desconectada del segundo pilar de la declaración final: la promoción de la cohesión social. De hecho, el artículo 10 establece un vínculo entre las consecuencias del calentamiento global y el aumento de las desigualdades económicas y sociales.

30

La Declaración de Lima prevé también una cooperación energética birregional para contribuir a la diversificación de las fuentes de energía y al intercambio de buenas prácticas sobre los biocombustibles. Un diálogo birregional sobre la gestión de los recursos hídricos está previsto, y los firmantes plantearon la necesidad de luchar contra la deforestación y la desertificación. A su vez, en Lima se acordó creación de un nuevo programa, EUroCLIMA, que como ya se dijo se ha concentrado inicialmente en la elaboración de un inventario de los efectos del cambio climático en ALC. Asimismo, en la ya citada Comunicación de la Comisión de septiembre de 2009 se oficializó el objetivo de crear el programa LAIF (o, según la sigla en español, MAIF, Mecanismo de Inversión en América Latina) que busca implementar un instrumento que tenga operatividad a corto plazo.

Por su parte, la Cumbre de Copenhague, que concluyó con la adopción de un documento “no vinculante” que no define objetivos de reducción de las emisiones de gases a efecto invernadero es ilustrativa de las dificultades que impiden llegar a un consenso. Sin embargo, algunos países de ambas regiones estaban dispuestos a hacer mayores compromisos para luchar contra el cambio climático, La mayoría de los países latinoamericanos y caribeños expresó su decepción frente al inmovilismo de los países desarrollados.

En ese contexto, el reforzamiento de la cooperación birregional en el plano del medio ambiente y la puesta en marcha de EUroCLIMA y del MIAL podría asegurar a los países de América Latina y el Caribe un acceso facilitado a inversiones y fondos respecto al FEM de las Naciones Unidas, promoviendo la realización de transferencias de tecnologías verdes que el Protocolo de Kyoto no favorece. Además, el desarrollo de un diálogo UE/ALC en este ámbito puede favorecer iniciativas birregionales orientadas a promover una convergencia de las posiciones de las dos regiones que llevarían a sentar las bases de una posible línea común que aumente su capacidad de negociación en el marco de la próxima Cumbre multilateral sobre el cambio climático.

Por eso es importante tratar de ir lo más lejos posible en la cooperación birregional, dado el carácter crucial de la amenaza que constituye el calentamiento del planeta y habida cuenta de las dificultades existentes para avanzar en términos de acuerdos globales. Esto aboga por una iniciativa de la región ALC para tratar de lograr una posición común con la UE en las negociaciones post-Copenhague.

Por lo tanto, se propone – usando el método de trabajo en red propuesto como primera línea de acción mencionado más arriba – abrir un diálogo sectorial sobre un esquema novedoso para cambiar los precios relativos del contenido en CO₂ de los productos. Este diálogo supone dos etapas: primero entre socios de la región, segundo presentando una posición común de ALC a la UE, en la Cumbre Madrid. Después de Madrid se requeriría entonces un poco más de tiempo para tratar de consensuar posiciones comunes birregionales.

La idea básica de la propuesta ALC – que el SELA podría elaborar con expertos si recibe tal mandato – es simple en su enunciado pero revolucionaria en su contenido. Tiene el gran mérito de ser eficaz y al mismo tiempo equitativo, poniendo a la UE frente la responsabilidad de apoyar la implementación de mecanismos concretos para luchar contra el cambio climático. No importa que no sea aceptada como tal, siempre que permita un diálogo directo que abra un camino coherente a ambos socios frente a los foros multilaterales y a las opiniones públicas de las dos regiones.

La propuesta esquemáticamente pudiera consistir en:

- Organizar un mercado mundial obligatorio de los permisos para emitir CO₂ por encima de un monto fijo por habitante estimado científicamente por el GIEC de la ONU en función de la capacidad de absorción física de CO₂ por el planeta.
- Eso significa que todos los países avanzados tendrán que comprar un suplemento de derechos de emisión a los países menos avanzados pero en función de su nivel de emisión efectiva (tomando en cuenta la eficiencia energética y de los esfuerzos de reducción de emisión de CO₂ ya realizados o pactados).
- De esta manera aparece inmediatamente un precio objetivo función de la demanda, que estimula fuertemente los productores y consumidores para cambiar sus hábitos y técnicas, única respuesta racional para reducir este costo objetivo. Inmediatamente, los recursos obtenidos se van a dirigir hacia los métodos y productos que emitan poco CO₂, que se volverían super-rentables mientras que los otros son desincentivados en proporción a los daños efectivos que causan. Esto permite encarar el actual modo de vida y de producción objetivamente insostenible, sin apelar ninguna prohibición sino a través de un mecanismo descentralizado, gracias al cambio en los precios relativos. Este mecanismo incentiva también a los países pobres a adoptar las prácticas que emiten menos CO₂ dado que suben su rentabilidad en proporción.
- El mercado estaría en manos de una institución técnica independiente pero dando cuenta a la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Los países pobres vendedores de certificados de permisos de emisión, recibirán Derechos Especiales de Giro en su cuenta con el FMI cuyo uso será sometido a una estricta condicionalidad para inversión en desarrollo sustentable o en capacitación y educación popular. El visto bueno del carácter sustentable será dado por organismos técnicos independientes según las normas del GIEC y el FMI.
- Este esquema tiende a sustituir progresivamente la ayuda al desarrollo y llegaría rápidamente a superar los compromisos ya asumidos por los países ricos en materia de ayuda oficial al desarrollo y a la lucha contra la pobreza.
- En lo que respecta a los países más pobres, serían "ganadores" respecto de los esquemas existentes y la dependencia que estos implican. La condicionalidad que supondría una propuesta como esta – lejos de ser una pérdida de soberanía – constituiría un mecanismo que reforzaría la autonomía mediante el desarrollo sustentable y el fin de la ingerencia externa.

Los detalles específicos de esta propuesta pueden ser elaborados con posterioridad, y en las negociaciones con la UE se pueden producir adaptaciones o modificaciones (por ejemplo sobre la dosis de gradualismo necesaria en su implementación efectiva).

Se puede demostrar fácilmente tanto que los costos de esta propuesta para la UE (y para los otros países avanzados) serán mucho más bajos que los resultantes de cualquier otro sistema o impuesto arbitrario, mientras que los beneficios para los países menos avanzados serán superiores en todos los casos.

El hecho de dañar a los intereses de corto plazo de poderosos grupos no es una razón – sino todo lo contrario – para no presentar la propuesta a la UE, siempre que los Estados Miembros del SELA sean capaces de generar un acuerdo intra-regional al respecto, que tenga en cuenta las distintas percepciones existentes en Latinoamérica y el Caribe al respecto.

32

IV.3. Tercera línea de acción: sacar provecho de las conmemoraciones de los Bicentenarios de las independencias para acercar los pueblos tanto entre sí como de las Cumbres

La Cumbre de Viena había percibido a tiempo y con mucha lucidez la oportunidad que iba a ofrecerse de un re-encuentro significativo con las conmemoraciones sucesivas de los Bicentenarios de las Independencias. Aunque el tema no ha logrado todavía arrancar como debería, esta oportunidad conserva toda su importancia y validez para acercar a las dos regiones y reforzar la visibilidad de la Cumbre para los ciudadanos. La razón principal es que el tema de los Bicentenarios ofrece un potencial significativo para movilizar a las opiniones públicas en ambas regiones merced a su carácter simbólico y a la convergencia del ideario de emancipación con los valores compartidos con la Europa de hoy. Por esta razón conviene poner de nuevo en la agenda tanto de Madrid como de la preparación de la próxima Cumbre, un plan de acciones comunes sobre el tema histórico-cultural.

Las ideas integracionistas y democráticas a la base del proyecto inicial de emancipación de América Latina y del Caribe, así como los avances y retrocesos respectivos de ambas regiones en sus historias socio-políticas de hace dos siglos, ofrecen un verdadero yacimiento de educación cívica popular y de diálogos para ambas regiones. Este período constituye un momento clave en los progresos de las ideas modernas, y eso vale para ambas regiones. Incluso, ALC logró adelantarse en sus ensayos constitucionales respecto a Europa cuando se toma en cuenta el retroceso ocurrido con las conquistas militares napoleónicas y la vuelta al absolutismo que resultó en una parte de Europa. ALC puede estar orgullosa de sus ensayos precursores, pero ambas regiones tienen que desarrollar una mirada crítica mutua para sacar juntos hoy las lecciones de los errores del pasado y de sus relaciones pasadas.

Con el fin de cumplir con el objetivo del apartado 55 de la Declaración de la Cumbre de Viena¹⁸ de contribuir al acercamiento entre los pueblos de ALC y de la UE al conmemorar los bicentenarios de las independencias, la coincidencia de la próxima Cumbre en España con la celebración de varios bicentenarios de independencias latino-americanas, ofrece una magnífica oportunidad para decidir en esta cita la realización de eventos con alta visibilidad y participación popular. La idea sería organizar sobre todo eventos académicos con posibles sub-productos pedagógicos populares, dedicados a enfocar especialmente las bases históricas – insuficientemente conocidas – del ideario común de la emancipación y de las independencias latinoamericanas. Esto permitiría a la vez un acercamiento de las culturas de los pueblos de ALC con los de Europa, y también una reducción de la "distancia" entre la diplomacia de Cumbres y los pueblos de ambas regiones, así como del déficit democrático en su preparación y seguimiento.

Lo más importante consiste en dar un doble carácter regional y birregional a estas conmemoraciones, para fomentar la hermandad entre las distintas partes de la región latinoamericana, y lograr construir otra mirada de Europa a la historia de las relaciones entre las dos regiones. El hecho de que los precursores de la emancipación tal como Haití (1804), Bolivia (1809) y Ecuador (1809) vean sus aniversarios ya conmemorados, no impide que sigan presentes en estos eventos comunes, recalcando sus aportes y méritos propios.

