



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 entre América Latina y el Caribe y los países de la Unión Europea en tiempos de crisis: resultados y perspectivas de la I Cumbre CELAC-UE

## Relaciones Extrarregionales

*Secretaría Permanente  
Caracas, Venezuela  
Octubre de 2013  
SP/Di N° 18-13*

Copyright © SELA, octubre de 2013. 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](mailto: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*

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
1. La crisis de la zona euro: orígenes, tratamiento y consecuencias	7
2. Breve análisis de los factores específicos que llevaron a la crisis de la Zona Euro	7
3. Las fallas institucionales y de gobernanza que llevaron a esta crisis europea: breve síntesis	10
4. Síntesis de las medidas tomadas para enfrentar la crisis en la UE	12
5. Perspectivas macroeconómicas de la UE	18
<b>II. LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DE COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA / AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>18</b>
1. Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED): un mercado Dinamismo	18
2. Las relaciones comerciales birregionales afectadas por la crisis	21
3. Los flujos de remesas y la cooperación UE/ALC: atonía y perspectivas desfavorables	26
4. Síntesis y conclusiones sobre las relaciones económicas y de cooperación birregionales	31
<b>III. LAS DECISIONES ADOPTADAS EN LA I CUMBRE CELAC-UE: CONSOLIDACIÓN Y RENOVACIÓN LIMITADA DE LA AGENDA BIRREGIONAL</b>	<b>32</b>
1. Consolidación de los avances alcanzados en las cumbres anteriores...	32
2. Renovación de la agenda CELAC-UE	35
3. Pero, en definitiva, resultados modestos	37
<b>IV. RECOMENDACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA PREPARACIÓN DE LA CUMBRE DE BRUSELAS</b>	<b>38</b>
1. Crear redes entre las administraciones y expertos nacionales y subregionales estructuradas en dos pisos: el nivel trans-CELAC y el nivel birregional CELAC-UE	39
2. Abrir un diálogo macroeconómico birregional para consensuar posiciones sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional	40
3. Promover el desarrollo de cadenas globales de valor a nivel regional y con la UE	41
4. Promover la creación del capítulo Educación Superior de las Líneas de Acción birregional	45
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>47</b>



## P R E S E N T A C I Ó N

*Este documento, preparado por la Secretaría Permanente del SELA en consonancia con la Actividad III.1.3 del Programa de Trabajo del organismo para el año 2013, aprobado en la XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, analiza la situación actual y perspectivas de las relaciones económicas y de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, a la luz de la crisis por la que atraviesan los países de la zona euro y de los acuerdos de cooperación alcanzados en la I Cumbre Birregional CELAC-UE celebrada en Santiago, Chile, en enero de 2013.*

*El estudio se compone de 4 apartados, además del Resumen Ejecutivo, en lo mismo se da cuenta de: i) se da cuenta de la introducción en la cual se expone un sustantivo recuento de la crisis de la zona euro, el análisis de las medidas adoptadas para enfrentarla y sus efectos sobre Europa; ii) el segundo capítulo reseña los flujos económicos birregionales; iii) examina las decisiones adoptadas en la I Cumbre Birregional celebrada en 2013 en Chile; iv) recoge las conclusiones y recomendaciones a la luz de la II Cumbre Birregional, CELAC-UE que tendrá lugar en Bruselas en 2015;*

*Es importante destacar que, en virtud del interés de los Estados Miembros de SELA por analizar y dar seguimiento a las relaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, la Secretaría Permanente, ha realizado los siguientes estudios: i) Evolución de la cooperación de carácter social de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (Di N° 7-07); ii) Relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea, una compilación electrónica de mayo de 2008; iii) Evaluación de los resultados de la V Cumbre Birregional América Latina y el Caribe – Unión Europea, perspectivas y oportunidades en el contexto de la crisis internacional (SP/RR-ERVCALC-UE/DT N°2-09/Rev.1); iv) Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid (SP/RR-ERVCALC-UE/DT N°2-1) v) Las relaciones de América Latina y el Caribe – Unión Europea: resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa (SP/RR:VICBM-DRPEPREALC-UE/DT N° 2-11); vi) La crisis en la Zona Euro, su impacto en el proceso de integración europeo y en las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.*

*Líneas de acción desde la perspectiva latinoamericana y caribeña (SP/Di N°20-12). De manera que, este estudio constituye un aporte más de la Secretaría Permanente para dar cumplimiento a los mandatos emanados del Consejo Latinoamericano, en el contexto específico de las Relaciones Extrarregionales.*

*La Secretaría Permanente del SELA agradece al Doctor Christian Ghymers y Carlos Quenan el esfuerzo realizado, en su calidad de consultor, para la elaboración de este estudio.*

## RESUMEN EJECUTIVO

Desde el primer encuentro birregional de Río de Janeiro en 1999 hasta la última cita del más alto nivel realizada en Santiago de Chile en enero de 2013, la diplomacia de Cumbres entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (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. Así, las cumbres han ido plasmando una agenda birregional que, de modo no lineal, ha permitido abrir un camino hacia una asociación entre las dos regiones. Sin embargo, diversos obstáculos han frenado tanto las relaciones entre las dos regiones como la organización de una eficiente estrategia regional por parte de América Latina y el Caribe para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan y mejorar así sus logros frente al bloque europeo. Es por ello que la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2011 constituye un paso importante en el sentido de reequilibrar la relación birregional en el plano institucional.

El último encuentro efectuado en Santiago de Chile, el séptimo desde el inicio del ciclo de citas birregionales, que fue al mismo tiempo la primera Cumbre CELAC-UE, se desarrolló en un contexto de persistencia de la crisis económica europea y tuvo como tema central la promoción de inversiones de calidad social y ambiental en una perspectiva de desarrollo sustentable.

En Europa el escenario de una triple crisis, que constituyó una seria amenaza en 2011-2012 (es decir que la agravación de la crisis de la deuda soberana conduzca a una crisis bancaria generalizada que, en el marco de una acentuación de la desconfianza, lleve a una crisis monetaria que comprometería el futuro del euro), se ha alejado como consecuencia sobre todo de la decisión del Banco Central Europeo (BCE) de desempeñar, al menos parcialmente y dentro de los estrechos márgenes de que dispone, un rol de prestamista en última instancia. En efecto, el retorno a la calma en la Zona Euro a partir de septiembre de 2012 resultó principalmente de las operaciones monetarias directas sobre bonos efectuadas por el BCE, que consisten en comprar en el mercado secundario, sin límites ex-ante pero con condiciones estrictas, obligaciones soberanas de países en dificultades que satisfagan ciertas condiciones de ajuste y de vigilancia por la Unión Europea. Además, diversas medidas y proposiciones han iniciado un proceso de corrección –todavía insuficiente y controvertido– de las fallas de gobernanza que dispararon la crisis de la Zona Euro: propuesta de evolución progresiva hacia una unión fiscal, implementación de un dispositivo permanente de rescate financiero, constitución de una unión bancaria...

Pero, a pesar de estos avances, la recuperación económica europea sigue siendo débil e incierta, el desempleo continúa aumentando, la demanda es frágil bajo el efecto de políticas fiscales restrictivas pro-cíclicas y los esfuerzos de la mayoría de los países no son compensados por el centro (Alemania y otros países del norte de Europa) que es neutro en términos de crecimiento. La segmentación de los mercados financieros sigue afectando el costo del crédito allí donde la actividad es más baja, y sobre todo para las PYMES, y el sobreendeudamiento pesa negativamente sobre el consumo y la inversión. Los problemas estructurales dificultan los progresos de productividad y pesan sobre el crecimiento potencial. Es por ello que medidas de política adicionales son imprescindibles para restablecer plenamente la confianza, reactivar el crecimiento y crear empleo, sanear los balances de los bancos, completar la unión bancaria, respaldar la demanda a nivel fiscal y monetario sin poner en duda la credibilidad del ajuste en curso y el avance en la implementación de reformas estructurales. En términos de

## 4

crecimiento, después de una caída del PIB de -0,6% en 2012, en 2013 se registrará una baja promedio del mismo orden, repuntando al final del año para llegar a un leve progreso de la actividad en 2014 y, según las previsiones oficiales, alcanzar una variación del PIB europeo de 1,3% en 2015. El escenario central para los próximos años es de bajo crecimiento, lo que obviamente tendrá efectos sobre las relaciones económicas y de cooperación birregionales.

Una reactivación sustancial de la Asistencia Oficial al desarrollo a nivel global parece improbable en el actual contexto internacional y, en el caso de Europa y en especial de España, ya que la situación recesiva o de muy bajo crecimiento va a seguir afectando negativamente los flujos de cooperación birregionales. Otro flujo que ha experimentado una caída considerable desde 2008 es el de las remesas europeas con destino a América Latina y el Caribe. Aquí, como es sabido, también juega un papel relevante España dado que las remesas enviadas desde ese país constituyen un componente esencial de los flujos europeos hacia la región.

En cuanto a los intercambios comerciales, es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio birregional desde hace dos décadas, en particular su pérdida de peso relativo –aunque estabilizado en la primera década del siglo XXI- están y seguirán siendo afectadas negativamente por el bajo dinamismo de la actividad en Europa y, adicionalmente por la desaceleración reciente del crecimiento en América Latina y el Caribe, que debería impedir una reactivación sustancial de los flujos birregionales.

En cambio, la inversión europea, recuperada tras la caída de 2009, debería seguir siendo un factor dinamizador de las relaciones económicas birregionales.

El factor que contribuye a este dinamismo es la propia crisis europea. Numerosas empresas transnacionales europeas, sobre todo españolas, refuerzan su implantación en la región para equilibrar los balances consolidados de las casas matrices y compensar los efectos negativos de la atonía del crecimiento en el viejo continente. Incluso numerosas empresas europeas medianas de gran dinamismo se instalan o buscan instalarse en la región para aprovechar su dinamismo global o sectorial. Desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea entonces la optimización del aporte de esos flujos. En particular, cabe señalar el interés de la región en promover acercamientos y asociaciones de las firmas europeas y las multilatinas, cada vez más presentes en el territorio europeo, así como las PYMES de ambas regiones.

En este marco, en la Cumbre de Santiago parece haber primado una orientación de consolidación de los avances logrados gracias de los resultados alcanzados en las citas anteriores. Por ello, los resultados alcanzados en la última cumbre lucen más modestos que los obtenidos en la de Madrid, en 2010, que fue muy rica en resoluciones concretas.

Tributario del proceso previo que, en especial desde la Cumbre de Lima de 2008, ha permitido avanzar hacia el establecimiento de una agenda birregional con prioridades claramente identificadas, el tema central de la Cumbre de Santiago se vinculó, por un lado, con la problemática de la preservación del medio ambiente y, por otro, con la cuestión de la inclusión social, consagrados en la Cumbre de Lima y ratificados en la de Madrid como los elementos centrales de la relación birregional, articulados, como se indicó, alrededor del fomento de la inversión.

Los gobiernos europeos ven con gran interés esta perspectiva en la medida en que, además de contribuir a mejorar la situación financiera de las empresas implantadas en



ALC, la inversión puede favorecer el desarrollo de actividades productivas y de servicios (producción de máquinas y equipos, servicios de ingeniería...) en el viejo continente. A su vez, desde el punto de vista latinoamericano se plantea aprovechar el potencial de las inversiones europeas para atemperar las externalidades ambientales negativas del crecimiento económico: en muchos sectores las empresas europeas ejercen un liderazgo incontestable en este ámbito. Además, los países de América Latina y el Caribe tienen interés en buscar asociaciones con inversionistas europeos para reforzar la aún incipiente internacionalización de las multilaterales y el proceso de inserción de sus PYMES en las cadenas internacionales de valor. Obviamente, no se trata de minimizar las fuentes de conflicto y de divergencia (posiciones proteccionistas que se refuerzan con la crisis global, discrepancias sobre la cuestión de la seguridad jurídica...) que en este como en otros planos obstaculizan el desarrollo de las relaciones birregionales.

La inclusión de la inversión, así como de la cuestión de género, en las temáticas birregionales prioritarias plasmadas en las Líneas de Acción, va en el sentido de renovar las bases de trabajo para los próximos años. Pero para avanzar en la concreción de estas iniciativas en términos de políticas y de acciones comunes, la región latinoamericana y caribeña tiene que precisar las líneas de acción que se deben priorizar en el proceso de preparación de la próxima Cumbre CELAC-UE que tendrá lugar en Bruselas en 2015.

En esta óptica, los países de América Latina y el Caribe deberían privilegiar, con vistas a la Cumbre de Bruselas de 2015, una propuesta de método y lineamientos en tres direcciones estratégicas precisas. Tanto estos ejes como el método propuesto, deberían contribuir a consolidar los intereses comunes a la vez entre los miembros de la CELAC que entre ésta y la UE.

En el plano del método, y como se planteó en informes anteriores, se debe implementar en todos los campos de cooperación birregional un sistema de interconexión directa entre las administraciones nacionales y regionales (o sub-regionales) en la UE y en ALC; estas redes permanentes reforzarían la generación de ideas y la búsqueda de sinergias birregionales, con intercambios de experiencias, en una dinámica "bottom-up" participativa.

En segundo lugar, como también se ha planteado en informes anteriores, es necesario poner sobre la mesa, como una de las líneas de acción para la preparación de la próxima cumbre, la perspectiva de la apertura de un diálogo macroeconómico CELAC-UE con el fin de permitir a los países de ALC que beneficien del peso de la UE frente a terceros para hacer oír una verdadera voz regional en el tema de la reforma de la deficiente arquitectura financiera internacional.

En tercer lugar, en la línea de los avances de las cumbres anteriores, se plantea también abrir un grupo estratégico de negociación CELAC/UE dedicado al tema crucial de la inserción de ambas regiones en las cadenas globales de valor para dar mayor sentido a los acuerdos de asociación y de apertura comercial recíprocas y, de este modo, reforzar la perspectiva de una alianza estratégica birregional; para la CELAC es un tema crucial con el fin de avanzar en una estrategia de aceleración del desarrollo regional, mientras que para la UE se trata de reforzar su competitividad global al asociarse con socios complementarios. Para ambas regiones se trata de valorar la cooperación mutua al crear sinergias para reforzar la inserción internacional de ambas regiones, con los fines prioritarios de fomentarla cooperación entre PYMES de ambas regiones, de desarrollar las relaciones directas entre PYMES y la cooperación en ciencia y tecnología. La dinámica de cooperación en este plano puede estar asociada al fomento de las inversiones entre

## 6

las dos regiones que, como se indicó, constituye desde la Cumbre de Santiago un nuevo capítulo de las Líneas de Acción birregionales.

Por último, en cuarto lugar, se propone avanzar en la consolidación del espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación a partir del nuevo impulso producido por la Cumbre Académica UE/ALC realizada en enero de 2013; en este plano el objetivo debería ser la concretización de la posibilidad planteada en la declaración del Cumbre de Santiago, esto es la incorporación de un capítulo adicional sobre la educación superior en el Plan de Acción birregional.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde 2005 la Secretaría Permanente del SELA viene realizando un esfuerzo de seguimiento y de análisis de las relaciones entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) con el objetivo de apoyar a los gobiernos de la región en el proceso preparatorio de las cumbres birregionales. En ese marco han sido elaborados una serie de trabajos e informes que dan cuenta de los progresos y de los obstáculos que caracterizan la relación entre las dos regiones.<sup>1</sup>

Desde el primer encuentro birregional de Río de Janeiro en 1999 hasta la última cita del más alto nivel realizada en Santiago de Chile en enero de 2013, la diplomacia de Cumbres entre ALC y la 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.<sup>2</sup> Así, las cumbres han ido plasmando una agenda birregional que, de modo no lineal, ha permitido abrir un camino hacia una asociación estratégica entre las dos regiones. Sin embargo, diversos obstáculos frenan tanto las relaciones entre las dos regiones como la organización de una eficiente estrategia regional por parte de América Latina y el Caribe para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan y mejorar así sus logros frente al bloque europeo. Con todo, la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2011 constituye un paso importante en el sentido de reequilibrar la relación birregional en el plano institucional.

Justamente, el último encuentro efectuado en Santiago de Chile, el séptimo desde el inicio del ciclo de citas birregionales, constituye la primera Cumbre CELAC-UE. Esta cumbre, que se desarrolló en un contexto de persistencia de la crisis económica europea, tuvo como tema central la promoción de inversiones de calidad social y ambiental en una perspectiva de desarrollo sustentable.

---

<sup>1</sup> Una parte de 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. Posteriormente se han realizado los siguientes informes: SELA, Evaluación de los resultados de la V Cumbre Birregional América Latina y el Caribe – Unión Europea, perspectivas y oportunidades en el contexto de la crisis internacional, Caracas, 26 de febrero de 2009, SSP/RR-ERVACALC-UE/DT N° 2-09/Rev. 1 ; SELA, Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid, *Caracas, 25 de febrero de 2010, Caracas, SP/RR-ERVACALC-UE/DT N° 2-1* ; SELA, *Las relaciones América Latina y el Caribe- Unión Europea: resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*, Caracas, 22 de marzo de 2011, Caracas, SP/RR:VICBM-DRPEPREALC-UE/DT N° 2-11; y SELA, La crisis en la Zona Euro, su impacto en el proceso de integración europeo y en las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Líneas de acción desde la perspectiva latinoamericana y caribeña, 17-19 de octubre de 2012, Caracas, SP/Di N° 20-12.

<sup>2</sup> Véase a este respecto Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (Ed), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009, y <http://www.academia.edu/2601859/Seminario-La-diplomacia-de-cumbres-retos-y-oportunidades-de-los-nuevos-regionalismos-SEGIB-Comision-Europea>

En este marco, este trabajo se plantea cuatro objetivos principales. El estudio comprenderá, en primer lugar, un breve recordatorio de los factores que originaron la crisis europea<sup>3</sup> y el análisis de las medidas adoptadas para enfrentarla, así como sus efectos sobre la estabilidad monetaria y financiera y sobre la actividad económica en Europa. Habida cuenta del impacto negativo sobre el crecimiento económico de las políticas de austeridad aplicadas actualmente en el viejo continente, el estudio se propone, en segundo lugar, examinar las tendencias resultantes a nivel de los flujos económicos entre la UE y América Latina y el Caribe. En tercer lugar se analizarán, en este contexto, las decisiones adoptadas en la I Cumbre CELAC-UE, realizada en enero de 2013, con el fin de evaluar sus implicaciones para la relación entre las dos regiones. Por último, el trabajo presentará las conclusiones y recomendaciones que se desprenden con el objetivo de avanzar en la cooperación birregional y enriquecer la agenda latinoamericana y caribeña en la perspectiva de impulsar el proceso de preparación de la próxima Cumbre CELAC-UE que tendrá lugar en Bruselas en 2015.

