



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Aportes de un debate en curso

Adrián Bonilla
María Salvadora Ortiz
(Compiladores)



**XXIII CUMBRE
IBEROAMERICANA**
PANAMÁ 2013



**BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA**

327

P214p El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial : aportes de un debate en curso / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013.
305 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-260-0

1.Comunidad Iberoamericana. 2. América Latina – Relaciones exteriores. 3. América Latina – Relaciones internacionales. 4. Política económica. 5. Política social. I. Bonilla, Adrián, comp. II. Ortiz, María Salvadora, comp. III.Título

Créditos

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto.

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB.

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Julio 2013.

ÍNDICE

PALABRAS DE BIENVENIDA

Enrique V. Iglesias 7

LOS RETOS ESTRUCTURALES DE AMÉRICA LATINA

Adrián Bonilla..... 11

INTRODUCCIÓN

María Salvadora Ortiz 17

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO E INTERDEPENDIENTE

Fernando Núñez Fábrega 21

PARTE I.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPITULO I:

El papel político de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Nuevo contexto global y nuevo mapa político latinoamericano

Francisco Rojas Aravena 27

Reinvención iberoamericana

Federico Reyes-Heroles..... 45

La Comunidad Iberoamericana como bloque de incidencia en los organismos
multilaterales y ante instancias regionales

Nicolás Ardito Barletta 53

Una apuesta por el multilateralismo

Jorge Taiana..... 63

Repensar el sentido de lo iberoamericano

Antonio Romero Gómez..... 69

Iberoamérica y la triangulación entre Europa y Asia

Guillermo Mariscal Anaya 77

CAPITULO II:

El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Invitación al debate <i>Enrique V. Iglesias</i>	83
El ascenso del sur <i>Rebeca Grynspan</i>	85
Un potencial desconocido e incalculable <i>Eduardo Stein</i>	95
El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial <i>Hernando Gómez Buendía</i>	101
La juventud, oportunidad y desafío <i>Marcela Suazo</i>	115
El debate sobre las clases medias (comentarios) <i>Francisco Rojas Aravena</i>	125

CAPITULO III:

El papel económico de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Diez años de crecimiento en América Latina <i>Rafael Pampillón Olmedo</i>	133
Un diagnóstico y una propuesta de cooperación económica para la Comunidad Iberoamericana <i>José Antonio Ocampo</i>	137
Los costos de la burocracia <i>Alberto Alemán Zubieta</i>	147
Una agenda de competitividad para América Latina <i>Javier Quintana Navio</i>	151
El espacio iberoamericano y la libre movilidad de las personas <i>Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari</i>	157

CAPITULO IV:

El papel cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Invitación a un debate <i>Eduardo Nivón</i>	163
El espacio cultural iberoamericano <i>Jesús Prieto de Pedro</i>	165
Para una cultura iberoamericana <i>Juca Ferreira</i>	177
La cultura como dimensión de la política <i>Mónica Guariglio</i>	183
CONCLUSIONES <i>Enrique V. Iglesias</i>	191

PARTE II.

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE LA I CUMBRE UE-CELAC

Las relaciones Unión Europa- América Latina y el Caribe en el marco de la reciente I Cumbre UE-CELAC: Aportes desde la FLACSO <i>Isabel Álvarez Echandi</i>	197
La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020 <i>Ricardo Herrera</i>	201
Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: situación y desafíos <i>José Durán Lima y Roberto Urmeneta</i>	235
Migraciones entre América Latina y la Unión Europea. Transformaciones socioeconómicas y políticas migratorias en el contexto de recepción <i>Sandra Gil Araujo</i>	265
RELACIÓN DE AUTORES	291

PALABRAS DE BIENVENIDA¹

Enrique Iglesias²

Antes de nada, gracias a Panamá por acoger este año (18 y 19 de octubre) la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Es la segunda vez que el pueblo y las autoridades panameñas reciben en su amable y generoso país esta reunión al más alto nivel.

Estamos, pues, muy cerca de la vigésimo-tercera Cumbre, un nuevo hito del camino que empezamos en la ciudad de Guadalajara (México) allá por 1991 para sumar los esfuerzos de una Comunidad que reúne a veintidós países de la península Iberoamérica y de América Latina en torno a dos grandes lenguas como son el español y el portugués y sobre las bases de tantos valores compartidos durante más que quinientos años. Este es un acervo sobre el que hoy trabajamos, menos pensando en el pasado y más en un presente y en un futuro que mejoren la calidad de vida de nuestros pueblos.

Entre los jalones que nos llevan ahora a Panamá están, primero, el momento fundacional de las Cumbres, cuando América Latina buscaba fórmulas para superar la llamada “década perdida” mientras España y Portugal aprovechaban su plena incorporación al gran espacio europeo. Segundo, el reconocimiento de que esta, nuestra Comunidad, tenía más que decir y más que hacer en el mundo de hoy. Y así se crearon las Cumbres. Tercero, ya en 2005, se instaló una Secretaría que recogiera los mandados de nuestros dirigentes, que ayudara en la preparación de las Cumbres y que trabajara entre una y otra para construir una “Comunidad”, para apostar por “lo iberoamericano”. Por ello nació la Secretaría General Iberoamericana, que me honro en dirigir.

El año pasado se celebró la Cumbre de Cádiz, en España, y todos convinimos en que el mundo había cambiado lo suficiente como para repensar el papel de las Cumbres. Ha pasado mucha agua bajo el puente desde 1991. En términos generales, América Latina lleva años creciendo a buen ritmo mientras la península Ibérica sufre ajustes dolorosos, víctima de una seria crisis económica. Así que, para no anqui-

1 Palabras de bienvenida pronunciadas por el Secretario General Iberoamericano en el Seminario *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial llevado a cabo* en la Ciudad de Panamá el sábado 13 de abril de 2013.

2 Secretario General Iberoamericano.

losarnos, para atender la nueva realidad, para adaptarse a un mundo cambiante, hay que estar dispuestos a cambiar.

Estamos ante una reestructuración del mundo con la aparición de las economías emergentes, sobre todo en los países asiáticos, aunque también hay un gran despegue en América Latina, donde Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile, Perú, Ecuador, entre otros, están experimentando importantes transformaciones. Vivimos una época en donde la expansión de América Latina ya no es una expectativa: es una realidad con visos de permanencia y seguramente va a marcar los años que vendrán.

El espíritu de Cádiz nos anima a repensar en las prioridades de la relación iberoamericana en este nuevo contexto: una América Latina que crece, aunque no lo haga de manera uniforme; en la que ascienden las clases medias; muy consciente de su diversidad y que comienza a tener un nuevo regionalismo vigoroso en lo político, con la creación de CELAC o UNASUR, organizaciones que se suman a los mecanismos integradores ya existentes.

Respondamos entonces a dos grandes preguntas: ¿qué pueden y deben esperar de una renovada cooperación iberoamericana España y Portugal, que atraviesan una fase de crisis económica y social? y ¿qué pueden y deben esperar los países latinoamericanos de nuestra Comunidad para dinamizar los objetivos económicos y sociales de sus respectivos modelos de desarrollo?

Estas preguntas son la entresala del tema que el Gobierno de Panamá ha propuesto para la ya próxima XXIII Cumbre: el papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial.

El presente seminario trabaja justamente para proponer respuestas a las mencionadas preguntas.

No pretendemos, pues, hacer una declaración formal, sino, tomar nota, recoger opiniones. Luego, la Secretaría resumirá los debates para que sean analizados por nuestros Gobiernos hasta que lleguen a la mesa de los Jefes de Estados y de Gobierno para, ellos sí, aprobar la Declaración de Panamá durante la Cumbre.

Antes, como es habitual en el funcionamiento de la Conferencia Iberoamericana, el proceso de debate habrá pasado por los Coordinadores Nacionales, los Responsables de Cooperación y los Cancilleres.

A este proceso quiere contribuir, asimismo, el pequeño Grupo de Reflexión que se constituyó en la Cumbre de Cádiz, presidido por el ex presidente Ricardo Lagos y formado también por la ex ministra de Relaciones Exteriores de México Patricia Espinosa y este servidor.

Hoy nos mueve la necesidad de pensar una propuesta para hacer las Cumbres más eficaces y, también, para adaptar la propia Secretaría General Iberoamericana, a partir de los logros ya conseguidos, pero pensado en los desafíos que tenemos por delante al servicio siempre de un concepto incluyente de comunidad y de ciudadanía iberoamericana.

LOS RETOS ESTRUCTURALES DE AMÉRICA LATINA

Adrián Bonilla³

La breve presentación que quiero hacer como introducción a este libro, gira alrededor de la necesidad de identificar algunos de los elementos centrales del impacto que la crisis de las economías financieras centrales de Occidente está teniendo sobre las lógicas de integración latinoamericanas. Trata también de enunciar varios de los retos estructurales de la región y, finalmente, intenta describir algunos de los mecanismos de cooperación o inclusión que, en estas condiciones difíciles, pueden imaginarse desde América Latina para procesar el entorno internacional en que se insertan sus sociedades y estados.

La crisis, sin duda, genera una serie de escenarios que aceleran tendencias preexistentes o modifican varias de las políticas del multilateralismo en América Latina, cuestiona los mecanismos de integración convencionales y modifica los mercados. Es evidente que hay una retracción de la demanda de bienes latinoamericanos en comparación con los índices de decrecimiento de las décadas pasadas por parte de las economías centrales, tanto en Europa cuanto en los Estados Unidos.

Es evidente también que la retracción de la demanda supone modificaciones, básicamente, en la conducta de las economías proveedoras. Esto, a su vez, provoca la construcción de una serie de escenarios distintos de aquellos que alumbraban los mecanismos de integración, tanto políticos como comerciales latinoamericanos previos a la crisis. Algunas tendencias se manifiestan en forma explícita o implícita en todos los sistemas de integración.

Una de ellas es la intensidad con que las lógicas proteccionistas vuelven a debatirse en todos los sistemas de integración, aún en aquellos que aparentemente existen regímenes de integración comercial abierta. Esto ha implicado respuestas en la formulación de política exterior de los estados como consecuencia de presiones de la política doméstica y de la capacidad de influencia que actores económicos centrales tienen en cada uno de los países, pero también estas respuestas evidencian las necesidades de los estados de emitir políticas económicas, públicas y de carácter macroeconómico, para tratar de

3 Secretario General de FLACSO.

neutralizar las vulnerabilidades estructurales que se producen como consecuencia de la crisis.

Los temas de negociación comercial, en el momento actual de la región resultan ser los más densos, más difíciles de ser procesados y de ser negociados en los regímenes antiguos, como el caso suramericano, la Comunidad Andina o el MERCOSUR. En los nuevos regímenes, en aquellos que están en formación, el caso Latinoamericano y del Caribe es particularmente importante de observar, porque esta circunstancia internacional, existe al mismo tiempo en un entorno de una multiplicidad de opciones multilaterales: opciones de carácter político, opciones de carácter ideológico, opciones de carácter económico y comercial; multilateralismos que suponen foros de conversación, de negociación, que potencialmente pueden ser escenarios de procesamiento de conflictos, por ejemplo la CELAC o UNASUR.

Escenarios comerciales como los que existen en todos los sistemas de integración previos, han tenido jornadas de intensidad política, y no podemos tener una explicación que se remita exclusivamente a la voluntad de los negociadores, sino a un ambiente estructural más difícil. Y escenarios tanto convencionales cuanto informales, tienen que adaptarse a circunstancias en donde los recursos son más escasos que en la década pasada, como consecuencia de la crisis.

Los retos estructurales vienen básicamente del impacto en las sociedades latinoamericanas que, a pesar de haber sido estables en términos macroeconómicos y en términos generales también y de haber crecido en forma razonable en las últimas dos décadas, no dejan de advertir un desaceleramiento evidente de la demanda global de sus productos y por lo tanto del crecimiento que sus economías tuvieron en los últimos años y en las previsiones para los años que vienen.

El crecimiento económico latinoamericano de las últimas décadas coexistió con la permanencia de varios temas centrales que tienen que ver con los vínculos entre la economía y sociedad, que no han sido procesados a pesar de que hay algunos indicadores de mejoría. Ciertamente es que la desigualdad en América Latina ha bajado, pero no ha bajado lo suficiente y no ha bajado en forma homogénea en todos los países, e incluso hay dos países en América Latina que, en la última década, han disparado los índices de inequidad. Ciertamente es que en el conjunto de América Latina los índices de pobreza extrema y los índices de

pobreza han mejorado, pero no han mejorado lo suficiente como para decir que la región ha dado un salto y que la pobreza extrema y la pobreza son temas del pasado, no como para advertir que en el futuro inmediato y en el futuro a largo plazo la pobreza extrema y la pobreza serán temas absolutamente procesados y eliminados. No hay luz al final del túnel.

Tenemos mejores indicadores de igualdad, pero no suficientes; tenemos mejores indicadores en el mejoramiento de la pobreza, pero no lo suficientemente buenos como para que nos digan que en veinte, en treinta, en cuarenta, en cincuenta, en sesenta años, este será un problema resuelto.

De tal manera que el optimismo latinoamericano tiene que ser relativizado a su propia realidad. Los fenómenos estructurales e históricamente determinantes de las condiciones de inequidad, de desigualdad y pobreza de América Latina, permanecen independientemente de que en la última década estos indicadores hayan tenido mejoría: no solamente los indicadores de pobreza, no solamente los indicadores de pobreza extrema, no solamente los indicadores de equidad. Los indicadores de inclusión latinoamericanos, si bien registran en algunos países, no en todos, una mejoría, esta no es suficiente como para decirnos que son problemas que están procesándose o son problemas que en un futuro previsible podamos visibilizar como problemas que se van a resolver.

Los problemas de la brecha en acceso, en derechos, en género; los problemas de ausencia de cohesión que tienen que ver con identidades étnicas discriminadas y racismo permanecen. Las lógicas de diferenciación y términos de intercambio desiguales entre el campo y la ciudad no han mejorado lo suficiente, es decir, tenemos algunos indicadores históricos latinoamericanos que continúan presentes y que, a pesar de las buenas noticias que hemos tenido en la última década, no han terminado de ser procesados y son temas centrales de la agenda, siguen siendo temas centrales de la agenda.

Son temas más importantes para las sociedades y para los pueblos que el crecimiento económico, y son más importantes para las sociedades y los pueblos que la dinamización del comercio internacional. Son los temas de América Latina, continúan siendo los temas de América Latina y continúan siendo centrales. Por supuesto que se articulan con todos los demás.

En este contexto es que construimos la imagen de la Comunidad Iberoamericana y en este contexto es que están los retos. Es un contexto difícil, un contexto económico de retracción y, en ese sentido, las posibilidades de cooperación, de inclusión, no pueden evitar ser pensadas en una estrategia defensiva que tiene que plantearse como objetivo proteger lo existente, proteger el vínculo, proteger la institucionalidad iberoamericana, mantener los nexos. Temas como tecnología, como educación, como intercambio cultural, por ejemplo, son centrales en esta perspectiva.

Este libro tiene por objetivo primero, compilar las intervenciones y debates presentados en el marco del seminario celebrado en la Ciudad de Panamá en abril de 2013 y que llevó como título “El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial”, y por el otro presentar los más recientes trabajos en torno a las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe en el marco de la pasada I Cumbre CELAC-UE, presentados en el Seminario Internacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales titulado “Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe a la luz de la I Cumbre UE-CELAC”.

En este sentido, en el primer capítulo de este libro, el **Papel político de la Comunidad Iberoamericana** en un nuevo contexto mundial se realiza un valioso análisis que lleva a los autores a coincidir en que en el actual contexto de continuidad y cambio político y de crisis económico – financiera global y de aumento de las tensiones geopolíticas, se deberán tomar decisiones sobre la renovación del espacio iberoamericano. Además, los autores realizan un llamado a hacer frente a realidad latinoamericana: son países que continúan siendo ejemplos de polarización: pobreza extrema y riqueza extrema y es ahí donde también es preciso reinventarse. Además, concluyen que para la reinvención de Iberoamericana, los verdaderos sistemas de justicia social deberán ocupar un sitio destacado que desplacen a los dogmas y busque más bien establecer nuevos paradigmas, no paradogmas.

En el segundo capítulo, se analiza el **Papel social de la Comunidad Iberoamericana** en el nuevo contexto mundial. Los autores y autoras coinciden en que frente a un mundo globalizado América Latina tendrá que competir por alta productividad y apostar por la innovación teniendo presente la oportunidad que representa la agenda de la sostenibilidad ambiental. Además, los autores coinciden en que para

deliberar sobre las capas medias es esencial tener un mejor y mayor conocimiento sobre nuestro desarrollo y sobre nuestras democracias. El espacio Iberoamericano provee una arena privilegiada para conocer los resultados de estas reflexiones y transfórmalas en respuestas efectivas por medio de políticas públicas. Los autores concluyen que la Conferencia Iberoamericana no puede estar al margen del diálogo y la construcción de consensos sobre la nueva agenda de desarrollo post 2015 y de la definición de lineamientos para la agenda de población más allá del 2014.

El tercer capítulo sobre el **Papel económico de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial** se realiza distintas reflexiones en torno a los principales desafíos comerciales, estratégicos y económicos del espacio iberoamericano. Los autores acercan posiciones en torno a que América Latina tiene enfrente la oportunidad de hacer un tránsito del modelo “ortodoxo” de crecimiento liderado por las exportaciones a uno que combine la participación activa en la economía mundial con unas políticas productivas y tecnológicas más activas que faciliten la mejora en el contenido tecnológico de la canasta exportadora. Para los autores, la Cumbre de Panamá deberá, por un lado, mantener la posición de combatir la crisis internacional con medidas de apoyo a un aumento de la producción y de la productividad, alejando la opción ortodoxa monetarista y la recesión.

El cuarto capítulo contiene reflexiones en torno al **Papel cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial**. Los autores y autoras buscan dar respuesta a la pregunta ¿De qué manera la Comunidad Iberoamericana, a través de uno de sus componentes que en este caso es la cultura, se plantea frente al escenario global? Primeramente, los autores y autoras coinciden en que el proyecto de consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano no puede realizarse como una obra de ingeniería burocrática sino que debe estar guiada e impulsada por valores recogidos en la Carta Cultural Iberoamericana, que tienen que ver con la libertad cultural y el reconocimiento y garantía de los derechos culturales, la centralidad de la cultura, la igualdad en la expresión y en el acceso, la solidaridad para la vida en común, la participación, el pluralismo y la diversidad. Por último, los autores concuerdan en que nos encontramos en un momento en el que, si efectivamente pensamos que queremos refundar o consolidar este espacio cultural, los aspectos económicos y políticos

que parecen estar definiendo a la región, van a tener que ser tomados en consideración en profundidad.

Por último, la segunda sección de este libro **Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe a la luz de la I Cumbre UE-CELAC** forma parte de los esfuerzos que la Secretaría General de FLACSO está realizando con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para aportar a la Comunidad Iberoamericana. Por esta razón, la FLACSO realizó un Seminario Internacional en el marco de la I Cumbre CELAC-UE en enero de 2013 en Santiago de Chile. En este Seminario se analizaron los principales resultados de la Cumbre Unión Europea- CELAC de cara a tres temáticas centrales: Relaciones América Latina y Unión Europea en tiempos de crisis económica; Relaciones CELAC-UE y los nuevos regionalismos latinoamericanos; y las migraciones entre América Latina y la Unión Europea. Los trabajos que en esta sección se presentan fueron presentados por destacados investigadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Los autores y autora analizaron por un lado, el estado de la cooperación iberoamericana en los últimos años, las relaciones económicas entre las dos regiones y el fenómeno de las migraciones entre cada una de las dos regiones.

Finalmente, quiero agradecer a todos y todas los autores que hacen este libro un insumo de una gran calidad frente a la XXIII Cumbre Iberoamericana. También agradezco el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana con quienes conjuntamente publicamos este libro. Por último, quiero agradecer el apoyo invaluable de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

María Salvadora Ortiz ⁴

Esta publicación tiene por objetivo compilar las intervenciones y debates presentados en el marco del seminario que, bajo este mismo título, se celebró en la Ciudad de Panamá el sábado 13 de abril de 2013, como un aporte de ideas para contribuir a repensar las claves de la Iberoamérica de hoy. Nuevas perspectivas que nos permitan comprender las tendencias que inciden en el “espacio iberoamericano” y cómo este se inserta en el contexto del sistema internacional actual.

Organizado conjuntamente por la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, el seminario será parte de los trabajos preparatorios de la Vigésimotercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, a celebrarse en el mes de octubre de este mismo año en esa ciudad.

En la actividad intervinieron políticos y politólogos, diplomáticos, directivos de organismos internacionales y especialistas en relaciones internacionales de ambos sexos procedentes tanto de América Latina como de Europa, todos con una trayectoria destacada en sus campos profesionales y con reconocida competencia en la materia. Asimismo, asistieron numerosos invitados especiales que no solo escucharon a los ponentes sino también tuvieron ocasión de intervenir.