¹⁸ Textualmente dice la Declaración de Viena del 12 de mayo 2006 en su apartado 55: *"Acordamos conmemorar los bicentenarios de diversos acontecimientos históricos y culturales, con el ánimo de contribuir al acercamiento entre nuestros pueblos."*

Ambos socios están interesados en tener una oportunidad respaldada por los Jefes de Estado y de gobierno, para poder abrir un espacio de trabajo común en historia comparativa y en pedagogía popular, beneficiando de intercambios francos, no solo birregionales sino también intra-ALC, el diálogo con la EU sirviendo de eficaz estimulante para que los países de ALC sean capaces de superar sus "memoria de bronce" respectivas. De tal modo, la Cumbre - a iniciativa de ALC - podría influir en las opiniones públicas de manera sutil. Nunca se ha intentado una experiencia de historia comparativa de tal envergadura entre dos regiones y abarcando a mil millones de ciudadanos y a 60 naciones de las 192 existentes en el planeta. El Bicentenario ofrece esta oportunidad que rendiría mucho más que cualquier campaña de comunicación a favor de las Cumbres.

A partir de un apartado en la Declaración de Madrid - tal como fue el caso en Viena - se podría proponer un programa, preparado de antemano, a la Comisión Europea, que tiene financiamientos potenciales en este campo. Sin embargo eso implica - una vez más - poder hablar con una sola voz en Madrid a favor de un programa común de ALC, lo que presupone que el tema haya sido bien preparado y negociado previamente entre los gobiernos y Ministerios de Cultura, a partir de los grupos Bicentenario existentes, pero ampliados a todos los países de ALC.

IV.4. Cuarta línea de acción: abrir un diálogo sectorial macro-financiero con la UE con el doble propósito de preparar un sistema monetario regional para ALC y de reformar la arquitectura financiera mundial

Se trata de abrir un diálogo sectorial (gracias a la disposición al respecto introducida en la Cumbre de Lima) en el ámbito macro-financiero -reforzada por la referencia expresa a este tema en la ya mencionada Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo Europeo de septiembre de 2009 -, aunque debe reconocerse que obviamente no será posible llegar a consensuar posiciones sobre esta temática para la declaración final de Madrid. El interés mayor sería poder influir en la definición de los ejes de la preparación de la Cumbre siguiente. Por lo tanto esta línea de acción prioritaria requiere pasar por un análisis previo que permitirá construir la argumentación que la fundamenta.

1. La crisis mundial como catalizador y justificación de una cooperación estratégica ALC - UE en el área del sistema monetario internacional (SMI)

Con la crisis financiera mundial y su transformación en crisis económica que terminó afectando a todas las regiones del mundo - e impactando también a las economías sanas, que no evidenciaban desequilibrios ni internos ni externos importantes - se logró un amplio consenso sobre el carácter imprescindible de una revisión de la arquitectura financiera internacional. En la región, diversas iniciativas habían sido ya lanzadas antes de la crisis -como la creación del Banco del Sur- con vistas a reformar la arquitectura financiera regional. Actualmente se advierte un consenso creciente en favor de una ampliación de este tipo de preocupaciones en una perspectiva más sistémica, no sólo a título defensivo para la región, sino también a nivel mundial. Estas preocupaciones no han desaparecido con el actual repunte coyuntural que no parece haber resuelto las causas profundas de los desequilibrios macro-financieros: nuevas burbujas se han formado en diversos compartimentos de los mercados financieros internacionales.

Existe ya un consenso establecido - incluso en EE.UU. - de que la solución a la crisis, dado su carácter global y sistémico, pasará necesariamente por acciones concertadas no limitadas a los tradicionales países industrializados. Incluso el importante progreso que constituye la extensión de los trabajos oficiales a los responsables de las grandes economías emergentes (como China, India, Brasil, Rusia...) en un concepto del estilo G-

34

20, no parece suficiente. Cabe una posibilidad más balanceada en un enfoque multipolar mediante un esquema de cooperación de dos pisos: primero entre países de una misma región (tal como América Latina y el Caribe, o sino a nivel de sus subregiones como la UNASUR o el Mercosur, la CAN, el SICA y CARICOM) para asegurar un mínimo de convergencia de puntos de vista y luego llevar a cabo negociaciones coherentes con las otras regiones (y especialmente para llegar a hablar con una sola voz frente a la UE pero también frente a otros países industrializados, a las instituciones financieras internacionales y otros países emergentes como China y la India).

Esta idea elemental no parece a priori presentar ninguna originalidad respecto a las recurrentes propuestas integracionistas que florecen en América Latina y el Caribe desde hace dos siglos. Sin embargo, esta propuesta consiste en mostrar que esta vía está especialmente bien adaptada al objetivo de dar un nuevo impulso a las Cumbres birregionales por ser a la vez útil a ambas regiones al abrir la posibilidad de reforzar la cohesión y convergencia de los actores dentro de cada región, y por abordar un campo concreto de cooperación birregional de carácter estratégico que ofrece ventajas de negociaciones a ambos socios. Además, se trata de una propuesta factible que no supone cambios políticos ni tampoco grandes cambios institucionales ni nuevos tratados internacionales – y puede crear una dinámica cooperativa entre los distintos países de la región ALC (a pesar de las amplias diferencias de opciones políticas) movida por la importancia de los aspectos sistémicos de la presente crisis. Esta vía pragmática pasa por la implementación progresiva (por etapas) en ALC de una serie de iniciativas previas que ofrecerían las bases para construir una arquitectura financiera regional propia (sea directamente para ALC en conjunto o a través de iniciativas paralelas de sus distintas sub-regiones), basada en una cooperación pragmática mutuamente beneficiosa en los campos macroeconómicos, y por lo tanto fomentando indirectamente pero de manera significativa la integración real (la importancia crucial de las condiciones macroeconómicas para la integración comercial y de los factores ha sido ya explicada en trabajos anteriores).

El elemento nuevo que puede ejercer el efecto de catalizador que faltaba para salir más fácilmente del "dilema del prisionero"¹⁹ que inhibe la cooperación en la región de ALC, es la amenaza de la crisis actual para cada país, dadas las interdependencias creadas por la globalización, los efectos de contagio y la permanencia de las asimetrías dañinas del actual sistema. La crisis puede servir de activador de la cohesión regional siempre que se implementen recetas pragmáticas y aceptables para cada gobierno, porque le sirven a todos tanto a nivel interno para estabilizarse a menores costos y no sufrir de los desordenes de los vecinos, como para poder formular propuestas creíbles y respetadas que se dirigen a las raíces sistémicas de la crisis.

En el contexto de la formación progresiva de un mundo multipolar, la primera etapa consiste en buscar los puntos de convergencia al interior de la región de ALC. Si bien es cierto que algunos países de la región ya lo están haciendo, sea a nivel político, sea como miembros del G-20; no parece aún existir verdaderos debates técnicos fundados en un foro regional apropiado. Tampoco parece que exista una iniciativa inter-regional, y lo que se ha dado se queda a nivel bilateral. Dado que todos los países ya están de acuerdo con la necesidad de trabajar en una reforma sistémica de la arquitectura financiera internacional, sería inconsecuente no abrir el debate a nivel regional de ALC para contemplar cómo llegar a valorar las posiciones de la región. En particular conviene evitar profundas divisiones sobre los esquemas finales de reforma, dado que ningún progreso efectivo podrá resultar sin lograr primero un peso suficiente en los foros internacionales. Cualquier decisión a nivel mundial pasará por la búsqueda de un

¹⁹ Ver Ghymers, C. Redima, ONU libro N °82, 2005.

consenso, y una primera etapa al respecto sería lograr un consenso regional de ALC. Esto último abriría la puerta a un consenso birregional con la UE, dando un peso considerable a las eventuales opiniones o propuestas comunes de ambas regiones.

Este proceso de diálogo no es algo utópico. Tal como se ha analizado y demostrado en trabajos anteriores de la Secretaría Permanente del SELA es posible lograr este doble consenso usando la dinámica propia de la Cumbre ALC - UE a condición de respetar un mínimo de método colegiado previo frente al bloque colegiado de la UE. Así, se puede generar un proceso de auto-fortalecimiento del interés mutuo de ambas regiones por lograr posiciones comunes; en cambio, sin ponerse de acuerdo previamente, los miembros de ALC se auto-excluyen de un logro positivo. Además, el hecho que los países de ALC puedan ponerse de acuerdo, despertaría inmediatamente el interés estratégico de la UE para hacer espacio a las posiciones de sus socios de ALC, lo cual abre una oportunidad tangible a estos países de ALC para organizar su consenso. El tema de la reforma del sistema monetario internacional puede constituir un catalizador oportuno y potente de la cooperación estratégica tanto entre los países de la región como de la diplomacia de la Cumbre birregional porque constituye obviamente un interés estratégico común, cumpliendo así con el propósito de la Cumbre.

Considerando que la función primordial del SELA consiste en consensuar posiciones frente a terceros, y que la Cumbre de Madrid con la UE ofrece una oportunidad concreta de buscar una alianza estratégica de la región con un socio crucial para preparar posibles reformas a nivel mundial y multilateral, existen intereses mutuos entre todos los países de ALC para llevar el tema de una nueva arquitectura financiera en la agenda de Madrid.

De hecho, a raíz de la reunión regional organizada por la Secretaría Permanente del SELA en febrero 2009 para evaluar los resultados de la Cumbre de Lima, los representantes de los Estados Miembros del SELA identificaron como una de las áreas en las que pudieran concretarse esfuerzos cooperativos de alcance regional entre la UE y ALC, *"fortalecer un diálogo sectorial macro-financiero con Europa... Como parte de dicho diálogo se deberían considerar algunas ideas sobre las modificaciones a instrumentar en las normas e instituciones del actual sistema financiero internacional."*²⁰ Concretamente, en estos trabajos del SELA, ya se proponía apoyarse en la disposición acordada en la Cumbre de Lima que permitía la apertura de diálogos sectoriales birregionales, para instaurar un dialogo macro-financiero de ALC con la UE. Sin embargo, esta idea no parece haber prosperado en los trabajos preparatorios de la próxima Cumbre. Si bien es cierto que Brasil se adelantó, creando en el marco de su asociación estratégica bilateral con la UE, un dialogo Brasil - UE, hoy es más pertinente que nunca extenderlo al conjunto ALC. No solo para alcanzar una mejor representatividad y peso de la región de ALC, sino también para reforzar la coherencia y los beneficios de tal cooperación estratégica mutua para influir mejor en el escenario multilateral y enfrentar los problemas sistémicos en un momento crucial para la salida de crisis. Por otra parte, el hecho que en junio de 2009 los 192 miembros de las Naciones Unidas hayan logrado adoptar por consenso una resolución sobre la crisis con recomendaciones sobre el sistema monetario internacional²¹ indica el grado de relevancia que tiene la idea de usar a la Cumbre birregional con un propósito sistémico.