### **1. La crisis de la zona euro: orígenes, tratamiento y consecuencias**

En informes anteriores de la Secretaría Permanente del SELA se argumentó detalladamente que la crisis europea constituye un agravante de la crisis sistémica global cuyas raíces complejas se nutren especialmente "*de las inconsistencias de la economía mundial basada en un sistema monetario asimétrico y sin ancla monetaria objetiva*."<sup>4</sup> Los desarrollos recientes confirman esta característica de "crisis a dos niveles de causas", que amplifican los desequilibrios macroeconómicos mundiales a través del disfuncionamiento del Sistema Monetario Internacional (nivel1: papel peculiar del dólar como patrón monetario internacional o el llamado "dilema de Triffin"<sup>5</sup>) al interior de las cuales actúan fuerzas endógenas a Europa con las fallas de gobernanza económica de la UE y sobre todo de la zona Euro (nivel 2: los errores macroeconómicos que llevaron a las burbujas y los desequilibrios internos de la zona Euro sin crear desequilibrio externos).

Ninguno de estos dos aspectos causales ha recibido respuestas suficientes a pesar de tentativas múltiples de soluciones parciales. Por tanto, el carácter sistémico tanto de la crisis global como de la crisis del euro permanece intacto y no permite anunciar una verdadera salida positiva sino un alto riesgo de vivir una "década perdida" con bajo crecimiento y dificultades socio-políticas.

### **2. Breve análisis de los factores específicos que llevaron a la crisis de la Zona Euro**

Aunque el conjunto europeo o la Zona Euro está cerca del equilibrio en términos de flujos comerciales y del balance ahorro/inversión, al contrario de las otras zonas del mundo, importantes e insostenibles desequilibrios macro financieros se desarrollaron al interior mismo de la zona euro: desde el fin de los años 90, este casi-equilibrio externo encubría, bajo la moneda común, una polarización explosiva entre las economías del centro norte de la zona (Alemania, Austria, Finlandia, Países Bajos), que acumulan superávits de transacciones corrientes y la periferia menos avanzada (España, Grecia, Irlanda, Portugal), que acumula déficits externos crecientes.

Estos desequilibrios resultan de la existencia de la moneda única o mejor dicho de las políticas macroeconómicas nacionales que los Estados Miembros de la zona

---

<sup>3</sup> Analizada de modo detallado en el informe anterior : SELA, op. cit (SP/Di N° 20-12).

<sup>4</sup> SELA, Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid, *Caracas, Venezuela, 25 de febrero de 2010, Caracas, SP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-10, op. cit.*

<sup>5</sup> Ver los recuadros 1 y 2 en el informe del SELA de 2010, "Las Relaciones Económicas América Latina y el Caribe-Unión Europea y la VI Cumbre Birregional de Madrid" Caracas, 25 y 26 de febrero de 2010.SP/RR-REALCUE-VICBM/DT N° 2-10, *op cit.*

## 8

implementaron de modo poco coherente al abusar del bien colectivo que es una moneda común.

Para entender esta extraña combinación de errores de políticas europeas, conviene recordar que la moneda única, al erradicar las restricciones de financiamiento externo a nivel nacional, y al proveer abundancia de capital externo y de créditos baratos, apuntaba a una aceleración de la integración real europea mediante una mejor repartición del capital disponible en la zona. Los flujos de capital tenían que moverse del centro, donde su rentabilidad era menor, hacia la periferia donde rendían más, generando así un "*win-wingame*" atractivo, debido al mayor crecimiento respaldado por un progreso de la productividad relativa en la periferia gracias a las inversiones adicionales efectuadas en ella. Por lo tanto, era lógico asistir a importantes desequilibrios externos nacionales al interior de la zona euro, dado que la periferia tenía que invertir más que su capacidad de ahorro mientras el centro-norte hacía lo contrario, exportando su ahorro con sus inversiones hacia la periferia. Estos desequilibrios eran considerados imprescindibles para acelerar la convergencia y la integración de la zona al suscitar más inversiones en la periferia atrasada. Esta función de "desacoplar" inversiones y ahorros nacionales constituía el propósito de la moneda única para alcanzar la meta del Tratado de la UE que consiste en asegurar una mayor convergencia real al incrementar el nivel de vida de la periferia sin bajarlo en el centro ("*catching-up process*").

El problema reside en que el éxito fácil y automático de los primeros años ilusionó a los responsables que se tornaron demasiado complacientes. La autosatisfacción general generada por el crecimiento fácil fomentado por el euro, combinada con el aplastante paradigma doctrinal de la "eficiencia de los mercados", impidió que se viera el carácter pro-cíclico de la economía, que se escuchara la voz de los técnicos prudentes y que se siguieran las reglas pactadas en los tratados constitutivos de la Zona Euro, esto es, que se respetara una vigilancia y una disciplina macroeconómica mucho más estricta.

De hecho, la experiencia del Sistema Monetario Europeo (SME) a principio de los años 1990 y las crisis cambiaria en este mecanismo de paridades fijas en el 92-93, habían permitido observar dos mecanismos relacionados que sería imprescindible monitorear estrechamente si se quería evitar un desastre con una moneda única:

a) Al inducir importantes flujos de entrada de capital en la periferia, era inevitable que *los tipos de cambio real* se apreciaran en estas economías al interior de la zona euro; sin embargo, entre economías que comparten la misma moneda, esta evolución inevitable significaba que importantes diferenciales de costos y de precios iban a traducirse en forma mecánica en ajustes necesarios pero diferenciados de los tipos de cambio reales de cada país;

b) en consecuencia, las diferencias en materia de inflación iban a implicar una mayor divergencia en los tipos de interés reales dentro de la zona euro, creando así un mecanismo perverso que otorga indebidamente un *carácter pro cíclico a la política monetaria única* en la periferia, lo que es desestabilizador en una unión monetaria. De hecho, en estas condiciones de divergencias de tasas de inflación, fijar un solo tipo de interés nominal implica crear mecanismos de desequilibrios. Las divergencias de tipos reales fomentan el gasto, reducen el ahorro y favorecen el "*credit-boom*" y las burbujas en la periferia, mientras actúan en sentido contrario en las economías del centro de la zona. En estas economías, los tipos reales de interés más altos conducen a más ahorro, menos inflación, y más competitividad. Vale decir que se consolida un mecanismo acelerador de las divergencias que genera crecientes desequilibrios macroeconómicos al interior de la unión monetaria. Además, el exceso de gasto y de crédito, así como las

burbujas resultantes en la periferia, permiten recaudar ingresos fiscales no sostenibles, creando así la ilusión de déficits moderados o incluso de superávits fiscales cuando en realidad se estaba en presencia de déficits estructurales crecientes.

Para prevenir este riesgo antes de la creación del euro, estaba planteado un monitoreo completo de las posiciones externas y de competitividad relativa de cada economía, además de la vigilancia presupuestaria y de las deudas públicas. Desafortunadamente, la hipótesis optimista de una convergencia espontánea relajó las defensas, y sólo la disciplina fiscal focalizó la atención de la vigilancia regional. Pero, además, esta vigilancia en materia de disciplina fiscal tampoco se cumplió cabalmente<sup>6</sup> en razón del "eurooptimismo" y de la impotencia de la Comisión Europea frente al Consejo de Ministros, y a la presión de las opiniones públicas favorables al gasto y al endeudamiento barato.

En definitiva, el *problema no fue solamente una simple ausencia de disciplina fiscal sino también la incapacidad institucional de la gobernanza de la Zona Euro de imponer coherencia y disciplina macroeconómica*, tanto en las políticas del centro-Norte como en las de la periferia. Esta falta de coherencia fomentó y permitió mantener divergencias crecientes dentro de la zona que llevaron a la presente crisis. No fue solo una fatal pérdida de competitividad de la periferia de la zona euro como consecuencia de sus propias políticas: fue también una política opuesta en Alemania, que al buscar ganar competitividad y reducir su consumo, fomentó la exportación de su ahorro excesivo hacia la periferia, forzándola a incurrir en mayores déficits externos y a crecer mediante un exceso de créditos que expandió el sector no-transable (inmobiliario y servicios) que a su vez estimuló más los créditos y el consumo, en forma pro-cíclica, agravando los errores de las políticas allí implementadas.

Como es sabido, un desequilibrio entre el ahorro y la inversión en un país puede ser causado también por políticas de otros países que distorsionan su ahorro respecto a su inversión. En el caso de la periferia de la Zona Euro, si bien es cierto que muchos errores en materia de políticas de estímulo del gasto fueron cometidos por sus responsables, los desequilibrios acumulados reflejan tanto estas políticas de gastos fáciles como las políticas opuestas de Alemania que distorsionaron la relación entre la producción y el consumo, aumentando el excedente de ahorro. Eso significa que una parte significativa de los desequilibrios comerciales y de flujos de capitales que dieron origen a la crisis de la zona euro, se explican por las distorsiones creadas por las políticas alemanas. Sin embargo, en Alemania y en muchos otros círculos, la crisis es vista con un tono moralizador, como consecuencia del sobre-consumo de la periferia y su "falta de dedicación al trabajo". Este enfoque simplista olvida la ecuación básica de la macroeconomía abierta: si Alemania registra superávits externos y ajuste presupuestario fácil, no es solo por las virtudes intrínsecas de su población y la calidad su gobierno, sino sobre todo porque la periferia, al tener que absorber el exceso de ahorro alemán, gastó por encima de sus ingresos comprando a Alemania los bienes y servicios necesarios. Por lo tanto, tratar de imponer el mismo modelo alemán a la periferia bajo el argumento que al hacer lo mismo, la ésta también estaría en superávit, corresponde a un error de estrategia que recuerda los años 1930s y pone de manifiesto una inquietante incompetencia macroeconómica. Cabe recordar que esta es la posición del gobierno alemán, apoyada por varios otros Estados Miembros de la UE y por el Consejo ECOFIN.

Si bien es cierto que con los efectos de su reunificación, más de veinte años atrás, Alemania tuvo que corregir un triple desequilibrio (externo – fiscal – desempleo) mediante políticas concertadas con los "componentes sociales" (empleadores y

---

<sup>6</sup> Y no solo de parte de países de la periferia: Alemania y Francia se unieron para no respetar el Pacto de Estabilidad en 2003, generando así una pérdida de credibilidad de las reglas fiscales y de la Comisión Europea.

trabajadores) para constreñir los sueldos y el consumo, aumentar la producción y la competitividad para generar empleos, a partir del fin de los años 1990 y de la llegada del euro, la situación era diferente y las rigideces intrínsecas de la moneda única modificaron el impacto de las políticas alemanas. En particular, con el euro, la política monetaria común era relativamente más estricta para Alemania, con muy baja inflación, que para la periferia que además no podía controlar su inflación con entradas masivas de capitales, provocando una expansión pro-cíclica del crédito, asociada a la apreciación cambiaria real (es decir costos relativos en fuerte alza frente a Alemania y al resto del mundo). Además, las políticas alemanas de bajo consumo y moderación de sueldos se mantuvieron, es decir los particulares subsidiaron la creación de empleo en Alemania, reduciendo el consumo respecto a la producción (aumentando el ahorro neto) pero ganando competitividad, es decir exportando su desempleo para crecer más en desmedro de sus socios europeos.

La crisis se hizo visible cuando los traspasos de fondos del centro hacia la periferia se cortaron bruscamente con la crisis de los bonos griegos: al frenarse o revertirse las entradas de capitales que financiaban el exceso de gastos, la insostenibilidad fiscal se hizo evidente con la caída brutal de la actividad y del gasto interno.

La incapacidad de las autoridades en reconocer el problema y en consensuar una respuesta adecuada provocó un efecto de contagio que difundió una crisis de liquidez en los mercados de bonos soberanos y de ellos a los bancos y al mercado del crédito en euros, *generando así dos círculos viciosos*: (i) endeudamiento público adicional, que deterioró aún más los bonos soberanos de los países más endeudados con retro-efectos negativos sobre los bancos (por tener reservas en estos bonos soberanos) y a través del efecto "bola de nieve" (cuando los intereses reales sobrepasan el crecimiento real del PIB) las crisis de iliquidez se transformaron rápidamente en *crisis de sostenibilidad* y de solvencia; (ii) fragilidad del sistema bancario europeo adicional, empeorando la transmisión a las economías reales al afectar el mercado interbancario en euro, reduciendo la oferta de crédito mediante una doble *segmentación vertical (entre bancos y entre instrumentos financieros)* y *horizontal (entre países) de la zona euro* (que se refuerzan mutuamente) que entorpece la transmisión de la política monetaria a la economía real y constituye una negación de la integración monetaria y financiera. Esta disfuncionalidad empeoró el carácter deflacionista de la *"balance sheet recession"* mundial con un *"credit-crunch"* propio a la Zona Euro, que a su vez bloquea el desarrollo de la economía real (especialmente el crédito a las PYMES), agrava la crisis de solvencia de los Tesoros y deteriora la imagen de la UEM y de la UE ante la opinión pública europea.

### **3. Las fallas institucionales y de gobernanza que llevaron a esta crisis europea: breve síntesis**

Con la crisis del euro se han reforzado las posiciones de los que piensan que una moneda única necesita simultáneamente de un gobierno económico con un solo Tesoro, tal como funcionan los Estados Unidos con la FED y un gobierno federal poderoso.

Esta visión crítica de la asimetría monetario/fiscal que fundamentó la arquitectura del euro, ha ganado una parte importante de las opiniones, pero cubriendo posiciones radicalmente antagonistas en cuanto a las implicaciones en términos institucionales y para el futuro de la integración europea, sembrando gran confusión en las opiniones públicas, y abriendo caminos a diversos "populismos" contradictorios. Hay cuatro corrientes de pensamiento:

- Los opositores al euro (conservadores británicos más ultra-nacionalistas de otros países): consideran que dado que la identidad europea no existe, una federación es impensable; entonces, habida cuenta que una moneda común sin un gobierno (o Tesoro) común es peligrosa, hay que volver a las monedas nacionales; esta corriente es minoritaria salvo en el Reino Unido, pero crece en otros países.
- Los federalistas europeos: sostienen que la solución obvia es pasar directamente a una federación económica, creando un Tesoro común con una sola política presupuestaria, y también más políticas comunes en materia bancaria y otras; esta corriente idealista es muy minoritaria.
- Las posiciones oficiales de las autoridades de la UE y de la mayoría de los responsables políticos: aceptan las propuestas franco-alemanas de resolución de la crisis del euro (que ya son decisiones aprobadas ahora con el *"six-pack"*, el *"two-pack"*, el *"fiscal compact"* y el "pacto del euro"), de reducir los márgenes de maniobra de los Estados Miembros en materia fiscal, bancaria y estructural, para imponer más rigor presupuestario mediante más poder del Consejo por encima de los parlamentos nacionales, es decir, paradójicamente, dándole un carácter más intergubernamental a las decisiones europeas. Esta corriente domina con el eje Berlín-Paris, y tiene fuerte respaldo en el Parlamento Europeo.
- Economistas europeos (aun minoritarios) y otros de gran renombre internacional (Paul Krugman o Michael Pettis por ejemplo): consideran que lo que falló no fue tanto el diseño asimétrico del euro (que era inevitable en ausencia de una federación), sino más bien la ineficacia de la coordinación/vigilancia como mecanismo de internalización de las políticas descentralizadas, a raíz del no respeto por ciertos dirigentes políticos nacionales de lo pactado formalmente en materia de coordinación y vigilancia común. Por supuesto, esta violación colectiva del Tratado refleja insuficiencias institucionales y fallas en la construcción de una identidad común adecuada, pero no implica ningún vicio lógico irremediable. Los defectos mayores fueron (i) a falta de *"checks & balances"* frente a Ministros de Hacienda que actúan como *"jueces y parte"* en un Consejo ECOFIN que se ha transformado en un ente de regateos y maniobras intergubernamentales opacas y alejadas del ciudadano, y (ii) la ausencia de un verdadero Banco Central Europeo, el actual siendo amputado de gran parte de la función de prestamista de última instancia, y bajo una independencia política ilusoria dado que Alemania y Holanda dictan una política que impedía la monetización condicional de las deudas nacionales cuando no hay otra salida (tal como lo hacen los otros bancos centrales del mundo), obligando al BCE a utilizar métodos menos eficaces.

Si el fracaso de la coordinación y vigilancia en la zona euro, explica mucho de las causas de la crisis de esa moneda al impedir el funcionamiento de la unión económica prevista, no se puede deducir que la fórmula de unión económica fuera condenada por ser imposible, perversa o errónea. Sólo se puede deducir rigurosamente que la fórmula de coordinación debe ser revisada de modo tal que un esquema asimétrico pueda estar en condición de funcionar mediante mecanismos de internalización/incentivos adecuados.

Una vez que fueron abandonadas las monedas nacionales en 1999, la desaparición del riesgo de cambio erradicó los *spreads* financieros y con ellos el mecanismo de internalización automática de las políticas nacionales. El mecanismo de vigilancia que hubiera debido sustituirse al efecto de los riesgos de cambio sobre los *spreads* fue puesto

en jaque por la colusión de intereses políticos nacionales -en contra, de hecho, de la Comisión Europea-, recurriendo al Consejo dominado por intereses intergubernamentales de los grandes países. Así, no fue el esquema asimétrico el que fracasó, sino un dispositivo de vigilancia débil e inacabado.

La manera de afrontar la crisis ha descansado, lamentablemente, sobre deducciones simplistas. Tal es el caso, por ejemplo, de las decisiones adoptadas en 2011 y 2012 por las autoridades de la UE que refuerzan el carácter intergubernamental, el poder implícito de Alemania y Francia y el uso de sanciones financieras decididas políticamente por el Consejo (ampliando el defecto sistémico de ser jueces y parte).

Cabe recordar que las fallas en el plano de la coordinación traducen una resistencia agresiva de los mismos gobiernos nacionales en implementar lo que ellos mismos habían solemnemente pactado en Maastricht, hicieron ratificar democráticamente y confirmaron en las cumbres siguientes. Por tanto, lógicamente, no es la arquitectura misma de Maastricht y de la UEM que debería ser puesta en tela de juicio, sino la actitud de los Estados Miembros y sus presiones sobre la Comisión Europea para impedir que ésta cumpla su papel.

#### **4. Síntesis de las medidas tomadas para enfrentar la crisis en la UE**

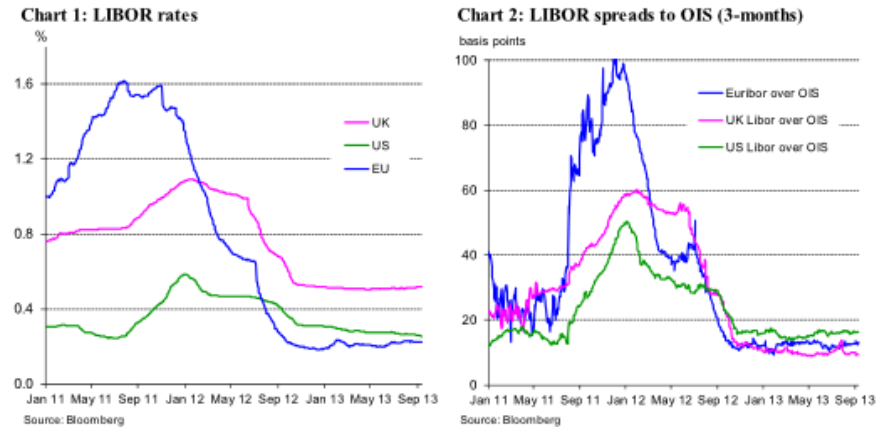
En análisis anteriores, fueron presentadas con más detalles las medidas tomadas desde el inicio de la crisis en 2008 para enfrentar la crisis de los bonos soberanos. Este análisis anterior fue confirmado en lo esencial por los hechos: excepto cuando la crisis toma aspectos de cataclismo, tal como ocurrió después de la quiebra de Lehman-Brothers en 2008 o a partir del segundo semestre del 2011, con la agravación de la crisis europea, las autoridades europeas tomaron medidas insuficientes y demasiado tardías. Sin embargo, cuando se presentaron riesgos serios, la reacción de los dirigentes estuvo más la altura de las circunstancias. Esto permitió avances significativos, aunque siguen siendo insuficientes para alcanzar una solución definitiva.