La actividad se desarrolló en cuatro paneles temáticos, uno para cada tópico enunciado en el título: política, dinámica social, economía y cultura en el espacio iberoamericano, atendiendo de manera especial a los cambios ocurridos en años recientes tanto en este ámbito como en el contexto global. Asimismo, hubo una sesión inaugural de carácter protocolar y una discusión final donde los ponentes y el público intercambiaron libremente sobre el conjunto de temas planeados, no con miras a alcanzar conclusiones definitivas, sino más bien en un esfuerzo de síntesis y enriquecimiento de lo previamente expuesto y discutido, pues en definitiva, el ánimo de la actividad era producir insumos para la elaboración de una propuesta de declaración que será suscrita por los Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno en el marco de la Cumbre de Panamá.

4 Directora de Relaciones Externas de la SEGIB.

En efecto, tras los numerosos y profundos cambios acaecidos en las últimas décadas, la Comunidad Iberoamericana busca un nuevo rostro, nuevas formas de relacionarse a lo interno y también de cara a la dinámica global. Es comprensible que así sea, pues mucho de su fisonomía actual se definió durante el siglo pasado, cuando se celebraban las primeras cumbres. El mundo, entonces, era muy distinto de lo que es hoy.

Como se desprende de diferentes intervenciones, existe incluso cierto sentido de urgencia para redefinir el espacio iberoamericano, sus instituciones y dinámicas. Tal urgencia resulta comprensible en momentos en que asistimos a una reconfiguración del sistema internacional, pues la iberoamericana es una comunidad diversa y heterogénea y sus integrantes forman parte además de otras instancias (regionales, comerciales, políticas) y responden simultáneamente a diferentes lógicas y demandas. Pero, en la misma medida en que las intervenciones ponen en claro la necesidad impostergable de definir este nuevo papel de la Comunidad Iberoamericana en el mundo que toma forma al promediar la segunda década del siglo XXI, se advierte también una profunda confianza en sus posibilidades de lograrlo y, más aún, una certeza unánime en la profundidad y solidez de los vínculos que le dan fundamento y que le permitirán proyectarse en el futuro.

No viene al caso reseñar aquí el contenido de las intervenciones, pues su lectura resulta irremplazable, pero conviene hacerse eco de las palabras del Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, quien en diversas oportunidades se ha referido a la importancia de los valores compartidos como el sustrato último de la Comunidad Iberoamericana: valores que políticos –la democracia–, económicos –la libertad de emprendimiento y de comercio–, culturales –la riqueza de la diversidad y el valor de las dos lenguas en las que nos comunicamos dentro de la Comunidad–, así como la firme convicción de que la mejor gobernanza del orden internacional pasa por el multilateralismo. Como manifiestan diferentes ponentes, en el apego y fidelidad a estos valores compartidos, adecuándolos de manera realista y pragmática a las realidades, descansa el futuro de la Comunidad Iberoamericana.

Por último y no siendo menos valioso, este libro contiene, en su Segunda Sección, los más recientes trabajos en torno a las relaciones

Unión Europea-América Latina y el Caribe en el marco de la pasada I Cumbre CELAC-UE, presentados en el Seminario Internacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales titulado “Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe a la luz de la I Cumbre UE-CELAC”.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO E INTERDEPENDIENTE ⁵

Fernando Núñez Fábrega ⁶

Señor Secretario General Iberoamericano, señores representantes de los países iberoamericanos, señores miembros de los organismos internacionales, señoras y señores. Me es grato darles la más cordial bienvenida en nombre del Gobierno de la República de Panamá y agradecerles su participación en ocasión del seminario “El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial”.

Como ustedes saben, Panamá tiene el honor de ser por segunda vez el anfitrión de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos, que se celebrará los días 18 y 19 de octubre. En el marco de esta cumbre, la Secretaría Pro Tempore de Panamá y la Secretaría General Iberoamericana, han organizado este seminario aprovechando esta coyuntura, a fin de reflexionar y escuchar sus opiniones sobre el papel que deberá tener el espacio iberoamericano en el nuevo contexto mundial.

Más de dos décadas han transcurrido desde la celebración de la primera Cumbre Iberoamericana, de la que observamos la realización de importantes avances de las decisiones de los Jefes de Estado y de Gobierno. Pero también, hemos sido testigos de nuevos desafíos que afectan a la comunidad iberoamericana. En este sentido, debemos preparar las condiciones para actuar con rapidez ante los hechos que se nos plantean.

Las cumbres iberoamericanas han hecho importantes contribuciones, pero los tiempos cambian y necesitamos avanzar, hacernos más eficaz, con una agenda enfocada en una acción conjunta de los países iberoamericanos y la SEGIB, en función de las prioridades que determinemos, con políticas que vayan de la mano con las circunstancias económicas, sociales y culturales desde la perspectiva de nuestra propia historia, de nuestras realidades nacionales.

5 Discurso inaugural pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores en el Seminario El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial llevado a cabo en la Ciudad de Panamá el sábado 13 de abril de 2013.

6 Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá.

Es relevante señalar que la Secretaría Pro Tempore de Panamá y la Secretaría General Iberoamericana han desarrollado una propuesta de programa con la participación de importantes panelistas cuyos diálogos darán inicio a un enriquecedor debate con temas vigentes de acuerdo al nuevo contexto mundial. Enriquecedora porque los países a los que representan, están ligados a distintos mecanismos eficientes y adecuados en el contexto político, económico y social y con sus ideas y aportes podemos avanzar hacia un mundo más globalizado. Frente a la magnitud de estos desafíos abrigamos la esperanza de consensuar ideas, para que los Jefes de Estado y de Gobierno puedan hacer un buen uso de una SEGIB renovada para enfrentar los retos que presenta la actual situación mundial que vivimos que es cada vez más globalizada e interdependiente.

Estimadas señoras y señores, es para mí un gran placer inaugurar oficialmente el seminario. Muchas gracias

\

PARTE I.
LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA
Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPITULO I

El papel político de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

NUEVO CONTEXTO GLOBAL Y NUEVO MAPA POLÍTICO LATINOAMERICANO

Francisco Rojas Aravena ⁷

Cambios en el contexto internacional global

Las proyecciones y tendencias del crecimiento mundial registran a la baja. Los países desarrollados muestran que las debilidades continúan. Europa no crece, Estados Unidos tiene una muy leve recuperación. China se desacelera. Japón está estancado. Las economías en desarrollo muestran cifras positivas, pero con márgenes menores que en años anteriores.

Crisis financiera se prolonga en el tiempo; ya se cumple casi un quinquenio desde su inicio. No hay visos de una salida que genere estabilidad y permita recuperar la confianza en los mercados y en particular en el sistema bancario. Las consecuencias en la Unión Europea sobre sus instituciones financieras, sus economías – comercio e inversión - su desarrollo industrial producen un crecimiento negativo. Las expectativas para el presente año son de crecimiento nulo. Los impactos sociales son muy graves, en particular sobre el empleo que para el conjunto se sitúa en el 14% y para países como Grecia y España los ubica sobre el 26%.

La crisis en Chipre – más allá del acuerdo alcanzado con la troika – evidencia que se pueden superar los límites de lo que se considera legítimo, e incluso legal, en contextos donde imperara el estado de Derecho. Es el primer intento de hacer una “quita”, de hacer pagar desde los pequeños ahorristas la estabilidad de la banca, esto debería generar luces de alerta sobre las graves dificultades que podrían enfrentar otras economías de la Unión, ya no solo en el ámbito económico sino en el de la gobernabilidad democrática.

Con mayor claridad que en otras situaciones la crisis chipriota muestra la transferencia de las decisiones fuera del contexto nacional y donde las autoridades “nacionales” poseen pocos recursos de poder soberano efectivos. Son otras autoridades las que deciden. La incidencia de “otros” poderes externos adquiere cada vez mayor gravitación en

⁷ Rector Universidad para la Paz, Naciones Unidas.

los contextos de crisis.

Reelección del Presidente Obama no ha significado reconstituir acuerdos básicos para enfrentar los diversos desafíos que Estados Unidos enfrenta, en particular en lo referido a su economía. Si bien esta muestra síntomas de recuperación, no hay indicios de una proyección estable. Más aun las incertidumbres son muchas, derivadas de problemas no resueltos referidos a la forma de enfrentar el déficit fiscal, los recortes a los gastos, el techo del endeudamiento y los impuestos temas todos sobre los cuales no existe consenso, ni acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo. Solo se han establecido acuerdos puntuales de corto plazo, que en lo esencial corresponden a postergar decisiones. Sin acuerdos de más largo plazo sobre cómo recuperar el crecimiento la incertidumbre se mantendrá y se expresarán momentos de alta tensión.

El cambio en liderazgo Chino que se produjo, en el mes de marzo, buscará retomar el crecimiento sobre nuevas bases en donde la expansión interna y un mayor consumo tendrían mayor prioridad que la inversión en el exterior. La desaceleración de China se expresó en el 2012, en donde alcanzó una tasa de un 7,5%. Las tasas alcanzadas en el 2010 y 2011 fueron de un 10%. Sin embargo, las previsiones que se recuperará y que hasta 2017 tendrá una tasa de crecimiento de un 8.5%.⁸ Esto la diferencia de Japón que no logra salir de su marasmo.

En este contexto de estancamiento del crecimiento en los países desarrollados han surgido nuevas tensiones geopolíticas y situaciones en las que se hace uso de la fuerza o la amenaza de ellas, incluidas las armas de destrucción masivas, e incluso el armamento atómico.

La escalada de declaraciones y de toma de posiciones en la península de Corea es la más grave. Un error de cálculo, una interpretación equivocada pudiese provocar que la situación se salga de control y producir un enfrentamiento de proporciones inimaginables. Junto a esta situación se mantienen las tensiones territoriales entre China y Japón por la posesión de las islas Diaoyu / Senkaku. El gasto militar en Asia se incrementa.

8 BID. Informe Macroeconómico de América Latina y el caribe de 2013. Coordinando por Andrew Powell. *Replantear las reformas*. Como América Latina puede escapar del menor crecimiento mundial. 2013.

La situación de guerra civil en Siria se prolonga por más de dos años, aumentando en número de muertos y de destrucción todos los días. El peligro de uso de armas de destrucción masivas, armas químicas principalmente, se hace presente cada vez con mayor fuerza. Ello en un contexto de alta volatilidad en las diferentes situaciones nacionales del Medio Oriente. A ello se suma la permanente tensión originada en el conflicto palestino / israelí. En este contexto también la amenaza del uso de la fuerza en mayor escala está presente, incluida las situaciones referidas a los temas nucleares de Irán e Israel.

La intervención francesa en Mali se vincula con el derrame de situaciones en el Medio Oriente, en particular en Libia y los vínculos de este derrame con organizaciones islamistas extremistas. Esta intervención se efectuó conjuntamente con tropas de africanas y tuvo como objetivo central detener el avance de estas fuerzas enquistadas en el norte de Mali y que se proyectaban al conjunto del país, amenazando con tomar su capital. La inestabilidad en el África subsahariana reemergió y demanda atención internacional para recuperar la estabilidad.

Lo anterior reafirma que estamos ante un sistema internacional sin reglas. Con retrocesos en los procesos multilaterales globales, en un contexto de grandes transformaciones y mutaciones que generan incertidumbres más que certezas. Las nuevas tensiones geopolíticas militarizadas aunadas a la continuidad de la crisis financiera otras como las medio ambientales que dificultan la gobernabilidad global y transfieren inestabilidad a las diferentes regiones; sin que se vislumbren alternativas de solución y estabilización.

Cambios en el contexto regional latinoamericano

La búsqueda de concertación y cohesión política en América Latina y el Caribe sigue siendo una meta esencial, pero a la vez elusiva. Esta es una de las principales paradojas de la integración regional. La situación actual es de una fuerte fragmentación que dificulta avanzar en la diversidad y la pluralidad de entidades e iniciativas. Es altamente complejo concertar y casi imposible desarrollar cursos de acción conjuntos efectivos. Ellos requieren de voluntad política, de visiones compartidas, de metas conjuntas y que la voluntad se exprese en la asignación de recursos humanos y materiales para alcanzar las metas

fijadas. Uno de los pocos ámbitos donde esto se ha expresado de manera muy positiva es en lo referido a la meta compartida de efectivizar a la América Latina y el Caribe como una zona de Paz.

En este contexto de fraccionamiento se expresan importantes contradicciones en el accionar de los actores. Una tarea primordial es asegurar una mayor cohesión de América Latina con el Caribe. Pero los derroteros seguidos son contradictorios. Es así como los países de la CELAC acordaron incluir al Estado que presida en CARICOM, a la troika, con el fin de acercar a estos Estados al proceso regional. Pero, por otra parte, en los debates y en algunas de las propuestas y sugerencias de resolución sobre el tema de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se tiende a excluir a los Estados que no han suscrito la Convención y la protección que de la Comisión emana. Con ello la mayoría del Caribe quedaría marginado; además de Estados Unidos y Canadá.

En el ámbito de las propuestas de integración América Latina muestra distintas fracturas que van más allá de los marcos institucionales subregionales o macro - regionales en los cuales se institucionalizan estructuran y desarrollan las interacciones. Las diferencias y fracturas van más allá de la diferenciación entre una UNASUR, Mercosur, SICA, CARICOM, CAN, Alianza del Pacífico o Alba. A la fractura que se produce entre la América Latina el norte y la América Latina del sur, ahora es necesario incorporar y estudiar los efectos de una fractura entre los países del Pacífico y los países del Atlántico. En el eje norte sur lo que prima es el peso que posee Estados Unidos en el comercio exterior y en la incidencia de las remesas que envían los migrantes. En el caso del Caribe sus crecientes vulnerabilidades van más allá de lo económico comerciales también están las referidas al cambio climático. Los países de América Latina del norte tienen condicionamientos internacionales diferentes a los de Sur América. Los países del norte no reciben las ventajas de la exportación de materias primas a los países asiáticos, quizá con leves excepciones ligadas a Costa Rica y Panamá. Por su lado, los países de Suramérica tienen una relación muy débil con las remesas provenientes desde el área estadounidense.

Lo que está generando un cambio cada vez más significativo es la asociación de los países que han suscrito Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos, que en la región son 11, los 7 de la región Cen-

troamericana y República Dominicana, a los cuales se agregan México, Colombia, Perú y Chile. Este bloque se expresa fundamentalmente en un acuerdo subregional, la Alianza del Pacífico. A esta Alianza conformada por Colombia, Chile, Perú y México se unen varios países observador, de Centroamérica: Costa Rica, Guatemala y Panamá. Junto a ellos otra decena de países de la región y fuera de ella, entre ellos España. Una de las cláusulas de esta Alianza es que sus miembros posean acuerdos de libre comercio entre sus integrantes. En el ámbito de las definiciones de políticas en política comercial este bloque posee orientaciones diferentes a las del MERCOSUR. En el primer caso se busca la apertura comercial y en el segundo construir una unión aduanera. Además, ninguno de los países del MERCOSUR, -Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela - a los que se debe sumar Bolivia, Ecuador y Suriname han suscrito tratados de libre comercio con Estados Unidos. En el caso de los países del ALBA se tiene que Nicaragua es parte del CAFTA-RD y Cuba no tiene suscrito ningún acuerdo de este tipo.

En el ámbito de las definiciones políticas se producen diversos posicionamientos en diferentes ámbitos. Uno de ellos, como se evidenció en la situación de Paraguay, por una parte, con la condena y suspensión de ese país de UNASUR y el MERCOSUR. Por otra, en una falta de resolución o acuerdo en el ámbito hemisférico en la OEA, donde no se sometió a votación. En el tema del desarme los países del ALBA se abstuvieron en la votación de Naciones Unidas sobre el Tratado de Comercio de Armas, promovido por Costa Rica y aprobado por 154 naciones.

Las nuevas autoridades mexicanas han desarrollado de manera exitosa una reinserción internacional en el ámbito global como en regional. El diálogo privilegiado con Estados Unidos, las giras Europeas y la proyectada al Asia, así como la participación en iniciativas en América Latina. Una primera acción se expresó con la gira regional del presidente Peña Nieto como presidente electo y luego su participación en las Cumbres de CELAC y de la Alianza del Pacífico. A ello se une su visita a Costa Rica con un sentido centroamericano, en una Cumbre del SICA, en donde propuso la suscripción de un Acuerdo de Asociación Estratégica México – Centroamérica, que permita afrontar la nueva agenda mesoamericana. Esta se compone de cuatro ejes: i)

diálogo y concertación política; ii) Estado de Derecho y su fortalecimiento; iii) cooperación para el desarrollo sostenible; iv) comercio e inversión en Mesoamérica.

El MERCOSUR está en una situación compleja debido la suspensión de Paraguay, a la muerte del presidente Chávez y a que Venezuela asumirá la presidencia de del Grupo. Pero que las elecciones en este país, lo mismo que las elecciones en Paraguay, han pospuesto el relanzamiento. Los resultados electorales lo complejizan aún más.

El exceso de iniciativas y propuesta de concertación e integración terminan debilitando la construcción de una iniciativa sólida y coherente. Los resultados de los procesos gestados desde los marcos subregionales, de los macro regionales muestran magros resultados. El comercio intrarregional llega a un 19% y la región donde alcanza un más alto índice es la Centroamericana donde llega al 26%. Estos guarismos están muy lejos de las cifras del comercio intrarregional en Asia, 40% y la UE, un 66%. Más aún se percibe una cierta tendencia a la ralentización de las acciones en las diferentes instancias por las más diversas razones, aunque se mantenga la agenda de reuniones ministeriales. A ello se debe agregar la debilidad de las instituciones formales y de las secretarías en el caso de que las tengan.

Nuevo regionalismo en América Latina: la CELAC

A partir de un mayor grado de autonomía América Latina y el Caribe están promoviendo una nueva forma de inserción internacional y demanda cambios en la institucionalidad global y simultáneamente en las formas de integración intra-regionales. La CELAC la mejor oportunidad para concertar y que la región se exprese con una voz común. La CELAC representa un eslabón superior en un proceso de construcción de una arquitectura flexible en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano y de las decisiones que, en este contexto, ha adoptado la diplomacia de cumbres en la región latinoamericana y caribeña. La CELAC está inmersa en un proceso de relacionamiento multinivel y pluritemático que refleja una densa trama de relaciones de una interdependencia compleja, cada vez más y entrecruzada. Ello se constata en el nuevo mapa de la integración, en los vínculos y desarrollos institucionales subregionales, tales como el MERCOSUR, el SICA, el CARICOM, y otros; o procesos de carácter subregionales

amplios como el proceso del ALBA y de Petrocaribe, el referido al Plan Mesoamericano, la Alianza del Pacífico o en UNASUR. En este contexto la CELAC es la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos y por lo tanto es en esta instancia donde la región definirá su capacidad de ser interlocutor en los temas globales y en los foros que decanten la proyección del futuro sistema internacional.

La CELAC es un gran bloque de carácter intergubernamental que se auto-reconoce un fuerte sentido de identidad y desde allí promueve los procesos de concertación política en la región y de su proyección internacional. A la vez esta comunidad naciente, pero con un raigambre histórico de larga data se enlaza al multilateralismo del siglo XXI por medio de la Diplomacia de Cumbres. Esta forma de diplomacia presidencial es el mecanismo privilegiado en la actual etapa de las relaciones internacionales. Los encuentros periódicos de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno se constituyen en la forma y mecanismo por el cual se expresa el multilateralismo y el cual permite concertar acuerdos que inciden en la vida de millones de personas. La diplomacia presidencial o diplomacia de cumbres se expresa en el ámbito global en Naciones Unidas y en los ámbitos regionales como instancias de diálogo en cada una de las diferentes áreas geográficas. Constituyen un foro privilegiado de alto nivel, de diálogo directo, con grados variables de institucionalización que adoptan resoluciones, que no poseen carácter vinculante en términos jurídicos, aunque sí poseen una importante connotación de carácter político y legitimidad. Así también, orientan, definen, priorizan y cambian la agenda de los organismos internacionales.

Hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de proyectar un plan político estratégico que la posiciona como actor importante y unido en el escenario internacional. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC es una significativa oportunidad. Construir soberanía agregada permite superar los desafíos de manera asociada, en un contexto en el cual ningún actor posee el poder suficiente para enfrentar por sí solo los desafíos transnacionales. La CELAC, es un nuevo actor internacional que contribuirá en los procesos de gobernanza intra-latinoamericana y caribeña y en la mundial. La CELAC fue reconocida por los principales actores del sistema internacional. Frente al incremento de los procesos de trans-

nacionalización y de las amenazas emergentes, la CELAC promoverá el establecimiento que la gobernanza global la se alcanzará por medio del multilateralismo eficaz.

En este contexto para el año 2013 está prevista una reunión con Rusia, la puesta en marcha del mecanismo de cooperación con China. También se ha señalado que podría generarse una reunión CELAC – BRICS. Cabe destacar que los países BRICS en su reciente Cumbre de Durban, Sudáfrica, estudiaron la posibilidad de crear un Banco de Fomento de los BRICS, sin alcanzar un consenso. El tema fue pospuesto para ser tratado en el contexto de la reunión del G-20 de San Petersburgo, en septiembre.