²⁰ Informe final de la *Reunión Regional de evaluación de los resultados de la V Cumbre ALC-UE, Caracas, Venezuela, 26 de febrero de 2009, SP/RR-ERVCALC-UE/IF-09, p. 13 y 14.*

²¹ Ver la Resolución adoptada por la 63 Asamblea General, en su sesión apartado 48, link: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E

Entre otras líneas de esta resolución relativas a las acciones acordadas: "Reforming and strengthening the international financial and economic system and architecture, as appropriate, to

36

Sin embargo, para que los intereses comunes de los países de ALC logren movilizar efectivamente al socio europeo, conviene primero que ALC sea capaz de hablar con una sola voz en estos temas sistémicos. El tema del SMI lo permite, pero con la condición de adoptar primero un método regional apropiado de diálogo macroeconómico entre los países de ALC (y este método podría inspirar a otras regiones del mundo, como Asia, África o el Medio-Oriente). La existencia de una base regional de diálogo macro-financiero permitiría, en una segunda etapa, casi simultánea, interesar y comprometer a la UE en el mismo tipo de diálogo macro-financiero a nivel birregional, destinado a intercambiar ideas y análisis en materia de políticas macroeconómicas y de problemas monetarios y financieros globales. Ello permitiría consensuar posiciones de ALC y también de la UE acerca de la reforma del sistema monetario internacional.

Antes de desarrollar una propuesta concreta en este sentido, cabe recordar la razón genérica que hace factible consensuar posiciones a nivel regional a pesar de la existencia de notables divergencias entre países sobre el tipo ideal de arquitectura financiera internacional. Consensuar posiciones no implica adoptar las mismas políticas ni el mismo régimen monetario, sino aceptar que existen intereses comunes. Por definición, el carácter global del sistema monetario y financiero internacional que afecta fuertemente a todos, constituye un mínimo común denominador a partir del cual se pueden encontrar intereses compartidos. Por ello conviene a cada uno intentar contribuir a la formulación de alternativas pragmáticas. A este interés individual (para cada socio de la región ALC) se agregarían las ventajas inmediatas para todos de la reducción o erradicación de los defectos del sistema actual mediante una verdadera "colusión regional", por lo que resulta indiscutible que valdría la pena abrir este doble foro regional y birregional en el ámbito macro-monetario internacional. De hecho eso permitiría asegurar un diálogo entre posiciones antagónicas que sería estimulante para todos los participantes. Tal diálogo lleva su dinámica propia beneficiando a todos al optimizar el efecto de estas divergencias: cuando las divergencias son esenciales, participar en un foro común permite valorizar y confrontarlas, maximizando así el efecto comunitario y reduciendo el costo individual del efecto minoritario sin perder su identidad singular. Se trata del argumento de la "competencia cooperativa" que ya se ha desarrollado en trabajos anteriores para el SELA.

Es muy importante dejar bien claro al partir, que proponer una búsqueda de consenso simultáneo en ALC y con la UE no implica a priori ninguna opción en pro o en contra de los esquemas sub-regionales existentes o en curso de lanzamiento. Al contrario, se trata de valorar las experiencias ya en curso a fin de mejorarlas y extenderlas en la medida de lo posible. Así, llevar un diálogo al nivel birregional abre una nueva oportunidad de ampliación o mejoramiento de estas iniciativas existentes, haciendo posible una cooperación de ellas con los países de ALC que no forman parte de las mismas pero que podrían asociarse en ciertos aspectos o modalidades de acción, y también una posibilidad de entendimiento y cooperación con los países de la UE. Eso significa nuevas oportunidades tanto para los países a favor como para los que son más críticos, sin prejuizar de las fórmulas cooperativas que podrían resultar después de un verdadero diálogo entre ALC y la UE.

adapt to current challenges" ...encourage enhanced regional and subregional cooperation, for example, through regional and subregional ...reserve currency arrangements, and other regional initiatives, as contributions to the multilateral response to the current crisis and to improved resilience to potential future crises.... acknowledge the calls by many States for further study of the feasibility and advisability of a more efficient reserve system, including the possible function of SDRs in any such system and the complementary roles that could be played by various regional arrangements.

2. Las raíces sistémicas de la crisis mundial actual

La presente crisis financiera y económica mundial constituye una de las manifestaciones de los defectos sistémicos y de las inconsistencias de la economía mundial basada en un sistema monetario asimétrico y sin ancla monetaria objetiva.

Más de medio siglo atrás, el economista belga Robert Triffin – uno de los padres de la integración europea y del euro²² - fue el primero en identificar (y único por muchos años) en términos explícitos un rasgo mayor del sistema monetario internacional de la post-guerra: la inestabilidad intrínseca inducida por el uso de una moneda nacional – el dólar de EE-UU - como principal patrón monetario internacional, y la resultante asimetría en la economía mundial con un riesgo de creación inadecuada de liquidez monetaria mundial. Conviene recordar su argumentación a la luz de la presente crisis y de los fenómenos observados desde el derrumbe del sistema de Bretton Woods en 1971/73 que él había claramente anunciado *in tempore non suspecto* (ya en los años cincuenta) y que fue consagrado en el llamado "*dilema de Triffin*".

RECUADRO 1: El dilema de Triffin y su persistencia

En un sistema monetario internacional cuyo patrón de pago y de reserva, es una divisa nacional, la creación de liquidez internacional para satisfacer la demanda de reservas del resto del mundo, se hace mediante un crecimiento permanente del endeudamiento del país emisor de esta divisa. El dilema traduce así la contradicción de fondo entre asegurar la credibilidad de esta divisa y dejarla cumplir su papel de moneda internacional, lo que tiende ineluctablemente a destruir las cualidades intrínsecas (que justificaban su elección como patrón internacional), al ser obligado en acumular pasivos externos sin límites. Por lo tanto, las alternativas del dilema son, sea optar por la sostenibilidad, lo que provoca una deflación mundial por escasez de liquidez frente a su demanda externa, sea optar por satisfacer a las necesidades mundiales condenando la economía emisora a destruir su propia credibilidad que fundamenta el papel de su moneda como patrón internacional. Existe una incompatibilidad irremediable entre por un lado, los objetivos y necesidades a nivel mundial, y por el otro, los objetivos nacionales perseguidos por las políticas monetaria y fiscal del país emisor de esta divisa.

Esta incompatibilidad explica el derrumbe del sistema de paridades cambiarias fijas de Bretton Woods (1944-1971/73). Sin embargo, el sistema de paridades flexibles que sustituyó a las paridades fijas, no ha resuelto tampoco el dilema, el dólar queda como el principal instrumento de pagos internacionales, la asimetría resultante ha mantenido la demanda de reserva en esta divisa y en bonos del Tesoro de EE.UU, perpetuando el dilema y el "exorbitante privilegio" otorgado a la economía de EE.UU. Este privilegio consiste en disponer de una autonomía macroeconómica sin equivalente en las otras economías, es decir no enfrentarse con una efectiva restricción externa al poder endeudarse más barato y sin riesgo de cambio, emitiendo su propia moneda o pagando con sus bonos del Tesoro, lo que facilita el financiamiento externo de los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, desincentivando el ahorro tanto público como privado. Así, los desequilibrios macroeconómicos a nivel mundial tienden a perpetuarse, creando

²² Robert Triffin, (1911-1993), profesor en la Universidad de Yale y en la Universidad Católica de Lovaina, tuvo la doble nacionalidad belga y estadounidense, fue miembro del equipo económico de John F. Kennedy (que lo llamaba "el primer ciudadano trasatlántico"), y posteriormente, se volvió asesor del Presidente de la Comisión Europea Sir Roy Jenkins (1977-1981) en cuya posición él inspiró la creación del Sistema Monetario Europeo, que echó a andar las bases de la actual Unión Económica y Monetaria de la UE (Tratado de Maastricht, 1992).

un riesgo de inflación mundial por falta de ancla nominal efectiva (ver Recuadro 2). Así el dilema de Triffin caracteriza, aunque con modalidades distintas, tanto el desaparecido sistema de tipos de cambio fijo de Bretton Woods, como el actual sistema flotante. Ambos sistemas están basados en una demanda de reservas de los Bancos Centrales del mundo para activos públicos de EE.UU. que lleva a un endeudamiento excesivo de esta economía, lo que algún día destruirá la confianza en el dólar sobre la cual descansa precisamente su estatuto de moneda internacional. En cualquier caso, en tal sistema la emisión de liquidez internacional no puede ser óptima sino por casualidad momentánea.

A pesar del abandono de las paridades fijas entre las principales monedas internacionales y de una evolución general hacia tipos de cambio más flexibles, la asimetría del dólar y el privilegio resultante, se mantuvieron a pesar de un principio de sustitución entre activos financieros en dólar y en las otras divisas internacionales secundarias (las 4 otras del DEG plus el franco suizo), primero por el hecho de que ninguna de estas divisas secundarias fue capaz de ofrecer una completa alternativa al reunir las mismas características de mercados financieros abiertos y con la liquidez garantizada, y segundo por la inestabilidad macroeconómica mundial resultante de la sustitución entre activos financieros internacionales (pero no monetarios) que reforzó la demanda de dólar en las reservas monetarias. Ello explicado por la inercia otorgada por las decisivas economías de escala y de red que caracterizan al mercado monetario (a muy corto plazo) internacional (y que pesan menos en los mercados financieros para bonos de más largo plazo).