En resumen, por el lado macroeconómico, lo esencial fue cumplido por el BCE, dado que en la parte fiscal, los efectos pro-cíclicos negativos de los necesarios ajustes de la periferia siguen sin ser compensados suficientemente por ajustes estimulantes del centro-Norte, poniendo toda la zona en una situación de deficiencia de demanda interna. El BCE actuó con mucha eficiencia en el estrecho marco que le era impuesto. Si bien la política monetaria no puede por sí sola abordar las deficiencias estructurales del sector bancario y fiscal, puede contribuir a aportar elementos de solución. Este fue el caso al lograr esquivar hábilmente las prohibiciones de monetización de las deudas nacionales logrando asumir parcialmente un papel de prestamista de última instancia, en dos etapas:

(i) *primero*, al ofrecer liquidez a tipos de interés muy bajos (1%) a los bancos en dos operaciones "LTRO" (es decir de financiación a largo plazo, 3 años en lugar de unos días o meses) a finales de 2011 y a comienzos de 2012 por un monto total de 1.020 billones de euros. Los bancos utilizaron en parte esta liquidez "barata" (1%) para suscribir bonos soberanos con rendimientos mucho mayores, lo que explica la reducción de los *spreads* de los bonos. Esto mejoró también la posición de los bancos y sobre todo permitió reducir los *spreads* del interbancario al restablecer la liquidez bancaria: los efectos de las LTRO de diciembre 2011 y febrero 2012 se advierte en los tipos de interés así como sobre todo en el indicador estándar de los riesgos en las transacciones interbancarias (GRÁFICO 1 y 2).



## GRÁFICOS 1 y 2



Fuente: European Commission, DG ECFIN

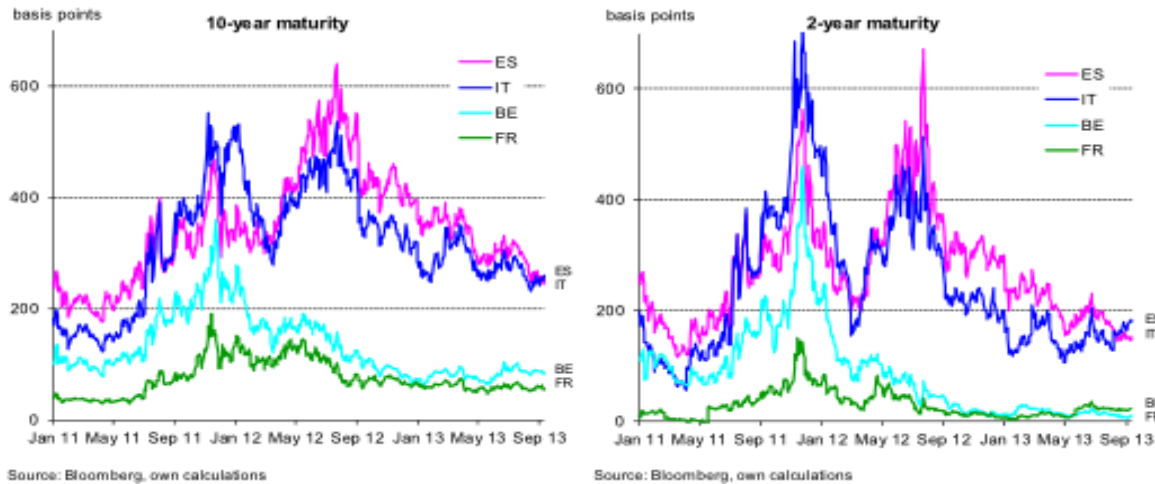
## GRÁFICO 3

Base monetaria de la zona euro (pasivo del balance del BCE), (fuente BCE)

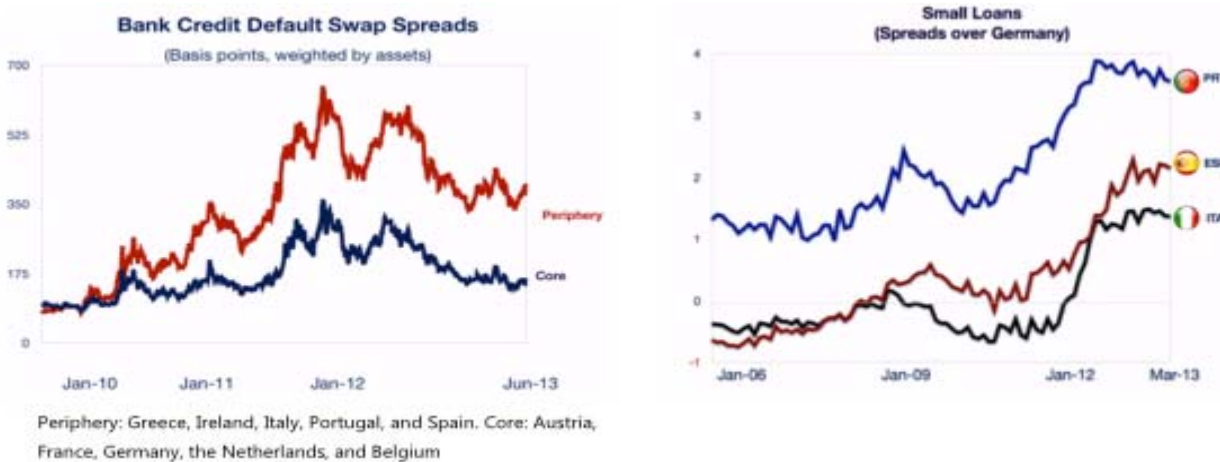


La base monetaria pudo así ser duplicada en unas semanas, lo que era necesario para compensar la caída de los multiplicadores bancarios de crédito (GRÁFICO3), evitando así la deflación. El BCE esquivó así la prohibición de financiación directa de los Tesoros nacionales al pasar por los bancos, y estos, a su vez, pudieron comprar bonos soberanos y usarlos como colateral (es decir sin venderlos al BCE) para recibir más liquidez en forma tradicional. Sin embargo, esta solución al problema de liquidez no fue suficiente para solventar la creciente fragmentación del mercado monetario y financiero en euros y el nuevo riesgo de una desaparición de la moneda común, provocando la aparición de una nueva prima de riesgo por ser activos de ciertos países expuestos a tener que ser forzados en salir del euro ("redenominationrisks"). Las primas de riesgo de España, por ejemplo, se incrementaron en 250 puntos de base entre mayo y septiembre de 2012 (mientras que los rendimientos de los bonos alemanes a dos años se tornaron negativos) (GRÁFICOS 4, 5, 6 y 7).

**GRÁFICOS 4 y 5**  
**Spreads sobre los bonos soberanos: (fuente Comisión Europea)**



**GRÁFICOS 6 y 7**  
**CDS centro/periferia y spreads de los tipos de interés a las PYMES (fuente FMI)**



Esto justificó la necesidad de medidas adicionales urgentes a mitad de 2012:

(ii) *segunda etapa* de creación de liquidez, en septiembre 2012, las "OMT" (Outright Monetary Transactions) u operaciones monetarias directas sobre bonos, que consisten en comprar, sin límites ex-ante pero con condiciones estrictas, en el mercado secundario, bonos soberanos de países en dificultades que satisfagan ciertas condiciones de ajuste y de vigilancia por la UE.

Esta etapa fue decisiva para el retorno a la calma en la Zona Euro, pero fue y sigue siendo muy controvertida. El Bundesbank y la opinión pública alemana se opusieron y una querrela jurídica fue sometida a la Corte constitucional de Alemania para prohibir las OMT por tratarse de un financiamiento monetario de los Tesoros que "relajaba" los esfuerzos de ajustes de los países "problemáticos". El debate sigue, pero los hechos muestran que sus efectos fueron muy positivos. El BCE argumenta que el mercado

monetario estaba tan segmentado (entre países, instrumentos, bancos y plazos) que su propia política monetaria era ineficiente (*"onesizefitsnone"*), y que el *creditcrunch* amenazaba a toda la zona a través del riesgo de regreso a monedas nacionales depreciadas. Los efectos fueron significativamente positivos: reducción de los *spreads*; restauración de la confianza en el euro y en los bancos, con el regreso de los capitales del exterior y hacia los países en dificultad y vuelta de los depósitos a sus bancos y de ellos a los mercados; reducción de la segmentación visible con la corrección de un 30% de la asimetría monetaria entre bancos centrales en el sistema de compensación "Target2"; y, en definitiva, disminución de la deuda de los bancos de los países de la periferia ante el BCE. De hecho, el efecto mayor de las OMT se produjo a través de las anticipaciones y sin compra de bonos al verificarse que la Zona Euro tenía por fin un prestamista de última instancia potencial. Los bancos empezaron a reembolsar masivamente al BCE, de tal modo que la base monetaria –en lugar de aumentar como se temía– se contrajo rápidamente a finales de 2012 y en 2013, recuperando su tendencia natural anterior (ver GRÁFICO 3 arriba y GRÁFICO 8).

**GRÁFICO 8**  
Bases monetarias comparadas en % del PIB (fuente BCE)



Sin embargo, a raíz del dogmatismo de Alemania y de su temor a una relajación de los ajustes, no fue posible llegar a soluciones más coherentes como una monetización directa de las deudas públicas condicionadas a acuerdos a nivel del Consejo ECOFIN, lo que hubiera permitido evitar que el BCE tenga la responsabilidad política que corresponde al Consejo.

Centrándonos ahora en la respuesta a las deficiencias de gobernanza, la Comisión tomó tres tipos de iniciativas importantes:

a) Propuso una unión fiscal mediante sucesivos arreglos legislativos: el Semestre Europeo<sup>7</sup> de coordinación de la política económica, creado en 2010-2011, complementado por

<sup>7</sup> [www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester/](http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester/)? Y también ver <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index>

un conjunto de propuestas legislativas, comúnmente denominadas "Six-Pack"<sup>8</sup> y "Fiscal Compact"<sup>9</sup> en 2011, y el "two-Pack"<sup>10</sup> en 2013.

b) Además, transformó el dispositivo temporal de rescate financiero (creado en la crisis griega de 2010) en un dispositivo de vocación permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera<sup>11</sup>.

c) Propuso la formación de una verdadera "unión bancaria" para resolver la resegmentación del mercado interbancario y del mercado financiero.

Lo primero es, entonces, la unión fiscal, con poderes en toda la Zona Euro para prevenir políticas presupuestarias insostenibles y limitar la emisión de deuda pública nacional. Una vez establecidos estos poderes, sería posible también avanzar hacia la emisión de deuda común, aunque solo al final del proceso.

La Comisión propuso varias medidas de reforzamiento de la coordinación fiscal que se articulan alrededor del llamado "Semestre Europeo", en vigor desde 2011. Este procedimiento consiste en una armonización de los calendarios presupuestarios de los Estados Miembros a fin de poder concentrar en el primer semestre de cada año los esfuerzos de coordinación y de vigilancia de las políticas presupuestarias nacionales antes de las votaciones de los presupuestos por los Parlamentos nacionales. Es una reestructuración de los instrumentos ya existentes como las "Grandes Orientaciones de Políticas Económicas" y los "Programas de estabilidad o de convergencia", y las recomendaciones del Consejo.

La vigilancia presupuestaria y macroeconómica fue reforzada mediante un conjunto de seis disposiciones de legislación secundaria (5 reglamentos y una directiva), denominado en la jerga europea el "six-pack". En vigor desde el 13 de diciembre de 2011, consiste en corregir el existente Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en agregar una vigilancia precisa de los desequilibrios macroeconómicos. Además, un Tratado de Estabilidad, Coordinación y gobernanza fue pactado entre 25 de los 27 Estados Miembros en materia de disciplina presupuestaria bajo el nombre de "*fiscal compact*". No es una legislación de la UE, a raíz de la disidencia de dos Estados Miembros (Inglaterra y República Checa), sino un acuerdo intergubernamental obligatorio para los miembros de la Zona Euro que refuerza aún más la disciplina presupuestaria mediante reglas objetiva que debe ser introducidas en las legislaciones nacionales, incluyendo sanciones financieras en caso de no cumplir con sus disposiciones.

El "two-Pack" es un complemento del "six-Pack" mediante dos legislaciones de la UE propuestas por la Comisión para asegurar la disciplina presupuestaria en la Zona Euro, a través de una aprobación previa de la UE de los proyectos de leyes de presupuestos nacionales, y organizar una vigilancia adicional a los Estados Miembros en dificultad financiera o que reciben ayuda financiera. Este nuevo paquete legislativo, aprobado en marzo 2013 por el Parlamento Europeo, otorga nuevos poderes a la Comisión Europea en la supervisión económica de la zona euro e incluso permite que las autoridades comunitarias soliciten modificaciones en los presupuestos antes de que se conviertan en Ley. Esta orientación de la gobernanza de la Zona Euro que consiste en reducir soberanía

---

<sup>8</sup> Ver la lista de las legislaciones en: [http://ec.europa.eu/economy.../economic\\_governance/](http://ec.europa.eu/economy.../economic_governance/)

Ver también: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-318\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-318_fr.htm?locale=FR)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six\\_pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm) y también:

[http://www.eurozone.europa.eu/media/304649/st00tscg26\\_en12.pdf](http://www.eurozone.europa.eu/media/304649/st00tscg26_en12.pdf)

<sup>10</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fr.htm)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/efsm/](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/) así también

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/)

nacional bajo el argumento de falta de disciplina fiscal es constitucionalmente muy arriesgada, dado que refuerza un tipo de centralización anti-democrática y anti-subsidiaria, que deteriora lo que se suele llamar el "margen democrático" en la UE.

En segundo lugar, en materia de rescate financiero, la crisis de los bonos soberanos griegos y su contagio a otros países de la Zona Euro, hizo necesario – a pesar de la cláusula de prohibición de rescate del Artículo 125 – organizar un mecanismo de ayuda financiera para actuar en forma rápida y eficiente ante una crisis sistémica en algunos Estados de la Unión Europea. Se establecieron el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo de Estabilidad Financiera (MEEF) para hacer frente a la situación de la Zona Euro junto con el FMI. Ambas medidas fueron concebidas como temporales y estarán vigentes hasta 2013. Entre las causas de que estos fondos y mecanismos sean temporales, la más destacada es la falta de una base legal en los Tratados de la Unión Europea. Con este fin, una modificación mínima del Tratado fue pactada en el Consejo Europeo de diciembre 2012 para crear en forma permanente un Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES) mediante dos líneas agregadas en el artículo 136 y sin necesitar referéndum para su aprobación: "Los Estados Miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad, que podrá ser activado si fuera indispensable salvaguardar la estabilidad de la totalidad de la zona euro. La concesión de cualquier apoyo financiero bajo el amparo de este mecanismo será sujeto a una estricta condicionalidad".<sup>12</sup>

En tercer lugar, se propuso avanzar hacia la unión bancaria, dada la gravedad de la segmentación del mercado interbancario europeo. La propuesta de la Comisión y del BCE de formar una unión bancaria fue decidida por el Consejo y aprobada en septiembre de 2013 por el Parlamento Europeo. Se trata de crear para enero de 2014 un marco único para la supervisión bancaria y la garantía de depósitos de los clientes. Esta unión parte del mecanismo único de supervisión<sup>13</sup>, recientemente aprobado, que debería culminar en una versión europea de la FDIC de los Estados Unidos, financiada con aportes del sector privado. La idea básica es romper el círculo vicioso entre crisis bancaria y crisis de los bonos soberanos, restableciendo la confianza y haciendo pagar a los accionistas y los acreedores en lugar de los ciudadanos a través de un aumento de las deudas públicas.

Con el mecanismo único de supervisión, la responsabilidad última sobre las tareas específicas de supervisión relacionadas con la estabilidad financiera de todos los bancos de la Zona Euro recaerá en el Banco Central Europeo (BCE). Los supervisores nacionales seguirán desempeñando un papel importante en la supervisión cotidiana, así como en la preparación y aplicación de las decisiones del BCE. Además, una «unión bancaria» integrada abarca: el código normativo único en forma de requisitos de capital<sup>14</sup>, los sistemas armonizados de garantía de depósitos<sup>15</sup> y un marco europeo único de rescate<sup>16</sup> que garantizará que, si un banco se enfrenta a graves dificultades, se pueda proceder a su intervención de manera eficiente y con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real.

Todas estas iniciativas europeas de respuesta a la crisis, forman además parte de una estrategia general bautizada "Europa 2020". Se trata de la estrategia de crecimiento de

---

<sup>12</sup> "The member states whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality".

<sup>13</sup> Véase [IP/12/953](#)

<sup>14</sup> véase [IP/11/915](#)

<sup>15</sup> véase [IP/10/918](#)

<sup>16</sup> véase [IP/12/570](#) y también [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/banking-union/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/index_en.htm)

la Unión Europea para la próxima década, cuya finalidad no es sólo superar la crisis que continúa azotando a muchas de las economías de la zona, sino también subsanar los defectos de su modelo de crecimiento.

Con el fin de crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más sostenible e integrador, se han fijado cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar al final de la década 2010-2020 en los ámbitos del empleo, la educación, la investigación e innovación, la integración social y reducción de la pobreza y el cambio climático. La estrategia incluye además siete “iniciativas emblemáticas”<sup>17</sup> que constituyen un marco en el que la UE y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y apoyarse mutuamente en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020, como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la lucha contra la pobreza y el uso eficiente de los recursos.

### **5. Perspectivas macroeconómicas de la UE**

A pesar de estos avances, la recuperación económica europea sigue siendo incierta, el desempleo continúa aumentando, la demanda es débil bajo el efecto de políticas fiscales pro-cíclicas restrictivas y los esfuerzos de la mayoría de los países no son compensados por el centro-Norte que es neutro. La segmentación de los mercados financieros sigue afectando el costo del crédito allí donde la actividad es más baja, y sobre todo para las PYMES, el sobreendeudamiento pesa negativamente sobre el consumo y la inversión. Los problemas estructurales dificultan los progresos de productividad y pesan sobre el crecimiento potencial. En suma, medidas de política adicionales son imprescindibles para restablecer plenamente la confianza, reactivar el crecimiento y crear empleo, sanear los balances de los bancos, completar la unión bancaria, respaldar la demanda a nivel fiscal y monetario sin poner en duda la credibilidad del ajuste en la periferia y avanzar en la implementación de reformas estructurales.