Estabilidad económica latinoamericana. Tendencias

Los países de la región son países de renta media, 26 califican en esta categoría. Uno es de renta baja, Haití. Y cinco son de renta alta. Entre estos se ubican 4 del Caribe inglés Barbado, Bermuda, Bahamas y Trinidad y Tobago; y Chile. Esta característica explica el crecimiento y desarrollo de importantes nuevas clases medias. Esta situación puede llevar a una distorsión, como lo señala Enrique Iglesias, Secretario General de la SEGIB, a una mirada autocomplaciente, a no pensar en que la economía global está en crisis y que los ciclos son recurrentes. Que esta falta de perspectiva y de visión lleva a una ausencia de políticas preventivas. Un deterioro de la situación global, tanto de la economía como de las tensiones geopolíticas conllevaría serios problemas para quienes recién han salido de la pobreza y para las nuevas capas medias. Las vulnerabilidades allí son grandes y por ello los peligros son reales; de allí que se requieren políticas afirmativas, orientadoras y de protección con carácter focalizado pero de vocación universal.

Más de 50 millones de personas han salido de la pobreza y se incorporan a esta nueva clase media que genera nuevas demandas, cambios sociales, más derechos ciudadanos. Estas exigencias demandan a los gobiernos que en muchos casos no logran establecer políticas adecuadas, en especial en materias esenciales como seguridad y Estado de derecho.

Crecimiento continuará en la región, pero las previsiones es que este sea menor que en la etapa anterior. El FMI calcula que en el período

2013 -2017 el crecimiento global será de un 3.9%, lo que es casi un punto menos que la cifra registrada de un 4,8% en el período 2003-2007. Lo que explicaría esta rebaja es el menor precio previsto para los productos primarios. Con ello las tasas de ahorro interno mantendrán su tendencia a ser muy bajas, lo que se reduce las posibilidades de mayor inversión.

En un contexto global lleno de incertidumbres, con una desaceleración de los motores externos que impulsan el crecimiento regional, con una caída de las remesas, un aumento de los fenómenos meteorológicos extremos (cambio climático) y un incremento de las demandas, las dificultades de gobernabilidad democrática podrían incrementarse. Las herramientas disponibles en la nueva etapa para enfrentar esta tendencia descendente pueden ser escasas y poco eficientes. En este sentido el BID señala que los ingresos fiscales dependientes de los *comodities* disminuirán, con lo que se reducen los márgenes de acción estatal. Plantea que se debe retomar el camino de las reformas en especial las referidas a infraestructura, educación, competencia en los mercados, sistemas tributarios equitativos, desarrollar mercados laborales, a la vez que se establecen instituciones regulatorias que favorezcan la inversión.

Estabilidad política en América Latina y Caribe

Las tendencias democráticas en América latina se mantienen y se consolidan. Se profundiza la democracia que se ha establecido de manera plena en América Latina y el Caribe. Los procesos de desestabilización y de desdemocratización han sido condenados con fuerza y de manera unánime. La democracia electoral se expresa en todos los países. Los resultados de las elecciones son respetados y en los años recientes han sido muy pocos los cuestionamientos de ellos. Los procesos de observación electoral –con diferente amplitud- se cumplen en todas las elecciones.

Las vulnerabilidades y los cuestionamientos a la democracia no están radicadas en el fundamento electoral de esta sino en otros temas, en otros aspectos, que dicen relación tanto con la democracia de origen como con la democracia en el ejercicio del poder.

En relación con la democracia de origen en el vínculo entre dinero y elecciones se ha transformado en un punto esencial por medio del cual

actores ilegales buscan incidir en la gobernabilidad democrática, en las relaciones de poder, en el contexto de procesos electorales. Estos “otros actores” aprovechan los intersticios para buscar espacios de poder en particular a nivel de los gobiernos locales.

En relación con el ejercicio democrático del poder un aspecto principal está vinculado a la capacidad de centralización del uso de la fuerza, del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, que en muchos países esta puesto en cuestión. Sin el control monopólico de la fuerza legítima el Estado del derecho se erosiona muy rápidamente y se generan grietas a partir de los cuales actores ilegales buscan incidir de manera directa en las decisiones, en beneficio de su impunidad, contrariando los intereses de la mayoría. Las debilidades en la gobernabilidad democrática, en el ejercicio del poder para las mayorías, lleva a una creciente desafección, a un malestar con la democracia, con sus sistemas de representación, con los partidos políticos, con las autoridades que no pueden resolver los problemas y las demandas de las mayorías, en especial de las nuevas clases medias.

De igual forma, la mayor fuerza que adquieren los liderazgos personales o el mayor peso personal por sobre el de las colectividades y como que se expresa esto en distintos procesos políticos muestra una propensión hacia una centralización del poder, no necesariamente legítima, sino a costa de otros poderes del Estado, como pueden ser el Parlamento o el Poder Judicial. En estas situaciones independientemente de las ideologías aparece una propensión al autoritarismo, que debilita aún más los sistemas de partidos y produce mayor desafección.

De allí que tenemos una situación en la cual el apoyo a la democracia es manifiesto, pero a la vez la insatisfacción con ella se incrementa.

La forma como los diferentes países y sus liderazgos enfrentan los temas de los derechos humanos muestran tendencias divergentes en la región y en el seno de los marcos institucionales en los que se agrupan. El debate sobre la reforma a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo evidenció con claridad. En la reunión de los Estados Partes del Tratado, que no está suscrito por Estados Unidos, Canadá y la mayoría de los países del Caribe, no se logró un consenso, más allá de la declaración final. Esto llevó a un largo debate en el seno

de la OEA que acordó mantener la Carta y no introducir reformas como las solicitadas por los países del ALBA. No obstante, también se resolvió mantener abierto el debate, con ello “nadie perdió”. (OEA/CP/marzo2013). Un aspecto esencial de este es el referido al rol de los medios de comunicación en democracia. Esto involucra temas como la libertad de expresión, la monopolización de los medios, su articulación vertical con las diferentes plataformas, y otros. Los medios, en especial la televisión, poseen un alto impacto en los procesos políticos y en las elecciones.

De igual forma se constatan otras conflictividades algunas de ellas complejas. Entre estas se pueden destacar la conflictividad territorial que tensiona las relaciones diplomáticas y que incluso en ocasiones hace aparecer atisbos de amenaza o del uso de la fuerza. No obstante, en todas estas situaciones prima la tendencia a la judicialización de los contenciosos. Entre estos están: en la región norte, Nicaragua - Costa Rica por la invasión a Isla Calero, la suspensión del referéndum sobre la delimitación de la frontera entre Guatemala y Belice. En América del Sur, la demanda de Bolivia contra Chile que refleja su aspiración a una salida y territorios soberanos en el océano Pacífico. Demanda presentada, a fines de abril 2013, a dos años del anuncio efectuado por el Presidente Evo Morales. También, la fase final de la demanda ante la Corte de la Haya, de Perú, en relación a Chile, sobre los tratados que establecen la delimitación marítima. A su vez, la resolución del Corte Internacional de Justicia de Haya, en el caso del diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua generó el retiro de Colombia del Pacto de Solución Pacífica de las Controversias, Pacto de Bogotá. Colombia no aceptó el trazado limítrofe que estableció sobre el Mar Caribe que dejó sin conexión por mar patrimonial las islas reconocidas como colombianas.

El dialogo entre el Gobierno de Colombia y las FARC, en La Habana, con la facilitación y la presencia de la Troika de la CELAC, se constituye en un aspecto central para terminar con un conflicto que dura más de sesenta años. Se han producido avances importantes. Se ha logrado acuerdo sobre un punto clave como es el tema agrario. Ahora comienza una etapa en la que se verá la voluntad efectiva para terminar con el enfrentamiento, es decir, la forma política que deberá adoptar el acuerdo y la forma de inclusión en el sistema político de

las FARC como actor y fuerza política y no militar. Todo este proceso ha tenido un fuerte apoyo desde la sociedad colombiana que cifra en él grandes esperanzas de terminar con los enfrentamientos. También los resultados de estos diálogos marcarán las tendencias políticas de las próximas elecciones en Colombia y la posibilidad de reelección del Presidente Santos.

2013. Cambios en el mapa político de América Latina y Caribe

El desencanto que se observa en la ciudadanía con todo lo que comúnmente se relaciona con la política genera el riesgo de que se pierda el sentido de entender la función y el para qué de los políticos o peor aún, para qué algunas instituciones fundamentales de la democracia, (tribunales electorales, partidos políticos, el Parlamento, los programas de opinión), es decir, se constata un debilitamiento de la cultura política y de la cultura democrática.

Los actores políticos son estratégicos, la política es importante. Los avances en las democracias latinoamericanas no se consolidarán ni serán permanentes sino se refuerza la cultura política y las formas y prácticas de la democracia misma. La democracia de ciudadanos tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; sino que implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil, social y económica) con participación efectiva. Sin lo anterior la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias. No obstante, el primer paso, la estructura básica es el desarrollo de procesos electorales incuestionables.

En el año 2013 se encuentran en desarrollo cinco procesos que iniciarán un cambio en el mapa político regional, el cual se completará con las siete elecciones del año 2014.

El ciclo de cambio electoral que analizo se inició en el segundo semestre de 2012 con las elecciones en México y Venezuela. En el primer caso el resultado significó un cambio de tendencia al ganar el candidato opositor, Enrique Peña Nieto y en el segundo fue de continuidad al ganar las elecciones el presidente en ejercicio, Hugo Chávez.

Cuadro 1.
México y Venezuela:
Resultados de las últimas elecciones presidenciales. 2012

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
México	2012	Enrique Peña Nieto	38,21	André Manuel López Obrador	31,59
Venezuela	2012	Hugo Chávez	55,07	Henrique Capriles	44,31

Fuente: Sitios oficiales en internet de los organismos encargados de las elecciones en cada país.

Elecciones en Ecuador

En el mes de febrero 2013 se desarrollaron las elecciones presidenciales y para el parlamento en Ecuador. Se presentaron 8 candidatos, dos de ellos concentraron cerca del 80% de los votos.

Cuadro 2.
Ecuador: Resultados de la elección presidencial. 2013

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Ecuador	2013	Rafael Correa	57,17	Guillermo Lasso	22,68

Fuente: Sitio oficial en internet del organismo encargado de las elecciones.

El triunfo del Presidente Correa no solo marca la continuidad, sino que la amplia mayoría alcanzada en los escaños parlamentarios, 100 de un total de 137, le permite desarrollar su plan de gobierno.

Elecciones en Cuba

En Cuba se desarrollaron elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional, compuesta por 612 diputados. En esta elección tuvo una participación de un 90% de la población, en un régimen de voto voluntario. El voto nulo o en blanco alcanzó a un 16%. Este es el órgano que designa a las principales autoridades del Estado.

Se eligió a un nuevo presidente te la Asamblea Nacional, Esteban Lazo, quien reemplaza a Ricardo Alarcón quien presidió el organismo por más de dos décadas.

En las designaciones más importantes el Presidente Raúl Castro fue elegido para un segundo mandato como Jefe de Estado y Presidente del Gobierno, por un período de cinco años. Como vicepresidente fue elegido Miguel Díaz – Canel. Este es representante de una nueva generación de autoridades, tiene 52 años, fue ministro de educación superior.

Elecciones en Venezuela

Como consecuencia de la muerte del Presidente Hugo Chávez el 5 de marzo 2013, se convocó a elecciones presidenciales en Venezuela para el día 14 de abril 2013.

Se presentan una de media docena de candidatos, pero las candidaturas de Nicolás Maduro y Henrique Capriles concentrarán más del 90% de los votos.

Es una campaña muy corta, altamente polarizada, con un elevado tono de ataques personales y con referencias al “bien” y al “mal” y con un fuerte peso de la figura del presidente Chávez.

Cuadro 3.
Venezuela: Resultados de la elección presidencial. 2013

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Venezuela	2013	Nicolás Maduro	50,75	Henrique Capriles	48,97

*Resultados al día 16/04/2013

Los resultados electorales muestran una altísima polarización. Un país dividido en mitades. Dado lo estrecho de los resultados, la oposición solicitó un recuento del 100% de las mesas. Se generó una situación de alta tensión política. Por ello se convocó a una reunión extraordinaria de Presidentes de UNASUR (18/04/13). Esta reunión presidencial reconoció los resultados e instó a respetarlos. Con ello, los países de UNASUR evitan presiones intervencionistas desde fuera de la región. En forma paralela, a esta Cumbre Presidencial, el Consejo Nacional Electoral señaló que efectuaría una auditoría del 46% restante de las mesas; es decir se auditará el 100% de las mesas. El día 19 asumió Nicolás Maduro como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

Elecciones en Paraguay

El desplazamiento del poder del Presidente Fernando Lugo y su reemplazo por Federico Franco, conllevó el llamado a elecciones que se desarrollarán el 21 de abril. Como consecuencia del cambio presidencial por parte del parlamento en una cuestionada decisión, Paraguay fue suspendido de instancias regionales como MERCOSUR y UNASSUR. No participó en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, ni en las reuniones de Chile, la Cumbre de la CELAC, ni en la UE-CELAC.

Se presentan a esta elección 8 candidatos a la presidencia de la república, pero solo dos de ellos tienen posibilidades efectivas de ganar la presidencia. Son los candidatos del Partido Colorado – Asociación Nacional Republicana, Horacio Cartes y el de la coalición liberal, Alianza Paraguay Alegre, representada por Efraín Alegre. Entre ambas candidaturas según las encuestas concentran más del 70% de las preferencias.

Cuadro 4.
Paraguay: Resultados de la elección presidencial. 2013

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Paraguay	2013	Horacio Cartes	45,8	Efraín Alegre	36,9

*Resultados al día 22/04/2013

En Paraguay no hay “segunda vuelta”, gana quien obtiene la mayoría en el proceso electoral del 21 de abril 2013. Se habían registrado más de 500 observadores electorales internacionales.

Elecciones en Chile

Las elecciones del 17 de noviembre de 2013 enfrentará a las dos grandes coaliciones del sistema político chileno, una de derecha que ganó las elecciones en 2009 con Sebastián Piñera y otra de centro izquierda, gobernó al país desde 1990 a 2010 y eligió a cuatro presidentes. En esa fecha habrá elecciones presidenciales, de la cámara de diputados, y la mitad del Senado.

Ambas coaliciones desarrollarán comicios primarios, a fines de junio, para decidir sus candidaturas. En la alianza de gobierno participan Andrés Allamand y Pablo Longueira. En la coalición opositora parti-

ciparan, Michelle Bachelet, Claudio Orrego, José A. Gómez, y Andrés Velasco. Fuera de las grandes coaliciones, hasta la fecha, se presentará Marco Enríquez Ominami.

A pocos días de la inscripción para las elecciones primarias presidenciales, la coalición de gobierno, cambió a su candidato Laurence Golborne. Las razones inmediatas fueron una resolución de la Corte Suprema de Justicia que declaró ilegal un cobro unilateral que efectuó la empresa de *retail* a sus clientes, donde Golborne era gerente. La segunda fue la omisión en su declaración de impuestos de inversiones en un paraíso fiscal. Esta coalición nombró a Pablo Longueira, quien ocupaba el ministerio de economía de la administración Piñera.

Las encuestas señalan que por la oposición la candidata será Michelle Bachelet y no hay resultados que evidencien una clara tendencia entre los dos candidatos de gobierno. De no obtenerse una mayoría absoluta en las elecciones del 17 de noviembre se efectuará una “segunda vuelta”, el 15 de diciembre.

Elecciones en Honduras

El 10 de noviembre se desarrollan las elecciones presidenciales y de 120 parlamentarios en Honduras. Se presentarán a estas elecciones 8 candidatos. De ellos tres concentran casi el 70% de las preferencias.

Xiomara Castro de Zelaya, del Partido Libertad y Refundación, LIBRE, que representa a los sectores que han apoyado al ex Presidente Manuel Zelaya, quién va de candidato al parlamento. Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional y Mauricio Villeda del Partido Liberal.

Juan Hernández, quien es el Presidente del Congreso, representa la continuidad del gobierno del Presidente Porfirio Lobo. La candidata individual más votada en el proceso de primarias fue Xiomara Castro.

En el proceso hondureño no hay segunda vuelta. Lo que sí es evidente que el bipartidismo hondureño se rompió. Las elecciones se desarrollarán en un ambiente de violencia y de alta inseguridad, lo que erosiona el proceso institucional democrático.

2014. Siete elecciones cambian el mapa

En el año 2014 se desarrollarán elecciones en 7 países de la región. En cinco de ellos las tendencias, que pueden cambiar, se evidenciaría una continuidad de las coaliciones gubernamentales: Costa Rica, Brasil, Bolivia, Uruguay y Colombia en dos aún no se manifiestan tendencias claras: El Salvador, Panamá.

Al proyectar un escenario hacia fines de 2014, considerando las 15 últimas elecciones de Presidentes y Jefes de Gobierno se tendría 9 casos de continuidad de la coalición en el poder, 4 de cambio de tendencia o partido y dos casos aun inciertos.

Desafíos del Espacio Iberoamericano

En este contexto de continuidad y cambio político y de crisis económico – financiera global y de aumento de las tensiones geopolíticas se deberán tomar las decisiones sobre la renovación del espacio iberoamericano.

Este será el escenario en el que se desarrollará la Cumbre de Panamá y donde se conocerán los acuerdos, los consensos y las diferencias que ha recogido la Comisión Lagos y como se estructuran las decisiones en esa fecha.

REINVENCIÓN IBEROAMERICANA

Federico Reyes-Heroles⁹

Lo primero es una dosis de realismo. El torbellino de cambio del siglo XXI es de tal magnitud que lo primero es leer y no oponerse a las fuertes corrientes en las cuales estamos inmersos. Por el contrario, montarse en ellas nos puede llevar a lugares que simplemente no habíamos imaginado. Iberoamérica requiere hoy un esfuerzo de prospectiva y de imaginación. Los grandes proyectos, las grandes naciones, incluso los imperios, han cruzado por un obligado momento heurístico. Tocqueville insistía en los sueños del pueblo estadounidense como una de las mayores fortalezas de esa nación. Imaginemos a Iberoamérica en el siglo XXI. Recordemos la velocidad del cambio y retemos a nuestras mentes a seguir con el mismo ritmo hacia el futuro.

A finales de los años ochenta Paul Kennedy, el brillante historiador y después futurólogo, lo advirtió: las coordenadas del mundo estaban cambiando de forma acelerada. Más vale que Occidente, con todo lo que la palabra encierra en términos económicos y de cultura civilizatoria, encuentre su nuevo acomodo, advirtió. El profesor de Yale y entrenador de un equipo de fútbol recibió todo tipo de críticas. El título de su *best seller*, era demasiado provocador: *Auge y caída de las grandes potencias*¹⁰. Los Estados Unidos no eran la excepción, tampoco Europa, el ocaso se anunciaba. Imposible, dijeron algunos, Estados Unidos es único, falta mucho tiempo. Europa no tiene referente. Las evasiones fueron múltiples.

En ese momento la primera potencia económica del mundo se sentía muy cómoda con la enorme distancia entre su PIB y el de su seguidor más próximo, Japón, país que se encaminaba a una larga crisis económica. Además, se decía, el impulso de la mancuerna Reagan-Tatcher garantizaba el predominio de Occidente. Kennedy volvió a la carga pocos años después con otro título que debió ser traducido como *Preparándose para el siglo XXI*¹¹. Las tendencias eran firmes, de entrada la población: en 1950 Europa tenía el doble de población que África, para el 2050 Europa sería sólo una tercera parte de la población del

⁹ Escritor, profesor y miembro del patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁰ KENNEDY, Paul *The Rise and Fall of the Great Powers*. Vintage Books, a Division of Random House, New York, 1989.

¹¹ KENNEDY, Paul, *Hacia el siglo XXI*. Plaza & Janés Editores, S. A., Barcelona, 1998.

continente africano. El pronóstico era y es el mismo, para esa fecha, 60% de los moradores de este capricho estelar estará en Asia, 24% en África y sólo 8% en Europa. El continente americano, de la Patagonia a Alaska, solo contendrá el 10%. Allí comenzaba el diagnóstico.

Las cifras aparecidas con posterioridad no dejan duda. La caída de la tasa de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, 2.1 hijos por mujer en edad fértil, en casi todos los países europeos y las altas tasas de los emergentes, planteaban un escenario complejo. Italia y España se verían en la necesidad de importar mano de obra. Eso es hoy una realidad. Las tendencias se agravaron dándole la razón a Kennedy. De acuerdo a estadísticas recientes de Naciones Unidas, Rusia podría perder hasta el 40% de su población para la misma fecha. Por primera ocasión en la historia de la humanidad, ni las pandemias ni las guerras son la explicación. Son las acciones del propio ser humano las que provocan el fenómeno. El único país desarrollado con un crecimiento poblacional significativo son los Estados Unidos, y eso ocurre gracias, en buena medida, a la migración.

Hoy los vaticinios de Kennedy, entre otros, que tanto epataron al *establishment* académico y político, se van cumpliendo paso a paso. Un hecho lo resume: China es ya la segunda potencia económica del mundo. Por supuesto que la cifra es engañosa, en tanto que el ingreso *per cápita* de los chinos dista mucho del de los estadounidenses. Pero la amenaza del desplazamiento en el primer lugar está allí. Hoy el PIB de China es alrededor de 50% del estadounidense. Con un crecimiento anual del 3.5% le llevaría 20 años ocupar ese sitio, con el 6% sólo doce. *The Economist*¹² reporta un crecimiento entre el 2004-09 de 11.4%. Para el 2011 el Banco Mundial estimó 9.3%. Que cada quién saque sus cálculos. Del otro lado del Océano Pacífico suenan voces como la de Kishore Mahbubani¹³ quien, desde la Universidad Nacional de Singapur, exclama: de qué se asombran, el predominio de Oriente ha sido la constante histórica, dos siglos de caída son la excepción. Algunas voces desde *Foreign Affairs* aceptan que ha llegado el momento de compartir. Nixon y Kissinger se miran en retrospectiva como visionarios.