La emergencia del euro a partir de 1999 con una base económica y comercial de tamaño parecido a la de EE.UU. no cambió mucho el papel estrictamente monetario del dólar. A pesar de que el € se volvió la segunda divisa internacional, al ofrecer rápidamente un mercado monetario y financiero con características técnicas aparentemente competitivas frente al dólar - permitiendo disponer de una casi-alternativa al dólar y generando una sustitución en los mercados financieros - el euro no sustituyó al dólar en su función básica de patrón monetario principal. Esta función sigue poco disminuida en el mercado monetario cambiario dado que cabe un sólo instrumento monetario como vehículo de las transacciones día a día, el euro absorbiendo solo los papeles de las monedas secundarias: el dólar sigue presente en 90 % de las transacciones de cambio, mientras el € ocupa solo el 40 % (y mayormente como contraparte del dólar²³). La asimetría ha persistido y la desaparición con el abandono del sistema de Bretton Woods, de la convertibilidad teórica del dólar en oro a un precio fijo, acentuó la falta de anclaje nominal de la emisión monetaria en el mundo.

En las tres últimas décadas, una sucesión de por lo menos 5 crisis internacionales de amplitud creciente - y con inestabilidad de los tipos de cambio induciendo amplias fluctuaciones de los cambios reales - sacudieron a la economía mundial generando daños socio-económicos exponenciales:

1. la crisis de la deuda de los países en desarrollo (PED) de 1979-82,
2. la crisis financiera afectando especialmente a la burbuja bursátil en Japón en 1987
3. la crisis asiática de 1997
4. la burbuja "punto com" de 2000
5. la burbuja global de 2007/08 y la gran recesión del 2009

²³ Por definición el mercado cambiario involucra siempre a 2 divisas, lo que explica que estos % de 90 y 40 sobrepasan los 100% (una parte de los 40% siendo incluido ya en los 90%).

A pesar de que cada una de estas crisis ha tenido sus propias peculiaridades y son generalmente explicadas en forma separadas, todas ellas comparten efectos dañinos de la misma asimetría y falta de anclaje objetivo que viene del patrón-dólar sobre el cual descansa la economía mundial.

La política monetaria de EE.UU., inevitablemente orientada en función de las necesidades internas de la economía estadounidense, ha generado efectos externos significativos sobre la liquidez mundial que son incompatibles con la preservación de la estabilidad económica mundial. En el episodio reciente de la burbuja global, la política monetaria muy expansiva de la FED desde cuatro décadas - combinada en las dos últimas décadas con el explosivo apalancamiento provocado por la desregulación financiera simultánea, y los efectos moderadores sobre los precios y los sueldos de la masiva oferta de bienes y servicios por parte de las economías emergentes - ha permitido sostener desequilibrios macro-financieros crecientes, posponiendo los ineluctables ajustes, mediante un "crédit-boom" mundial sin precedentes con sobreconsumo y sobre endeudamiento en muchos países. Sin embargo, en las economías industrializadas el crecimiento de la producción registraron tasas moderadas, mientras las economías emergentes lograron acelerar su crecimiento, acumulando un superávit externo masivo, que estas economías transformaron en activos financieros externos principalmente en dólares y en activos sobre el Tesoro de EE.UU., es decir en reservas internacionales y no en activos reales. Así, estas economías participaron directamente en la multiplicación del exceso de liquidez creado inicialmente por EE.UU., reproduciendo de facto el defecto mayor del sistema anterior de Bretton Woods. Por esta razón, algunos economistas hablan de una situación tipo "sistema de Bretton Woods II" (o incluso de un Bretton Woods III, ver Recuadro 2) creado por la demanda espontánea de activos en dólares por las economías emergentes. Esta demanda excesiva de reservas se explica en gran parte como una reacción de precaución frente a la inestabilidad mundial (ver Box 2.3).

RECUADRO 2: la asimetría monetaria del patrón dólar en tres etapas históricas

1. Sistema de Bretton Woods I (1944-1973)

En aquel sistema, las paridades fijas sobre el dólar obligaban formalmente a los bancos centrales del resto del mundo a comprar los dólares en exceso para respetar a estas paridades. Sin embargo, estos activos liquidados en dólares eran deseados y guardados como reservas externas por los bancos centrales del resto del mundo, ya que en aquel tiempo el dólar era la única divisa internacional completa es decir cuyo mercado monetario ofrecía las características técnicas necesarias (liquidez, profundidad y "resiliencia"). El hecho de que estos dólares se acumulaban en el activo del balance de los bancos centrales implicaba mecánicamente un aumento de sus pasivos también, es decir una emisión equivalente de base monetaria en monedas de estos países del resto del mundo. Si no hubiera existido una asimetría provocada por el papel de reserva del dólar, esta emisión en el exterior hubiera sido exactamente compensada por una contracción de la base monetaria de EE.UU. debido al hecho de que estos dólares de reserva hubieran sido depositados por los Bancos Centrales extranjeros en sus cuentas respectivas abiertas en el Banco Central de EE.UU. (la Fed). La razón es simplemente que – por definición de la base monetaria – los dólares re depositados en la Fed – es decir que aparecían en el pasivo de la Fed con instituciones monetarias oficiales extranjeras – constituyen una destrucción de liquidez en dólar. Así, para cualquiera moneda del resto del mundo que no sea usada como reserva internacional, en el balance del banco central emisor de esta moneda, el aumento del pasivo con otro Banco Central

corresponde a una reducción (del mismo monto) en la base monetaria emitida por este banco central. Por ejemplo, si el Banco Central de Colombia adquiere bolívares venezolanos en el mercado de divisas para que el peso no se aprecie frente al Bolívar, estos bolívares se re-depositan de inmediato en la cuenta que el Banco Central de Colombia mantiene con el Banco Central de Venezuela, volviéndose así un pasivo monetario a la vista para Venezuela, lo que por definición (que sea cambiado por otra divisas o no) equivale a una contracción equivalente de la base monetaria emitida por el banco central caraqueño. En este caso genérico, existe una total simetría monetaria: el aumento de la base monetaria en Colombia es compensado exactamente por la contracción de la base monetaria venezolana, y este tipo de intervenciones de los bancos centrales tiende a restablecer el equilibrio entre las dos monedas.

En el caso del dólar, esta simetría monetaria no podía existir cuando una moneda nacional es también la principal moneda de reserva internacional porque otros Bancos Centrales no quieren guardarla en su mera forma monetaria como un simple depósito en la Fed - sino que quieren invertirlos en activos financieros rentables de EE.UU. (bajo la forma de pagarés, de bonos del Tesoro de EE.UU., o de certificados de depósitos con bancos comerciales en Nueva York), es decir que eran automáticamente re-inyectados en la economía de EE.UU., impidiendo la reducción simétrica de la base monetaria de EE.UU. a pesar de haber generado una emisión de contrapartida en el pasivo de estos bancos centrales, es decir en sus respectivas monedas nacionales: la base monetaria del resto del mundo aumentaba pero sin que la base monetaria de EE.UU. se redujera. Esta asimetría peculiar se explica por la función de patrón oficial de reserva internacional del dólar. Esta función explica que los dólares adquiridos en el mercado de divisas por los bancos centrales del resto del mundo, eran guardados bajo la forma de activos financieros rentables - y no bajo una forma monetaria en un depósito a la vista en la Fed - para servir de reservas internacional inmediatamente liquidables en el mercado secundario de estos activos financieros en dólar. En la medida que crece la demanda internacional de dólares a fin de reserva, la Fed de EE.UU. puede emitir dólares en exceso - es decir crear deuda líquida - que no vuelven como depósitos líquidos en el banco central sino que sirven para comprar sobretodo deudas del Tesoro de EE.UU. Para usar una analogía pedagógica, la asimetría del dólar se representa como el caso de un agente de fama, cuyos cheques emitidos para pagar sus numerosas compras a otros agentes, no volverían a ser presentados en su banco para ser cobrados por sus acreedores sino que ellos consideran más conveniente usar estos cheques como moneda de reserva, ya que disponen de un mercado líquido asegurado. Eso implica que el deudor pueda pagar sus compras solamente emitiendo deudas nuevas. Entonces el estatuto de reserva internacional le otorga un "exorbitante privilegio" (General De Gaulle, 1964) que lo exonera de la disciplina de la restricción externa.

2. Sistema de Bretton Woods II (1973-1999)

El movimiento de regímenes de cambio fijo hacia regímenes flotantes o más flexibles no se ha traducido en una reducción de la acumulación de reserva de cambio de parte de los Bancos Centrales del resto del Mundo. Esta tendencia es independiente del régimen de cambio adoptado. En realidad, y al contrario de los modelos teóricos que anunciaban que la flotación iba a reducir la demanda de reservas internacionales, fue todo lo contrario. Las razones son complejas pero traducen el hecho de que la flotación también fue asimétrica debido a la incertidumbre sobre los tipos de cambio que generó el desarrollo de sustituciones masivas entre el dólar y algunos competidores parciales (como marco alemán, yen japonés, franco francés) pero insuficientes por falta de liquidez y tamaño suficientes dada la necesidad técnica de polarización sobre un solo patrón de transacción monetaria en beneficio del dólar. En esta situación, si bien es

cierto que el nexo de transmisión de la política monetaria de EE.UU. al resto del mundo se redujo por el lado de la oferta (segmentación de las ofertas monetarias dado la desaparición de las intervenciones obligatorias para mantener los tipos de cambio fijos), fue sustituido por otro nexo (mucho menos visible) por el lado de las inestabilidades en las "demandas de dinero" respectivas, debido a las sustituciones masivas y las especulaciones auto-cumplidas. Este nuevo nexo modifica el grado efectivo de liquidez: si el dólar se derrumba, la demanda interna de dinero en EE.UU. se reduce (aumentando el grado de liquidez del dólar) mientras las divisas contra las cuales se deprecia sufren un aumento de la demanda interna de dinero (contrayendo el grado de liquidez del marco) lo que es perverso y amplificador de la política monetaria de EE.UU., acentuando el "overshooting" de los tipos de cambio. Eso explica que la flotación no podía ser efectiva (solo EE.UU. la practicaba), los Bancos Centrales del resto del mundo tuvieron que incrementar sus intervenciones y sus reservas internacionales, y EE.UU. siguió generando "ondas monetarias de-estabilizadoras".