En términos de crecimiento, después de una caída del PIB de -0,6% en 2012, en 2013 se registrará una baja promedio del mismo orden, repuntando al final del año para llegar a un leve progreso de la actividad en 2014 y, según las previsiones oficiales, alcanzar una variación del PIB europeo de 1,3% en 2015. El escenario central para los próximos años es de muy bajo crecimiento, lo que obviamente tendrá efectos sobre las relaciones económicas birregionales.

## **II. LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DE COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA / AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Las relaciones económicas entre la UE y América Latina y el Caribe conocieron, tras la fase de dinamismo en los años 90, un brusco frenazo a comienzos de los 2000 y, después de 2002, una etapa de recuperación que se prolongó hasta 2008. Posteriormente, los distintos tipos de flujos –comerciales, de inversión y de remesas, así como los ligados a la cooperación- han sido afectados –aunque de modo variable- por la crisis económica internacional y, después de 2010, por los efectos específicos de la crisis europea.

### **1. Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED): un mercado dinamismo**

Europa se ha mantenido como principal fuente de IED durante los años 2000 (GRÁFICO 9). Caracterizados por una elevada volatilidad, durante la última década los flujos de IED de origen europeo se han situado, en promedio, alrededor de los 30 mil

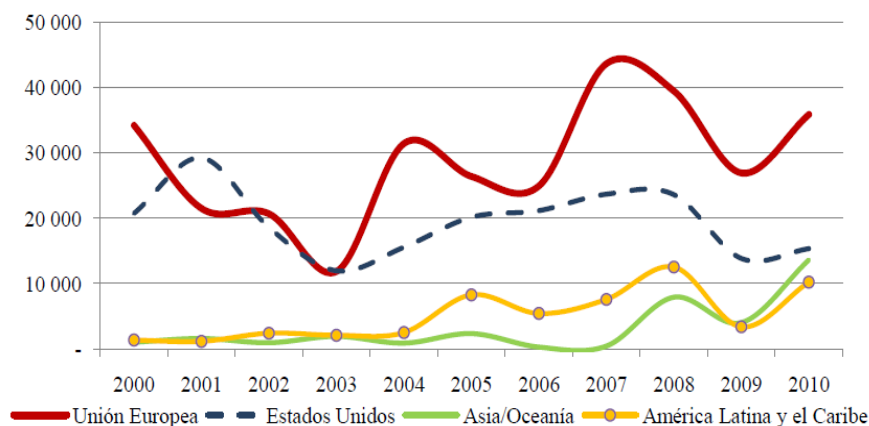
---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_es.htm)

millones de dólares, representando cerca del 40% de la inversión total recibida por América Latina y el Caribe<sup>18</sup>.

### GRÁFICO 9

**América Latina y el Caribe: Flujos de IED según origen. 2000-2010**



Fuente: CEPAL

El rol predominante de la UE como inversor en América Latina y el Caribe se prolonga desde los años 90, cuando firmas de origen europeo participaron decisivamente en las privatizaciones masivas que implementaron numerosos países de la región. Resultado, sobre todo, del aumento de la inversión de origen español, en ese período las inversiones europeas se concentraron en los sectores de la energía y de los servicios públicos, así como en los países del MERCOSUR, Brasil y Argentina principalmente. Luego, entre el final de los años 90 y el principio de los años 2000, cuando varios países de América Latina y el Caribe experimentaron profundas crisis monetarias y financieras y un fuerte retroceso en el crecimiento, los flujos totales de IED hacia América Latina y el Caribe –y con ellos los de origen europeo– disminuyeron de manera significativa –situándose incluso por debajo de las inversiones de origen estadounidense en 2001–. Sin embargo, a partir del 2003 se observa una recuperación de los flujos de inversión europeos, que se ubican nuevamente, en posición predominante, hacia la región latinoamericana y caribeña. La progresión de la inversión extranjera se vio abruptamente interrumpida por la agravación de la crisis internacional en 2009. Sin embargo, tras una caída de casi 30% en ese año, los flujos de IED se recuperaron –y con ellos las inversiones de origen europeo– a partir de 2010.

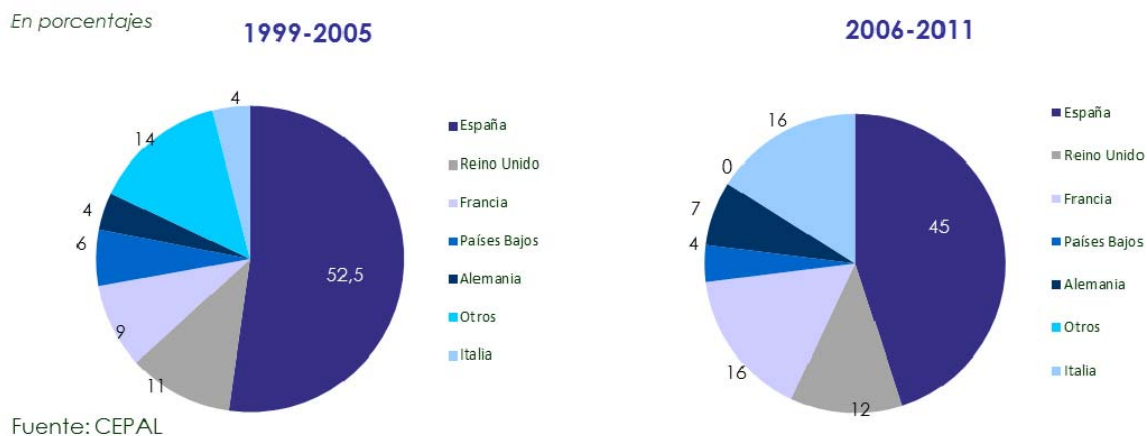
A pesar del dinamismo de la IED europea, en términos de peso relativo, la posición de América Latina y el Caribe como zona receptora de IED europea ha perdido terreno en los años 2000 respecto de otras regiones como Europa del Este y Asia. Tras haber representado más del 15% en 1997, el peso de la región en los flujos de IED del viejo continente fuera de la UE se situó alrededor del 6-7% en los años 2000.

En la última década el principal inversor europeo en América Latina y el Caribe sigue siendo España, a pesar de que el monto de las inversiones españolas en esos mismos años ha caído con respecto a la década anterior. Las inversiones españolas en América Latina representan 45% del total del flujo de inversiones de la Unión Europea hacia la

<sup>18</sup> CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.

región entre el 2005 y el 2011<sup>19</sup>, seguidas por las inversiones de origen francés, italiano y alemán. (GRÁFICO 10). En la última década más del 85% de las inversiones españolas se ha dirigido a los servicios, mientras que la industria (principalmente en Brasil) y el sector primario han recibido 12% y 2% del total, respectivamente<sup>20</sup>.

**GRÁFICO 10**  
**América Latina y el Caribe: IED recibida de la UE por país de origen**  
 (Excluyendo Centos Financieros)



La inversión europea debería seguir siendo un factor dinamizador de las relaciones económicas birregionales. Dos factores militan en ese sentido.

El primer factor tiene que ver con el hecho que la IED europea en América Latina y el Caribe es favorecida por la existencia de dispositivos que la facilitan y contribuyen a estabilizarla, como es el caso del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Las operaciones del BEI, un organismo de la UE, son un poderoso mecanismo para la cooperación a través de flujos de inversión y financiación de proyectos en los países en desarrollo. Sobre la base de mandatos plurianuales dictados por la Comisión Europea, el BEI, que opera en América Latina y el Caribe desde 1993, concede préstamos con condiciones flexibles a los países beneficiarios para contribuir a su desarrollo. Cada mandato - con características específicas y prioridades - fija un importe máximo de subvención para cada región y para cada periodo de ejecución del proyecto.

El BEI opera en América Latina y el Caribe desde 1993, fecha en la que el programa de América Latina y Asia (ALA)<sup>21</sup> fue aprobado por el Consejo de la UE. El programa concede préstamos a proyectos en América Latina a mediano y largo plazo, cubriendo el riesgo político. La financiación otorgada por el BEI tiene un carácter complementario, ya que puede financiar solamente hasta el 50% del costo total de un proyecto de inversión. El programa también prevé préstamos indirectos a través de instituciones financieras locales, para proyectos menos importantes. En términos generales, el rol del

<sup>19</sup> Sin considerar los flujos que se dirigen a las plazas financieras off-shore.

<sup>20</sup> CEPAL, *op. cit.*

<sup>21</sup> El objetivo de este programa es mantener la presencia europea en América Latina gracias al financiamiento de IED para asegurar la transferencia de tecnología y de *know-how* europeo.



BEI en la financiación de inversiones en América Latina se ha reforzado desde 2009. Los sectores más beneficiados han sido los de telecomunicaciones, industria y energía.

El segundo factor resulta de la propia crisis europea. Para las empresas transnacionales europeas –e incluso para numerosas empresas medianas de gran dinamismo- América Latina y el Caribe constituyen una región que hace un aporte positivo para equilibrar los balances consolidados de las casa matrices. En efecto, se observa que las actividades y nuevas inversiones de las empresas europeas en América pueden contribuir a incrementar las ventas y el volumen de sus negocios para compensar, al menos en parte, la situación adversa en sus países de origen.

Como lo han puesto de manifiesto numerosos observadores y analistas<sup>22</sup>, esto es particularmente cierto en el caso de España. América Latina y el Caribe ha sido en los últimos años la principal fuente de recursos para numerosas empresas españolas. Incluso, muchas empresas de ese país han realizado nuevas inversiones y han reorientado sus actividades para aprovechar el crecimiento de la región latinoamericana, que además tiene actualmente una gran importancia para los inversores españoles: en los últimos veinte años España se ha consolidado como el segundo inversor en América Latina y el Caribe, detrás de Estados Unidos, y en 2011 tres de las cinco mayores empresas españolas obtuvieron beneficios más importantes en la región que en su país de origen. La presencia de las empresas españolas proseguirá e incluso es probable que se refuerce a pesar de la desaceleración de las economías latinoamericanas y caribeñas y de las dificultades que estas firmas pueden enfrentar (carencia de capitales, marcos regulatorios inestables...).

Esto no significa que los flujos de inversión bi-regionales vayan a crecer de modo ininterrumpido todos los años. En 2012, por ejemplo, la participación en los flujos de inversión externa de España se redujo significativamente debido a varias desinversiones, en particular la venta en la bolsa de valores del 25% del capital de la filial del Banco Santander en México<sup>23</sup>.

En todo caso, es claro que desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea entonces la optimización del aporte de esos flujos. En particular, las políticas de promoción de la IED deben complementarse con estrategias en materia de desarrollo industrial y sectorial para potenciar los beneficios de estos flujos<sup>24</sup>. Asimismo, la promoción de la IED de origen europeo debe, desde el punto de vista de la región, orientarse al fomento de la inversión para el desarrollo sostenible, como se planteó en la cumbre birregional de Santiago de Chile.

## **2. Las relaciones comerciales birregionales afectadas por la crisis**

### **a) Etapas de la evolución del comercio UE/ALC**

En las últimas décadas el comercio birregional, que ha atravesado diferentes etapas, es persistentemente asimétrico y concentrado, como se ha puesto de manifiesto en informes anteriores en los que se han sintetizado los grandes rasgos de los intercambios comerciales entre las dos regiones<sup>25</sup>. La asimetría es evidente en lo relativo a los productos intercambiados: América Latina y el Caribe importa de la UE principalmente productos industriales, mientras que las importaciones de la UE de productos latinoamericanos y caribeños son dominadas por productos primarios. Por

<sup>22</sup> Véase por ejemplo : [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=dinero&cat=13&id\\_nota=833849](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=dinero&cat=13&id_nota=833849)

<sup>23</sup> CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2013.

<sup>24</sup> CEPAL, *op. cit.*

<sup>25</sup> Véase SELA 2011, *op.cit.*

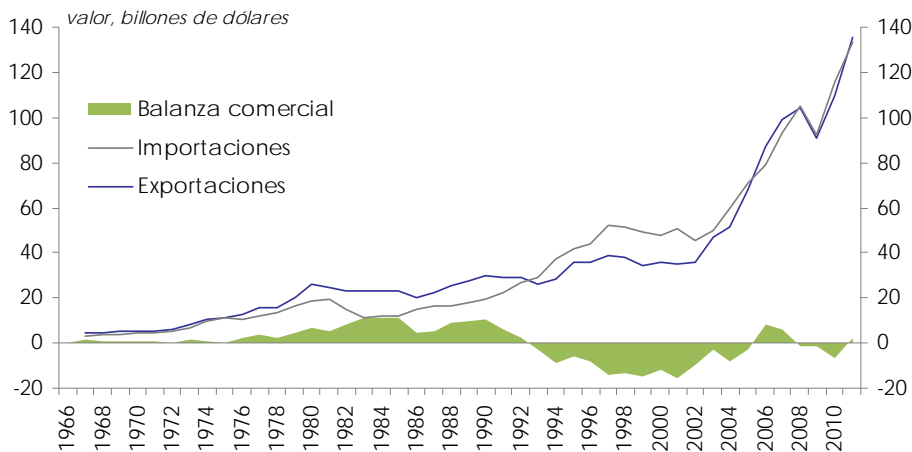
otro lado, las relaciones comerciales entre Europa y América Latina y el Caribe se concentran en un pequeño grupo de países. Es así como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México representan más del 75% del comercio desde o hacia la UE. Del mismo modo, Alemania, España, Francia, el Reino Unido e Italia constituyen los principales clientes (proveedores) en la región, lo que representa más del 60% (casi el 55%) de las exportaciones (importaciones) de América Latina y el Caribe hacia (desde) la Unión Europea.

Tras las diversas etapas que se han sucedido en las últimas décadas (expansión de las relaciones birregionales de los años 70, interrumpida por la crisis de deuda externa de los años 80 que afectó sobre todo las importaciones de América Latina y el Caribe, nueva aceleración a principios de los años 90 interrumpida por las diferentes crisis económicas y financieras que afectaron a los países de la región en la segunda mitad de esta década y frenaron el dinamismo del comercio birregional), en la década de los 2000 se observa un crecimiento importante, tanto de las exportaciones como de las importaciones latinoamericanas y caribeñas con la Unión Europea (GRÁFICO 11).

De manera más específica, el alza del comercio birregional es particularmente dinámico en el periodo 2003-2008, mostrando un aumento anual de las exportaciones de 22% en promedio, y de 16% a nivel de las importaciones. Este periodo corresponde para América Latina y el Caribe a un ciclo de fuerte crecimiento económico (próximo de 5% para la región en su conjunto), estimulado esencialmente por el consumo y la inversión privada, lo que explica el fuerte aumento de las importaciones. De igual manera, el periodo 2003-2008 estuvo caracterizado, como es sabido, por un auge en los precios internacionales de las materias primas gracias al incremento de la demanda china. Esto se tradujo en un aumento significativo del valor de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia la Unión Europea.

Sin embargo, la emergencia y la agravación de la crisis económica internacional en 2008 afectaron negativamente los flujos comerciales entre las dos regiones y, más allá del rebote del comercio UE/ALC (con una balanza comercial prácticamente equilibrada) (cf. GRÁFICO 11), se abrió una fase de inestabilidad y menor dinamismo de los intercambios birregionales.

**GRÁFICO 11**  
**América Latina y el Caribe: Evolución histórica del comercio con la Unión Europea**



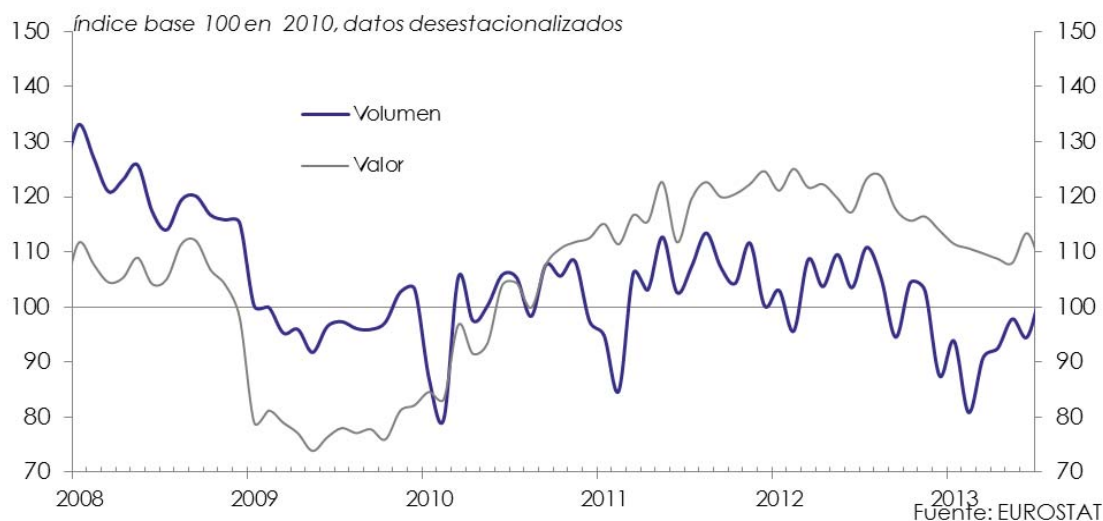
Fuente: CEPAL-Paninsal, CHELEM

### b) El comercio birregional en tiempos de crisis

La explosión de la crisis financiera internacional tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008 afectó considerablemente el desarrollo de los intercambios comerciales birregionales. Las exportaciones<sup>26</sup> de la región hacia la Unión Europea se contrajeron casi 30% en el 2009, afectadas particularmente por la repentina caída de los precios internacionales de los productos básicos y la recesión económica en la Unión Europea (GRÁFICO 12). Los datos mensuales de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia el viejo continente revelan que la contracción de las exportaciones fue particularmente importante en el tercer trimestre del 2008, y que éstas disminuyeron de manera más importante en valor que en volumen. En otras palabras el factor "precio" de las exportaciones jugó un rol muy importante en su pérdida de dinamismo. Esta brutal caída se detuvo a principios de 2009, abriendo paso a una estabilización relativa de las exportaciones, que no presentaron ningún dinamismo marcado a lo largo de ese año.

Durante el primer semestre del 2010, las exportaciones de la región hacia la UE retomaron dinamismo de manera vigorosa, impulsadas esencialmente por un aumento de los precios de las materias primas. A partir del segundo trimestre del 2010, se observa un descalce entre la evolución de las exportaciones expresadas en valor y en volumen como consecuencia de la valorización continua de los precios internacionales de los productos básicos, alimenticios y energéticos principalmente. De hecho, desde 2010, las exportaciones hacia la UE expresadas en volumen han mostrado un bajo dinamismo en línea con el débil crecimiento del continente europeo, incluso con periodos de marcado retroceso, según las diferentes fases que ha atravesado la crisis de la deuda europea (cf GRÁFICO 12).