12 *The Economist*, *Pocket World in Figures 2012 Edition*, Profile Books, 2011.

13 MAHBUBANI, Kishore, *The New Asian Hemisphere*, Perseus Books Group, USA, 2008.

Sirva este balde de agua fría para poner en perspectiva a la gran ola de cambio que ya está aquí y también la que se aproxima. Lo primero sería preguntarnos con severidad no exclusivamente dónde queda Iberoamérica después de la sacudida, sino dónde podría y debería quedar. Hagamos un corte de caja: en población somos poco más del 9% (9.4%) de los habitantes del mundo y nuestra tajada del PIB mundial oscila el 10%. Por allí no se anuncia ningún gran cambio si seguimos en la misma inercia. ¿Es mucho o es poco? China, con el 20% de la población mundial, se lleva una tajada del 10.45%, mientras que Italia, 0.87%, con sólo 60 millones de habitantes, se lleva el 3.13% del PIB mundial. Si a ello agregamos las diferencias entre las naciones del área, el asunto es más complejo: dos países, Brasil y México, conforman el 50% de la población de Iberoamérica, y solos se llevan alrededor del 3% de la manufactura global. Lo mismo ocurre con el PIB *per capita*, en que Andorra, si se le considera como iberoamericana, con menos de cien mil habitantes, es el campeón de ingreso con más de 44 mil dólares de ingreso anuales, le siguen España y Portugal con 32 mil y 22 mil respectivamente. En el Índice de Desarrollo Humano solo cinco países de Iberoamérica se sitúan por encima del .8, once por arriba del .7; hay varios en .6 y uno en .5, lo cual es muy grave. Iberoamérica ocupará por su población un lugar similar a todo el continente americano, será un poco más grande que la cambiante Europa. Pero lo más importante es el peso económico en un mundo lleno de retos y oportunidades.

Tampoco podemos decir que Iberoamérica tiene una visión compartida del mundo. Según el Latino barómetro en su versión 2011, algunos latinoamericanos están muy satisfechos con su democracia, como los uruguayos con 72% de satisfacción y otros, como los mexicanos y los colombianos, muy decepcionados (23 y 26% de satisfacción respectivamente). Dos de cada tres latinoamericanos no apoyarían bajo ninguna circunstancia un gobierno militar, pero uno sí. La cultura autoritaria es muy resistente. En promedio 56% de los latinoamericanos cree que la economía de mercado es el único sistema para ser desarrollado, ¿y el otro 44%? Finalmente solo 10% cree que Estados Unidos es el país con el mayor liderazgo en la región, frente a un 20% que lo ve en Brasil.

Lo anterior nos podría conducir a un enorme pesimismo: el peso poblacional, demográfico, de Iberoamérica no crecerá, dado que la mayo-

ría de los países han estabilizado sus pirámides. Su población crecerá inercialmente (Brasil, 0.94%), pero ello no es comparable a la dinámica de ciertos países asiáticos que llegarán a casi 300 millones en el 2050, como Indonesia, o africanos como Nigeria, que estará un poco atrás, 288 millones. El PIB de la región iberoamericana crecerá en términos absolutos, dos países son considerados importantes economías emergentes, Brasil y México. Pero, ante el desbocado crecimiento de los asiáticos y de algunos africanos, en términos relativos seremos más o menos lo mismo. Ghana creció en el 2011, 14.4%; Liberia y Zimbabue 9.4%; Eritrea y Ruanda más del 8%; Nigeria, Etiopía y Mozambique más del 7%. El pronóstico es complejo. Y entonces, por qué hablar de Iberoamérica. Permítanme darle un giro a la lectura.

Comencemos de nuevo con la población, probablemente no rebasemos el 10% de la población mundial, pero aun así 640 millones de seres humanos y potenciales consumidores son un universo muy interesante. En el 2050 los Estados Unidos rozarán los 400 millones y, sin embargo, la potencia de ese mercado nadie la pone en duda. Así que la ecuación depende del nivel de ingreso que se alcance en la región. Es Iberoamérica una región, sí, y privilegiada, pues tiene un anclaje en Europa, un frente marino que va desde el norte del Golfo de México hasta la Patagonia que nos permite voltear la mirada hacia Europa y hacia el continente africano, que será la segunda región más poblada del orbe, sin duda con muchos problemas, sobre todo en el África subsahariana donde, por desgracia, el hambre tendrá una presencia hoy inevitable, pero también con enormes potencialidades. Si un tercio de los países africanos sigue con altas tasas de crecimiento, penetrar el mercado africano ocupará nuestras mentes.

Pero allí no termina nuestro privilegio regional. Va una anécdota, hace algunos años me quejaba amargamente con Felipe González de la complejidad de los 3141 km. de nuestra frontera, la de México, en el norte. Me respondió con ese humor e ironía que lo caracterizan, Federico, que diéramos en España por tener un kilómetro de frontera con los Estados Unidos. Pero la frontera por sí misma puede solo implicar problemas, pero con un tratado de libre comercio el asunto es muy diferente. Así que Iberoamérica tiene una puerta de entrada a la, aún, primera potencia económica del mundo. Chile y otras naciones de Latinoamérica han seguido el mismo camino. Nada indica que el

declive de los Estados Unidos vaya a ser abrupto. Su nivel de consumo y de ingreso, su producción científica y tecnológica, seguirán siendo un referente inexorable en el mapa mundial.

Por si fuera poco, tenemos otro extensísimo frente marino en el Pacífico. En esto las naciones del área deberemos hacer un enorme esfuerzo de conquista. Pongo de ejemplo a mi país: alrededor del 60% del fantástico superávit comercial que tenemos con los Estados Unidos, lo perdemos con dos países asiáticos, China y Japón. En esto otras naciones como Chile, Perú y Colombia, dieron un importante paso con la Alianza Pacífico, que representa 215 millones de personas y 500 mil millones de dólares de intercambio comercial. Pero quizá lo más importante sea que esa Alianza nos abre las puertas a Malasia, Australia, Corea del Sur, Singapur y Tailandia. Hay un gran ausente, Indonesia, que, para el 2050, será la cuarta nación más poblada del orbe. La venta de las llamadas *commodities* de Brasil y Argentina a Oriente -son un impulso muy relevante para esas economías-, es tan solo una muestra del potencial.

Por si fuera poco, viene el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica o TPP, por sus siglas en inglés, que será el tratado comercial de mayor alcance en el mundo. Los impulsores, Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur verán sumarse a Estados Unidos, Japón, Malasia, Perú y México. Si, como se ha dicho, la geografía es destino, asumamos que Iberoamérica se encuentra en una condición de enorme ventaja.

Pero dejemos atrás las cifras. Iberoamérica puede y debe ser mucho más que una región, es, como se le ha definido, un espacio y ese espacio puede llegar a ser un fuerte proyecto comunitario. Digo *puede* porque en todo caso está en construcción. Lo primero es consolidar una cultura democrática. La idea de las olas de democratización ha sido superada. De hecho hoy sabemos que, por desgracia, es compatible un juego formalmente democrático, existencia de partidos políticos, elecciones sistemáticas, etc. y el retorno de regímenes autoritarios. La tesis de autores como Larry Diamond¹⁴, en el sentido de que el gran reto es la construcción de una profunda y verdadera cultura liberal, se vuelve cada vez más vigente. La confrontación se da entre demo-

14 DIAMOND, Larry, *Developing Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, Baltimore, Maryland, 1999.

cracias liberales e iliberales. Solo así se puede explicar el desfase que muestran las cifras de Freedom House¹⁵ entre el creciente porcentaje de población viviendo en países considerados democráticos (60%) y el techo de la libertad de prensa que no asciende, 33.5%. ¿Qué tipo de democracias son esas en las cuales no hay libertad de prensa?

Además el asunto está muy ligado al desarrollo económico, autores como William J. Bernstein en su texto *The Birth of Plenty*¹⁶ presenta cuatro pilares para un verdadero desarrollo de largo plazo, pilares que todavía se miran muy distantes para la mayoría de los países de Iberoamérica. El primero lo constituye la garantía en los derechos de propiedad, no solo física sino también intelectual. La sociedad del conocimiento a la que todos debíamos aspirar solo florece con esa garantía a los derechos de propiedad intelectual. El segundo pilar es el examen sistemático y crítico, científico y no dogmático, de las acciones humanas, del mundo, de la prosperidad. Los dogmas empobrecen. El dogmatismo sigue merodeando y en algunos sitios ha sentado sus reales con toda placidez. El tercer pilar es un mercado abierto para el financiamiento de los nuevos inventos y tecnologías. Toda Iberoamérica produce sólo 4,145 patentes cuando Corea del Sur sola es capaz de generar más de 72,000 en un año. El cuarto pilar son las comunicaciones y el transporte para poder así mover, transmitir, con eficiencia las ideas y productos generados en una sociedad crítica y con inventiva en que se garantizan la propiedad y derechos. Creo que, salvo España y Portugal, en buena medida por su pertenencia a la Unión Europea, ningún país del área reúne esos cuatro pilares.

El segundo gran reto en esta reinención de Iberoamérica radica en terminar con los falsos dilemas: Brasil o México, MERCOSUR o NAFTA; es Brasil más México, es MERCOSUR más NAFTA, Alianza del Pacífico y TPP y todo lo que en conjunto podamos hacer. La nueva fortaleza de Iberoamérica supone entender que los éxitos individuales de cada nación se pueden potenciar en una estrategia de conjunto, que tenemos la fortuna de, a través de la cultura y nuestras lenguas, poder tener una facilidad de entendimiento que conforma un gran conglomerado humano. Los hablantes de español y portugués alcanzamos los 600 millones. Pero seamos honestos, no es sencillo cruzar el

15 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>
<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>

16 BERNSTEIN, William J. *The Birth of Plenty*, McGraw-Hill, 2004.

puede. El mundo musulmán, que nos es tan ajeno, podría ser un referente de ese tipo de conglomerados. Ello no supone en ningún momento acabar con las diferencias regionales, culturales, étnicas, con las especificidades nacionales, sino al contrario entender que esa visión del mundo, esa *Weltanschauung* iberoamericana, conforma una poderosa identidad, poderosa no solo por el peso de nuestra cultura compartida, sino como palanca para generar prosperidad. No es poca cosa.

Esa reinvención, siguiendo los pilares de Bernstein, nos obliga a pararnos frente al espejo. Debemos encarar el peso real, para bien y para mal, de nuestra cultura. David Landes ha lanzado un muy serio discernimiento al respecto. Su texto *La riqueza y la pobreza de las naciones*¹⁷ toca un asunto muy incómodo, pero ineludible. En la mejor tradición weberiana el autor se cuestiona por qué ciertas religiones y culturas tienen una mayor propensión a generar prosperidad y otras no. Se puede racionalmente defender una tradición, ser consciente de ella, pero la mayoría de las ocasiones los bajos niveles educativos o la franca ignorancia, van ligados a la pobreza. En mi país, México, por ejemplo los peores nudos de pobreza extrema -localizados desde hace décadas- coinciden con los asentamientos de la población indígena. ¿Qué hacer?

Sé que el asunto es delicado, pero la principal misión del Estado es precisamente la de garantizar y promover la vida. Muchas de estas poblaciones están atendidas por programas asistenciales o compensatorios, algunos de ellos reconocidos internacionalmente como muy exitosos, pero pasan los años, las décadas y seguimos cargando con esa vergüenza. Cómo explicar que la esperanza de vida en esas zonas -poco más de 50 años- es similar a la que tenía México a mediados del siglo XX. El país se divide entre un norte próspero y el sur con serios problemas de pobreza. La paradoja, que encajaría perfectamente con Landes, es que en el norte abundan las zonas desérticas, mientras el sur es plétórico en riquezas naturales.

Por desgracia México no es un caso excepcional, basta con revisar los índices de pobreza extrema de Guatemala, Bolivia, Ecuador, por citar a los principales, para aceptar que allí tenemos todavía un gran reto. Preservar culturas y tradiciones pero, a la vez, promover el necesario

17 LANDES, David S. *La riqueza y la pobreza de las Naciones*, Javier Vergara Editor, Grupo Zeta, Argentina, 1999.

cambio que permita superar esa lacerante condición es el reto, no hay demasiadas opciones, esa es la obligación del estado-nación. Destruir está cancelado por principios, pero la inacción es complicidad. Locke decía que el verdadero acto de gobierno supone modificar hábitos y costumbres. Invitar a Locke a visitar a nuestros gobernantes no sería una mala idea. No sé dónde ande. Los países de la América Latina, por desgracia, siguen siendo ejemplos de polarización: pobreza extrema y riqueza extrema. Allí también tenemos que reinventarnos. En la reinención de Iberoamericana, los verdaderos sistemas de justicia social deberán ocupar un sitio destacado, desplazar a los dogmas. Es mejor tener paradigmas que paradogmas.

Termino. Iberoamérica está ante una gran oportunidad. Si se le ve en esa óptica, el siglo XXI es un escenario, cambiante y apasionante. Quiero imaginar a los miembros de ese espacio, de Iberoamérica, de esa comunidad, viviendo en países con una estrecha relación, países democráticos, prósperos, abiertos al mundo y generando conocimiento y prosperidad que conviven con nuestra riqueza cultural. Ese espacio es viable.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA COMO BLOQUE DE INCIDENCIA EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y ANTE INSTANCIAS REGIONALES

Nicolás Ardito Barletta¹⁸

Hemos sido invitados a pensar estratégicamente sobre la Comunidad Iberoamericana y los vínculos que se han creado a través de esta organización. En resumen, estamos mirando cómo la capacidad de comunicarnos bien por experiencias y circunstancias similares de 500 años de historia común en muchos sentidos, nos ha llevado a tener objetivos de largo alcance compartidos, que son la base de esta organización, y cómo podemos aprovecharlos para posicionar mejor a la región iberoamericana y a cada uno de nuestros países en una situación de cambios mundiales trascendentes.

Queremos, por lo tanto, aprovechar la comunicación y la comunidad para evolucionar y reorientar acciones en esta nueva situación para lograr objetivos comunes, usando y expandiendo el sistema de la comunidad. Sabemos que tenemos una trayectoria de logros tangibles e intangibles en los últimos veinte años: con las veinte cumbres, con la creación de la Secretaría que ha instrumentado la capacidad de acción, con los programas de colaboración que se han puesto en práctica entre nuestros países en diferentes áreas y sentidos, con información técnica y profesional para ayudar a orientar las políticas públicas de nuestros países para resolver problemas concretos, y por negociaciones de diferente índole que se llevan a cabo a la luz de esta relación y del vínculo iberoamericano.

1. **Objetivos, sistemas y nuevas realidades**

Recordemos un segundo, muy brevemente, objetivos, sistemas y nuevas realidades, para entonces enfocarnos en qué podemos hacer en esta nueva etapa.

Los objetivos fundamentales son claros y obvios, conviene recordarlos: mantener la paz, fortalecer la seguridad, estimular ante todo y por sobre todo el desarrollo integral de nuestros pueblos, mantener la estabilidad, lograr una mejor inclusión e integración de cada uno de

¹⁸ Ex Presidente de la República de Panamá.

nuestros pueblos al proceso de desarrollo, y fomentar y fortalecer la democracia, que cada vez avanza más en nuestra región.

En cuanto al sistema de trabajo, yo creo que es único y refleja nuestra historia. Se basa en la igualdad, en el diálogo, en los consensos, en la solidaridad, en la cooperación entre nuestros estados y nuestras comunidades tomando en cuenta los valores, los principios, los intereses propios de cada país y las agendas comunes que podemos desarrollar. Lo hacemos a través de un proceso de acercamiento y convergencia, sobre problemas similares y con objetivos comunes. Colaboramos con la definición de políticas públicas, como dije antes, basadas en conocimientos reales, en experiencias reales que puedan contribuir concretamente a que cada uno de nuestros países defina mejor, en forma más eficaz, sus políticas públicas en diferentes temas.

Las nuevas circunstancias las conocemos, pero vale la pena recordarlas. Sabemos que, lamentablemente, España y Portugal están coyunturalmente afectados y tienen que concentrar una gran parte de su atención y energía nacionales en resolver su propio problema, aunque siguen contribuyendo en el plano internacional en diferentes formas. Pero hay que reconocer que tienen poca capacidad, momentáneamente, de influir en ese sentido.

Por otro lado, tenemos una América Latina, en su conjunto, fortalecida, más estable, con mayor desarrollo económico, social y político, aunque todavía muchos de nuestros países siguen basando la prosperidad de este período en la exportación de las llamadas *commodities*, todavía no hemos evolucionado lo suficiente hacia la exportación de productos industriales y de otros servicios, para fortalecer nuestra situación.

Tenemos una Comunidad Europea con la cual hemos lidiado a través de la Península Ibérica e, indirectamente, en foros especiales entre ellos y nosotros, que también está limitada por fallas internas que han estado al borde de convertirse en crisis mayores.

Tenemos una Norteamérica vecina, con la cual tenemos relaciones importantes, con una lenta recuperación de su situación en la crisis financiera de hace pocos años. Tenemos, por otro lado, en el Pacífico, una China creciendo dinámicamente, el país más grande del mundo y

hoy en día la segunda economía del mundo, con un mayor peso específico en el comercio mundial y, sobre todo, en el comercio de importantes países de esta comunidad en Suramérica.

Tenemos los llamados BRICS, de los cuales Brasil es miembro prominente, que son países emergentes de ciertas dimensiones, que comienzan lo mismo que China -y China es parte de ellos-, a ejercer su influencia en la economía mundial y en otros aspectos que se derivan de su posición y de sus dimensiones.

Tenemos, por otro lado, problemas mundiales que se agravan en algunas formas, se comienzan a resolver en otras formas y que también nos afectan. En el campo de energía y la generación de energía, en el cambio climático, en las crisis alimentarias que se han dado en años recientes ante la creciente población mundial, en la situación de la pobreza y marginación que todavía afecta a amplios sectores de la humanidad y a parte de nuestra población latinoamericana.

Tenemos avances tecnológicos descomunales, asombrosos, que siguen multiplicando y siguen afectando e influyendo sobre nuestra percepción de las realidades y sobre la capacidad de producir. Tenemos que ver cómo nos adaptamos a todo esto en forma más constructiva.

Esas son realidades de nuestros valores, del sistema y de la nueva situación internacional. ¿Cómo lograr entonces objetivos compartidos de la Comunidad, dentro de estas realidades?

2. Objetivos, realidades y agenda de la Comunidad Iberoamericana

Es lógico que cada país o grupo de países siga actuando por su cuenta, como es la realidad de Brasil, México, Centroamérica, el Grupo de ALBA y así otros que persiguen su propia agenda internacional. ¿Cómo, entonces, dentro de esta realidad, mantenemos y ampliamos una agenda común, que esta agrupación de 22 naciones pueda usar el peso específico que puede tener si sabe aglutinarse a nivel de las relaciones internacionales y de la evolución internacional?

Partimos del hecho de que la agenda, a lo interno de la Comunidad, se ha concentrado en temas de desarrollo, de cooperación, de negociaciones para integrar el espacio, de generar y compartir conocimientos

para hacer mejores políticas públicas. Pero sabemos, por otro lado, que en el ámbito económico (que afecta el ámbito político) tenemos todavía serias deficiencias en productividad, comparados con Asia, por ejemplo, en campos como la calidad de la educación para mejorar nuestro capital humano, en infraestructura, deficiente en la mayoría de nuestros países para dar el siguiente salto al desarrollo, y en el fortalecimiento de nuestras instituciones. Y algunos de esos temas pueden seguir siendo parte de la agenda que queremos desarrollar hacia el futuro.

¿Qué tipo de situación mundial sería favorable para que logremos nuestros propósitos? Y cómo podemos influir en la evolución de esa situación mundial para crear el espacio más cómodo para el desarrollo de nuestros 22 países y de nuestra región, es parte de lo que nos convoca aquí.

La agenda común que esta organización y especialmente su Secretaría puede tener, y en la cual tiene ventajas comparativas, debe enfocarse, primero, hacia lo que hacen los organismos internacionales de diferentes tipos, en donde podamos tener una mejor presencia si sabemos unirnos en objetivos, criterios y propósitos y, segundo, en grupos regionales como la Comunidad Europea, como el grupo de Asia Pacífico Sur, porque este es un grupo regional que puede, mediante este esfuerzo conjunto, mejorar nuestra presencia a través de los intercambios con esos otros grupos y espacios de carácter internacional. Conocemos la situación de los organismos multilaterales, no tengo que mencionarlo: las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, la OMC, la organización para el medio ambiente, el G-20 y el G50. En cada uno de ellos habrá nichos de la agenda para buscar un bien común para nuestra comunidad o para grupos en nuestros países que, en efecto, ya se reúnen para nombrar los directivos en el Fondo Monetario o en el Banco Mundial, por ejemplo.