Así, la asimetría del dólar se mantuvo y con eso la inestabilidad mundial, llevando a la puesta en marcha de un directorio de las economías emisoras de las principales divisas internacionales, el G-7 con la tarea de introducir un mínimo de coordinación de las políticas nacionales para reducir las externalidades del dólar. Sin embargo, este progreso hacia un sistema colegiado fue demasiado tímido y parcial, si bien fue útil en los casos de crisis, la falta de solución al dilema de Triffin mantuvo las ondas monetarias creadas por la política macroeconómica de EE.UU.

3. Sistema de Bretton Woods III con los emergentes (1999-2010)

La creación del euro en 1999 permitió la emergencia de una segunda moneda internacional completa, cuya características técnicas son parecidas a las de EE.UU., sin embargo aun no existe un solo emisor de bonos soberanos para la zona euro, y sigue vigente la tendencia a la focalización sobre un solo patrón por razón operacional en los mercados cambiarios. A pesar del progreso nítido del papel del euro en los mercados financieros (llegando a ser la primera moneda para la emisión internacional de bonos y la segunda divisa de reserva) en el mercado monetario internacional día a día, el 90 % de las transacciones involucran al dólar como instrumento directo (los dealers con razón trabajan en un solo estándar operacional).

El dilema de Triffin (ver Recuadro 1) con la misma asimetría monetaria y el mismo privilegio macroeconómico detectados, se perpetúan entonces, con una demanda de reservas en dólar invertidos masivamente en bonos del Tesoro de EE.UU. Sin embargo, en los últimos diez años, este fue el caso esencialmente de las economías emergentes, que sacaron provecho de la política macroeconómica de EE.UU., acumulando reservas en proporción espectacular.

Dos razones principales lo explican: la inestabilidad creciente de la economía mundial que motiva las economías emergentes a tener reservas de precaución en exceso, y los esfuerzos por limitar las apreciaciones de sus tipos de cambio de parte de los exportadores de recursos no renovables y por parte de China. En el primer caso, las economías emergentes tratan de reforzar su credibilidad y de auto-protegerse de nuevos choques externos, sean reales (términos de intercambio) sean financieros (sudden-stop en las entradas de capitales), que les afectan proporcionalmente más que las economías avanzadas.

El resultado fue una ola mundial de exceso de creación monetaria en el mundo, cuyos efectos inflacionarios no aparecieron en el mercado de los bienes manufacturados –

42

exceptuando ciertos bienes intermediarios como el acero – por la respuesta espectacular de la oferta por parte de los emergentes (China en particular), sino, mediante un "credit-boom" sin precedentes históricos, que se tradujo en una serie correlacionada de burbujas en los mercados inmobiliarios y financieros del mundo.

La vigencia del dilema de Triffin está así comprobada, con una emisión de liquidez mundial inapropiada y costosa por el mundo entero.

Con la formación de la reciente burbuja global de los últimos años, se puede constatar que el principio de una ola monetaria mundial invadió al mundo entero, ni siquiera el € con su Banco Central Europeo blindado contra las ingerencias políticas, pudo impedirlo y sus resistencias se tradujeron en una sobrevaloración del euro frente al dólar. Este riesgo indica bien la falta de ancla nominal a nivel global: si la FED emite demasiado dólares, la baja del tipo de cambio del dólar en € se vuelve excesiva, lo que equivale a una restricción de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) respecto a sus objetivos de inflación interna (en término de bienes y servicios reales), obligando al BCE en seguir parcialmente al FED en su laxismo monetario, lo que refuerza los excedentes externos de los emergentes y su demanda de reservas de precaución, agravando así la ola monetaria mundial. Por lo tanto, se vuelve erróneo creer que un ancla nominal pudiera existir a través del "inflation targeting" del FED y del BCE, salvo si esta inflación pudiera ser medida de antemano incluyendo a los activos financieros y en un modelo reflejando perfectamente la economía mundial.

Los esquemas dominantes de política macroeconómica (tal como los representados en los corrientes modelos usados – los "Dynamic Stochastic General Equilibrium Models") son basados en el doble paradigma de economías simétricas (la ilusión que la economía mundial es solo la adición de n economías semejantes) combinadas con la vigencia de mercados eficientes, anticipaciones racionales y mercados financieros auto-estabilizados. Estos modelos usados por todos los formuladores de política, se mostraron incapaces de incorporar o explicar el "global credit-boom" y sus efectos-burbujas en los esquemas macroeconómicos. En particular, este doble paradigma dominante explica la creencia de los responsables de políticas macroeconómicas en que la estabilidad macroeconómica mundial resulta del "inflación targeting" exitoso por parte de todas las políticas monetarias nacionales al mismo tiempo.

El error mayor radica en la inadecuada incorporación de los efectos externos ("spillovers") del patrón-dólar que crea amplias ondas monetarias, como consecuencia del dilema de Triffin y de la inadecuada gestión de la creación de liquidez internacional en un SMI basado en una moneda nacional. En particular, la ausencia de anclaje del actual SMI lleva inevitablemente a conflictos de políticas nacionales creando costosas incertidumbres para las evoluciones futuras de los tipos de cambio entre las principales divisas, y en consecuencia, amenazas para el acceso a los mercados externos. El "non-sistema monetario" actual para regular la emisión de reservas internacionales y la liquidez mundial, constituye una amenaza para el bienestar del mundo.

3. ¿Hay posibilidad realista de que los países de la región ALC puedan contribuir a una reacción eficaz?

Frente al carácter sistémico y multilateral del problema, la solución solo puede ser sistémica y multilateral también, lo que requiere un salto en la cooperación tanto regional como interregional y multilateral. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de saber lo que los miembros de ALC podrían hacer es simple: solo podrán conseguir una voz en la medida que estén en condición de consensuar unas propuestas comunes.

La doble hipótesis adoptada en este trabajo es apostar a la capacidad de concebir una respuesta colegiada a nivel de la región de ALC y de llevarla a cabo usando el instrumento de la dinámica de Cumbres. Obviamente, esta apuesta se enfrenta a varios argumentos potenciales en contra, a los cuales se indican contra-argumentos obvios entre []:

- Primero se podría pensar que sería más realista que los países soberanos de ALC reaccionen por su cuenta, *[pero eso significaría que participar tanto en la Cumbre como en mecanismos regionales o subregionales no tendría sentido ninguno, e implicaría abandonar el compromiso integrador regional o subregional]*.
- Segundo, considerando que dado que ni siquiera la UE fue capaz de resistir con una moneda única, sería muy pretencioso que ALC, sin ninguna estructura institucional comparable, pudiera tener un impacto efectivo, *[pero eso implicaría precisamente olvidarse de los efectos de la crisis reciente, de los riesgos de su repetición, y sobretodo negar que la UE + ALC tendrían un peso estratégico mayor susceptible de arrastrar a otras regiones y re-balancear a los organismos multilaterales]*.
- Tercero, en forma genérica, los pesimistas podrían siempre pensar que es utópico dedicar tiempo a este tema en el cual ALC no tiene à-priori ventaja comparativa y que sería mejor dedicar este tiempo, primero en integrarse mejor obligando a sus miembros a adoptar las mismas políticas, *[pero eso sería olvidarse de la dinámica efectiva del trabajo colegiado regional y birregional y de las ventajas automáticas que recaen sobre las autoridades nacionales que participan en la cooperación regional y birregional para sus propios objetivos y políticas nacionales, incluso en el caso de no conseguir los cambios sistémicos globales deseados]*.

Otra vez, puede parecer ingenuo enunciar estos principios de respuesta a las objeciones tradicionales. Sin embargo, no lo es tanto como parece si se parte del análisis lúcido de los errores cometidos en la región. Sobretodo, es mucho menos simplista e ilusorio que exigir previamente que todos piensen lo mismo o que todos adopten las mismas políticas o ideologías.

Según el análisis²⁴ anterior, un primer error que se ha cometido y sigue cometiéndose en la región, consiste en no crear las condiciones de un diálogo efectivo permanente en materia monetaria y financiera, al no trabajar los expertos nacionales juntos de manera sistemática, sino a través de irregulares mandatos estrechos que sufren de los altibajos de la coyuntura política o de otras agendas. Un segundo error (que se combina al primero), es de actuar en forma aislada (país por país) frente a los acreedores (ya sean las IFIs como FMI, WB, IADB o meramente los mercados financieros globalizados) y no valorar la dimensión regional como instrumento de emancipación. Esta actitud

²⁴ Ver Christian Ghymers, contribución al X Encuentro de economistas sobre Globalización de La Habana, marzo 2008 así como ONU, libro N° 82, 2005.

44

individualista parece racional en un contexto de soberanía nacional frente a una falta de integración efectiva (dilema del prisionero²⁵), sin embargo a raíz de la crisis, la región no puede quedarse esperando una integración acabada para recuperar márgenes de maniobra frente a los mercados financieros globalizados. Todo lo contrario, es posible y necesario crear ya un bien público regional mediante una cooperación regional soberana que permita mejorar la credibilidad y el "rating" de cada país al convenir en un método de monitoreo objetivo y serio según los mejores estándares técnicos. Mejorar la transparencia permite crear un valioso bien público regional que es un valor agregado que ningún país puede crear solo a raíz de las "externalidades" es decir, si sus vecinos están mal, el país será afectado también mientras si existe un mecanismo regional propio y serio, se genera un incentivo concreto para asegurar un mínimo de convergencia que permita mejorar todos los niveles de credibilidad.

Sobre esta base metodológica, una propuesta secuencial pudiera ser presentada como un plan de acción regional, que de aprobarlo los Estados Miembros el SELA podría adecuarse para dirigirlo a los Jefes de Estados y de Gobiernos con el fin de maximizar las probabilidades de interesar a la UE en el proceso de preparación de las Cumbres.