**GRÁFICO 12**  
**América Latina y el Caribe: exportaciones hacia la Unión Europea**



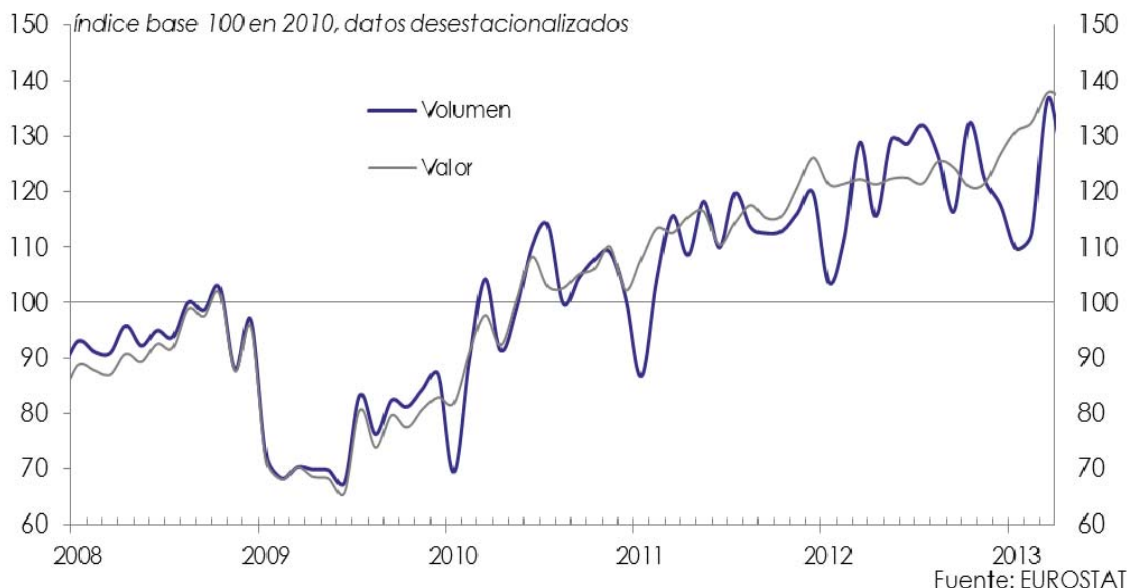
En lo que respecta a las importaciones latinoamericanas y caribeñas de productos europeos, éstas se vieron fuertemente afectadas por la agravación de la crisis económica internacional en el tercer trimestre del 2008. Tanto en valor como en volumen, la contracción de las importaciones totales fue de alrededor de 32% entre octubre de 2008 y enero de 2009. Cabe recalcar que la diferencia entre las importaciones expresadas en valor y las importaciones expresadas en volumen es mucho

<sup>26</sup> Según los datos de la base de datos Chelem-CEPII, expresados en dólares corrientes.

menor que en el caso de las exportaciones ya que América Latina y el Caribe, como se indicó previamente, importa de la Unión Europea principalmente productos industrializados. El precio de éstos es mucho menos volátil que el de las materias primas, lo que reduce incertidumbre en cuanto a la evolución de dichos flujos.

La viva recuperación de las importaciones latinoamericanas y caribeñas refleja la rápida salida de crisis que ha caracterizado a la región tras el shock negativo de fines de 2008-comienzos de 2009. A partir de ello, el crecimiento de las importaciones latinoamericanas y caribeñas fue marcado en 2009 y en 2010, acompañando el dinamismo que tuvo ese año la actividad económica en la región latinoamericana. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento regional afectó negativamente las compras regionales y, por ende, las importaciones provenientes de Europa, que parecen más bien estancadas en volumen desde 2011 (GRÁFICO 13).

**GRÁFICO 13**  
**América Latina y el Caribe: importaciones desde la Unión Europea**



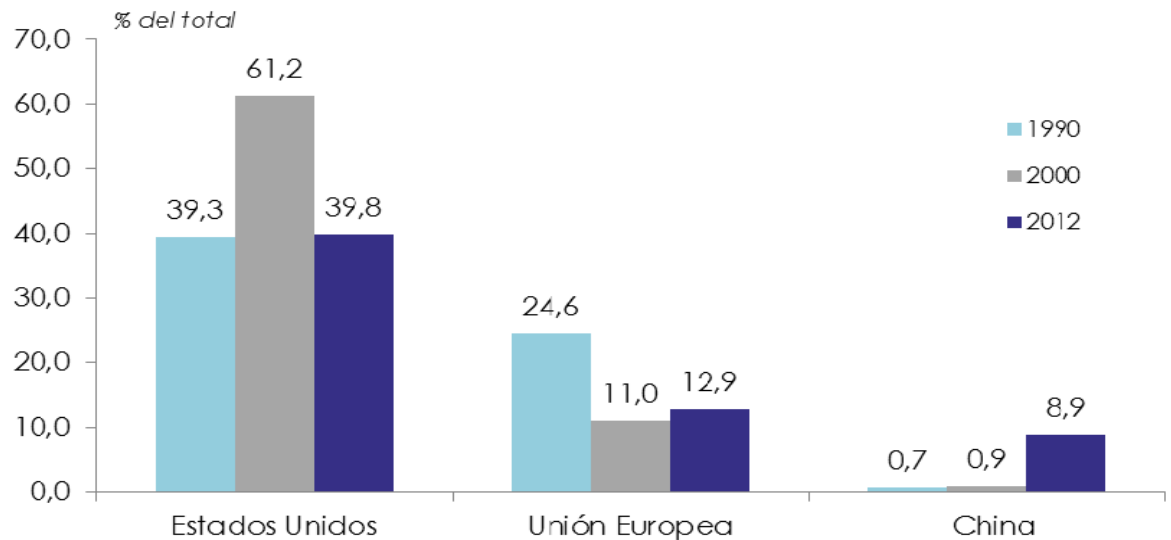
**c) Pérdida de peso de la UE como socio comercial de ALC**

La importancia de Europa como socio comercial en América Latina y el Caribe se ha debilitado en los últimos 20 años en términos de peso relativo. Su participación en las exportaciones (importaciones) totales de América Latina ha caído desde casi un 25% (20,4%) en 1990 a 12,9% (13,9%) en 2012 (GRÁFICO 14a y b). Es interesante subrayar que esta caída del peso relativo de Europa en el comercio exterior de América Latina se ha producido esencialmente durante los años 90.

Esto contrasta de forma marcada con la evolución de las relaciones comerciales de América Latina con China, que ha visto aumentar sostenidamente su peso en el comercio exterior de la región (GRÁFICO 14a y 14b y Cuadro 1). En 2012 China se ha posicionado como el segundo proveedor en la región (delante de la Unión Europea). Además, China, que era el 17º destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe en 1990, ha pasado a ser el tercer destino con una proporción del 8,9% de las exportaciones totales de la región. China refuerza su importancia en el comercio internacional de América Latina y el Caribe en la primera década del actual siglo, sobre

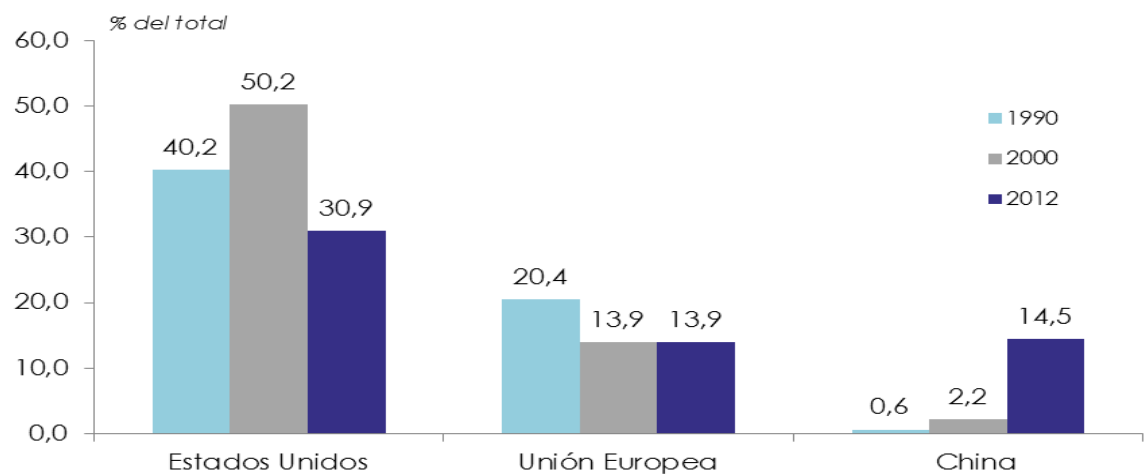
todo a costa de los Estados Unidos, socio tradicional de la región y se ha transformado en el principal destino de las exportaciones para Brasil, Chile y Perú (CUADRO 1).

**GRÁFICO 14a**  
América Latina y el Caribe: destino de las exportaciones



Fuente: CEPAL, Boletín estadístico: Comercio Exterior

**GRÁFICO 14b**  
América Latina y el Caribe: origen de las importaciones



Fuente: CEPAL, Paninsal 2008-2009 y 5to Boletín estadístico sobre el Comercio Exterior

**CUADRO 1****China se impone como un gran socio comercial de la región  
Posición de China dentro del Ranking de socios por país**

País	Destino de las exportaciones		Fuente de importaciones	
	2000	2011	2000	2011
Argentina	6	2	4	2
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	36	4	9	2
Costa Rica	30	13	15	2
México	19	3	7	2
Perú	4	1	9	2
Venezuela (Rep. Bol. de)	35	2	18	2

Fuente: CEPAL

Es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio birregional desde hace dos décadas, en particular su pérdida de peso relativo para la región latinoamericana y caribeña, están y seguirán siendo afectadas en el futuro inmediato por la crisis europea (y adicionalmente por la desaceleración reciente del crecimiento en ALC) que debilita los flujos birregionales y en particular las exportaciones de latinoamericanas hacia el viejo continente. De esto se derivan dos corolarios.

El primero es que, como se ha planteado ya en diversos trabajos de la CEPAL<sup>27</sup>, la posición de la UE como segundo socio comercial de la región está amenazada; como se vio, ya China la ha superado por el lado de las importaciones al ubicarse en 2012 como segundo proveedor de ALC. El segundo es que la tendencia declinante de la UE como socio comercial de América Latina y el Caribe, que ha hecho que su peso relativo en los intercambios de la región en su conjunto sea de 13-14%, le ha quitado relevancia a los efectos comerciales directos de la crisis europea sobre las economías latinoamericanas. Pero, al mismo tiempo, no se pueden albergar, a corto y mediano plazo, demasiadas expectativas sobre el dinamismo de los flujos comerciales birregionales.

### **3. Los flujos de remesas y la cooperación UE/ALC: atonía y perspectivas desfavorables**

#### **a) Remesas: moderada recuperación global y persistente atonía de los flujos provenientes de Europa**

El incremento de los flujos de remesas recibidos por los países de América Latina y el Caribe ha constituido uno de los hechos notorios de las relaciones financieras externas de la región durante los primeros años del siglo actual. Así, las transferencias de los emigrantes se han más que duplicado entre 2002 y 2008, representado montos próximos, en algunos años, a los flujos de IED y entre ocho y diez veces los montos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) al final de dicho período<sup>28</sup>.

Sin embargo, con la crisis económica internacional, que afectó duramente los más importantes países de destino de los principales contingentes de emigrantes

<sup>27</sup> Ver por ejemplo: CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe, Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, 2011.

<sup>28</sup> Para más detalles al respecto véase SELA, *op. cit.* (SP/DI N° 20-12).

latinoamericanos y del Caribe (Estados Unidos, España...) en sectores fuertemente empleadores de mano de obra extranjera, los flujos de remesas se contrajeron significativamente. Así, según los datos del BID, las remesas recibidas por América Latina y el Caribe cayeron alrededor de 15% en 2009<sup>29</sup> y la recuperación constatada en 2010 no permitió volver a los niveles pre-crisis. En el bienio 2009-2010 la merma de recursos ha sido muy significativa (entre el -0,5% y el -2,4% del PIB) para los países que son importantes receptores de remesas en la región (principalmente Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México y República Dominicana).

Ciertamente, en 2011 y en 2012 las remesas enviadas por los emigrantes a la región se incrementaron y volvieron a situarse por encima de los 60 millones de dólares<sup>30</sup>. Sin embargo, este monto no permite volver al nivel pre-crisis (GRÁFICO 15).

### GRÁFICO 15

#### Evolución de los flujos de remesas recibidas en América Latina y el Caribe

(Miles de millones de dólares)



Fuente: BID

Por otro lado, cabe señalar que la modesta recuperación reciente del monto total de las remesas se ha producido a pesar de la persistente atonía de las transferencias enviadas desde Europa. En efecto, las remesas provenientes de Europa han caído de manera importante después de 2008. Un indicador relevante del impacto de la caída de las remesas europeas hacia la región está representado por la evolución de la salida de remesas de España. Este país es junto con Alemania y Francia uno de los grandes emisores de remesas de la Unión Europea hacia terceros países. A su vez, cerca del 60% del total de las salidas por remesas de España se dirige a América Latina y el Caribe. España es el segundo mayor proveedor de remesas para la región después de Estados Unidos.

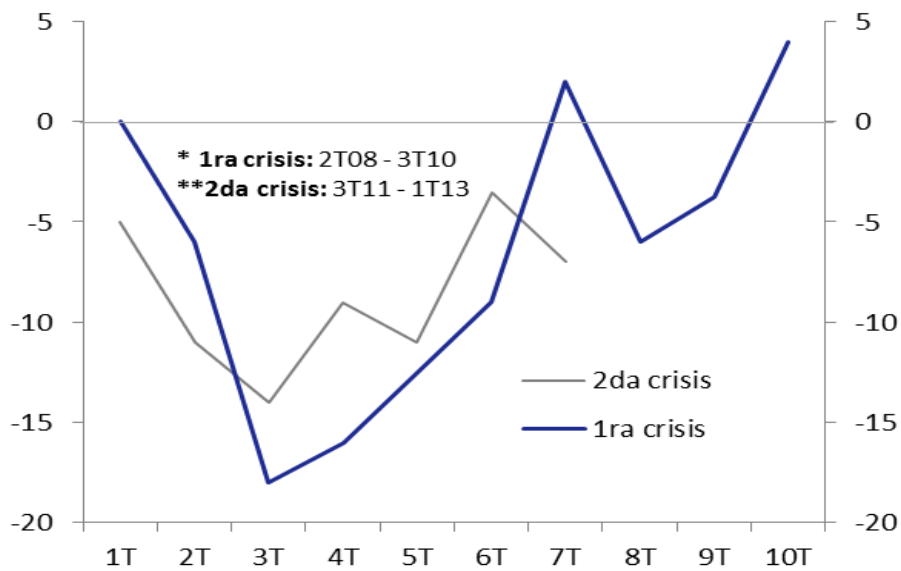
<sup>29</sup> IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2009: The impact of the global financial crisis*. IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2010.

<sup>30</sup> IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2012*, IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2013. (Véase: [http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2013-04-29/2012-latin-america-remittance-flows,10432.html#\\_UICqPVC9W\\_F](http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2013-04-29/2012-latin-america-remittance-flows,10432.html#_UICqPVC9W_F))

Los datos de los tres últimos años muestran que en el contexto de la actual crisis europea, que tiene en España uno de sus principales focos, no es previsible una recuperación significativa en el corto y mediano plazo. Las remesas de origen español no se recuperan e incluso la agravación de la crisis económica se ha traducido en una nueva caída desde el cuarto trimestre de 2011, en un contexto de desocupación creciente en el que la población inmigrante ha disminuido.

A su vez, los datos preliminares correspondientes al primer trimestre de 2013 que acaba de publicar el Banco de España muestran que las remesas enviadas desde España llegaron sólo a un monto de 1474 millones de euros, es decir 7% menos que en igual período del año anterior (en el primer trimestre de 2012 ese monto fue de 1587 millones de euros)<sup>31</sup>. Así, desde el segundo trimestre de 2008 hasta el primero de 2013 las remesas de España registran quince meses de caída y solamente cinco de incremento. Con un intermedio de muy débil crecimiento, esto explica que se hable de una "segunda crisis" de las remesas de ese país durante los últimos trimestres (GRÁFICO 16).

**GRÁFICO 16**  
**Flujos de remesas de trabajadores en España: Comparación de la var. % anual**  
**Entre la 1ra. Crisis\* y la 2da. crisis\*\* de las remesas**



Fuente: BDE, Remesas.org

<sup>31</sup> <http://www.remesas.org/131trim.html>



### **b) Cooperación UE/ALC: perspectivas poco alentadoras**

Durante la primera década del siglo XXI la cooperación europea –considerada principalmente a través de la evolución de la asistencia oficial al desarrollo (AOD)- ha sufrido importantes transformaciones. En efecto, prolongando una dinámica presente desde los años 90, durante los primeros años de este siglo se consolidó la posición de Europa como primer proveedor de ayuda a la región latinoamericana y caribeña. Pero, al mismo tiempo, este fenómeno, que corresponde a una significativa reducción de la participación de algunos donantes no europeos (esencialmente Estados Unidos, Japón y Canadá) fue concomitante con un profundo cambio en la cooperación europea. Al tiempo que su evolución reflejaba las transformaciones producidas en los años 2000 a nivel de la agenda internacional del desarrollo (principalmente, la importancia, creciente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM)- en relación a la lucha contra la pobreza y la “securitización” de la ayuda, que han influenciado la distribución de los flujos de recursos hacia los diferentes países de América Latina y el Caribe, la jerarquía de los donantes europeos ha cambiado sustancialmente<sup>32</sup>.

Así, durante los años 2000 –y hasta 2008- se ha advertido una reducción de los montos aportados por países como Italia, Países Bajos y Reino Unido, en tanto que, como se analizó detalladamente en informes anteriores, la proporción de la Comisión aumentó y España registró un marcado incremento de su ayuda a la región. España alcanzó en 2008, por primera vez, el primer puesto de la escala de donantes, aportando casi 2 mil millones de dólares, lo que representó casi 30% de la AOD total recibida por la región<sup>33</sup>. En ese momento este país destinó ese año 44% de sus recursos de AOD a la región latinoamericana.

Sin embargo, la crisis económica internacional y, en ese contexto, la situación de los países europeos más fragilizados por la crisis de la deuda soberana en Europa, han afectado negativamente la AOD a partir de 2009. Así, a partir de ese año en el caso de España se registra una persistente caída de la AOD destinada a América Latina y el Caribe. Como se advierte en el cuadro 2, que presenta los montos de la AOD en 2010, 2011 y las cifras preliminares para 2012 de los países desarrollados, el retroceso de los aportes de España es considerable (CUADRO 2).

---

<sup>32</sup> José Antonio Sanahuja, “La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional”, *Cuadernos CeALCI*, Fundación Carolina, Madrid, 2011.