Sabemos que cada uno de esos organismos, donde a través de este mecanismo podemos tener una presencia que se escuche más y que tenga más peso en aquellos aspectos que nos interesan, tienen su propia agenda de carácter mundial. En la ONU está, desde luego, la reforma del Consejo de Seguridad, de ampliarlo para incluir otros posibles miembros. Estos son temas que ya estas cumbres han tratado en el pasado y que probablemente se deban seguir tratando en el futuro.

Está el gran tema, más abstracto pero también contundente a largo plazo, de la comunicación entre civilizaciones y sistemas de valores diferentes en el planeta, que afectan la situación del mundo en formas que todos conocemos y, por supuesto, están los programas especiales de las Naciones Unidas, en la FAO, en la UNESCO, en el PNUD, en el medio ambiente, en donde una presencia más unida a través de este foro iberoamericano, podría crear situaciones más favorables para lograr los objetivos de desarrollo de nuestros países.

Por otro lado mencioné a las IFIS, ellas tienen sus temáticas y prioridades, ya hemos visto que escuchan al G-20, además de escuchar al G-8, inclusive comienzan a escuchar más al G-50; tienen sus directivas, en donde nosotros tenemos presencia, y esas directivas se conforman por grupos de nuestros países. ¿Hasta qué punto este diálogo, a través de este sistema y a través de nuestra Secretaría, puede contribuir a ayudar a esas directivas que ya existen y que vienen funcionando con nuestra representación?

Tenemos la cooperación sur - sur, en la cual este grupo y su Secretaría han estado influyendo muy positivamente en años recientes, y que es un fenómeno que también debe seguirse desarrollando a nivel internacional, y en donde creo que la Comunidad Iberoamericana, con una Secretaría ágil y con capacidad de acción, puede seguir ejerciendo una influencia positiva para beneficio de otras regiones que se consideran sur y, por supuesto, de nuestros países.

Y tenemos el gran campo mundial de la tecnología y de la energía, con sus consecuencias a largo plazo, que no se pueden descuidar, porque el largo plazo se convierte en corto con una rapidez mucho más asombrosa de la que todos percibimos, sobre todo en cuanto a las fuentes de energía, aunque en la región tenemos buenas fuentes de energía, sobre todo energía petrolera, en México, en Brasil, en Venezuela, en Ecuador, en Colombia, en fin, en otros países, mientras Medio Oriente sigue siendo un sitio de crisis política permanente, que no es fácil de resolver.

Y también está el aspecto de la influencia de la tecnología, que durante 400 años ha sido la constante para el cambio permanente del mundo, y que se acelera en formas asombrosas, que nos crea retos formidables porque con frecuencia nuestro capital humano no está a

la altura de poder aprovecharla en formas positivas para el desarrollo de nuestros países. ¿Qué podemos hacer nosotros, como Comunidad, para producir un poco más de esa tecnología, adaptarla mejor al desarrollo de nuestros países y controlarla mejor?

Por el lado de las agrupaciones mundiales, está la Comunidad Europea, a la que España y Portugal por supuesto pertenecen, y en donde se han creado vínculos entre nosotros y ellos a través de esos miembros. Pero también están las reuniones directas de la Comunidad Europea con Centroamérica y con otras de nuestras regiones. Y la pregunta es si esa triangulación de la Comunidad Iberoamericana, de la Comunidad Europea y del resto de América Latina puede coordinarse en formas que permitan realizaciones más efectivas. Es otro punto que está en la mesa. Dentro de eso, desde luego, la OCDE, donde ya hay varios de nuestro países que son miembros. Y la pregunta es si estamos usando ese mecanismo para que así como en las IFIS y en otras actividades, la representación latinoamericana tome en cuenta, en la medida que sea posible consensuarlo, las oportunidades que ofrecen para la comunidad de los 22 países.

La Cuenca del Pacífico, que emerge con fuerza, sin duda va a ser el centro de comercio mundial en los próximos 40 años, entre Asia-Pacífico con China, Japón, Corea, Taiwán, sureste de Asia, la India, Norteamérica y Suramérica. Allí va a estar el mayor eje del comercio mundial en los próximos 40 años, lo cual de ninguna forma indica que el Atlántico deje de ser importante y relevante, pero sí va a tener menor peso en el comercio mundial del que ha tenido en el pasado.

Por eso, un país como Panamá se prepara con la expansión del Canal, para hacer su contribución no sólo al desarrollo de la región como un factor de integración, sino a la integración del comercio del Atlántico con el Pacífico, a través de esta coyuntura geográfica que estamos tratando de actualizar con la expansión del Canal y otros medios logísticos. Así que es un tema para tomarlo en cuenta en nuestras agendas de trabajo.

Por otro lado, en el contexto del movimiento mundial, hay un común denominador que todos conocemos, pero que siempre debemos tener presente en nuestras deliberaciones. Al mundo, como a los países, los mueve la actividad privada. Entre países, por supuesto, tiene que

existir primero el vínculo entre los estados, pero la actividad privada fomenta el movimiento mundial. Baste mencionar que diariamente trillones de dólares fluyen de Norteamérica a Europa y viceversa, y hacia Asia, y los bancos centrales no tienen capacidad de controlar esos movimientos.

Más allá de las relaciones diplomáticas entre estados, el mundo ha estado tratando de crear —con más fuerza desde la creación de las Naciones Unidas, después de la Segunda Guerra Mundial—, una organización mundial basada en el Derecho, el Derecho Internacional, instituciones internacionales que puedan regular y guiar esos procesos que producen las libertades privadas dentro de los países y entre los países, para seguir fomentando el comercio, la información y demás actividades. El reto permanente de la comunidad internacional, a través de los gobiernos y de agrupaciones como la nuestra, es seguir creando la institucionalidad mundial, los organismos multilaterales, en todas estas dimensiones que estamos hablando, que nos permitan que ese juego de las libertades internacionales no se convierta en fuerzas negativas, como en efecto lo han hecho en esta creciente globalización, no se conviertan en un juego de suma cero sino en una articulación positiva de mutuos beneficios para los pueblos y para las regiones.

3. Institucionalidad Mundial y la agenda de acción

De eso es lo que estamos hablando en una perspectiva de largo plazo. Y la gran pregunta, entonces, es cómo una organización de países como los nuestros, estas 22 naciones, puede no solo a lo interno, sino a lo externo, ejercer su presencia de forma más efectiva para que se siga creando un mundo de derecho, de paz, de negociaciones para resolver dificultades y conflictos, que no cause traumas a la humanidad como todavía están causando el terrorismo y otras actividades que todos conocemos.

La comunidad internacional que queremos para nuestros propios objetivos, para contribuir en algo al mundo, es un mundo de derecho, de seguridad jurídica, de derechos civiles y humanos, de negociación pacífica, de democracia sin pobreza ni marginalización, sostenible, multipolar, de un comercio dinámico y mutuamente beneficioso, y de poder compartir en una forma positiva los avances de la ciencia y la tecnología.

Estamos hablando en abstracto, de una forma idealista, en un mundo cínico en donde estas cosas a veces se tergiversan diariamente, pero hay que seguir apuntando hacia allá, al fin y al cabo una de las claves de nuestra cultura y civilización son Don Quijote y Sancho Panza, el hombre idealista y el Sancho Panza a su lado, la persona práctica que toma en cuenta los temas diarios para poder resolverlos. Y ese elemento de nuestra cultura tenemos que tenerlo presente para el ejercicio de las actividades que podemos aglutinar por consenso en esta organización.

Defender y proteger, en el espacio mundial ordenado y estable, la oportunidad para lograr nuestros objetivos. Eso nos trae de vuelta a la agenda común a lo interno de nuestra Comunidad. Los objetivos son suficientes, queremos renovarlos. La agenda, queremos ampliarla. Las acciones que traduzcan esos objetivos en realidad y los instrumentos que usemos.

Creo que los objetivos principales deben seguir evolucionando: el desarrollo integral de nuestros pueblos, el fortalecimiento de la democracia, el fortalecimiento de las instituciones, el tener estabilidad y continuidad que produzcan resultados efectivos para pueblos que están en etapa de desarrollo medio, y que no caigamos en la crisis de desarrollo medio, que nunca se puede lograr desarrollo completo porque no hemos sabido mantener la institucionalidad y la disciplina. Mantener la paz y la seguridad es otro, y la agenda ya es bien nutrida.

Si repasamos lo que se ha conversado en las últimas 20 cumbres, se cubren todos los temas fundamentales de desarrollo, al fin y al cabo los temas fundamentales de desarrollo no son nuevos todos los días, son los mismos de siempre. El reto es actualizarlos, es profundizarlos, es aprender de las experiencias, de cada uno de nuestros países poderlos hacer más pertinentes en su solución.

4. Agenda y Acciones

Y eso nos lleva pues a las acciones. Creo que una contribución importante de esta Secretaría han sido las conferencias especializadas, sobre temas especializados que escogen las Cumbres, a las que acuden los ministros o funcionarios o entidades privadas que conocen la materia en diferentes países para compartir experiencias: qué hiciste

tú que tuvo éxito, qué hice yo que tuve éxito, cómo puedo aprender de lo que tú has hecho para seguir enfocando y fortaleciendo la solución de los problemas de cada país, compartiendo la experiencia mutua dentro del paraguas de esa cultura común.

Sugiero continuar ese tipo de conferencias y tal vez ampliarlas dentro de la temática ya existente. Queremos seguir aprendiendo en aquello en que todavía somos vulnerables y deficientes, y podemos aprender los unos de los otros. Ya mencioné antes la calidad de la educación, el desarrollo y la adaptación de ciencia y tecnología, las comunicaciones, la integración de nuestras comunidades, la inclusión y la infraestructura. La experiencia mundial revela que los diálogos público-privados son positivos y fructíferos para fomentar la estabilidad, el desarrollo y la inclusión.

En la medida que esta organización pueda contribuir al esfuerzo propio de cada país en esa dirección, para que aprendamos los unos de los otros, seguirá haciendo una contribución valiosa. Para que seamos constructivos, debe ante todo identificar elementos de beneficio mutuo para que la comunidad pueda actuar con base a los consensos que ya la caracterizan.

Don Enrique Iglesias mencionó, y vale la pena volverlo a traer aquí, cuál puede ser la relación de este grupo, que reúne a toda la América Latina y a la Península Ibérica, con CELAC, que es estrictamente latinoamericano. ¿Qué contribución puede hacer? O con otros grupos subregionales como UNASUR o el Mercado Común Centroamericano o el grupo que ya se vincula al Pacífico, donde México, Perú, Chile, Panamá han sido invitados a participar. Conviene conversar un poco más de lo que podemos hacer con esos grupos ante las nuevas circunstancias. Tenemos, como siempre, la Organización de Estados Americanos que nos vincula a Norteamérica, y que tal vez, como ya lo hemos hecho en el pasado cuando unimos fuerzas para lograr algún propósito hemisférico, seamos más efectivos en ese foro hemisférico.

Así tenemos la oportunidad de que esta organización, en esta nueva etapa, con las nuevas realidades, nos siga ayudando a aglutinar y a enfocar esfuerzos, a analizar opciones para que de manera realista identifiquemos en qué queremos actuar juntos, en qué queremos respetar la acción de cada país que lo quiera hacer por su cuenta,

dentro de esa oportunidad de crear consensos y desarrollar programas conjuntos efectivos, concretos, y prácticos que sean de beneficio para todos.

UNA APUESTA POR EL MULTILATERALISMO

Jorge Taiana¹⁹

Tanto la exposición de Enrique Iglesias como la del Presidente Arditto Barletta han sido bastante exhaustivas y claras en señalar los puntos centrales los desafíos que enfrenta el sistema de cumbres iberoamericanas, por lo que trataré de concentrarme en algunos de ellos, para analizarlos en particular. La Cumbre Iberoamericana nació luego de la caída del Muro de Berlín como un espacio donde los países de América Latina podían reunirse, si bien algunos de ellos participaban en el Grupo de Río, en un momento en el que se desarrollaron e impusieron a nivel mundial los llamados procesos de modernización económica que básicamente consistieron en apertura de mercados, desregulación y privatización.

La Cumbre Iberoamericana surgió entonces como un ámbito de encuentro que se caracterizó entre otras cosas por la presencia de Cuba, dado que se estaban iniciando en forma simultánea varias reuniones de Estados hemisféricas tales como la Cumbre de las Américas –llevada a cabo en Miami en 1994- en las cuales participaban los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las cuales Cuba se encontraba obviamente excluida.

Es decir que la Cumbre Iberoamericana, además de obedecer a una serie de razones más globales, funcionó a lo largo de estos casi veinte años también como una instancia de reunión de los países latinoamericanos. Menciono esto en referencia a algunas ideas que señalaba Enrique Iglesias, quien planteó que desde 1992 hasta la fecha se han creado nuevos organismos regionales y subregionales, como por ejemplo la UNASUR y el CELAC, foros que tratan de recrear un espacio propio. Teniendo en cuenta esta nueva realidad tiene sentido preguntarse cuál es el papel que debería cumplir esta instancia de reunión iberoamericana; cuál es su especificidad y su sentido. Trataré de responder a este interrogante desde la perspectiva de las últimas dos décadas, en las cuales las transformaciones regionales y globales tanto económicas como políticas han sido significativas.

¹⁹ Ex Canciller de Argentina y Director del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM).

En primer lugar, en los últimos veinte años los países de América Latina han construido una tendencia hacia la autonomía con respecto a los poderes hegemónicos en la región, en particular frente a Estados Unidos. En segundo lugar, existe un impulso entre los países latinoamericanos a una cada vez mayor integración. Es un impulso fuerte, múltiple, variado, que se superpone en muchos aspectos, pero que fundamentalmente está orientado al crecimiento. Al mismo tiempo hay un reforzamiento del concepto de soberanía nacional, lo que podría parecer paradójico. Autonomía, soberanía nacional e integración conforman un trilema que genera cierta tensión frente al proceso de globalización.

Si bien creo que las razones de la existencia del espacio iberoamericano se han reforzado en lugar de haber disminuido, también resulta evidente que este ámbito debe repensarse y redefinirse. El espacio iberoamericano es más amplio y en parte distinto al latinoamericano y caribeño: hemos logrado en la región una cosa muy importante al consolidar un espacio regional propio. Era realmente increíble que no existiera una instancia de cumbres latinoamericanas y caribeñas, y que hasta el año 2000 nunca se hubieran reunido los presidentes de América del Sur. Dado que los países del Cono Sur poseemos una conciencia muy fuerte de nuestra propia identidad, cuando nos preguntan por qué existe la UNASUR lo que debemos pensar en realidad es por qué no debería de existir, si desde el comienzo del siglo XIX somos independientes. Sin embargo, hasta comienzos de este milenio nunca se habían reunido los mandatarios sudamericanos en una Cumbre de Estado.

El espacio iberoamericano tiene algunos elementos muy importantes, que son necesarios y que no se superponen, sino que amplían, el espacio latinoamericano. Los éxitos que hemos cosechado en los últimos años en la región no deben hacernos pensar que tenemos el futuro garantizado; si bien somos la única región del mundo que ha disminuido la desigualdad también seguimos siendo la región con peores índices comparativos entre ricos y pobres. Si bien hemos crecido, hemos sacado sectores de la marginación y de la pobreza, nos hemos desarrollado, la región aún está demasiado dependiente del peso de las *commodities*, las cuales por definición son frágiles. Por este motivo no estamos aún en una situación de desarrollo autosostenido que nos permita pensar que hemos superado todos los problemas.

Esto vale para lo económico, pero vale también para lo político, porque no vivimos en un mundo que haya solucionado su reestructuración después de la Guerra Fría. Si bien éste sigue siendo un mundo un poco incierto, en transición evidente de la unipolaridad a la multipolaridad, no se dan los mismos procesos; es más fácil encontrar multipolarismo económico, es un poco más difícil el político, y es muchísimo más difícil encontrar el militar. Estos cambios a nivel mundial producen desequilibrios, tensiones y fricciones.

Claramente en la región, y en coincidencia con el modelo iberoamericano, apostamos al multilateralismo por oposición al unilateralismo y a la plena vigencia del derecho internacional por oposición al uso de la fuerza. Éste es un principio que compartimos como región con España y Portugal: nuestra defensa del respeto por la soberanía de los Estados es un punto en común, sobre el que tenemos que trabajar mancomunadamente y profundizar la cooperación.

En tercer lugar, así como planteamos que estos nuevos vínculos que se establecen en el espacio iberoamericano tienen su correlato en el terreno político y económico, esto también vale para la esfera de los organismos financieros internacionales, en los cuales aún está pendiente la necesidad de una reforma que democratice su gobierno. Es hora de que por fin lo digamos con franqueza: la Organización Mundial del Comercio es una organización que formalmente funciona por consenso, es decir, por la forma más amplia de conciliar todo, pero sabemos que es una organización donde los poderosos imponen su voluntad casi siempre, y cuando no han logrado imponerla hemos llegado a la parálisis, que es el caso de la Ronda de desarrollo de Doha. Tanto desde el punto de vista financiero como comercial, es evidente que los organismos multilaterales no están solucionando el tema de una mayor participación, de una mayor vocación democrática, de una igualdad de los Estados y de una vigencia plena de un sistema multilateral.

En función de lo expuesto anteriormente, el desafío que se nos plantea a los países iberoamericanos es la transformación del crecimiento en desarrollo. Desde el punto de vista económico nos encontramos con una nueva realidad, ya que España y Portugal están atravesando serias dificultades en este terreno mientras que los países de América Latina hemos avanzado mucho. Por otra parte, es conocido el derrotero que atravesaron las empresas europeas durante los noventa y el

actual surgimiento de las llamadas multilatinas. En el marco de esta situación conocida por todos, quisiera destacar una idea de José Antonio Ocampo que me parece muy relevante: él dice que este crecimiento tiene un punto débil, que es la capacidad de innovación tecnológica y la capacidad de producir conocimiento científico, llevarlo al sistema productivo para transformarlo en valor agregado y poder presentarlo como una parte del modelo de integración a la economía global o regional. Este es un punto en el cual tenemos que trabajar mucho, ya que es una debilidad profunda de nuestro esquema de crecimiento actual y del modelo de desarrollo que queremos tener.

En este sentido, la Comunidad Iberoamericana tiene un papel muy importante que desarrollar, ya que la cooperación en materia de generación de conocimiento científico e innovación productiva es un punto en el cual debemos trabajar mucho, debemos compartir nuestras experiencias, nuestra tecnología y toda la capacidad técnica que podamos desarrollar. Lo señala bien un dato: la tasa de patentes de la región es desastrosamente baja, y eso dice bastante de nuestras dificultades de integrar el conocimiento científico con la producción. Yo creo que este punto es decisivo si queremos protagonizar un verdadero proceso de desarrollo en función de las nuevas tendencias en el terreno de la economía internacional, que hacen pensar que el saber tecnológico va a reconcentrar de nuevo el poder en los países desarrollados. Si estas ideas son ciertas y el conocimiento comienza a ser la fuente de riqueza más importante, descuidar ese flanco sería un error estratégico. Al respecto, considero que España podría ser el punto de contacto para un diálogo en términos iberoamericanos muy importante.

Existen otros temas puntuales en los cuales tenemos grandes oportunidades de cooperación, tales como el cambio climático y las nuevas tecnologías que posibilitan nuevas formas de producir sin contaminar el ambiente. Sobre este tema tenemos grandes posibilidades de trabajo conjunto, pues tenemos muchos de esos problemas en la región y España por su condición geográfica ha tenido que trabajar en temas de energías alternativas y desertificaciones.

Por otra parte, quisiera señalar que creo que Iberoamérica tiene una cultura y un patrimonio común, que tiene que ver no sólo con el idioma, sino con más que el español o el portugués. Por patrimonio común me refiero a una tradición, una cultura de mestizaje, que más

allá de todo lo traumático que sabemos que ha tenido en su historia, y más allá de los procesos de incorporación que se están haciendo actualmente en la región sobre las poblaciones afrodescendientes y sobre los pueblos originarios, es una tradición que sirve de base para procesos de incorporación, de reconocimiento del otro, que debo decir que en nuestra cultura está bastante presente. Cuando vemos el resurgimiento o el fortalecimiento de las corrientes xenófobas o racistas y de los movimientos que proclaman la superioridad racial o étnica, o cuando vemos el trato que en algunas regiones se les da a los migrantes, me parece que cobra importancia nuestro respeto por nuestra historia de mestizaje y de respeto por el otro, lo cual tiene un valor enorme y es una tradición iberoamericana muy importante.

Se nos plantea el siguiente problema: esta es una Comunidad Iberoamericana en la cual tenemos un creciente número de latinos que residen en un país que no es parte de la región, que es Estados Unidos. Existen cuarenta millones de hispanoparlantes, latinos de tradición, viviendo en el país más poderoso del mundo tanto en lo económico como en el militar. Esto nos impone la tarea de elaborar políticas específicas hacia esa parte de la comunidad. Como países sudamericanos tenemos que prestarle atención a nuestras políticas con respecto a ese sector.