4. Una reacción regional previa a nivel ALC para reforzar la convergencia macroeconómica de las economías y ganar credibilidad frente a la UE y a los mercados globalizados

Así, la propuesta que se desarrollo para ser desarrollada por el SELA - en su calidad de organismo de consulta y concertación regional²⁶ - descansa en las recetas pragmáticas disponibles (sin costos significativos) que se inspiran en parte del método REDIMA (aprobado en su tiempo por los ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales de América Latina) y que ya se presentó en reunión regional anterior sobre las relaciones ALC-UE del SELA, y cuya eficacia fue demostrada por la CEPAL. A este experimento conocido se le agrega una propuesta de cooperación monetaria y financiera por etapas secuenciales que las correspondientes autoridades nacionales de cada Estado Miembro del SELA pudieran concertar, dejando claro que sus implementaciones podrían ser progresivas o rápidas según la determinación política:

- Primero, poner en marcha en forma continua, un mero monitoreo colegiado (a nivel regional) de los tipos de cambio de las monedas nacionales,
- Segundo, construir posiciones consensuadas de la región sobre los ajustes ideales para preservar los intereses comunes y de reputación, al crear las bases progresivas de un bien público regional propio, es decir producir un valor agregado colectivo en términos de credibilidad (o un "*win-win game*").
- tercero (pero que pudiera lanzarse en forma simultánea con la etapa anterior al crear el consenso suficiente) estructurar el bien público regional bajo la forma de un verdadero "Sistema Monetario Regional" (SMR) al institucionalizar el papel del monitoreo macroeconómico para acelerar el "*win-win game*" al influir sobre los mercados de divisas de la región, las políticas nacionales y los mercados financieros. En particular, este sistema regional podría – bajo la condición obvia de ser coherente y manejado por técnicos serios bajo mandato explícito otorgado por las autoridades políticas nacionales y regionales para proteger a los intereses comunes – compensar la falta de credibilidad debida al menor grado

²⁵ Ver C. Ghymers, Redima, op. cit.

²⁶ Según su Convenio Constitutivo de Panamá, uno de los dos propósitos fundamentales del SELA es "*promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países*".

de experiencia y de desarrollo institucional de muchos países de la región. Este SMR se volvería así el intermediario privilegiado de los acreedores y de las IFIs (FMI, BM, BID) beneficiando a todos, incluso a estos mismos acreedores, dado que sería mucho más legítimo, creíble y eficaz que el staff de las IFIs de Washington. Esta etapa permitirá demostrar el interés de este intermediario, llegando así a la etapa siguiente:

- Cuarto, decidir que el SMR será a futuro el canal obligatorio del FMI, hablando con una sola voz en nombre de la región entera, y negociando la posibilidad que las acciones y recursos del FMI hacia países de la región pasen primero por el SMR, transformando así el FMI en una cúpula central ("federalización del FMI"), el movimiento podría ser imitado por otras regiones, como Asia y África, mientras en Europa, la UEM ya posee este tipo de papel con los 16 miembros de la zona euro.

En realidad, se trata de adecuar ciertos elementos del método europeo a la realidad latinoamericana y caribeña, usando los principios universales para llegar a la convergencia económica y a la integración monetaria y financiera a nivel regional.

Por este razón, los intereses de la UE y ALC son directamente convergentes y tangibles, fomentando la asociación estratégica a la cual pretende llegar la diplomacia de Cumbres birregionales. Concretamente, se trata de construir primero este SMR de ALC para usarlo después en el diálogo birregional de las Cumbres, para buscar posiciones comunes con vistas a la reforma de las IFIs y del SMI en los foros multilaterales.

5. Modalidades operacionales para construir el Sistema Monetario Regional ALC

La estrategia que se propone consiste en echar a andar un diálogo macroeconómico regional a nivel de ALC, apoyándose sobre los mecanismos ya existentes a nivel sub-regional. Para eso conviene, **primero**, separar el nivel técnico (los macroeconomistas) del nivel político (las Cancillerías, los Ministros de Finanzas y los Jefes de gobiernos) al disponer dos mecanismos distintos de cooperación:

- el primero es un diálogo informal que pone los expertos nacionales en red cerrada (confidencial) de diálogo técnico previo; la red es movida y organizada por una pequeña Secretaría Permanente compuesta de economistas independientes de alto nivel contratados por concurso; la red de expertos nacionales junto a su Secretaría Permanente conforman el "Comité de Monitoreo Macro" (CMM), y articula los grupos equivalentes cuando existen al nivel sub-regional, tal como el Grupo de Monitoreo Macro (GMM) en el MERCOSUR, el Grupo Técnico Permanente de la CAN (GTP), etc. El propósito es preparar el terreno decisorial y lanzar una dinámica cooperativa a puertas cerradas y no vinculante (es decir sin subordinar a este nivel a ninguna autoridad nacional), al buscar las convergencias de análisis e intereses y al discutir posibles propuestas concretas de intereses comunes,
- el segundo consiste en usar los mecanismos ya existentes de consultas, encuentros y decisiones regionales que involucran formalmente las autoridades nacionales (Consejo de Ministros de Hacienda y Comité de los Presidentes de Bancos Central), pero explotando los resultados técnicos del diálogo informal (CMM) como base de discusión.

Segundo, la cooperación macroeconómica que se podrá así establecer al monitorear conjuntamente la evolución de los tipos de cambio, llevará rápidamente e inevitablemente a tomar mejor conciencia a todos niveles de las interdependencias y efectos mutuos de las decisiones soberanas de políticas nacionales. Eso abrirá una

46

oportunidad a acciones comunes cuando estas producen efectos positivos a todos y mejoran los márgenes de maniobra de la región, llevando rápidamente a contemplar una tercera etapa de cooperación:

Tercero, sobre la base de la dinámica colegiada, empezar la construcción progresiva pero determinada de un verdadero "Sistema Monetario Regional" (SMR) formal, estructurando el Comité de Monitoreo Macro (CMM) como ente de propuestas, sobre las cuales toma posición y decide una Alta Autoridad Macroeconómica (AMM), conformada por la reunión del Consejo de Ministros de Hacienda y del Comité de Presidentes de Bancos Centrales de ALC. La idea importante que trae esta Alta Autoridad es de agrupar (o reunir en una forma colegiada cuya modalidades decisionales quedan por definirse) a las autoridades ya existentes, sean a nivel sub-regional, sean en el contexto de distintos mecanismos alternativos de cooperación monetaria y financiera en la región. No se trata de sustituir a los mecanismos existentes sino abrir nuevas oportunidades de fortalecerlos y ampliarlos mediante un canal estructurado para sacar provecho de sus méritos propios y de sus experiencias.

De hecho, la idea de la construcción progresiva de un sistema monetario regional corresponde a la tendencia convergente entre todos los países que a raíz de la crisis mundial y de las raíces de la misma, coinciden en la necesidad de dirigir los esfuerzos hacia el espacio regional, al tiempo que se realizan esfuerzos para conseguir una reforma global en paralelo. Se trata de reducir en lo posible la vulnerabilidad de la región ante los defectos del orden internacional actual, y generar un mayor grado de autonomía. Al mismo tiempo, se recuerda aquí los argumentos expuestos en trabajos anteriores que abogan a favor de un relanzamiento de la integración regional mediante el eje macro-monetario, basado sobre el círculo virtuoso que eso daría a través de los efectos de avance mutuo y complementario entre los nexos monetarios, financieros y reales (comercio, social y ciudadano).

Por lo tanto, es imprescindible estructurar las bases ya existentes para sacar provecho del acervo de experiencias y de instituciones ya acumuladas en materia de cooperación monetaria y financiera regional. Eso implica abrir la posibilidad de lograr ya sea simplificaciones o incluso unificaciones eventuales, a fin de tener un efecto mayor y que la región se beneficie de economías de escala cuando sea el caso. A ello contribuirá decisivamente, los acuerdos que se adopten en el marco de la Alta Autoridad Macroeconómica.

En cuanto a los componentes esenciales que deben ser incorporados en la construcción de dicho Sistema Monetario Regional (SMR), los trabajos recientes de la Secretaría Permanente del SELA identifican tres elementos básicos²⁷:

a) **Un Banco de Desarrollo Regional (el BDR)**

Este banco de desarrollo puede tomar varias formas y queda por consensuarse. Sin embargo, proponemos a la reflexión la idea simple de empezar por asociar los bancos subregionales ya creados y extenderlo, tal como una federación política, a los países que no son miembros según modalidades nuevas por consensuar con ellos. Eso no

²⁷ Véase al respecto SELA (2009). Experiencias de Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional (SP/di No. 10 – 09). Este documento servirá de base a las discusiones que tendrán lugar en la Reunión Regional "Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación Monetaria y Financiera en América latina y el Caribe", en la sede del SELA, en Caracas, el 8 y 9 de abril de 2010.

implica ni imponer lo existente a nuevos miembros ni tampoco competir con ellos, sino abrirlos a una cooperación en campos definidos de común acuerdo.