<sup>33</sup> J.A. Sanahuja, *op. cit.*

## CUADRO 2

## AOD en términos netos

(en millones de dólares)

	2010		2011		2012	
	AOD (en millones de USD)	AOD/Ingreso nacional bruto %	AOD (en millones de USD)	AOD/Ingreso nacional bruto %	AOD (en millones de USD)	AOD/Ingreso nacional bruto %
Alemania	12 985	0,39	14 093	0,39	13 108	0,38
Australia	3 826	0,32	4 983	0,34	5 440	0,36
Austria	1 208	0,32	1 111	0,27	1 112	0,28
Bélgica	3 004	0,64	2 807	0,54	2 303	0,47
Canadá	5 209	0,34	5 457	0,32	5 678	0,32
Corea	1 174	0,12	1 328	0,12	1 551	0,14
Dinamarca	2 871	0,91	2 931	0,85	2 718	0,84
España	5 949	0,43	4 173	0,29	1 948	0,15
Estados Unidos	30 353	0,21	30 924	0,20	30 460	0,19
Finlandia	1 333	0,55	1 406	0,53	1 320	0,53
Francia	12 915	0,50	12 997	0,46	12 000	0,45
Grecia	508	0,17	425	0,15	324	0,13
Irlanda	895	0,52	914	0,51	809	0,48
Italia	2 996	0,15	4 326	0,20	2 639	0,13
Japón	11 021	0,20	10 831	0,18	10 494	0,17
Luxemburgo	403	1,05	409	0,97	432	1,00
Noruega	4 580	1,10	4 934	1,00	4 754	0,93
Nueva Zelandia	342	0,26	424	0,28	455	0,28
Países Bajos	6 357	0,81	6 344	0,75	5 524	0,71
Portugal	649	0,29	708	0,31	567	0,27
Reino Unido	13 053	0,57	13 832	0,56	13 659	0,56
Suecia	4 533	0,97	5 603	1,02	5 242	0,99
Suiza	2 300	0,40	3 076	0,45	3 022	0,45
<b>TOTAL</b>	<b>128 466</b>	<b>0,32</b>	<b>134 038</b>	<b>0,31</b>	<b>125 586</b>	<b>0,29</b>

Fuente: OCDE

La perspectiva de una reactivación de la AOD a nivel global parece improbable ya que el contexto de débil crecimiento de los países desarrollados va a hacer sentir sus efectos sobre los aportes de AOD durante varios años<sup>34</sup>. A su vez, la situación de América Latina y el Caribe será particularmente afectada en los próximos años por la reducción de la AOD de Europa y en particular de España. Como lo señala un informe sobre la política de cooperación para el desarrollo de la UE con América Latina elaborado en el marco del Parlamento Europeo<sup>35</sup>, las medidas de austeridad que implementan los Estados miembros de la UE y la reducción de la AOD que de ello resulta ponen en entredicho la concreción del objetivo de incremento de la asistencia al desarrollo establecido en el "Consenso Europeo" de 2005, así como el cumplimiento de las metas en materia de ODM. Así, todo indica que la UE no logrará alcanzar el objetivo de 0,7% para el año 2015 en la relación AOD/PIB (que ha sido de apenas 0,42% en 2010 cuando el objetivo

<sup>34</sup> Ver: [http://www.oecd.org/document/8/0,3746,fr\\_21571361\\_44315115\\_50061704\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3746,fr_21571361_44315115_50061704_1_1_1_1,00.html)

<sup>35</sup> Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, Una nueva política de cooperación de la Unión Europea con América Latina, Expo/B, DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18, Bruselas, Diciembre de 2011.

intermedio para este año era de 0,56%) y que los riesgos de una disminución de la AOD hacia América Latina y el Caribe son enormes<sup>36</sup>.

#### **4. Síntesis y conclusiones sobre las relaciones económicas y de cooperación birregionales**

En suma, las relaciones económicas y de cooperación entre las dos regiones han sufrido los efectos de la crisis internacional y, más recientemente, de la crisis europea.

Como se vio, una reactivación sustancial de la AOD a nivel global parece improbable en el actual contexto internacional y, en el caso de Europa y en especial de España, la situación recesiva o de muy bajo crecimiento va a seguir afectando negativamente los flujos de cooperación. Esto supone que la región latinoamericana y caribeña se debe plantear –más aún que en el pasado- optimizar los flujos menguantes de ayuda en relación con los objetivos y los instrumentos de la programación plurianual 2014-2020 en materia de cooperación.

Otro flujo que ha experimentado una caída considerable desde 2008 es el de las remesas europeas con destino a América Latina y el Caribe. Aquí, como es sabido, juega un papel relevante España dado que las remesas enviadas desde ese país constituyen un componente esencial de los flujos europeos hacia la región. En momentos en que se constata una “segunda crisis” de las transferencias provenientes de ese país, es decir una nueva fase de fuerte caída como la que se vivió durante la etapa de agravación de la crisis internacional que siguió a la quiebra de Lehman Brothers, parece claro que las remesas europeas hacia la región no recobrarán su dinamismo en el futuro próximo.

En cuanto a los intercambios comerciales, es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio birregional desde hace dos décadas, en particular su pérdida de peso relativo –aunque estabilizado en la primera década del siglo XXI- están y seguirán siendo afectadas negativamente por la crisis europea. Pero, al mismo tiempo, dado que el peso relativo en los intercambios de la región con el viejo continente en su conjunto se sitúa alrededor del 13-14% de su comercio total, los efectos comerciales directos de la crisis europea sobre las economías latinoamericanas no son, en términos generales, relevantes.

En cambio, la inversión europea, recuperada tras la caída de 2009 debería seguir siendo un factor dinamizador de las relaciones económicas birregionales. El factor que contribuye a este dinamismo es la propia crisis europea. Numerosas empresas transnacionales europeas, sobre todo españolas, refuerzan su implantación en la región para equilibrar los balances consolidados de las casas matrices y compensar los efectos negativos de la atonía del crecimiento en el viejo continente. Incluso numerosas empresas europeas medianas de gran dinamismo se instalan o buscan instalarse en la región para aprovechar su dinamismo global o sectorial.

Como se señaló, desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea entonces la optimización del aporte de esos flujos. En particular, cabe señalar el interés de la región en promover acercamientos y asociaciones de las firmas europeas y las multilatinas, cada vez más presentes en el territorio europeo, así como las PYMES de ambas regiones, y en fomentar, como se pondrá en evidencia en la cuarta parte de este trabajo, la inversión para el desarrollo sostenible en la perspectiva de la conformación de cadenas de valor birregionales y globales.

---

<sup>36</sup> E incluso han crecido como consecuencia de las crisis políticas y económicas en el norte de África. Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 8.

### III. LAS DECISIONES ADOPTADAS EN LA I CUMBRE CELAC-UE: CONSOLIDACIÓN Y RENOVACIÓN LIMITADA DE LA AGENDA BIRREGIONAL

Las resoluciones de la I Cumbre CELAC-UE están plasmadas en la Declaración de Santiago que contiene 48 puntos organizados en cuatro secciones dedicadas, en primer lugar, al nuevo diálogo CELAC-UE, en segundo lugar, a los valores y posiciones comunes en el ámbito internacional y multilateral, en tercer lugar, a los avances en el proceso de asociación estratégica birregional y, finalmente, a la "Alianza para el desarrollo sustentable" a través de la promoción de inversiones de calidad social y ambiental.

#### 1. Consolidación de los avances alcanzados en las cumbres anteriores...

Una parte importante de la declaración se concentra en la presentación de los avances registrados en la implementación de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Madrid, en mayo de 2010.

Esta cumbre había sido particularmente rica en resoluciones concretas en diversos campos: reforzamiento del diálogo sobre ciencia, tecnología e innovación a nivel ministerial y de altos funcionarios encargados de ciencia y tecnología de la UE y de América Latina y el Caribe, y aplicación de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación UE-ALC; creación de la facilidad de inversión en América Latina (LAIF); concreción de progresosa nivel de las asociaciones birregionales entre la UE y los diversos agrupamientos subregionales (principalmente, en el plano de la relación UE-Comunidad Andina, conclusión de un Acuerdo de Asociación "completo", es decir integrando los tres pilares, a saber cooperación, diálogo político y acuerdo de libre comercio, con Colombia y con Perú; en el caso de las negociaciones UE/América Central, desenlace positivo de las negociaciones, altamente significativo ya que permitió la concreción de un acuerdo birregional "completo" "bloque a bloque"); adopción del Plan de Acción de Madrid UE/ALC con instrumentos y actividades orientados a producir resultados en seis ámbitos específicos<sup>37</sup>; la decisión de crear la Fundación EU-LAC, propuesta en la Cumbre de Lima, con el objetivo de reforzar la asociación birregional y como medio para suscitar el debate sobre las estrategias y acciones comunes, así como para mejorar su visibilidad.

Es por ello que, en el Título III, "Avances en el proceso de Asociación Estratégica birregional", se pasa revista a las principales decisiones adoptadas en la cumbre anterior y a su proceso de aplicación.

Con este objetivo se subrayan principalmentelos los pasos efectuados desde la Cumbre de Madrid a nivel de las relaciones entre los países individuales y subregiones de la CELAC y la UE, en particular con respecto a la firma y los procesos de ratificación respectivos que llevarán a la aplicación provisoria del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Colombia y Perú y del Acuerdo de Asociación integral de UE-América Central.

En el plano de este tipo de acuerdos también se enfatizó la importancia de las reuniones del más alto nivel realizadas entre la UE y Chile con el fin de explorar las opciones para modernizar el Acuerdo de Asociación después de 10 años de vigencia y entre la EU y México para explorar opciones para una actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación en vigor desde 2000, así como el interés de la VI Cumbre UE-Brasil, celebrada en Brasilia el 24 de enero de 2013, y orientada a la profundización de la alianza estratégica establecida en 2007. Asimismo, se

---

<sup>37</sup> Se trata de: 1) Ciencia, investigación, innovación y tecnología; 2) Desarrollo sostenible; medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía; 3) Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social; 4) Migraciones; 5) Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social; 6) El problema mundial de la droga.

resaltó la significación de la conclusión de la aprobación de la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y el establecimiento del Mecanismo de Inversión del Caribe para apoyar las inversiones en esta región. Por otra parte, fue puesta en evidencia la conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre Diálogo Político Y Cooperación y la Declaración Conjunta aprobada en la XI Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas CAN-UE, celebrada en Quito el 30 y 31 de octubre de 2012.

Otros tres temas que son señalados en el Título III merecen destacarse por su importancia para la consolidación de la relación birregional. En efecto, la declaración apoya, en la continuidad de los compromisos asumidos en las Cumbres de Lima y Madrid, el fortalecimiento del Diálogo Estructurado CELAC-UE sobre Migraciones, saluda el establecimiento en Hamburgo de la Fundación de EU-LAC<sup>38</sup> y se felicita por los avances en la adopción de una hoja de ruta para la implementación de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (JIRI, por su sigla en inglés) con el fin contribuir a un nuevo dinamismo en la construcción del Área de Conocimiento de la UE-CELAC.

Este último tópico se relaciona con otro aspecto del balance de la aplicación de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Madrid. Se trata de los avances logrados en la aplicación del Plan de Acción birregional, una de las resoluciones más importantes de dicha cumbre, a la que la Declaración de Santiago hace alusión (Artículo 19). Conviene detenerse en este punto en la medida en que una de las líneas de trabajo que se propuso en un informe anterior<sup>39</sup> consistía en efectuar una evaluación integral de lo realizado a nivel de la implementación del Plan de acción de Madrid y avanzar hacia su perfeccionamiento y su ampliación.

Es sabido que el Plan de Acción de Madrid fue concebido como un proceso a desarrollar cuyos resultados dependen crucialmente del compromiso de los países de ambas regiones. Los países de la región se han posicionado como coordinadores o jefes de fila de los diferentes ejes: Argentina para el eje 1, Costa Rica para el 2, Venezuela para el 3, Ecuador para el 4, Perú para el 5 y Colombia para el 6. Tras la reunión de Altos Funcionarios UE/ALC de enero 2011 se precisaron las prioridades, el cronograma de actividades y los resultados esperados de los diferentes ejes y grupos de trabajo que han efectuado reuniones y actividades y mostrado un gran dinamismo y el lanzamiento de la ya mencionada JIRI.

En 2011 y 2012, todos los ejes desarrollaron una intensa actividad que se prolongó en 2013. Si tomamos el eje 1 se han adelantado numerosas acciones e iniciativas: establecimiento de un diálogo regular birregional sobre ciencia, investigación, tecnología e innovación para consolidar la cooperación UE-ALC y actualizar las prioridades comunes en este campo, fortalecimiento de las redes temáticas sobre cuestiones acordadas de interés mutuo para facilitar los intercambios entre las universidades y centros de investigación de ambas regiones, apoyo al desarrollo del sector de las tecnologías de información y comunicación (TIC) con vistas a la reducción de la brecha y del analfabetismo digital a través de un aumento de la interconectividad entre las redes de investigación y educación dentro y entre la UE y América Latina y el Caribe, adopción de instrumentos innovadores para fortalecer la cooperación, con especial atención en los países con baja participación en las actividades de cooperación de Ciencia y Tecnología entre la UE y América Latina y el Caribe...

---

<sup>38</sup> En relación con este tema también se subrayó la participación de la CEPAL, la FUNGLODE, el Institut des Amériques y la región de Lombardia como socios estratégicos de la Fundación EU-LAC.

<sup>39</sup> SELA, *op. cit* (SP/Di N° 20-12).

En el marco de este capítulo de las líneas de acción, el programa de actividades para 2013-2014 es sumamente denso. Numerosas acciones de los grupos de trabajo sobre las temáticas relativas a la energía, a la bioeconomía o a la biodiversidad. Se puede señalar, a título ilustrativo:

**a) Grupo de trabajo Energía:**

- 2 talleres temáticos dedicado a las energías renovables y la eficacia energética (México, en octubre 2013 y España, en junio 2014)
- 2 talleres generales dedicados a identificar y concebir iniciativas conjuntas de cooperación y fomento de la innovación (Uruguay, en mayo 2015 y Portugal/Alemania en octubre 2016)
- Reunión de política birregional (marzo 2014)

**b) Grupo de trabajo Bioeconomía:**

- Implementación del Observatorio de Bioeconomía: Finalización de la propuesta de plan del observatorio operacional, incluido el organigrama y el grupo de asesoría (2013)
- Desarrollo de planes de trabajos detallados para cada actividad conjunta (en coordinación/apoyo de la red ALCUE NET/ ERANET LAC): Implementación de subasta comunes o llamados conjuntos de expertos, así como de otras actividades
- Talleres de Bioeconomía
  - o Encuentro EULAC ciencia-industria en Europa, en paralelo con RRB95 al 7 de junio de 2013 en Amberes, Bélgica (ALCUE KBBE/ALCUE NET)
  - o Evento dedicado a Bioeconomía y Biodiversidad, fin de octubre 2013, en Costa Rica. (ALCUE NET/ ALCUE KBBE)
  - o Evento multi-temático (BE, BD, TIC, EN), 23 y 24 de octubre de 2013 en México (ALCUE NET/CYTED)
  - o Taller sobre innovación en Bioeconomía, en noviembre de 2014, Bruselas – “Partnership Initiative” Argentina-UE (BILAT + ALCUENET)

**c) Grupo de trabajo sobre Biodiversidad:**

- Taller regional (dos días) de creación de redes y de cooperación en innovación entre científicos, organizaciones de la sociedad civil, sectores público y privado (fundaciones, PYMES, industrias), responsables de los programas (Bogotá, Colombia, octubre de 2013)
- Taller regional (dos días) de identificación de las plataformas tecnológicas europeas, las ONGs del medioambiente, los grupos de investigación, y las agencias de financiación interesadas en entrar en proyectos birregionales sobre Biodiversidad y cambio climático (Marsella, Francia, octubre de 2014)
- Conferencia Bi-regional en América Latina para analizar las condiciones de los dispositivos regionales de innovación en materia de biodiversidad y cambio climático, y explorar las buenas prácticas y los medios posibles para fomentar la cooperación público - privado (Cartagena, Colombia, febrero de 2014)

Un número igualmente elevado de acciones e iniciativas se están implementando, como se dijo, en el marco de los restantes ejes del Plan de Acción birregional. Esto muestra el interés del método de trabajo en redes y explica que en la Cumbre de Santiago se haya ido más allá de la evaluación de los resultados de dicho Plan. También propuso su profundización con la incorporación de dos nuevos ejes y el estudio de la posible

agregación de tres capítulos adicionales. Esto constituye una de las principales dimensiones de la renovación de la agenda birregional resultante de la Cumbre de Santiago.

## **2. Renovación de la agenda CELAC-UE**

Uno de los elementos novedosos de la Cumbre de Santiago tiene que ver, entonces, con ampliación y la profundización de la dinámica generada con el lanzamiento del Plan de Acción. En efecto, como se señala en el artículo 19 de la declaración, se decidió agregar dos nuevos capítulos sobre género e inversión en el Plan de Acción 2013-2015 de la UE-CELAC. Además, se acordó solicitar a los altos funcionarios que estudien la posible incorporación de capítulos adicionales que cubran áreas de interés tales como Educación Superior, Seguridad Pública, y Seguridad Alimentaria y Nutrición.

En lo que respecta a los dos nuevos capítulos integrados al Plan de acción, es claro que corresponden a temáticas que han ido ganando espacio en la relación birregional y que pueden constituir contribuciones importantes para su reforzamiento.

Los asuntos de género tienen una vigencia creciente en ambos continentes. En el caso de América Latina y el Caribe la mujer tiene un fuerte protagonismo político de alto nivel: al número de mujeres que ocupan la presidencia en varios países de la región se agrega la proporción de parlamentarias, que es más elevada que en otros continentes. Pero esto no ha modificado radicalmente las macro-tendencias socio-económicas en materia de género. Es sabido que, a pesar del crecimiento económico de la última década (4% en promedio anual en el período 2003-2012), persiste un alto grado de desigualdad y de exclusión que afecta particularmente a las mujeres. Así, por ejemplo, la proporción de mujeres que no poseen ningún ingreso es sistemáticamente superior a la de los hombres en igual situación.

En el caso de Europa, la crisis ha producido un retroceso social que ha afectado principalmente a las mujeres: en los últimos años el desempleo femenino ha crecido más que el promedio y se registra un incremento de la diferencia de remuneración a favor de los hombres. A su vez, en ambos continentes se advierte un elevado, y en muchos casos creciente, nivel de violencia doméstica y de feminicidios.

Es por ello evidente que, sobre la base de intercambios y relaciones existentes entre instancias gubernamentales y de la sociedad civil de las dos regiones<sup>40</sup>, la creación de una plataforma de diálogo y de trabajo conjuntos puede aportar soluciones a viejos y a nuevos problemas. Esto facilitará la posibilidad de que las mujeres coloquen sus temas en la agenda política<sup>41</sup>.