Por último, quisiera mencionar una cuestión que toca tanto la idea de lo latinoamericano como la de lo iberoamericano. Uno de los debates que obligan a redefinir esta cuestión de Iberoamérica es la creciente existencia de Latinoamérica, y eso no hace innecesario lo iberoamericano, sino hace que tengamos la necesidad que redefinirlo. Una de las muestras más evidentes del creciente renacimiento, presencia o peso de Latinoamérica -y en un sentido más amplio de Iberoamérica- es, sin duda, la elección del Papa Francisco. Luego de doce siglos se eligió un Papa que no fuera europeo, y ese Papa ha sido latinoamericano. Ese es un Papa que entiende nuestra cultura, que es parte de ella y que me parece que, más allá de cualquier consideración que se pueda hacer acerca del rol de la Iglesia Católica o de su papel en la región, no se puede separar la figura del Papa Francisco de esta creciente presencia de América Latina en el contexto mundial.

En resumen, está claro que es un momento de redefinición del papel de lo iberoamericano. Creo que ese papel es necesario, nosotros

no podemos aislar a Latinoamérica ni sólo en UNASUR ni sólo en la CELAC, que además incorpora el componente caribeño que, en buena medida, no es Iberoamericano. Nosotros tenemos un espacio más amplio, que creo que es de mutuo beneficio para los latinoamericanos y también para los habitantes de la Península Ibérica. El fortalecimiento del multilateralismo en el derecho internacional, la cooperación científica, la búsqueda de un mundo un poco más justo, un poco más equilibrado y la necesidad de prepararnos para un futuro que es más bien incierto y con distintas amenazas, hace que tengamos un rol que jugar. Yo insisto en que el bagaje de nuestra cultura mestiza es algo que nosotros los latinoamericanos debemos sentirnos con autoridad para defender, ya que no está claro que vayan a respetarse ciertos derechos básicos de miles de personas en el mundo en los próximos tiempos.

REPENSAR EL SENTIDO DE LO IBEROAMERICANO

Antonio Romero Gómez²⁰

Voy a concentrar mis ideas en tres bloques. Primero, y a manera de introducción, expondré algunas consideraciones sobre la naturaleza de la necesaria reforma institucional del espacio iberoamericano; para en un segundo momento - vinculado a estos cambios – señalar algunos elementos relativos a la heterogeneidad existente dentro de dicho espacio iberoamericano. Al final, presentaré algunas ideas que pudieran ser útiles a la hora de definir ciertas aristas para la reestructuración del sistema iberoamericano.

I.- Sobre la necesaria reforma institucional del espacio iberoamericano, yo destacaría, en primer lugar, que hay consenso en que, tras 22 cumbres anuales, indudablemente se impone una reforma en profundidad del sistema iberoamericano, que tiene que tener como objetivo – difícil, pues se trataría en cierta forma de un propósito múltiple–, adecuar ese sistema iberoamericano a: i) los cambios, sin lugar a dudas importantes, que han tenido lugar en la región de América Latina; ii) los cambios que se han producido en España y en Portugal, y en toda la Unión Europea; y iii) las modificaciones que manifiesta el escenario internacional.

Dicho esto, y estando de acuerdo en que se impone una reforma en profundidad de ese espacio, o de este sistema iberoamericano, lo primero que surge es que para ello, resulta imprescindible discutir de manera integral y también permanente - una discusión que, sin lugar a dudas, no termina ni con este seminario, ni con esta cumbre, ni con la próxima - acerca de qué es lo iberoamericano o, mejor dicho, acerca de cuál es el sentido de lo iberoamericano hoy, que no necesariamente es el mismo sentido que tenía lo iberoamericano en 1991, cuando se desarrolló la primera cumbre en la ciudad de Guadalajara, México..

La definición acerca de qué es lo iberoamericano hoy día, es muy compleja desde todo punto de vista, en gran medida por los límites difusos que tiene la propia pregunta: ¿Qué es lo iberoamericano hoy? Hay múltiples respuestas, casi todas ellas viejas, aunque se actualizan a

²⁰ Profesor titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), de la Universidad de La Habana.

partir de los cambios recientes. Evidentemente, la más común es que Iberoamérica es un espacio geográfico bi-continental, que tiene como elemento básico una cultura común. Como parte también de una respuesta a esa pregunta, hay otros que subrayan que lo esencial en ese espacio de cultura común, es que tiene una comunidad lingüística. Hay otros que enfatizan que, además de esa comunidad lingüística, ese espacio iberoamericano hoy día tiene que rescatar y desarrollar todo lo que tiene de común en términos históricos y de valores compartidos de esos países.

Cuando uno revisa la literatura al respecto, para la mayoría de los estudiosos, la dimensión cultural es el principal componente de la identidad iberoamericana y, por lo tanto, el refuerzo, o la actualización del proyecto de Comunidad Iberoamericana hoy día, tiene necesariamente que considerar de manera prioritaria, ese espacio cultural de Iberoamérica.

Esa dimensión cultural, es un espacio a privilegiar en el proceso de reconsideración de la Comunidad Iberoamericana en las actuales condiciones, pero tal componente tiene que dar cabida a la reivindicación del indigenismo, que constituye una premisa política de varias de las naciones de la comunidad en los últimos años; lo que sin lugar a dudas, modificaría la visión de Iberoamérica como espacio cultural, respecto a la que se tenía hace quince o 20 años atrás.

Por último, en esta primera parte subrayo también, que es común identificar automáticamente la discusión sobre Iberoamérica en términos de lo que pasaría con las cumbres, o con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Creo que estamos abocados a un proceso en el cual la transformación supone, no solamente la reconsideración del espacio propio de las cumbres iberoamericanas y del papel de la Secretaría General Iberoamericana, sino también de todo el conjunto de programas de cooperación y de la totalidad de las organizaciones iberoamericanas que, desde distintas perspectivas, indudablemente, hacen vida en este espacio iberoamericano.

II.- Paso al segundo aspecto, porque es uno de los que más sobresale en el debate contemporáneo acerca del espacio iberoamericano hoy día, y es trascendente para la discusión que tenemos actualmente.

En los últimos años se ha producido un cambio significativo en la correlación de fuerzas económicas relativas, entre Latinoamérica por una parte y los países ibéricos por la otra. En efecto, es lugar común reconocer que la Unión Europea y, obviamente, también España y Portugal, atraviesan en este momento por la crisis más grave desde su creación, lo que debilita fuertemente el atractivo de la propia Unión Europea como modelo capaz de integrar armónicamente, la eficiencia económica y la cohesión social. En contraste a la UE, es lugar común resaltar – lo que se difunde por todos los medios – y todos los latinoamericanos nos sentimos hasta cierto punto muy orgullosos de ello, que tenemos una América Latina en ascenso, más estable, próspera, asertiva y confiada en sus capacidades y activos, tal y como dice José Antonio Sanahuja. Sin embargo, siendo esto cierto, subrayo que tendríamos que ser un poco más cautelosos cuando se habla de la diferenciación evidente entre Latinoamérica, por una parte y, las naciones ibéricas por la otra.

En primer lugar porque en términos históricos, el crecimiento económico de América Latina en los últimos años ha sido volátil y bastante mediocre si se compara con el período, por ejemplo, 1945 – 1980. También ha sido volátil y bastante mediocre si se compara el período actual de crecimiento de América Latina, con otras regiones en desarrollo.

En segundo lugar, porque hay importantes diferencias al interior de América Latina, en términos de desempeño económico y social. No es lo mismo la situación de Sudamérica que la de Centroamérica y, por supuesto, no es la misma la panorámica que muestra el Caribe. Las naciones del Caribe, con la excepción de República Dominicana y en cierta medida Cuba – dos países que tienen la “dualidad” de ser latinoamericanos y caribeños - no han disfrutado en lo absoluto de ninguna de las ventajas del boom de los *commodities* y del difundido dinamismo de las economías emergentes de América Latina.

En tercer lugar, porque además de lo anterior, hay rezagos muy importantes en términos de productividad, de competitividad y de cohesión social, que son trabas estructurales históricas para el desarrollo de América Latina y el Caribe, donde todavía y a pesar de la profunda crisis que atraviesan, España y Portugal, tienen mucho que enseñar a Latinoamérica.

El cuarto elemento dentro de esta segunda parte, es que también es recurrente señalar que hay una diferenciación muy perceptible en términos de visiones políticas, en términos de modelos de desarrollo y, como parte de ello, en términos de modalidades de inserción internacional, entre los países de Latinoamérica. Eso resulta obvio, existe y, o lo reconocen todos. Para algunos analistas se trata de una característica con connotaciones peores de las que desde mi punto de vista realmente tiene: según ellos hay una práctica fragmentación en América Latina y, por lo tanto, esa fragmentación política está en la base explicativa de la incapacidad de dinamizar los foros donde participan los gobiernos de América Latina; y dentro de ellos los vinculados a la Comunidad Iberoamericana.

No concuerdo con el concepto de fragmentación, aunque reconozco la diversidad de posiciones políticas entre los gobiernos de América Latina. Creo que a pesar de esa enorme diferencia, los países latinoamericanos han sido capaces de avanzar en términos de concertación política y cooperación económica en los últimos años. Y el ejemplo más acabado de ello es la constitución y puesta en marcha de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Además, y subrayo esto, la diversidad de posiciones políticas al interior de América Latina, no es patrimonio exclusivo de nuestra región. Hoy día, al interior de la Unión Europea, hay una diferenciación muy marcada y pública, en cuanto a visiones respecto a modelos de desarrollo, a modelos de integración, a la ponderación entre estado, mercado y respecto al futuro del estado de bienestar social y de la integración europea, tan grande como la que se puede encontrar sobre esos mismos temas al interior de América Latina.

Termino con este segundo punto, señalando que indudablemente la comunidad iberoamericana, en su proceso de reestructuración, tiene obviamente que acomodar la diversidad estructural existente en su interior, entre Latinoamérica por una parte, y los países ibéricos por otra, pero también y sobre todo, al interior de América Latina. Ello resultaría, en última instancia, mucho más funcional al impulso, a la redefinición, a la rearticulación del espacio iberoamericano, que la búsqueda de un consenso o de una unanimidad en términos políticos, que hoy día no existen y que posiblemente no existiría en el mediano y largo plazo.

Por otro lado creo que este esfuerzo necesario y válido de reimpulso y de rearticulación del espacio iberoamericano, no debería suplantarse o duplicar los propósitos y las funciones de otros foros de nuestra región, para los cuáles los gobiernos participantes han consensuado mandatos específicos al más alto nivel político.

III.- Termino esta intervención, no tanto con respuestas, o soluciones en relación al replanteo del espacio iberoamericano, sino con algunas posibles preguntas y/o ideas que pudieran ser útiles en este proceso continuo de redefinición de la racionalidad, de la orientación, del alcance y de los objetivos del sistema iberoamericano.

- a) Primero, hay un tema que para muchos quizás es demasiado académico, pero también es eminentemente político. Una comunidad basada en la identidad y en ciertos valores compartidos – hay consenso general que esto debe ser el centro de articulación del espacio iberoamericano, y que puede ser y es fuente de legitimidad y de influencia internacional– plantea una cuestión ineludible: la identidad siempre se define en relación a terceros, en relación al otro, en relación a la alteridad.

Una de las preguntas que tenemos que hacernos en esta nueva etapa de la Comunidad Iberoamericana es quién o quiénes son “el otro”, desde el punto de vista del nuevo espacio iberoamericano.

- b) Un segundo tema en estas preguntas e ideas se relaciona con el hecho de que los valores y los conceptos de democracia, de desarrollo, de cohesión social, de integración, de modelo de acumulación, son cuestiones sobre las que no hay consenso entre todos los participantes (y no hay consenso no solamente al interior de Latinoamérica, no hay consenso a nivel de Europa). Estas diferencias son un resultado, que en lo absoluto debe considerarse negativo, de la enorme crisis, la más profunda en los últimos 85 años, que ha experimentado el sistema económico global. Como no hay consenso sobre esos conceptos y están en debate al interior del espacio iberoamericano, creo que es necesario un diálogo político permanente y un esfuerzo sistemático de actualización – diálogo que puede transitar a través de canales informales al interior de la Comunidad Iberoamericana, - para a partir del mismo, acordar aquellos ámbitos en los que se puede cooperar entre las naciones de la comunidad.

No estoy proponiendo que el espacio iberoamericano tenga como mandato esencial la discusión de las distintas posiciones, lo que subrayo es que a partir del diálogo, del análisis sistemático de cómo se visualizan esos temas en la región o en el espacio iberoamericano, se defina entonces en cuáles de dichas áreas podríamos y deberíamos enfatizar la cooperación.

- c) La tercera idea es que indudablemente –y esta es más una respuesta que una pregunta– en el actual contexto, la Comunidad Iberoamericana del futuro tiene que ser una comunidad con contenidos, que apoyen el desarrollo económico y social de sus miembros y coadyuve a mejorar sus modalidades de inserción internacional. Para esto hay un abanico importante de áreas de trabajo que pudiera tener esta Comunidad Iberoamericana, que parten del supuesto de que América Latina está bien, pero no tan bien, que España y Portugal están mal pero no tan mal, y que hay una capacidad importantísima de diálogo y aprendizaje mutuo.
- d) Por último, el cuarto elemento, también más como respuesta que como pregunta, pienso que esa comunidad o ese espacio iberoamericano tiene que ser, ante todo, una comunidad o un espacio iberoamericano que privilegie la cooperación en ciertos temas entre sus miembros. Al respecto subrayo tres temas o tres áreas de la cooperación. El primero, es lugar común entre nosotros que, cuando vamos a hablar de desarrollo, todo el mundo se refiere al Informe de Desarrollo Humano del PNUD, al índice de desarrollo humano y sus procesos de continua renovación. Yo creo que la Secretaría General Iberoamericana, como “subproducto importantísimo” de este espacio iberoamericano –y es una opinión muy personal mía– con el Informe sobre Cooperación Sur-Sur, que evidentemente no abarca toda la región de América Latina y el Caribe porque se limita única y exclusivamente al espacio iberoamericano; ha hecho una contribución importantísima para rescatar el análisis, la discusión conceptual y medir sobre nuevas bases metodológicas las tendencias predominantes en la cooperación sur-sur, que hoy día se ha impuesto como uno de los grandes temas de la agenda económica internacional.

No solamente el informe y de su programa inter-iberoamericano para la cooperación sur-sur es un espacio ganado por la SEGIB

y por la Comunidad Iberoamericana que creo debe seguir explotándose, porque detrás de ello hay un intento muy importante de construcción de nuevas metodologías, de intercambio de buenas prácticas y de experiencias en términos de cooperación entre los países iberoamericanos, que sin lugar a dudas continuará siendo un tema fundamental de la agenda económica de los países miembros a futuro.

En segundo lugar, en temas de cooperación resulta necesario privilegiar ámbitos innovadores en la cooperación entre los países que conforman la Comunidad Iberoamericana. Esto supone priorizar muchos de los proyectos y programas desarrollados desde el espacio iberoamericano en términos de calidad de la educación, en términos de políticas públicas de apoyo a las PYMES, en las cuales España y Portugal tienen todavía mucho que enseñarle a Latinoamérica, aunque países como Brasil también acumulan experiencias muy positivas de políticas públicas.

Por último, considero que – esto quizás es más complejo desde un punto de vista institucional – en esa nueva mirada reforzada de cooperación como un contenido básico de la Comunidad Iberoamericana, hay que complementar y simplificar, y también buscar sinergias sobre la base de cierta reingeniería institucional, varios de los programas de cooperación que se ejecutan hoy en los marcos propiamente de la SEGIB y del sistema iberoamericano, con vistas a hacerlos más eficientes para que den respuestas a las expectativas de un espacio iberoamericano, en transformación.

IBEROAMÉRICA Y LA TRIANGULACIÓN ENTRE EUROPA Y ASIA

Guillermo Mariscal Anaya²¹

Tenía pensado hablar de las geometrías variables, de la importancia de las lenguas que conocemos en ambos continentes, de la Alianza del Pacífico, pero en vista de las intervenciones de los anteriores oradores, voy a dejarlo para otro momento.

Quisiera empezar diciendo que existen dos errores de percepción en Europa, y en España en particular, contra los que algunos estamos trabajando. En primer lugar, la idea de que América Latina tiene un solo ritmo o una sola voz. Creo que ese es un error y todavía está centrado en parte de la cultura europea. En el caso de los españoles, de los primos europeos iberoamericanos, es imperdonable.

Hablar de América Latina como una sola voz o identificarla con una sola idea, es lo mismo que decir que en la Unión Europea, un ciudadano de Vilnius sabe o piensa igual que un ciudadano de Canarias. Creo que esto aclara la necesidad de las cumbres, de conocernos más y de fomentar el diálogo bilateral.

Por otra parte, existe también en Europa un cierto grado de simplificación motivado por las frustraciones, vamos a decir, tanto de la izquierda como de la derecha, que han trasladado la idea de intentar identificarse con unos u otros movimientos. Creo que esto es parte del trabajo en el que estamos las nuevas generaciones políticas en Europa y precisamente en España.

Es evidente, como bien se decía, que Latinoamérica crece en su economía y mejora su democracia paulatinamente. Es donde más crece, efectivamente, la clase media. Lo que queremos hacer desde España es cooperar y ayudar a que este proceso continúe y las ruedas sigan rodando y que, por una parte, no se estrangule el crédito para que las pequeñas y medianas empresas y las industrias latinoamericanas puedan seguir con su actividad económica y, por otro, contribuir a la cimentación y fortalecimiento del estado de Derecho y, por tanto, el crecimiento de la libertad en todos y cada uno de los países que for-

²¹ Portavoz para Iberoamérica en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de España.

man el arco latinoamericano. Nosotros en el fondo lo que pretendemos es que la calidad y la esperanza de vida sea igual que la que disfrutamos nosotros, incluso mejor si es posible.

Creo además que en este siglo XXI, Iberoamérica, que es una plataforma, sintetiza claramente los valores del nuevo mundo, es una suposición estratégica.

Es evidente la centralidad de la que antes hablábamos de América Latina. Yo creo que esa estabilidad política o paulatina y ese crecimiento económico coadyuvan. Aunque no sea homogénea, sí existe cada día más una unidad política que se asienta en los diferentes organismos regionales que se han ido cimentando. En ese sentido, creo que las cumbres iberoamericanas no dejan de ser un lugar más de intercambio y de diálogo.

Lo que trato de exponerles brevemente es el optimismo que la región nos transmite; un optimismo que bien entenderá que, viniendo de España, nos viene fenomenal. Muchas veces uno piensa en la suerte de ser hispanoamericano, qué suerte pertenecer a esta comunidad. Es una visión parecida a la de Liliput y Gulliver, bueno, también es verdad que Gulliver luego se enteró de lo que eran los liliputienses, es decir, nunca se sabe quién tiene el poder y quién deja de tenerlo.

España ha contribuido fuertemente a incrementar y a introducir en la agenda europea a América Latina. Desde la cumbre del 84, desde Costa Rica, poco a poco hemos ido colaborando para que Europa tenga a América Latina presente permanentemente, y eso ha fructificado en los acuerdos tanto de México, Chile, como el de Centroamérica y probablemente, en breve, el de MERCOSUR, puesto que ya empiezan a haber importantes acuerdos con Brasil.

Es momento importante para destacar el peso que España ha tenido en todo este proceso. No pretende ser una proyección de España, sino una descripción de la realidad.

No somos competidores, pero sí es verdad que hay varias materias en las que podemos cooperar y colaborar para crecer. Por una parte, todo lo relacionado con las pequeñas y medianas empresas. En España prácticamente el 85% del empleo lo generan ellas. Creo que esa nueva política de integración que deben impulsar las cumbres debe

ir encaminada hacia esa área. Y, por otro lado, a buscar actividades intensivas en conocimiento. Como ejemplo, creo que el desarrollo en España de las energías renovables (que son fruto de nuestra enorme dependencia del exterior, casi del 80%), puede y debe ser compartida con nuestros socios iberoamericanos para que ellos, a su vez, también reduzcan su dependencia del exterior y posibiliten un mejor mantenimiento de su medio sostenible. En fin, apostamos por una relación claramente de igualdad, en un respeto mutuo y con un respeto escrupuloso de los procesos internos, como no puede ser de otra manera.

En cuanto a las preguntas o dificultades que vemos a largo plazo, quiero hacer hincapié en la crisis de representatividad que se vive en Europa y que también observo en nuestros socios iberoamericanos. Hay una crisis del mecanismo para salir de la crisis, una crisis de la política. Creo que estas cumbres deben ser proactivas y no esperar que el impulso de la sociedad sea el que nos obligue a movernos, creo que hace falta otra de estas cumbres con un aire de espontaneidad que contribuya a mejorar la capacidad de respuesta y la viveza de la política. Creo que es un espacio idóneo puesto que es aquí donde se puede movilizar la voluntad política de una región tan amplia.

Creo que tenemos cuatro retos fundamentales en la Comunidad. Por una parte, como decía antes, rescatar el valor de la política. Es evidente que las nuevas tecnologías están incrementando la impaciencia de los electores, la impaciencia de la gente. Por eso quiero introducir dentro de este ánimo rescatar el valor de la política, la ejemplaridad. Creo que los representantes políticos, como es mi caso, debemos añadir al principio de legalidad uno superior que es la ejemplaridad y, por tanto, con ello cimentar o construir un acercamiento hacia la política.

En segundo lugar, hay que facilitar desde las cumbres la idea de que hay que limitar la aversión al riesgo y fomentar por tanto el emprendimiento y la generación de riqueza autónoma, sin necesidad de esperar que vengan otros a solucionarlo todo.