Este BDR federal se caracteriza entre posibles modalidades por:

- mecanismo de decisión colegiada a nivel de la Alta Autoridad Macro (AAM) del SMR de ALC, sobre propuesta del Comité de Monitoreo Macro (CMM)
- un capital suscrito por los países y con garantías estatales
- emite deudas AAA y las presta a los miembros bajo condicionalidad estricta de qué los países miembros participan activamente al monitoreo macro regional del SMR (con el CMM y la AAM)
- organiza canjes de bonos de las nacionales por deudas hacia el BIR creando así 2 categorías de deudas nacionales: (i) la deuda premiada que recibe la garantía federal del BIR cuando la economía nacional respeta los criterios macroeconómicos fijados por la AAM bajo propuesta del CMM técnico; esta deuda tiene prioridad sobre la deuda no-premiada, gozando así de un mejor rating; es decir ofreciendo un "spread" menor (un tipo de interés más bajo) que los bonos soberanos corrientes, lo que constituye un potente incentivo individual a cada participante que cumple con la disciplina colegiada regional; el resto de la deuda externa nacional cuyo rating es menor (el "spread" más alto) y sirve para dar una medición por los mercados de la credibilidad de las políticas practicadas por esta economía.

b) Un Fondo Regional de Contingencia (el FRC)

Este fondo constituido primero mediante aportes de reservas de los países ALC, cumpliría una función de apoyo y defensa mutua de sus miembros frente a situaciones de crisis transitoria de liquidez o de efectos coyunturales temporarios (términos de intercambio específicos) predefinidos. La idea es dar mayor estabilidad en el espacio regional de integración y disminuir la dependencia de fuentes externas y multilaterales cuando las circunstancias y los intereses nacionales o regionales lo aconsejan. Obviamente este mecanismo permitiría mayor autonomía en la definición de los criterios y condiciones del uso de estos fondos comunes regionales.

c) Un Espacio Monetario Regional formal dotado de un verdadero Fondo Monetario Regional (el FMR)

A partir de la práctica del FRC, se plantearía la conexión entre este manejo regional de recursos comunes con los esquemas existentes de compensación monetaria y de pagos en monedas nacionales, con el fin de llegar a un verdadero fondo monetario regional. Este FMR sería el objetivo del espacio monetario regional.

En la construcción de este FMR, resulta de fundamental importancia aprovechar las experiencias previas que se han venido desarrollando en tal sentido, tanto en el espacio europeo como en otros ámbitos y regiones. De la misma manera, los distintos mecanismos de cooperación monetaria que en distintos niveles se han venido impulsando en la región se constituyen en un referente indispensable al diseñar y formular los componentes esenciales que deben ser incorporados en la construcción de dicho espacio. Entre estos mecanismos, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, la Unión Monetaria del Caribe Oriental, y el Sistema de Pagos en Monedas Locales entre Argentina y Brasil, así como el Sistema Unitario de Compensación Regional una vez que se ponga formalmente en operación, muestran un amplio panorama de los aportes que se pueden generar desde una distinta perspectiva y con niveles diferenciados de complejidad.

48

De esta experiencia, resulta que es necesario empezar con la creación de una Cámara Regional de Compensación en monedas locales, ahorrando el uso de divisas externas, y complementada por la creación de una Unidad de Cuenta Común basada en una canasta pero con mecanismos para garantizar su valor externo. Una posible vía ventajosa consiste en emitir "Derechos Regionales de Giro" (DRG) en unidad monetaria común, verdadera creación monetaria regional que permite mutualizar los riesgos de crisis de pagos, hacer préstamos de corto plazo con condicionalidad, y gozar de un señoraje regional a repartir entre los miembros.

El FIR cumple el mismo papel técnico que el FMI. Dispone de un equipo técnico de la Secretaría Permanente, somete sus análisis al CMM y las decisiones son tomadas por la Alta Autoridad Macro del SMR para ALC sobre propuestas sometidas por el CMM.

Cuando la AAM lo decida, o a iniciativa soberana de un país miembro, es este FIR que ayuda las autoridades del país en necesidad de ajuste, para negociar con el staff del FMI y su Board las cartas de intenciones y la condicionalidad. En el transcurso del tiempo, la seriedad y eficacia del SMR demostrará al FMI que le conviene más descentralizar a favor del SMR sus préstamos condicionales según modalidades por definir en el camino. En este camino también, se podrá modificar las "constituencias" en el Board²⁸, y negociar una representación colegiada de los países ALC a través de representantes de su SMR.

6. Abrir en la Cumbre de Madrid un diálogo sectorial macro-financiero permanente con la UE sobre la reforma del SMI y del FMI

Por las razones expuestas antes, la Cumbre de Madrid abre una oportunidad histórica de cooperación reforzada para que ALC pueda ser entendida no sólo en Madrid sino en las instituciones multilaterales y enfrentar en mejor posición los debates sobre la reforma del SMI y del FMI.

En particular, cabe abogar para que la Presidencia de la próxima Cumbre haga uso de la posibilidad de agregar diálogos sectoriales para introducir un tema estratégico y de interés común: la reforma del sistema monetario y financiero mundial. Las etapas de esta iniciativa serían las siguientes: La Presidencia de ALC toma la iniciativa - a petición de los Jefes de Estado y de Gobiernos de ALC - de solicitar a los organismos económicos regionales (SELA, CEPAL, y expertos de los organismos subregionales) la creación de un taller permanente de ALC (con grupos de trabajo compuesto de expertos de todos los países ALC) sobre las reformas sistémicas. Este taller técnico examinará la propuesta del SELA de organizar un Sistema Monetario Regional tal como su Secretaría Permanente lo prevé para los días 8 y 9 de abril 2010 complementada por las posibles sugerencias de los países, así como las ideas presentadas en las secciones arriba. Este taller técnico formulará proposiciones a los responsables políticos para que coordinen sus posiciones y preparen propuestas regionales que una vez consensuadas serían presentadas en el diálogo sectorial birregional con la UE.

El mandato entregado a la Presidencia del grupo de ALC en la Cumbre estipularía tomar todas las disposiciones para preparar la apertura de un diálogo sectorial macroeconómico ALC-UE y el taller permanente de ALC tomaría ya todos los contactos técnicos en este sentido para atraer el interés de los expertos a cargo en la UE (Comisión Europea, Banco Central Europeo, Comité Económico y Financiero y los Estados

²⁸ Generalmente los países ALC pertenecen a "constituencias" geográficas con países de otras regiones, Dado que un cambio profundo deberá hacerse tanto para reflejar el peso creciente de las economías emergentes como para unificar la representación de la zona-euro, la región ALC deberá estar lista con su propia fórmula de representación regional.

Miembros). A nivel informal, el taller con sus pares europeos buscarían los posibles campos en que posiciones comunes ALC-UE podrían ya construirse.

A raíz del impacto de la crisis y de los compromisos ya tomados por los responsables políticos a varios niveles en Europa, existe un consenso sobre la necesidad de este tipo de diálogo sistémico. A partir de este tema estratégico, se podría llegar más fácilmente a una propuesta de diálogo macroeconómico birregional con implicancia directa para la calidad de la cooperación ALC-UE. En esta perspectiva se podría considerar la posibilidad de orientar una parte de la cooperación europea en lo relativo al fortalecimiento de la arquitectura financiera regional en América Latina y el Caribe.

La idea de una nueva cooperación birregional en el campo macro-financiero podría despertar muchos intereses en ambos lados. Para ALC, como se ha explicado antes, sería una gran oportunidad para ganar credibilidad no sólo frente a los socios europeos, sino en los mercados financieros y frente a los acreedores institucionales. Para la UE, sería un progreso grande en términos de coherencia en sus estrategias externas al crear un canal de acceso estructurado y transparente a los responsables macroeconómicos. Para ambas partes, en vez de tener que dispersarse en las relaciones bilaterales, este tipo de diálogo sectorial genera importantes sinergias merced a la doble dimensión colegiada creada por el carácter birregional:

- Primero, por el hecho de llevar el intercambio a nivel birregional, se requiere una coordinación previa a nivel regional (y también subregional en ALC) tal como se ha indicado en las secciones anteriores. En ALC eso constituye un salto institucional y de práctica efectiva muy significativo, que permitiría realizar detallado el plan de acción detallado más arriba ; la concretización – incluso parcial - tendría efectos rápidos e importantes sobre la calidad y la credibilidad de las políticas nacionales en la región. El experimento REDIMA de la CEPAL demostró ya la utilidad de una cooperación por un diálogo entre pares, pero todavía hace falta una aplicación generalizada y permanente, la Cumbre lo ofrece casi sin costos ni cambios institucionales. En la UE, como ya existen dispositivos de coordinación, el progreso es aparentemente menor, sin embargo es real al permitir ampliar su propia coordinación hacia fuera donde todavía la UE no ha sido capaz de hablar con una sola voz.
- Segundo, la perspectiva de poder llegar a posiciones comunes sobre el tema del SMI y de la reforma de la arquitectura financiera mundial, daría a ambas regiones un incentivo para cooperar más, a fin de llegar a tener peso atractivo sin comparación con el estatus-quo actual; otras regiones podrían entrar en el juego también, modificando el equilibrio mundial en las instancias multilaterales.
- Tercero, al poner los pares de cada región en diálogo efectivo con retos tangibles para sus políticas corrientes, ambas partes ganan el valor agregado al reducir las incertidumbres sobre las políticas nacionales y las actuaciones unilaterales, de identificar más fácilmente los intereses comunes, de pesar más frente a terceros y a las IFIs, de ganar un espacio de respaldo de las ciudadanías respectivas al demostrar que la asociación estratégica tiene sentido y efectos tangibles. La dimensión birregional a su vez estimularía el dialogo intrarregional que se vuelve un imperativo crucial, y mejora así la calidad de la coordinación previa, creando también una emulación potente que acerca de manera sistemático a los decisores macroeconómicos, tal como las experiencias disponibles en Europa y otras regiones lo comprueban.

50

Como se puede vislumbrar, con este tipo de diálogo sectorial, no se trata sólo de organizarse para participar en reformas institucionales (SMI, FMI, etc.) sino también de conseguir ventajas tangibles y rápidas en el ámbito macro-financiero. Una de las perspectivas atractivas que abriría este tipo de trabajo colegiado a dos dimensiones simultáneas (intra e interregional), es de recuperar márgenes de libertad frente los mercados de capitales. La posibilidad de lograr un consenso simultáneo regional y birregional en aspectos sensibles para los flujos de capitales y los tipos de cambio, abre oportunidad de acciones comunes positivas para ambas regiones y con impactos visibles para los ciudadanos. Sobre todo, este tipo de diálogo sectorial canalizado hacia acciones comunes constituye un poderoso incentivo para que los países de ALC fortalezcan sus instituciones y sus gobernanzas, mientras que los países de la UE mejorarían la coherencia de sus propias políticas, en particular hacia ALC.