En lo que respecta al tema de las inversiones en la relación birregional, es evidente que ocupa un lugar cada vez más relevante, a tal punto que constituyó la cuestión que concentró principalmente la atención en la cumbre de Santiago. En efecto, la promoción de inversiones de calidad social y ambiental en la perspectiva de contribuir al desarrollo sostenible, que como ya se indicó constituyó el tema central de esta cita birregional, dio lugar a ricos intercambios en la Cumbre empresarial realizada el 25 y 26 de enero de 2013 y se tradujo en el Título IV, constituido por ocho puntos de la declaración final (del 38 al 46) que recalcaron la importancia de fomentar este aspecto de las relaciones económicas entre ambas regiones.

<sup>40</sup> Por ejemplo en el Foro Euro-latinoamericano de mujeres: [http://www.eurolat-mujeres.org/eurolat\\_mujeres\\_es/](http://www.eurolat-mujeres.org/eurolat_mujeres_es/)

<sup>41</sup> <http://www.dw.de/cumbre-en-santiago-las-mujeres-en-la-agenda/a-16547341>

En estos ocho puntos se destaca principalmente que, además de promover la creación de empleo “las inversiones deben apuntar a proporcionar efectos secundarios positivos en otros sectores”, por ejemplo “contribuir al desarrollo de las comunidades locales y pueblos indígenas.” Además, la promoción de “mayores y más diversificadas inversiones birregionales de calidad social y ambiental en consonancia con el desarrollo sustentable y con responsabilidad social, proporcionando condiciones estables para la creación de nuevas empresas” debe permitir, según la declaración, “desarrollar acciones para estimular la innovación, el emprendimiento, una mayor articulación con las PYMES, la transferencia de tecnología, la creación de empleo de mejor calidad, la formación de capital humano y la capacitación permanente para facilitar la transición al mercado de trabajo, con especial atención a las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables”.

La pertinencia de la orientación que consiste en promover las inversiones entre las dos regiones se apoya en un hecho significativo: como se vio, las inversiones constituyen el flujo económico más promisorio en el futuro cercano. Los otros flujos han sido afectados significativamente por la crisis internacional y europea y las perspectivas inmediatas no son muy favorables. Por el contrario, la inversión es y puede seguir siendo dinámica ya que para las grandes e incluso las medianas empresas de Europa –el principal inversionista directo en la región latinoamericana- América Latina y el Caribe constituyen un área que hace un aporte positivo para equilibrar los balances consolidados de las casas matrices, afectados por la recesión del viejo continente. Los gobiernos europeos ven con gran interés esta perspectiva en la medida en que, además de contribuir a mejorar la situación financiera de las empresas inversoras, puede favorecer el desarrollo de actividades productivas y de servicios (producción de máquinas y equipos, servicios de ingeniería...) en el viejo continente.

A su vez, desde el punto de vista latinoamericano se plantea aprovechar el potencial de las inversiones europeas para atemperar las externalidades ambientales negativas del crecimiento económico: como lo pone de manifiesto un trabajo reciente de la CEPAL<sup>42</sup>, en muchos sectores las empresas europeas ejercen un liderazgo incontestable en este ámbito. Además, los países de América Latina y el Caribe tienen interés en buscar asociaciones con inversionistas europeos para reforzar la aún incipiente internacionalización de las multilatinas y el proceso de inserción de sus PYMES en las cadenas internacionales de valor.

Obviamente, no se trata de minimizar las fuentes de conflicto y de divergencia (posiciones proteccionistas que se refuerzan con la crisis global, discrepancias sobre la cuestión de la seguridad jurídica...) que en este como en otros planos obstaculizan el desarrollo de las relaciones birregionales. Se trata de aprovechar al máximo las oportunidades que resultan de las potencialidades del único flujo económico birregional que puede presentar un dinamismo significativo en los próximos años<sup>43</sup>. Pero, a su vez, para que los objetivos planteados con el fin de promover una “Alianza para el Desarrollo Sustentable” para la promoción de inversiones de calidad social y ambiental no se queden en el plano de la retórica es indispensable que el nuevo capítulo de las Líneas de Acción 2013-2015 abra un espacio de reflexión sobre la inserción de ambas regiones

---

<sup>42</sup> CEPAL, *op. cit.*, (La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones...)

<sup>43</sup> Carlos Quenan, “La crisis en la Zona Euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión Europea / América Latina y el Caribe”, in Joaquín Roy (Compilador), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea/América*, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, CARI, Institut des Amériques, Miami, 2013.



en las cadenas globales de valor. Como lo veremos, esta reflexión podría orientarse hacia la creación de un ámbito de negociación para avanzar hacia ese objetivo.

Además de la creación de dos nuevos capítulos sobre género e inversiones, la Cumbre de Santiago propone, como se señaló, la incorporación posible de tres capítulos adicionales. Entre estos, es indudable que la perspectiva de la creación de un capítulo relativo a la educación superior cobra especial relevancia tras celebración de una cumbre universitaria en el marco de las actividades previas a la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno.

En efecto, en la Cumbre de Santiago la agenda birregional fue enriquecida con las conclusiones, plasmadas en una declaración, de la primera Cumbre Académica que tuvo lugar el 22 y 23 de enero. Doscientas veinte instituciones de educación superior y más de seiscientos participantes de ambas regiones acordaron dar un nuevo impulso al Espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. Esta iniciativa, evocada en el punto 29 de la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno, tiene por objetivo enfrentar el reto de mejorar la calidad de la educación en un mundo globalizado, e implica principalmente incrementar la movilidad de estudiantes y profesores, crear un sistema de acreditación común basado en parámetros e indicadores de calidad y articular este proceso con la participación conjunta, de instituciones de ambas regiones, en programas de innovación y desarrollo científico y tecnológico. Se plantea así la posibilidad de reforzar un área de trabajo de gran importancia para el futuro las dos regiones que debe constituir, como lo veremos, una de las líneas de acción que ALC debe privilegiar en el proceso de preparación de la próxima cumbre de Bruselas.

### **3. Pero, en definitiva, resultados modestos**

Frente a la riqueza y variedad de los resultados del encuentro birregional de Madrid, los logros concretos de la Cumbre de Santiago lucen más modestos. Parece haber primado una orientación de consolidación de los avances logrados gracias de los resultados alcanzados en las citas anteriores.

Tributario del proceso previo que, en especial desde la Cumbre de Lima de 2008, ha permitido avanzar hacia el establecimiento de una agenda birregional con prioridades claramente identificadas, el tema central de la Cumbre de Santiago se vinculó, por un lado, con la problemática de la preservación del medio ambiente y, por otro, con la cuestión de la inclusión social, consagrados en la Cumbre de Lima y ratificados en la de Madrid como los elementos centrales de la relación birregional, articulados alrededor del fomento de la inversión.

La inclusión de este tema, así como de la cuestión de género, en las temáticas birregionales prioritarias va en el sentido de renovar las bases de trabajo para los próximos años<sup>44</sup>. Pero para avanzar en la concreción de estas iniciativas en términos de políticas y acciones comunes, la región latinoamericana tiene que precisar las líneas de acción que se deberían privilegiar en el proceso de preparación de la próxima Cumbre CELAC-UE que tendrá lugar en Bruselas en 2015.

---

<sup>44</sup> Véase Cristian Leffler, "The CELAC-EU Summit: a mile stone in the relations between the European Union and Latin América", in Joaquín Roy, *op. cit.*

#### IV. RECOMENDACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA PREPARACIÓN DE LA CUMBRE DE BRUSELAS

El reforzamiento de las relaciones birregionales depende de numerosos factores. Por ejemplo, un avance en el proceso de negociaciones Unión Europea/ MERCOSUR, que constituye una asignatura pendiente en materia de acuerdos de asociación birregional, podría constituir una señal extremadamente positiva. Pero en un contexto internacional de crecimiento bajo y de persistencia de presiones proteccionistas la cristalización de esta perspectiva parece muy difícil. La idea que parece generar adhesión en algunos sectores en el MERCOSUR, que podría desbloquear la situación, sería un “acuerdo paraguas” que resulte de negociaciones y acuerdos bilaterales de cada país miembro del MERCOSUR con la Unión Europea. Pero esto suscita reticencias - para algunos analistas- porque podría implicar un deterioro posiblemente irreversible del arancel externo común, que tiene no sólo una significación económica sino que es también una garantía mutua de lealtad entre los socios<sup>45</sup>.

Como quiera que sea, la evolución de la relación regional dependerá principalmente del aprovechamiento de los resultados de la diplomacia de Cumbres birregionales CELAC-UE en la perspectiva de orientar la preparación de la próxima cita birregional de Bruselas, que tendrá lugar en 2015, hacia una mejor defensa de los intereses de los países de la región latinoamericana y caribeña. Para ello se identifican las principales líneas de acción que los países de América Latina y el Caribe deberían adoptar para hacer preparar en mejores condiciones la próxima cumbre birregional.

Con anterioridad se subrayó ya que la crisis europea afecta y va seguir afectando los flujos comerciales, de remesas, de ayuda externa y de inversión del viejo continente hacia la región. Sin embargo, estos riesgos y efectos negativos generados por la situación de la economía europea, abren la perspectiva de una relación birregional más equilibrada y simétrica. Esto resulta de los progresos relativos de las economías de ALC y del reforzamiento –todavía incipiente- de la gobernanza e institucionalidad de la región, que se reforzó con la emergencia de la CELAC. Esta instancia constituye un dispositivo muy importante al ofrecer el instrumento ideal para consensuar posiciones de manera flexible y poder hablar con una sola voz frente a la UE. En esta óptica, parece conveniente privilegiar a nivel CELAC la preparación de posiciones comunes con vistas a la Cumbre de Bruselas de 2015 con una propuesta de método y lineamientos en tres direcciones estratégicas precisas.

Tanto estos ejes como el método propuesto, deberían contribuir a consolidar los intereses comunes a la vez entre los miembros de la CELAC que entre esta y la UE. Se plantea entonces, las siguientes líneas de acción, que serán desarrollados en los puntos siguientes:

- en el plano del método, y como se planteó en informes anteriores, implementar en todos los campos de cooperación birregional, un sistema de interconexión directa entre las administraciones nacionales y regionales (o subregionales) en la UE y en ALC; estas redes permanentes reforzarían la generación de ideas y la búsqueda de sinergias birregionales, con intercambios de experiencias, en una dinámica “bottom-up” participativa, que beneficiaría a los responsables políticos,

---

<sup>45</sup> Félix Peña, “Confianza recíproca, flexibilidad, previsibilidad: Implicancias para el rejuvenecimiento del MERCOSUR y para su acuerdo con la UE”, *Newsletter*, Buenos Aires, Septiembre de 2013, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-09-implicancias-rejuvenecimiento-MERCOSUR-acuerdo-ue>

y tendría efectos positivos en términos de eficacia de las preparaciones de las Cumbres y de respaldo popular de la diplomacia de Cumbres. Obviamente, las redes se organizarían concretamente a partir de la problemática de las tres líneas de acción estratégicas que se propone privilegiar, y que se indican a continuación;

- como también se ha planteado en informes anteriores, es necesario poner sobre la mesa, como una de las líneas de acción para la preparación de la próxima cumbre, la perspectiva de la apertura de un diálogo macroeconómico CELAC-UE con el fin de permitir a los países de ALC que beneficien del peso de la UE frente a terceros para hacer oír una verdadera voz regional en el tema de la reforma de la deficiente arquitectura financiera mundial;
- en la línea de los avances de las cumbres anteriores, se plantea también abrir un grupo estratégico de negociación CELAC/UE dedicado al tema crucial de la inserción de ambas regiones en las cadenas globales de valor para dar mayor sentido a los acuerdos de asociación y de apertura comercial recíprocas y, de este modo, reforzar la perspectiva de una alianza estratégica birregional; para la CELAC es un tema crucial con el fin de avanzar en una estrategia de aceleración del desarrollo regional, mientras que para la UE se trata de reforzar su competitividad global al asociarse con socios complementarios; para ambos se trata de valorar la cooperación mutua al crear sinergias para reforzar la inserción internacional de ambas regiones, con los fines prioritarios de fomentarla cooperación entre PYMES de ambas regiones, de desarrollar las relaciones directas entre PYMES y la cooperación en ciencia y tecnología;
- por último, se propone avanzar en la consolidación del espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación a partir del nuevo impulso producido por la Cumbre Académica UE/ALC realizada en enero de 2013; en este plano el objetivo debería ser la incorporación de un capítulo adicional sobre la educación superior en el Plan de acción birregional.

### **1. Crear redes entre las administraciones y expertos nacionales y (sub)regionales estructuradas en dos pisos: el nivel trans-CELAC y el nivel birregional CELAC-UE**

Creada en Caracas en diciembre de 2011, la CELAC, que fusiona el Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad de América Latina y del Caribe, constituye un dispositivo muy importante para la preparación de las Cumbres, al ofrecer el instrumento ideal para consensuar posiciones y poder hablar con una sola voz, como se señaló en trabajos anteriores de la Secretaría Permanente del SELA en los que se examinaron propuestas concretas orientadas a estructurar una verdadera organización en este sentido<sup>46</sup>.

Así, la CELAC es el interlocutor y el foro adecuado para consensuar y manejar la preparación de la Cumbre de Bruselas con un método de cooperación voluntaria entre los países de la región.

Para implementar esta cooperación es necesario abrir un diálogo permanente entre las administraciones nacionales para incorporar una dimensión regional en las políticas nacionales. Estas políticas nacionales devienen así - bajo lo que se podría llamar la emulación de una "competición-cooperativa" - más compatibles en un "win-win game" regional primero, y birregional en una segunda etapa. No se trata de coordinar centralmente sino de fomentar la cooperación en dos etapas secuenciales: primero intercambios informales descentralizados (sin toma de decisiones) entre administraciones nacionales mediante redes técnicas, especializadas por temas. Se capitalizan así los "exchanges of best practices", la identificación de los retos comunes, de ideas y de

---

<sup>46</sup> SELA, *op. cit*

instrumentos, así como la búsqueda de generación de sinergias de “expertise” y de capital humano y técnico en la región. La CELAC debería procesar inmediatamente después los resultados de estos intercambios entre expertos, para extraer y formular propuestas de decisiones a los gobiernos nacionales en el marco de su propio Plan de Acción de la CELAC. En una segunda etapa, estas propuestas deben servir de base para entablar el mismo tipo de redes entre las administraciones nacionales de la CELAC y las de la UE (nacionales y de la Comisión Europea), en un diálogo birregional.

El método que se aplicaría en forma flexible y voluntaria a todas las políticas nacionales sería el siguiente:

- 1) A nivel de la CELAC, interconectar los expertos nacionales por tema sectorial y prioridades
- 2) Fomentar el carácter informal y libre (competencia abierta) de los intercambios, con un mecanismo de auto-selección y transmisión formal de los resultados hacia los responsables de las administraciones nacionales, y de ellos hacia la CELAC
- 3) Buscar las sinergias entre los dos Planes de Acciones (CELAC y CELAC-UE)
- 4) A nivel birregional, interconectar las redes sectoriales de la CELAC con las redes de la UE
- 5) Abrir un proceso de cooperación birregional “bottom-up” entre expertos
- 6) Contemplar lo mismo a nivel de las universidades, de los ciudadanos y sociedades civiles, de los Parlamentos nacionales y de los Tribunales de cuentas

## **2. Abrir un diálogo macroeconómico birregional para consensuar posiciones sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional**

Esta línea de acción parece demasiado ambiciosa y ya fue propuesta en anteriores informes del SELA dado el alto grado de convergencia de intereses tanto al interior de ALC como entre las dos regiones sobre las reformas que se imponen frente a la crisis global. Es necesario volver a insistir en la necesidad de iniciar este tipo de diálogo birregional, aun cuando la probabilidad de lograr un consenso sobre este tema en la Cumbre de Bruselas es muy baja.

En particular, en lo que respecta al ámbito latinoamericano y caribeño, esto permitiría avanzar en la concreción del punto 53 de la Declaración de Santiago de Chile, en la 1ra Cumbre de la CELAC (enero 2013). En este artículo se subraya el interés de abrir un espacio de diálogo macro-financiero *“para establecer acciones que nos permitan prevenir y, en su caso, afrontar coordinadamente los efectos de las crisis externas...”*. Disponer de un instrumento de este tipo permitirá lanzar una dinámica cooperativa birregional entre administraciones de finanzas y bancos centrales. Ampliar el diálogo al plano birregional estimularía esta dinámica al extenderla a la UE. Esta dinámica generaría efectos positivos múltiples para ambas regiones: mejor conocimiento mutuo y mejor análisis de los problemas internacionales, mayor peso de la “voz regional” en temas técnicos globales, oportunidad de disponer de un terreno de ensayos probatorios útiles para la preparación de las reuniones multilaterales o de los G-20, progresos en la identificación y generación de intereses comunes birregionales...

Sobre todo, tal como ya fue decidido por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, este tema sistémico abriría una oportunidad significativa para mejorar previamente la cooperación entre autoridades nacionales y regionales al interior de la región y de la CELAC, ya que permitiría que esta comience a dotarse de un dispositivo de “monitoring” macro-financiero y de fijación de prioridades. Esto permitiría que la

región ALC se acerca progresivamente en forma voluntaria y flexible (§61 de la Declaración de Santiago) a lo que la UE logró construir en un largo proceso histórico. La argumentación detallada que fundamenta el interés de un tal diálogo regional es disponible en los trabajos de las redes REDIMA creadas por la CEPAL<sup>47</sup> así como en un informe anterior del SELA<sup>48</sup> sobre la importancia de la coordinación macroeconómica en la región.

En cuanto al tema-meta, que consistiría en encontrar posiciones comunes sobre la reforma del sistema monetario y financiero internacional, el interés principal es que se trata de un problema común y grave para ambas regiones, y que ninguna de las dos podría pretender resolver por sí sola. El hecho de buscar consensuar las posiciones de ALC con la UE daría más credibilidad a la CELAC en esta área, y en contrapartida, daría a la UE respaldo internacional que le permitiría posteriormente tratar de atraer otros apoyos en Asia y en África. Esto generaría un proceso gravitacional progresivo que permitiría avanzar con mayor decisión hacia la perspectiva de una reforma de la arquitectura financiera y monetaria internacional. Cabe recalcar que un tal diálogo CELAC-UE se enmarcaría perfectamente en la línea de los artículos 63, 64 y 65 de la Declaración de Santiago de Chile de la CELAC.

### 3. Promover el desarrollo de cadenas globales de valor a nivel regional y con la UE

#### a) Una prioridad para las economías de la CELAC: diagnóstico y justificación

Ambas regiones comparten el reto de la globalización que no sólo plantea un problema de competitividad tradicional, dado que las obliga a insertarse mejor y con más peso en las llamadas "cadenas globales de valor". La globalización cambió el esquema anterior de la competencia externa con el llamado "second-debundling"<sup>49</sup> de los procesos de fabricación, que consiste en un tipo de segmentación de la producción basada en una especialización según ventajas comparativas en tareas, más que a nivel del sector o la economía en su totalidad. Los nexos estratégicos se tejen entre empresas independientemente del territorio y de la distancia ("desverticalización")<sup>50</sup>, lo que pone en cuestión el interés de uniones arancelarias simples y del proteccionismo basado en el concepto de "cluster" industrial vertical. A su vez, esto refuerza la importancia de los servicios, de las infraestructuras y de la gobernanza, y, por ende, de la integración

---

<sup>47</sup> REDIMA significa: Red de Diálogo Macroeconómico. Véase Christian Ghymers, Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina, Libro de la CEPAL n°82, Santiago de Chile, 2005, también en Inglés, *Fostering Economic Policy Coordination in Latin America: The REDIMA Approach to Escaping the Prisoner's Dilemma*, ECLAC, n° 82(LC/ G.2270-P/I), Santiago de Chile, 2005; véase también Rodrigo Cargamo-Díaz, *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience*, Cuadernos de la CEPAL, N° 98 (LC/G.2516-P), ECLAC, Santiago de Chile, Enero de 2012

<sup>48</sup> "Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional", en SELA, *op. cit.*, (septiembre 2005).