Y, por supuesto, el desarrollo sostenible. Mi circunscripción es la provincia de Las Palmas, y si no tuviera eso claro, teniendo en cuenta que nuestro principal activo económico es el turismo, entonces dónde iríamos a parar. Creo que es un nuevo valor que hemos interiorizado en la izquierda y en la derecha, y sobre el que hay que pivotar el crecimiento económico.

Creo además que hay que introducir un nuevo valor, que es el de la confianza. La confianza se ha constituido en un poder de crecimiento muy superior, desde mi punto de vista. Hay que apostar por ser predecible, por ser fiable, y con eso atraeríamos inversiones. Las inversiones a uno y otro lado permitirán la generación de actividades económicas, las actividades económicas, empleo y, por tanto, bienestar para todos nuestros ciudadanos.

Por último, creo que hay que continuar apostando por consolidar ese espacio triangular de Europa, América y Asia. Todos conocemos que dos tercios del comercio mundial están en ambas costas del Pacífico y para nosotros América Latina constituye una pieza esencial.

CAPITULO II
El papel social de la Comunidad Iberoamericana
en un nuevo contexto mundial

INVITACIÓN AL DEBATE

Enrique V. Iglesias ²²

Como no podía ser menos, la preocupación y la lucha por la mejora de las condiciones sociales del hombre y la mujer han sido una constante en la historia de la Humanidad. También, por supuesto, en las relaciones iberoamericanas.

Mucho antes de que nacieran las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno (Guadalajara, México, 1991), se crearon en el ámbito de nuestra Comunidad un conjunto de instituciones que comenzaron a trabajar en el área social.

Me refiero a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que desde hace sesenta años se ocupa de temas como la educación, la ciencia y la cultura. También la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, que lleva cuarenta años dedicada a este ámbito y cuyo mayor logro ha sido, sin duda, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

Y, en fin, tanto la Organización Iberoamericana de la Juventud como la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos han hecho su importante contribución para mejorar, cada quien en su ámbito, nuestra vida en sociedad.

En lo que atañe a la Secretaría General Iberoamericana, nos propusimos desde el principio abordar asuntos que, sin ser nuevos, creímos que no habían tenido suficiente atención. Uno ha sido el tema de las migraciones. La XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo en el 2006 se dedicó a él. Estamos ahora trabajando con la Organización Mundial de Migraciones sobre las nuevas corrientes migratorias de la Península Ibérica a América Latina.

Y hemos promovido también iniciativas en dos cuestiones pendientes que siempre he considerado prioritarias. El primer gran proyecto fue con las comunidades originarias, para lo que se creó el Fondo Indígena, que está funcionando en Bolivia. El segundo, dedicado a las comunidades afrodescendientes, que empezamos con un programa impor-

²² Secretario General Iberoamericano.

tante en Brasil y que debemos concretar de cara al futuro. Eran, y aún son, dos deudas pendientes con una buena parte de nuestros pueblos. Ahora hay que seguir trabajando y mantener el esfuerzo hasta dar respuesta a sus necesidades.

EL ASCENSO DEL SUR

Rebeca Grynspan ²³

Empezaré compartiendo un marco de lo que en el último Informe de Desarrollo Humano llamamos “El ascenso del sur”. Quiero comenzar con eso porque deseo exponer algunos datos de por qué todos sentimos que el mundo está cambiando dramáticamente frente a nuestros ojos, y compartir evidencia que demuestra que eso, efectivamente, es así.

Lo voy a hacer primero desde el optimismo y no desde el pesimismo, porque creo que hay mucho que celebrar en el ascenso del sur. Ese es el primer mensaje que quiero mandar. Hay dos mensajes fundamentales en el informe: el primero es esa reestructuración en la economía mundial, las altas tasas de crecimiento que se han repetido en muchos de los análisis como lo principal que está ocurriendo en el sur. En realidad, si tomamos el análisis un poco más allá, no solo referido a la tasa de crecimiento sino al Índice de Desarrollo Humano, ese ascenso del sur ha sido fundamentalmente un ascenso de progreso en el Índice de Desarrollo Humano en el mundo. El Índice de Desarrollo Humano ha mejorado en la última década en todos los países del globo, con excepción de dos. Uno es Lesoto, que tiene un retroceso en ese índice por la epidemia del SIDA. Creo que vale la pena decirlo porque muchas veces estos problemas no se toman en cuenta cuando se habla de progreso, de desarrollo y de los retos que enfrentamos. El segundo es Zimbabue, por su inestabilidad política interna.

Pero los otros países del mundo han tenido un gran progreso en el Índice de Desarrollo Humano. El Informe resalta, de los países en desarrollo, 40 países con un crecimiento del Índice de Desarrollo Humano más acelerado del que vimos en el pasado. No son solo India, China y Brasil, de los que también voy a hablar, sino que somos 40 países del mundo en desarrollo que hemos tenido un desarrollo mucho más acelerado que el esperado en la última década, del 2000 al 2012, y también si comparamos con 1990, que fue lo que hicimos en el Informe de Desarrollo Humano de 2010. De esos 40 países, hay 18 que son excepcionales y voy a mencionar algunos. Pero, más o menos, si estructuramos esa pirámide de éxito –digámoslo así– pues hay un éxito muy amplio en términos del avance del Índice de Desarrollo Hu-

²³ Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

mano. Hay 40 países que hay que ver con interés en términos de lo que han hecho y hay 18 que han sido excepcionales. Lo que el Informe deja claro es que el ascenso del sur ha sido lo que ha contribuido a este escenario.

El segundo mensaje es que tenemos importantes retos por delante y que lo que posibilitó esa mejoría en desarrollo humano en el mundo puede estar en entredicho en el futuro si no vemos con cuidado algunos de los retos, fundamentalmente el reto de la equidad y el reto de la sostenibilidad. Voy a ampliar sobre esto.

Esto no es distinto en América Latina. Si pensamos que en América Latina vamos a reproducir el éxito que la región ha tenido en términos del avance en el Índice de Desarrollo Humano en estos últimos años haciendo lo mismo que durante estos años, la respuesta es que no.

Entonces vienen a cuento cuatro datos fundamentales. Primero, si tomamos las series de 1820 y agregamos el Producto Interno Bruto en términos de paridad de compra de Brasil, India y China, vemos que, para el 2020, la proyección es que la suma de Brasil, India y China va a tener un PIB ppa igual al de Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá. Japón no figura en la comparación porque no era un país desarrollado en 1820, entonces teníamos que moverlo de grupo. Pero, de todas maneras, lo distinto de este ascenso del sur hoy, con respecto a lo que pasó con los tigres asiáticos –Taiwán en aquel momento, Singapur, Malasia–, es el volumen que significan las economías del sur, que cambian la estructura económica del mundo, que no cambió entonces aunque fueron países de éxito, pero cambian hoy por la magnitud del fenómeno.

El segundo elemento que quiero compartir con ustedes es la proporción que se centra en el comercio sur-sur. La proporción del comercio global de mercancías, sin servicios, norte-sur se ha mantenido estable durante todos estos años, lo que ha cambiado es el comercio norte-norte que ha bajado sustancialmente en su proporción en el comercio global, y el ascenso del comercio sur-sur, que ha pasado del 8% del comercio total de mercancías en 1980, al 26-27% en el presente. Y eso es lo que ha sustituido en el total el comercio Norte-Norte.

Esto también habla de que el ascenso del sur o de estas grandes economías en el sur ha significado también el ascenso del resto de los

países, pues hay mucha mayor integración sur-sur y, por lo tanto, el éxito económico de unos ha jalado también a los otros, especialmente en Asia, que ha logrado estructurar cadenas de valor entre los países; o sea, China no exporta solo productos chinos, Asia exporta a través de China. En ese comercio sur-sur, en África y Latinoamérica es mucho mayor el intercambio de productos primarios o de minería y de productos alimentarios, pero no únicamente.

El tercer elemento de estos datos, sobre adónde es que nos insertamos, es que nosotros proyectamos que, para el 2030, cuatro quintas partes de la clase media del mundo van a vivir en el sur, el 80%. No estamos llamando clases medias solo a aquellos que están por encima de los dos dólares per cápita por día, estamos llamando clase media a un ingreso per cápita diario de entre diez y cien dólares. Ese es el sector que estamos tomando y el 80% de la gente que va a tener ese ingreso y que estamos definiendo como las clases medias del mundo, va a vivir en el sur para el 2030. Por supuesto que la diferencia del *per cápita* entre el norte y el sur va a seguir siendo grande. Por supuesto que la clase media que vive en el norte va a tener un ingreso *per cápita* mucho más alto que los que estamos hablando en el sur. A mí me parece que esto también muestra que la reestructuración que estamos viendo no es solo la reestructuración de la producción.

Recuerdo muy bien que el Primer Ministro Gordon Brown decía que lo que pasa en el mundo de hoy es que se produce en un lado y se consume en otro. Bueno, ese no es el mundo del futuro, se produce en un lado y se consume también en ese lado, porque los patrones de consumo de estas clases medias, que es parte del reto de sustentabilidad hacia el futuro, efectivamente están cambiando enormemente, y el poder de compra de ellos es una atracción en sí misma en términos de pensar en desarrollo económico. La mayoría de esta clase media va a estar en Asia, pero es un fenómeno que vamos a ver también en África, y por supuesto en América Latina.

Estos son los datos con que los quiero dejar, porque este es un mundo distinto del mundo que nosotros –por lo menos los de mi edad– hemos vivido hacia atrás. Claro que esto produce una gran tensión porque, por primera vez en la historia, las mayores economías del mundo no son economías desarrolladas; o sea, tienen una doble agenda: tienen mayores responsabilidades en el mundo, precisamente por su nuevo

peso y efectivamente el tema de la mayor voz, mayor peso político y no solo económico, se convierte en un elemento muy importante que es el que, de alguna manera, enfatizan las del norte. Estas economías tienen que asumir más responsabilidades globales, también en el campo de la cooperación, pero también es cierto que estas economías tienen más responsabilidades globales y enormes demandas en sus propios países, porque la mayoría de los pobres siguen viviendo ahí. O sea que no pueden dedicarse solo a lo global porque tienen enormes retos que asumir desde sus propios países.

¿Cuáles son los retos? Aquí quiero ir uniéndolo a América Latina y mencionar, en primer lugar, que nosotros identificamos tres elementos que son –en nuestra opinión– el núcleo de éxito del sur.

El primero es que son economías que han logrado esto como estados proactivos en el desarrollo. Son estados estratégicos que han logrado, por lo tanto, tener políticas activas en favor del desarrollo, incluyendo el sectorial –que era una mala palabra en los 90– para poder lograr su progreso en desarrollo humano.

Segundo, aprovecharon las oportunidades de la globalización en términos de los mercados abiertos. Y esas capacidades que desarrolla el estado les permiten hacer eso, pero tienen a la vez políticas de desarrollo de crecimiento incluyente.

Tercero, todos ellos fueron muy innovadores en políticas sociales.

Estos tres factores se dan, al igual que en Latinoamérica, y me voy a referir a ello, en muchos otros países. No es que el estado estratégico y proactivo tiene las mismas políticas en todos ellos, no es que las políticas sociales fueron las mismas. Precisamente lo que pasa es que ese progreso, aún en estos tres factores, se da en un marco de gran diversidad, es decir, no hay una receta igual para todos. Por lo tanto, la verdad es que se abre la matriz de desarrollo y de posibilidades de políticas de una manera real en el mundo.

Latinoamérica, en estos tres campos, es la región a estudiar, pues es la única en la cual, además de ese ascenso en el progreso y en el desarrollo humano, también se reduce la desigualdad. Porque si vemos el Índice de Desarrollo Humano y vemos qué ha pasado con la inequidad –que según dije es el primer reto que tenemos que enfrentar a futuro–,

lo que pasó es que la inequidad en educación y salud, bajó. Ustedes saben que el Índice de Desarrollo Humano es ingreso, educación y salud. O sea, somos más equitativos en términos del acceso a educación y a salud, pero la inequidad en la distribución del ingreso subió y se comió –para decirlo así– toda la ventaja de la baja de la inequidad en educación y salud. En otras palabras, el mundo no mejoró en términos de inequidad en el Índice de Desarrollo Humano, y no mejoró porque aumentó la inequidad en la distribución del ingreso, aunque bajó la inequidad en educación y salud.

La única región en la que bajó la inequidad en la distribución del ingreso es América Latina. Por lo tanto, hay una contribución que América Latina puede hacer al mundo, y a este mundo que va a enfrentar este reto, en términos del aprendizaje de las soluciones de políticas que América Latina ha implementado con una voz muy autorizada durante este período. No es que América Latina va a vender una forma de hacer las cosas; América Latina puede enseñar una diversidad de instrumentos y de políticas que ayudaron a que esto sucediera. La inequidad en América Latina no solo baja por las políticas directas de redistribución, como las transferencias condicionadas de ingresos, que es donde se ha centrado mucho la atención, sino baja porque baja la inequidad en el mercado de trabajo; baja la inequidad en el mercado de trabajo por la expansión educativa en la región, y la expansión educativa en la región –y esto habría que enfatizarlo un poco más– también es la expansión educativa de las mujeres, que entran al mercado de trabajo masivamente durante este período.

Una de las cosas interesantes –y a aquellos que quieran profundizar un poco más sobre esto los remito al Informe, pues no tengo tiempo de entrar a ello– es que el tema demográfico se trata en extenso y hay unas posiciones muy interesantes con respecto al cambio demográfico, incluyendo el envejecimiento, según lo cual América Latina es la región con el cambio más acelerado hacia el envejecimiento. Ahí lo que se dice es que lo que hace posible enfrentar ese reto demográfico de manera ordenada es la pirámide, no poblacional, sino más bien la relación entre la pirámide poblacional y la educación y, fundamentalmente, lo que va a hacer la diferencia entre las regiones, es el acceso rápido de las mujeres a la educación masiva. En América Latina se hizo antes y, por lo tanto, el efecto de esa expansión educativa efectivamente posibilitó también una baja.

El tercer elemento que quiero enfatizar es el tema de la sostenibilidad. Yo veo esto como una oportunidad, pero déjenme hablar primero del riesgo. En los últimos años el mundo ha tenido 700 desastres naturales que han afectado a 450 millones de personas y que han representado una pérdida de un trillón de dólares. O sea, no estamos hablando de sostenibilidad ambiental como un lujo, estamos hablando de la sostenibilidad ambiental como un elemento fundamental de la posibilidad de seguir adelante en la lucha contra la pobreza y la inequidad, y del crecimiento, porque no va a haber manera de sostener este progreso humano y no perderlo. No hay nada más duro que hablar con la gente que ha sufrido estos desastres naturales, con las mujeres que dicen: esta es la cuarta vez que empiezo de cero: empiezo de cero por las inundaciones, empiezo de cero por la sequía y empiezo de cero porque no tenemos los sistemas de protección social y de adaptación que nos permitan hacer frente a estos fenómenos. Los efectos en África subsahariana y en sud Asia son dramáticos, pero me parece que es más importante centrarnos en Latinoamérica.

Entonces sigo con retos hacia adelante en lo socioeconómico y posibles contribuciones de la Secretaría y del espacio iberoamericano. En primer lugar, diría que soy más optimista de lo que oí en la mañana. Yo creo que hay que celebrar lo que le ha pasado a Latinoamérica. Latinoamérica no solo ha crecido con equidad, sino que ha construido mejor Estado y ha construido mejor sociedad. Tenemos mejores instituciones sociales y económicas. Tenemos muchos problemas, pero esto no es menor. Lo que Latinoamérica ha hecho en la última década es de celebrar y ha bajado enormemente la pobreza y la inequidad.

Ahora, para poder ir hacia adelante, voy a mencionar cuatro retos fundamentales. Uno, el tema de la inseguridad ciudadana. Este es el primer tema que surge en las encuestas como el tema que más preocupa a los ciudadanos de la región. No es el empleo, no es la pobreza, no es la estabilidad económica, es la inseguridad ciudadana. No me refiero solo al tema del crimen organizado, me refiero a la libertad de la gente de vivir en un espacio seguro. En el tema de la inseguridad ciudadana –hay gente mucho más experta aquí– pero como una contribución, el PNUD está haciendo un informe regional. Sobre ello hay experiencias muy importantes de mejora en los países de la región y este es un tema que estoy viendo surgir también en otros continentes

con gran fuerza. Me parece que va a ser un tema en el que debería haber un gran intercambio y hay mucho conocimiento acumulado.

El segundo tema es el tema de la inequidad de género, porque para seguir adelante en una agenda mucho más equitativa, hay este tema que se menciona poco. Yo quisiera estar en una discusión donde no sea yo quien tenga que traer este tema que me parece tan fundamental a la mesa, y que los hombres lo comiencen a internalizar también. Por eso lo voy a llamar el tema de la inequidad de género en términos de la conciliación, del trabajo y la familia. Parte de lo que nos está pasando en la región es que las mujeres entran masivamente al mercado de trabajo. Son interesantísimos los datos de cómo en la familia más representativa hoy en día en América Latina (que no es el 50%, es alrededor del 33%) trabajan la mujer, el hombre y los hijos. La familia de hombre que trabaja, mujer e hijos que no trabajan, es minoritaria. ¿Y qué es lo que estamos haciendo para posibilitar el mundo del trabajo y el mundo de la familia al mismo tiempo? Porque para poder conciliar, nos insertamos informalmente en el mercado laboral, afectamos la productividad de toda la economía y todavía el mundo no ha inventado un lugar en Marte donde se produzcan los trabajadores que bajen a la Tierra al mercado de trabajo sin tener que invertir en ellos nunca. Todavía no estamos ahí.

Entonces muchos de los problemas sociales que vamos a ver en América Latina tienen que ver con este binomio. El binomio trabajo-familia y familia con solo mujeres. Por tanto, si no le ponemos mucha más atención, y en ello la sociedad es parte de la solución, vamos a seguir teniendo enormes problemas de socialización y, por supuesto, reproducción de la pobreza y de la violencia. Menciono aquí el tema del embarazo temprano en nuestra región. No hemos logrado bajar el embarazo temprano en América Latina, que es una de las razones más importantes de la reproducción intergeneracional de la pobreza. No digo embarazo adolescente, digo embarazo temprano. En un mundo de mucha mayor exigencia en lo tecnológico, en lo científico y en lo educativo, si alguien comienza a tener familia a los 18 años, no ha podido acumular ni experiencia laboral ni suficiente capital educativo para poder sacar a su familia de la pobreza.

Esto me lleva al tercer tema, el tema de la educación. Lo que hemos hecho hasta ahora en educación no es suficiente. El tema del acceso a

la educación no es el tema para América Latina, el tema la calidad. La desigualdad en la calidad de la educación sigue fragmentando nuestra sociedad en estratos. Y en esto quisiera que pudiéramos atención no solo a la inequidad vertical sino a la inequidad horizontal, la inequidad entre grupos, no solo entre estratos socioeconómicos porque, efectivamente, según los estudios, por ejemplo en México, los jóvenes de los pueblos indígenas tienen que tener tres años más de educación que los otros para ganar lo mismo. O sea, el tema de las inequidades horizontales es un tema que América Latina tiene que enfrentar en términos de los pueblos indígenas, en términos de género y en términos de afrodescendientes, y tenemos que hacerlo más seriamente.

Termino con dos adicionales en el ámbito educativo. El tema de la educación temprana. Está demostrado que la expansión en la educación temprana en la región ha sido mucho menor que en la primaria y la secundaria, y que el éxito de los jóvenes en educación primaria y secundaria depende de la educación temprana. Esto se relaciona al tema de la conciliación familia-trabajo.

El último es que la expansión terciaria va a tener que ser acelerada en la región para poder hacer seguirle el ritmo a Asia.

Con este panorama que les he pintado del mundo globalizado, pues evidentemente no vamos a poder competir por salarios bajos, vamos a tener que competir por alta productividad, por innovación. Me parece que la agenda de la sostenibilidad ambiental es una oportunidad, que hablamos demasiado de los *trade two* y no de poder ganar en todos los ámbitos. Lo que nosotros llamamos el *triple win* o ganancia triple. Me parece que esta es una gran oportunidad para América Latina. América Latina puede tener el ingenio, la innovación, es la potencia de biodiversidad del mundo; o sea, la agenda de sostenibilidad ambiental es una oportunidad y no una amenaza para la región.

Por último, la expansión de las clases medias es, obviamente, una presión sobre el estado, sobre la sociedad: estos sectores van a exigir mejores servicios, van a exigir más transparencia, van a exigir más rendición de cuentas, van a exigir mejores instituciones. Si la región sigue por el camino que ha tenido, como he dicho anteriormente, si asume la ampliación de la voz y la participación de estos grupos (especialmente lo que nos preocupa hoy en día son los jóvenes), veo un

futuro promisorio para Iberoamérica, una gran oportunidad de aportarle al mundo con nuestra diversidad, con nuestra experiencia, con nuestra voz y participación, a una gobernanza mundial que tendrá mucho más espacio para el sur que quiere ser relevante para el futuro de la humanidad.

UN POTENCIAL DESCONOCIDO E INCALCULABLE

Eduardo Stein ²⁴

Mucho se ha dicho de la globalización. Es indispensable que la región iberoamericana mantenga un radar atento sobre los elementos tan contradictorios que la globalización representa para nosotros pero, igualmente, sobre la cantidad de gavetas que está abriendo, en especial para las poblaciones jóvenes y las poblaciones menos atendidas, como son los pueblos indígenas y la población afro-descendiente.