En esta línea, se abren muchas potencialidades. En particular, se podría también vislumbrar – una vez logrado un diálogo macro efectivo y la confianza mutua entre los pares a cargo – un monitoreo común de la evolución macroeconómica de ambas regiones a partir del cual un ejercicio de convergencia propia a cada región sería comentado mutuamente. De estos intercambios técnicos, podrían nacer oportunidades de apoyos y respaldo a nivel birregional de las políticas nacionales de los países que lo solicitarían. En caso de países en dificultad o crisis agudas, el grupo birregional de monitoreo macro se volvería así un árbitro creíble para emitir – en caso de consenso - comunicados informativos para los mercados financieros, los otros acreedores y los actores económicos. Tales comunicados tienen la capacidad de generar un valor agregado enorme en términos de credibilidad porque llamarían la atención de los mercados. Eso constituye una ayuda considerable a las políticas sanas de países en vía de ajuste. La eficacia de estas acciones comunes llevaría a armar mecanismos regionales de ayuda financiera condicionada al aval del grupo de monitoreo de ALC primero, y en la medida que la UE o sus países pondrían fondos, estarían sometido al aval crítico del grupo de monitoreo birregional. Obviamente, el trabajo de tales grupos de monitoreo tendrían un impacto directo sobre los análisis de las IFIs, y convenios con el FMI; y podrían de esta forma ser considerados en el sentido explicado anteriormente, para transformar el FMI en un ente que federalizaría sistemas monetarios regionales.

V. CONCLUSIONES

En más de una década de diplomacia de cumbres ALC - UE se han obtenido avances considerables en la elaboración de una agenda birregional. Sin embargo, la región está todavía lejos de haber optimizado los logros que puede alcanzar en su relación con la UE. Diversos obstáculos objetivos –por ejemplo los conflictos no resueltos a nivel de las negociaciones comerciales internacionales o los intereses nacionales específicos que bloquean el avance de la agenda internacional en materia de medio ambiente- dificultan el desarrollo de las relaciones birregionales. Además, la ausencia de una eficiente estrategia regional por parte de ALC para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan no favorece la profundización de las relaciones entre las dos regiones.

La próxima Cumbre de Madrid puede y debe constituir un avance en la perspectiva de la asociación estratégica ALC - UE. La posibilidad de concretar alguno de los acuerdos de asociación en proceso de negociación, la creación de la Fundación EUROLAC y el lanzamiento de una facilidad orientada a movilizar recursos de instituciones financieras para promover proyectos en infraestructuras, eficacia energética o desarrollo de sistemas de energía renovables, podrían contribuir a reforzar los lazos entre las dos regiones.

Sin embargo, lo más importante es priorizar algunas líneas de acción que, impulsadas por la región, contribuyan a hacer emerger posiciones comunes de ALC y refuercen las relaciones con la UE en algunos temas clave de la agenda bilateral y global. Así, en este documento se insiste en la importancia, desde el punto de vista latinoamericano y caribeño, de implementar una estrategia de preparación del seguimiento de la Cumbre de Madrid con vista a influir de inmediato (es decir a partir de la Cumbre misma) en la preparación de la Cumbre siguiente, de aprovechar las conmemoraciones de los Bicentenarios de las independencias para acercar los pueblos de ambas regiones, de promover el diálogo birregional sobre medio ambiente y, sobre todo, de abrir un diálogo sectorial macro-financiero con la UE con el doble propósito de preparar las bases de un sistema monetario regional para ALC y de avanzar hacia la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Este último punto se ha vuelto, con la crisis mundial, el más crucial para el futuro de la región y el bienestar de sus ciudadanos. Aunque se trata solamente de iniciar un proceso que apunta a un horizonte temporal mucho más allá de la próxima Cumbre, proponer en Madrid la apertura de este tipo de diálogo birregional para el futuro, ofrece una magnífica oportunidad de acercamiento estratégico con la UE en un terreno donde los intereses son directamente convergentes. El tema de la reforma del sistema monetario internacional sería un catalizador oportuno y potente de la cooperación estratégica tanto entre los países de la región como de la diplomacia de Cumbre birregional porque este tema constituye obviamente un interés estratégico común. A la vez, el proceso de diálogo birregional en un ámbito técnico tan sensible, constituye una palanca para el relanzamiento de la integración regional a partir de la coordinación en temas macro-monetarios que condiciona indirectamente el progreso de la integración real en términos comerciales, sociales y de participación ciudadana.

Sobre la base de la dinámica colegiada que provoca la preparación de la Cumbre, se trata de empezar la construcción progresiva pero determinada de un verdadero "**Sistema Monetario Regional**" (SMR) formal, empezando con la creación de una "**Alta Autoridad Macroeconómica**" (AMM) para ALC, conformada por la reunión del Consejo de Ministros de Hacienda y del Comité de Presidentes de Bancos Centrales de ALC. La función de esta Alta Autoridad es agrupar a las autoridades ya existentes, sean a nivel sub-regional o en el contexto de distintos mecanismos alternativos de cooperación monetaria y financiera en la región. No se trata de sustituir los mecanismos existentes, sino abrir nuevas oportunidades para fortalecerlos y ampliarlos mediante un canal estructurado que se beneficie de sus méritos propios y de sus experiencias. Así, bajo la estimulación del diálogo birregional con la UE, ALC podría re-estructurar las bases ya existentes para sacar provecho del acervo de experiencias y de instituciones acumuladas en materia de cooperación monetaria y financiera regional.

La meta consiste en lograr una **Cámara de Compensación Regional** en monedas nacionales ahorrando el uso de divisas externas, y complementada por la creación de una **Unidad de Cuenta Común** basada en una canasta pero con mecanismos que garanticen su valor externo. Esta Cámara se transformaría en un verdadero **Fondo Monetario Regional** al pasar a emitir "**Derechos Regionales de Giro**" (DRG), una unidad monetaria común. Así ALC lograría recuperar una autonomía monetaria, que permitiría «regionalizar» los riesgos de crisis de pagos, hacer préstamos de corto plazo con condicionalidad propia, y gozar de un señoreaje regional a repartir entre sus miembros. La voz de ALC en la reconstrucción del Sistema Monetario Internacional, reforzada por el peso de su socio de la UE, sería parte de una solución multilateral que pudiera implicar la **descentralización del FMI** en una federación de fondos monetarios regionales.

BIBLIOGRAFÍA

Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (Ed). "*América Latina y la Diplomacia de Cumbres*", Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009.

CELARE, "10 años de asociación estratégica ALC-UE", EUR-LAT, *Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa*, n° 80 – Year 16 Vol. 3, Santiago de Chile, octubre de 2009.

CEPAL, "*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*", Santiago de Chile, mayo de 2008.

CEPAL, "*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2008*", Santiago de Chile, mayo de 2009.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36091/LCG2406ef.pdf>

Christian Freres et José Antonio Sanahuja (Coord), "*América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*", Icaria, ICEI, Madrid, 2006.

Christian Ghymers, Carlos Quenan, Antonio Romero (Ed), "*Relaciones América Latina y el Caribe - Unión Europea: Análisis y perspectivas*", Caracas, Ediciones del SELA, Mayo de 2008.

Christian Ghymers, Contribución al X Encuentro de economistas sobre Globalización de La Habana, marzo 2008 así como ONU, libro N° 82, 2005.

Christian Ghymers, Redima, ONU libro N° 82, 2005.

Christian Ghymers y Carlos Quenan, "*Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América latina y el Caribe*", SELA, (SP/RR-REUE-ALC/Di N° 1- 06), Caracas, Marzo 2006.

Declaración de Viena del 12 de mayo 2006.

Félix Peña, "*Valor del regionalismo en una nueva arquitectura global: reflexiones en torno a las relaciones entre países sudamericanos y la UE*", Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, Buenos Aires, octubre 2009. (<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-10-regionalismo-nuestra-estructura-global>)

Francisco Rojas Aravena, "*Enfrentar la crisis global de manera conjunta. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*", OIRLA- Observatorio de Integración regional Latinoamericana, Flacso, Quito, 2009. (<http://www.flacso.org/publicaciones/publicaciones-2009/publicacion-2009/enfrentar-la-crisis-global-de-manera-conjunta-el-desafio-america-latina-y-el-caribe-y-la-union-europea/>)

Georges Couffignal, "*Les relations Union-Européenne – Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne?*", en *Amérique latine 2010, une Amérique toujours plus plurielle* (sous la direction de G. Couffignal), IHEAL/La Documentation Française, Paris, 2010.

Informe final de la *Reunión Regional de evaluación de los resultados de la V Cumbre ALC-UE, Caracas, Venezuela, 26 de febrero de 2009, SP/RR-ERV CALC-UE/IF-09, p. 13 y 14.*

Joaquín Roy y Roberto Domínguez (Ed.), "*After Vienna: Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*", Florida, Estados Unidos 2007.

Joseph Nye en *Bound to Lead: "The Changing Nature of American Power"*, New York, Basic Books, 1990.

Juan José Martín Arribas, "*Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿Cooperación al desarrollo y/o asociación estratégica?*", Universidad de Burgos, 2008.

Manuel Alcántara, María Salvadora Ortiz (Eds.), "*Relaciones entre América Latina y Europa: balance y perspectiva*"s, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, noviembre de 2008.

Organización de Naciones Unidas, 63 Período de Sesiones de la Asamblea General, apartado 48,
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E

Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Ríos, "*O regionalismo pos-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*", Serie Comercio Internacional N° 82, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2007.

SELA, Experiencias de Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional (SP/di No. 10 - 09)

SELA, Evaluación de los resultados de la V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea: Perspectivas y oportunidades en el contexto de la crisis internacional, *Reunión Regional de evaluación de los resultados de la V Cumbre ALC-UE Caracas, Venezuela, 26 de febrero de 2009, Caracas, SP/RR-ERV CALC-UE/DT N° 2-09.*

SIECA, Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea, Centroamérica, febrero de 2008.
<http://www.sieca.org.gt/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002662/17990000002662.swf>

Zaki Lâïdi, "*La norme sans la force - L'énigme de la puissance Européenne*", Presse de la Fondation de la Science Politique, Paris, 2005.