<sup>49</sup> Segmentación de nuevo tipo del proceso de producción debido al progreso de las tecnologías informáticas y de telecom que permite especializar y repartir geográficamente las tareas parciales, creando una relación más estrecha entre comercio - inversión extranjera - servicio-infraestructuras. Esta nueva segmentación implica no solo comercio e inversiones, sino también interconexiones estrechas entre empresas complementarias y sus entornos en sus economías respectivas (servicios y proveedores), con transferencia de tecnología y sinergias en los métodos de gestión, es decir "...la de-segmentación espacial de las etapas de producción que eran anteriormente organizadas en "clusters" de plantas y de oficinas. Esto cambió radicalmente la naturaleza del comercio internacional creando e llamado "nexo" entre el comercio de bienes, las inversiones extranjeras y la oferta de servicios", Richard Baldwin, 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, CEPR Policy Insight n°56, May 2011, Londres.

<sup>50</sup> Gary Gereffi, John Humphrey, and Thymoth Sturgeon, "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 2005.

regional profunda<sup>51</sup>, es decir no limitada al comercio de bienes sino a los servicios, ya la armonización reglamentaria y de políticas.

El comercio globalizado abre la oportunidad de provocar un proceso de cambio en la economía que eleva los niveles de productividad mediante una diversificación de las exportaciones acompañada de un mejor eslabonamiento con la economía local y los servicios, en particular a través de PYMES portadoras de innovaciones, de mejor distribución del ingreso y muchas veces asociadas al desarrollo del emprendimiento femenino.

Sin embargo, si bien es cierto que la globalización con su ola de “debundling” ofrece nuevas oportunidades de desarrollo rápido a la región, produce también un riesgo de nueva asimetría a través de la relación de poder que se manifiesta en la captura del valor agregado al interior de cada cadena global a favor de las empresas más avanzadas y en desmedro de las pequeñas operando desde economías más heterogéneas y menos integradas con sus vecinos, como es el caso preciso de los países de la CELAC. La globalización aumenta así la penalización de las economías que se caracterizan por un bajo grado de integración regional real, creando un círculo vicioso que – sin estrategia cooperativa adecuada – podría agravar una situación inicial de atraso.

En efecto, la brecha de productividad entre el sector exportador moderno y el resto de la economía manifiesta una heterogeneidad sectorial, llamada “brecha interna” por la baja productividad que afecta a la gran mayoría de la economía; esto genera desigualdad social, que a su vez frena los progresos de productividad y la innovación, conduciendo a la llamada “brecha externa” o falta de competitividad estructural, debido a exportaciones con bajo impacto sobre crecimiento y el progreso social (exportaciones e inserción internacional menos inclusivas). Las grandes brechas internas refuerzan la brecha externa y se alimentan parcialmente de ella. De este modo, se producen círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural, que dificulta la integración regional, lo que refuerza el hándicap de competitividad para incorporarse en buenas condiciones a las cadenas de valor. Como los sectores de baja productividad tienen grandes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica y la deficiente inserción internacional.

Este círculo vicioso complejo, que frena el desarrollo de la región, se nota en el hecho que incluso un auge exportador y de apertura externa no se traduce suficientemente en un encadenamiento interno de actividades ligadas a la exportación, explicando la ausencia de progreso de productividad total de los factores en el sector interno. Así, el crecimiento no-inclusivo no cambia la estructura de la economía que no avanza en la “jerarquía internacional” de su inserción mundial.

Los análisis técnicos de la CEPAL sobre la baja calidad de la inserción internacional de la región<sup>52</sup> refuerzan el interés de un enfoque de este tipo para América Latina y el Caribe.

---

<sup>51</sup> “el regionalismo del siglo XXI no está principalmente basado en el acceso preferencial a los mercados, como era el caso en el siglo XX, sino más bien en las normas y principios que sostienen el “nexo” comercio de bienes, inversiones extranjeras y oferta de servicios. Esto significa que el regionalismo del siglo X se mueve según otro tipo de fuerzas de economía política; el pacto fundamental que es objeto de negociación se da entre “empresas extranjeras” y “reformas internas” y no en una negociación de “accesos a mercados”. *Richard Baldwin, 21st century regionalism and global trade governance*, May 2011.

En diversos estudios la CEPAL ha evaluado la calidad de las exportaciones y el patrón de especialización, así como los principales tipos de inserción de la región, concluyendo *"que se están acentuando de nuevo las ventajas comparativas tradicionales basadas en exportaciones de recursos naturales y que los avances aún son insatisfactorios, ya que, en varios casos, el comercio no ha disminuido los desequilibrios ni la heterogeneidad estructural"*<sup>53</sup> Esta re-primarización es más que un efecto precio, es también un retroceso de ciertos productos manufacturados desplazados por China. Además, CEPAL destaca *"la baja participación en cadenas globales de valor y la limitada profundidad de los eslabonamientos internos"*<sup>54</sup>.

Así, es claro que la apertura externa - aunque condición necesaria - sola no basta para alcanzar una inserción internacional de calidad. Se requiere en paralelo de estrategias y políticas adecuadas, a la vez para acelerar la integración regional y la inserción en las cadenas globales. Es precisamente esta doble dimensión simultánea que puede fomentar la alianza estratégica de ALC con la UE si la CELAC se coordina en función de esta doble meta.

Las grandes diferencias de nivel de integración y de desarrollo entre la UE y los países de la CELAC –contrariamente a lo que se podría pensar–según el molde tradicional - no son un obstáculo para encontrar intereses estratégicos comunes en este plano. La razón es que los cambios ligados al "debundling" imponen a ambas regiones la posibilidad de apuntar, en numerosos sectores, a una mayor complementariedad de sus empresas para generar ventajas comparativas comunes frente a terceros como China y los EE-UU.

Esta recombinación industrial de los dos conjuntos de economías, que puede estar asociada al desarrollo de las inversiones entre las dos regiones que constituye desde la Cumbre de Santiago un nuevo capítulo de las Líneas de Acción birregionales, tiene más probabilidades de éxito si se encara en el marco cooperativo birregional CELAC-UE que en cualquier otra alternativa estratégica regional, ya que está fundada en valores culturales y societales más compartidos que con otras regiones o terceras potencias. A su vez, el interés europeo es encontrar socios empresariales complementarios en una zona de crecimiento sostenible relativamente rápido y en vía de integración, donde sus empresas pueden seguir sus expansiones ofreciendo a cambio sus tecnologías aplicadas.

Esto permitiría a las economías de la CELAC el avance en materia de productividad de sus PYMES, así como su encadenamiento con la economía regional e internacional, y al mismo tiempo, contrarrestar las tendencias a la re-primarización que aquejan a numerosas economías de la región.

#### **b) Estrategia e instrumentos**

Una opción cooperativa con la UE puede contribuir a mejorar la inserción internacional. Sin embargo se trata de una estrategia voluntarista y novedosa de largo alcance, que no se reduce a una cooperación rutinaria y simple.

Se trata de una doble estrategia regional y birregional que puede parecer muy ambiciosa, pero que calza oportunamente con la necesidad de dar un contenido operacional al concepto de Alianza estratégica birregional que constituye la verdadera meta y justificación de la diplomacia de Cumbres desde 1999. Sobre todo, una

---

<sup>52</sup> CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: Construyendo sinergias*, Santiago de Chile, abril 2013. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 2011-2012*, CEPAL, Santiago de Chile, Octubre 2012. CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2012.

<sup>53</sup> CEPAL 2013, *op. cit.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

estrategia de este tipo permitiría dar una respuesta a la imperiosa urgencia de mejorar la inserción internacional de la región. Incluso si no pudiera concretarse plenamente en el plano birregional (es decir con la UE), tendría el gran mérito de ayudar a los países de la CELAC en la definición de su propia estrategia en materia de cadenas globales de valor. Esta estrategia se articula en tres grandes grupos de políticas específicas.

*Primero*, organizar el apoyo a las PYMES, que es especialmente deficiente a pesar de esfuerzos y experiencias valiosas en varios países de la región. Las PYMES constituyen a la vez la mayoría de las empresas, de los empleos y lo esencial del “retraso productivo”: generan el 61% del empleo en América Latina pero sólo el 28% del PIB. La baja productividad de las PYMES en la región CELAC explica su muy baja participación en las exportaciones (8% o sea la mitad de lo que representan en la UE y la tercera parte de Asia), y gran parte del retraso y de las brechas internas y externas de la región.

Por lo tanto, es necesario que el apoyo a las PYMES (financiamiento, asesoría, capacitación, información etc...) forme parte de las estrategias nacionales de desarrollo de los países en un marco regional de intercambio de experiencias y de cooperación en el diseño de políticas específicas. Se deben implementar programas articulados (tanto a nivel local, nacional, regional y birregional) para aumentar su productividad y facilitar su inserción directa o indirecta en las cadenas de valor. Se trata de generar ventajas competitivas y externalidades mediante redes cooperativas de PYMES y de agencias locales, con el fin de lograr una articulación voluntarista de la producción en las cadenas de valor (verticalmente) y en las aglomeraciones productivas (horizontalmente, “clusters”). Además, estas políticas de apoyo a las PYMES deben ser articuladas al interior de las orientaciones que se presentan más abajo, en el marco de una estrategia regional y birregional de mejoramiento de la inserción internacional de ambas regiones.

*Segundo*, fomentar la innovación y el progreso tecnológico. Existe un amplio consenso birregional sobre esta prioridad para resolver el problema común del debilitamiento en los progresos de la productividad total de los factores en ambas regiones. Alrededor de la mitad del retraso de ALC en el nivel de ingresos como del crecimiento del PIB suele explicarse “estadísticamente” por la productividad total de los factores. La innovación (incluidos los cambios técnicos, institucionales, orgánicos y administrativos y la creación de nuevas actividades) es percibida como el instrumento esencial para alcanzar un desarrollo sostenible, integrado, inclusivo y equitativo. Así, hay también consensos en la necesidad de invertir más en I&D (investigación y desarrollo, es decir en ciencias y tecnologías). En el caso de la UE, con 2% del PIB, el nivel de gasto en I&D es inferior al 3% alcanzado por Estados Unidos. En la región CELAC, por su parte, la I&D representa sólo 0,7% del PIB, es decir una posición muy inferior al gasto mundial en I&D (2%).

Sin embargo el tema es complejo y no existe aún acuerdo sobre las causas exactas de la debilidad del gasto en I&D. Como quiera que sea, para fomentar la innovación se requiere una percepción amplia de los factores que pueden impedirla. Para estimular la innovación hay que centrarse en la capacidad y los incentivos de la empresa: informar, asociar, capacitar, desarrollar las destrezas empresariales y el gusto por la innovación, y enfrentar las barreras relacionadas con las deficiencias tanto del mercado como del sector público, que impiden aumentar la productividad. Esto implica tanto incentivos y apoyos de financiación, así como erradicación de obstáculos administrativos y de infraestructura y, en relación a todos estos temas, el análisis de las mejores prácticas (por ejemplo, en la región CELAC, en promedio, crear una empresa requiere cuatro veces más tiempo y más costos que en la UE). Además una política de difusión del conocimiento y de organización asociativa y en red es imprescindible, y pasa por un reforzamiento de la cooperación público-privada. En particular, se trata de acercar



empresas (especialmente PYMES) y universidades con el objetivo de acortar la distancia entre la investigación y la inversión de las empresas. La dimensión regional y birregional ofrece muchas posibilidades para avanzar en este plano.

*Tercero*, activar la política comercial y de integración regional integrando el concepto de cadenas productivas y de inserción en redes de innovación, más que el concepto de cluster nacional. Las políticas propuestas deben poner énfasis en la integración regional como clave para mejorar la competitividad de América Latina y el Caribe en el mundo y sobre todo aumentar su peso en las negociaciones tanto multilaterales como bilaterales en una óptica de cadenas productivas. Los países de la región deberían concertarse para una movilización efectiva de los instrumentos de facilitación del comercio (especialmente la cooperación con la UE), y también para definir criterios conjuntos en lo que respecta a sus relaciones con terceros. Se trata de promover intercambios para abordar juntos los desafíos de la innovación y el cambio tecnológico y los obstáculos para ascender en los eslabones de mayor valor agregado en los sectores asociados a los recursos naturales exportados y reducir la intensidad de carbono en las exportaciones. En este plano una relación más intensa con la UE puede ser de gran utilidad ya que la UE dispone de un reconocido know how en estas temáticas.

#### **4. Promover la creación del capítulo Educación Superior de las Líneas de Acción birregional**

Como se vio, en la Cumbre de Santiago de Chile la agenda birregional fue enriquecida con las conclusiones de la primera Cumbre Académica América Latina y el Caribe – Unión Europea. Estas conclusiones, ligadas a la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación, se ubican en la perspectiva de favorecer la promoción de la educación superior como un ingrediente cada vez más importante de la cooperación

##### **a) ALC-UE en función del crecimiento, el empleo y el desarrollo sustentable**

En este marco, tanto la declaración de la Cumbre Académica como las líneas de acción aprobadas se fijan objetivos precisos. Por ejemplo, la creación de una plataforma interactiva de información y de intercambio al servicio de la cooperación universitaria, científica y técnica ALC-UE o avanzar hacia la certificación "Espacio Académico Común ALC-UE" con el fin de valorizar las co-titulaciones y los títulos conjuntos euro-latinoamericanos de maestría y doctorado<sup>55</sup>.

Cabe subrayar que, en un contexto en el que, más que nunca, los recursos de la cooperación birregional deben ser optimizados, la declaración de la Cumbre Académica solicita a los Jefes de Estado y a las instituciones de integración que se reunieron en Santiago de Chile la creación de las "condiciones normativas y financieras necesarias" para el desarrollo del Espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. El reforzamiento del carácter prioritario de este espacio se presta para avanzar hacia una relación más equilibrada entre las dos regiones ya que los países de América Latina y el Caribe pueden movilizar fondos que, en las circunstancias actuales, no pueden provenir solamente de los recursos presupuestarios europeos.

En la perspectiva de una relación bi-regional más equilibrada, existe un gran potencial de cooperación más estrecha en el plano de la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación. Ambas regiones están confrontadas al reto global de la educación para la sociedad del conocimiento pero la situación específica de cada una abre un espacio considerable para la complementariedad.

---

<sup>55</sup> Ver <http://www.cumbreakademica-alcue.cl/>

## 46

América Latina y el Caribe es una región constituida principalmente por países de ingreso medio que han progresado mucho en distintos planos durante la última década pero tiene grandes problemas de desigualdad y tendencias propias a las economías de renta que, sobre todo en América del Sur, están en tensión con las dinámicas de diversificación productiva. La promoción de la educación superior y del desarrollo científico y tecnológico constituye una condición *sine qua non* para consolidar los avances registrados en los últimos años, mejorando la calidad de la especialización internacional y de los aparatos productivos nacionales. Europa, por su parte, está constituida por países de ingreso alto en su gran mayoría, expresa los máximos niveles de progreso de la sociedad humana en el plano del bienestar y de la cohesión – más allá del retroceso que se advierte en los últimos tiempos. A pesar de los síntomas de decadencia que algunos advierten, no hay duda que Europa es una potencia en materia de ciencia y de tecnología y que su oferta de cooperación en este plano es singularmente atractiva.

Es importante entonces que los países de la CELAC trabajen en la perspectiva de la próxima Cumbre de Bruselas con el objetivo de concretar la posibilidad planteada en el punto 19 de la Declaración de Santiago, esto es la incorporación de la Educación Superior como un capítulo adicional en el Plan de Acción UE-CELAC.

## BIBLIOGRAFIA

- Baldwyn, Richard, *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, CEPR Policy Insight n°56, May 2011, Londres.
- Cargamo-Díaz, Rodrigo, "Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2516-P), ECLAC, Santiago de Chile, enero de 2012.
- CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: Construyendo sinergias*, Santiago de Chile, abril 2013.
- CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 2011-2012*, CEPAL, Santiago de Chile, Octubre 2012. CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2012.
- CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe, Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, 2011.
- Gereffi, Gary, John Humphrey, and Thymoth Sturgeon, "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 2005.
- 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.
- Ghymers Christian, *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina*, Libro de la CEPAL n°82, Santiago de Chile, 2005.
- IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2009: The impact of the global financial crisis*. IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2010.
- IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2012*, IDB/MIF FOMIN, WashingtonD.C., 2013.
- Jarque Carlos M., María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (Ed), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009,
- Sanahuja, José Antonio "La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional", *Cuadernos CeALCI*, Fundación Carolina, Madrid, 2011.
- Leffler, Christian, "The CELAC-EU Summit: a mile stone in the relations between the European Union and Latin América", in Joaquín Roy, *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea/América*, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, CARI, Institut des Amériques, Miami, 2013.

Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, *Una nueva política de cooperación de la Unión Europea con América Latina*, Expo/B, DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18, Bruselas, Diciembre de 2011.

Peña, Félix, "Confianza recíproca, flexibilidad, previsibilidad: Implicancias para el rejuvenecimiento del MERCOSUR y para su acuerdo con la UE", *Newsletter*, Buenos Aires, Septiembre de 2013.

Quenan, Carlos, "La crisis en la Zona Euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión Europea / América Latina y el Caribe", in Joaquín Roy (Compilador), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea/América*, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, CARI, Institut des Amériques, Miami, 2013.

Sanahuja, José Antonio "La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategia e instrumentos de cooperación para la asociación regional", *Cuadernos CeALCI*, Fundación Carolina, Madrid, 2011.

SELA, Evaluación de los resultados de la V Cumbre Birregional América Latina y el Caribe – Unión Europea, perspectivas y oportunidades en el contexto de la crisis internacional, Caracas, 26 de febrero de 2009, SSP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-09/Rev. 1.

SELA, La crisis en la Zona Euro, su impacto en el proceso de integración europeo y en las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Líneas de acción desde la perspectiva latinoamericana y caribeña, 17-19 de octubre de 2012, Caracas, SP/Di N° 20-12.

SELA, *Las relaciones América Latina y el Caribe- Unión Europea: resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*, Caracas, 22 de marzo de 2011, Caracas, SP/RR: VICBM-DRPEPREALC-UE/DT N° 2-11.

SELA, Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid, *Caracas, 25 de febrero de 2010*, Caracas, SP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-10.