Porque estamos cada vez más interconectados. La televisión era de una sola vía, de los canales hacia el receptor. En cambio, todas las redes sociales que se apoyan en las nuevas tecnologías digitales, son de doble vía, realmente de múltiples vías, y hacen de esta conectividad un fenómeno instantáneo. Como lo dijera el Presidente Ricardo Lagos en su momento -en un foro del Diálogo Interamericano-, estamos de vuelta a la Atenas de hace más de dos mil años, solo que con muchos más millones de habitantes. Esa propagación instantánea, sin embargo, también ha facilitado las cosas al crimen organizado. No voy a tocar ese tema porque seguramente lo mencionarán otros, pero el espacio cibernético lo aprovechan las organizaciones criminales transnacionales que, en varios de los países latinoamericanos y en particular en Centroamérica, de donde vengo, están haciendo verdaderos estragos, pues infectan instituciones públicas y privadas al grado de adueñarse de la dispensación de servicios en los territorios donde quieren asegurarse los corredores de impunidad.

Curiosamente –y esto me permite el nexo al tema principal que quiero compartir–, en muchas de las comunidades indígenas que están en medio de los corredores de impunidad, esta violencia y este deterioro en las relaciones inter-comunitarias e incluso intra-comunitarias, ha sido extremadamente reducido comparado con el resto de la sociedad, de población no indígena. (Voy a volver sobre esto pronto).

Por último, los jóvenes valoran más el pluralismo. Y la diversidad cultural es mucho más reconocida como un valor entre los jóvenes. Encontramos, en organizaciones juveniles de varios países de América Latina, un esfuerzo deliberado por descubrir o redescubrir el pasado, incluso el precolombino, y las realidades culturales diversas.

²⁴ Ex Vicepresidente de Guatemala.

Junto a este fenómeno, hay otros *tres* que ya han sido mencionados, solamente quiero subrayarlos: el impacto universal del cambio climático que, el caso de la región iberoamericana, y sobre todo de algunas regiones latinoamericanas, supone un desafío frente al agua y la energía. En segundo lugar, el *cambio tecnológico* del que ya se ha hablado también, pero en donde quisiera subrayar el enorme tesoro escondido que en las sabidurías ancestrales existe en América Latina, y que la biotecnología comienza apenas a rascar la superficie.

Por último, el *cambio demográfico*. En la práctica, se calcula que para el 2020 seremos una población mundial de ocho mil millones de habitantes y habrá una presión muy grande sobre alimentos, materias primas, agua, energía, infraestructura y servicios. Todavía nuestra región es una región plena en muchos de estos recursos, pero con sabidurías que ni siquiera hemos comenzado a entender para aprovecharlas mejor.

Los números nos traicionan aquí. Uno ve los informes de las agencias de Naciones Unidas, del BID, del Banco Mundial, y nos cuesta entender e identificar con precisión cuál es la población afro-descendiente y cuál es la población indígena de América Latina. En líneas generales, entre un 20 y un 30% de la población afro-descendiente y más o menos un 10% de población indígena, harían, en brochazo grueso, un tercio de la población de América Latina.

Pero la verdad es que no estamos seguros. Consultando cifras, las más recientes que pudimos, CEPAL identifica 642 comunidades indígenas étnica y lingüísticamente identificadas como autónomas. Los estados reconocen a estas etnias con su propia lengua; en cambio UNICEF habla de 522, que van desde la Patagonia hasta el norte de México. En Brasil, que es el país que tiene la mayor diversidad de pueblos indígenas, 241, apenas llegan a sumar 750 mil personas. Bolivia, Ecuador, Colombia, Guatemala, México y Perú, reúnen casi el 90% de esta población indígena (87% dicen algunos), que van desde nueve millones y medio en México, que es quizás la población indígena más numerosa del continente, pero relativa a la población del país resulta un número bastante reducido. Un millón trescientos mil en Colombia frente a cinco millones censados en Guatemala, -pero ocho millones si se considera el auto reconocimiento-, en una población de quince millones. Estamos muy cerca de Bolivia, que tiene el 60% de la población reconocida como población indígena.

Lo que relaciona, digamos que como un pegamento perverso, a estas poblaciones, es la discriminación a la que han sido sometidas por años. La pobreza extrema en la mayoría de estos lugares, duplica la pobreza extrema del resto de la población, según el PNUD.

Examinando más detenidamente el caso de Ecuador, vemos lo difícil que es asir cifras precisas. El censo, siguiendo el criterio de lengua en 2001, indicaba 582 mil indígenas apenas, pero 834 mil en auto identificación, es decir, entre el 4.3% y el 6.8% del total, pero la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, el CONAIE, aseguraba en 2006 que un tercio de la población era indígena. En todo caso, lo que quisiera compartir como elemento positivo de este pasado lastimado que todos conocemos, es lo siguiente: conforme hemos ido avanzando en el conocimiento de nuestras culturas ancestrales, por una parte, y conforme ellas mismas han ido ganando en el ejercicio de ciudadanía, ocupando los espacios a los que tienen derecho en las constituciones de nuestros países, *ha ido emergiendo un conocimiento ancestral que no es comparable ni compatible con los números demográficos*. Ese 10% aproximado de culturas indígenas en nuestra región, tiene en personas, gente y naturaleza, conocimientos que nos pueden catapultar de manera cualitativa a niveles de desarrollo impensables todavía hace poquísimos años.

Es un caso parecido al de la población afro-descendiente, que numéricamente duplicaría el tamaño de las poblaciones indígenas ancestrales, pero viniendo de afuera fueron mucho más difíciles de expresar sus culturas originarias y han sido mucho más proclives al mestizaje en varios de nuestros países. Pero continúan experimentando niveles desproporcionados de pobreza y exclusión social, y continúan enfrentando una severa discriminación en todos los órdenes. Sin embargo, también allí hay aportes extraordinarios, sobre todo a la expresión cultural latinoamericana, un área en la que no me voy a meter porque es muy conocida para nosotros. Sin embargo, falta profundizar en el reconocimiento político y cultural de sus valores, de sus aspiraciones, de sus modos de vida, para superar una invisibilidad cultural que potencia la exclusión socioeconómica, creando más desigualdad, más segmentación social y, por supuesto, más ciudadanía incompleta.

En esta relación gente-naturaleza, voy a destacar –dentro del limitado tiempo– algunas pinceladas de lo que este aporte encierra. Por

un lado, por el lado del conocimiento de la medicina ancestral herbolaria (como cortezas, hojas, frutos, raíces, etc.), que sin pasar por el procesamiento industrial contemporáneo pueden significar aportes extraordinarios a la salud. Y el otro, su relación respetuosa con la naturaleza y con la propia comunidad y comunidades vecinas, donde tienen mucho que enseñarnos, incluso en el manejo de la criminalidad y de la violencia contemporáneas.

Dos ejemplos, para terminar. En los últimos decenios, el Banco Mundial habla de que América Latina ha estado a la vanguardia en la protección de la biodiversidad. América Latina y el Caribe albergan 34% de las especies de flora y 27% de mamíferos de todo el mundo. Somos, en boca del Banco Mundial, una superpotencia en biodiversidad. América Latina destina una quinta parte de su territorio a la conservación, mucho más que el 13% que el promedio del mundo en desarrollo destina. De hecho, según las comunidades científicas que lo han estudiado, solo en el territorio panameño, en 77 mil kilómetros cuadrados, hay más variedad de pájaros que en el territorio de Canadá y Estados Unidos juntos. Ese es el nivel de biodiversidad en que esta región tiene un tesoro incalculable.

Estos ejemplos, junto con el desarrollo económico reciente así como la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región latinoamericana, llevan a una pregunta que quería destacar, incluida en el documento conceptual que nos brindaran para esta discusión. Lo voy a leer porque está muy bien expresada:

“Aunque atenúen la pobreza y estimulen en algo la movilización social, el modelo de crecimiento primario exportador y la política social compensatoria, no podrán sostener indefinidamente o siquiera por un buen tiempo, el progreso social que ha experimentado la región iberoamericana. El impulso de estos dos motores, el primario exportador y la política social compensatoria, no será suficiente para absorber el todavía enorme contingente de trabajadores informales o para satisfacer las aspiraciones, por definición crecientes, de la clase media que está emergiendo, ni para llegar a las sociedades universalistas, democráticas y cohesionadas que necesitamos.” (Pido disculpas a Hernando Gómez Buendía por la cita, pero me permite la plataforma para los ejemplos de manera más aterrizada).

Estaríamos en la capacidad de dar saltos cualitativos, desde esa diversidad cultural y biológica, para mejorar nuestras condiciones de vida y aportar al resto del mundo. Hace aproximadamente seis años, existían alrededor del mundo, en las universidades de los países más desarrollados, más de 500 investigaciones de estudiantes de doctorado o de postdoctorado en el área de biogenética y en biología molecular, sobre una planta que se llama “*Arabidopsis thaliana*”. Encontraron que esta planta se defiende del ataque de los hongos. Es de las pocas plantas que tienen un sistema inmunológico propio y la estaban estudiando y la siguen estudiando, porque se defiende del hongo que más daño le hace a los alimentos en el planeta, sobre todo a los granos básicos. Una compatriota mía, en su tesis doctoral en biología molecular en la U. de Stanford, logró fotografiar o micro fotografiar precisamente el momento en que la planta se defiende del ataque de este hongo a nivel sub-celular; o sea, molecular. Por esta razón le publicaron un artículo sobre su tesis doctoral en una de las revistas científicas en donde varios de sus profesores no habían logrado publicar. Si tuviéramos estas capacidades para aprovechar los conocimientos ancestrales, imagínense. Menciono esto porque mucho del capital intelectual nuestro se va a educar a esas universidades, y retorna a identificar en las comunidades indígenas conocimientos de esta naturaleza que no hemos todavía sabido aprovechar de manera intensa.

Y en particular, el segundo ejemplo nos muestra los esfuerzos por adaptación de alta tecnología en el cultivo de viveros o cultivos invernaderos, por parte de comunidades indígenas. Son cultivos controlados que van desde la baja tecnología con riego por goteo y algún tipo de fertilización, hasta alta tecnología en control absoluto del clima e insumos, en donde comunidades indígenas en varios países de América Latina han logrado casi multiplicar por diez, por nueve o por ocho, su producción de tomate y de chiles pimientos, y están exportando con éxito a mercados alimentarios externos a los suyos.

El hecho de que la gran polémica sobre la modificación genética de los alimentos no sea un problema de fondo para muchas de las comunidades indígenas cuando se trata de adaptar herramientas de cultivo que pueden multiplicar sus capacidades, ha hecho que en las más de diez mil hectáreas que ahora se cultivan con esta alta tecnología, ellos puedan, en un espacio de diez metros por cien metros, tener ingresos

anuales dignos para una familia de 5 ó 6 miembros, equitativos en cuanto a género y con tiempo para que los hijos puedan ir a la escuela. En la demanda mundial de alimentos que viene, este es un aporte en donde gente y naturaleza debería estar contemplada en la futura agenda del espacio iberoamericano.

Y no hago más que mencionar el otro aspecto de la convivencia comunitaria y la seguridad ciudadana, porque en efecto las comunidades indígenas han logrado, a partir de su especial relación con la naturaleza y de su forma de vida comunitaria, resolver mucho mejor que las sociedades urbanas latinoamericanas el problema de la criminalidad y de la violencia, aunque reconocemos que, en algunos casos, hay costumbres ancestrales que chocan con valores universales ya reconocidos por las sociedades contemporáneas.

En este sentido, quizás y con el debido respeto, estos cuatro ámbitos que se incorporarán al esfuerzo de una declaración de presidentes en la próxima Cumbre Iberoamericana, de pronto podrían tener también este ingrediente de nuestra relación con el entorno, no solamente por el problema de los desastres naturales que muy correctamente se ha mencionado, sino porque en efecto tenemos un potencial de generación de empleo, de generación alimentaria y de generación de salud natural para ofrecer al resto del mundo.

EL PAPEL SOCIAL DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN UN NUEVO CONTEXTO MUNDIAL

Hernando Gómez Buendía²⁵

La XXIII Cumbre Iberoamericana tendrá lugar en un ambiente que bien puede resumirse en una frase: hay optimismo –fundado- de este lado del Atlántico y hay pesimismo –fundado- del otro lado del Atlántico.

De este contraste simple pero fundamental se desprenden, creo, tres consecuencias o reflexiones básicas para el futuro de la cooperación iberoamericana: primero, el cambio en los pesos relativos, vale decir, en el papel potencial de cada uno de los socios; segundo, la necesaria búsqueda de intereses comunes o nuevas convergencias frente al resto del mundo, donde los centros de poder económico y político se están reacomodando, y tercero, las enseñanzas recíprocas que podrían resultar de los caminos que Iberoamérica, España y Portugal han transitado en estos últimos años.

No pretendo ni intento revisar en detalle los asuntos anteriores –que entiendo son el propósito de los distintos trabajos preparatorios de la Cumbre- sino apenas enunciarlos como referentes para evaluar el impacto sobre la cooperación interoceánica de los cambios sociales que estamos presenciando en uno y otro lado del Atlántico.

Viniendo de este lado del Océano, me ocuparé sobre todo de las transformaciones sociales que están teniendo lugar en los países iberoamericanos. El optimismo que, como dije, recorre a la región, se debe sobre todo al hecho de que su economía está creciendo a un ritmo bastante acelerado: sin volver sobre lo que otros analistas seguramente cubrieron en este seminario, recordaré que la tasa anual de expansión del PIB en América Latina y el Caribe pasó de 1,3% durante el decenio de los ochenta a 3,2% durante los noventa, y a 3,8% entre 2000 y 2010²⁶.

Añadiré que entre 2003 y 2011, después de la “media década perdida” (1998-2002), nuestra región experimentó su período de más rápido

²⁵ Director y editor general de Razón Pública.

²⁶ CEPAL, Cambio Estructural para la Igualdad, una visión integrada del desarrollo, San Salvador, Agosto de 2012, Cuadro I.1, p. 23, disponible en <http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34>.

crecimiento económico desde la década de 1960, por encima de la media mundial y de los países industrializados ²⁷.

Aún el año pasado, en medio de la desaceleración global, el PIB iberoamericano aumentó 3,1% y –si se excluyen Argentina y Brasil, que tuvieron bajonazos– el crecimiento habría sido 4,3%, o casi el mismo de 2011 (4,8%)²⁸.

Hay que advertir por supuesto que los países iberoamericanos son sumamente diversos, y que generalizaciones –como las que haré a lo largo de estas páginas– deben tomarse con beneficio de inventario. En términos, por ejemplo, de ingreso por habitante, tenemos a un Chile con 18.234 dólares PPA y a una Nicaragua con 3.336; o en términos de crecimiento del producto, en 2012 tuvimos desde un 10,5% de Panamá hasta la disminución de 1,8% en Paraguay. Hecha la salvedad, el progreso económico sigue siendo la nota dominante de la región en conjunto: todos los países iberoamericanos califican hoy por hoy como de “renta media”, con excepción de Chile, que ingresó al club de los países de ingreso alto.

Aunque menos celebrada que el crecimiento del PIB, hay una segunda razón para el optimismo económico en Iberoamérica: el equilibrio fiscal y financiero que (al menos hasta ahora) ha “blindado” o protegido relativamente bien a los países contra las turbulencias financieras del mundo después del 2008. Los coletazos por supuesto se han sentido, y la balanza comercial ya no es tan favorable, pero la disciplina macroeconómica se ha mantenido en casi todos los países: el déficit fiscal de la región como un todo disminuyó de un tolerable 3,1% del PIB en 2001 a un notable 1,5% en 2011²⁹– bien lejos de los niveles explosivos de otras épocas, y también de los que hoy sufren España y Portugal. De la misma manera, si se excluye el Caribe, la deuda pública regional cerró en un modesto 38,2% del PIB en 2010, sin que hubiera excedido de 60% durante la década; y a diferencia de los países de la OECD, se proyecta que este índice seguirá disminuyendo, a 34% en 2016³⁰.

27 *Ibíd.*, p. 24.

28 CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2012, p. 10. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/48594/BalancePreliminarDoc12012.pdf>

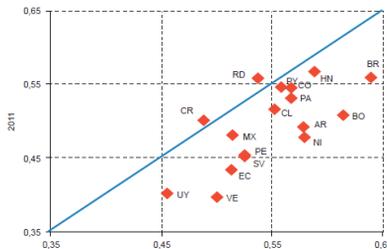
29 Ricardo Martínez, Reglas Fiscales e Inversión Pública, CEPAL-ILPES, marzo de 2012, p. 2. Disponible en http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/comun_estrat/seminario_regional_ip_mexico/S_Mierc_28_marzo/Panel_2/RICARDO_MARTNER_ILPES_CEPAL_inversion_publica2012snip_1.pdf

30 *Ibíd.*, pp.4-5.

Digamos pues que Iberoamérica, en efecto, aprendió su lección de la “década perdida”, y que la Gran Depresión de 2008 la encontró prevenida; una previsión que, infortunadamente, no tuvieron España y Portugal, donde hablamos de déficits fiscales en el orden respectivamente de hasta 7% y hasta 10% del PIB, y de tasas de endeudamiento que rondan hasta el 70% y el 110% del producto nacional. Incluso, en un terreno más operativo, cabría pensar que Portugal y España tienen algo que aprender de sus hermanos iberoamericanos cuando se trata de solventar una gran crisis hipotecaria o de impedir la quiebra de la banca (el ejemplo, digamos, de Chile en los 1980 o de Colombia al final de los 1990).

Entrando en el terreno más propiamente “social”, el optimismo iberoamericano se debe, en primer lugar, a la ligera pero sostenida disminución de la desigualdad que ha acompañado al crecimiento económico reciente. En efecto, como muestra el primer gráfico, durante la última década mejoró el índice de Gini en 15 de los 17 países para los cuales tenemos mediciones; en Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela la mejoría pasó del 20%, y en otros cinco países se acercó a un 10%. Esta mejoría contrasta con la tendencia de por lo menos los 20 años anteriores, cuando la desigualdad había aumentado en la mayor parte de Iberoamérica.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI, 2002-2011
A. 2002-2011*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

* Datos referidos a áreas urbanas en la Argentina, el Ecuador y el Uruguay. Los datos relativos a 2002 corresponden a ese año excepto en el Brasil, El Salvador, Nicaragua, el Paraguay y el Perú (2001), la Argentina (2004) y Chile (2000). Los datos referidos a 2011 corresponden a dicho año excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Nicaragua (2009), El Salvador, Honduras y México (2010) y Guatemala (2006).

Si bien hay dudas sobre el aporte relativo de los varios factores, parece claro que la disminución reciente de la desigualdad se debe sobre

todo a la reducción de los diferenciales de salario y a la mayor cobertura de los programas sociales:

Por una parte los salarios constituyen las tres cuartas partes del ingreso, y la brecha entre trabajadores calificados y no calificados —que habría crecido a raíz del cambio tecnológico y la apertura comercial de los 1990- se habría vuelto a estrechar debido a la escolarización masiva de la fuerza de trabajo durante los últimos años.

Por otra parte los programas sociales, particularmente los de transferencias condicionadas, habrían tenido un claro impacto redistributivo: en Brasil, por ejemplo, se calcula que *Benefício de Prestação Continuada* y *Bolsa Família* explican un 20% de la mejora en la distribución del ingreso, mientras que a *Oportunidades* en México se le atribuye un 18% del progreso³¹.

Pero no hay que exagerar el optimismo: Iberoamérica sigue siendo la región más desigual del planeta. Tomando el promedio simple de los valores de los 18 países para los cuales se tiene información reciente, CEPAL concluye que el 10% más rico de la población sigue recibiendo la tercera de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe apenas un 15%³². Es más: sabemos que el liderazgo iberoamericano en esta materia se debe sobre todo a la extraordinaria concentración de la riqueza en manos de los sumamente ricos, del 1% o aún del 1 por mil que constituyen la cúspide de nuestras sociedades³³ (señalo el hecho porque tiene implicaciones importantes para el sistema político y para la viabilidad de las reformas estructurales).

Aun entonces sigue siendo cierto que la combinación de crecimiento económico y reducción de la desigualdad se han traducido en la disminución de la pobreza —segunda razón “social” para el optimismo iberoamericano. Como indica el gráfico de abajo, después de empeorar durante la “década perdida” de los 80, la situación mejoró un poco

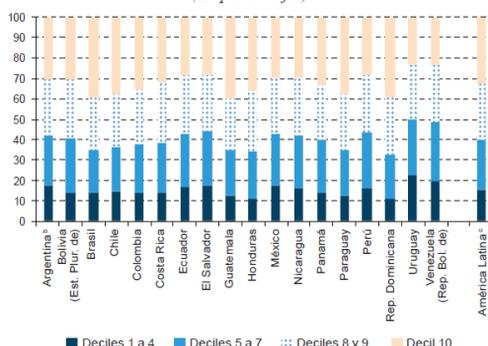
31 Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez: “Declining Inequality in Latin America since the 2000s: The case of Argentina, Brazil and Mexico”, *World Development*, 2011.

32 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*, p. 22. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>

33 Nancy Birdsall, “Why Inequality Matters, Some Economic Issues”, *Ethics and International Affairs*, 15, 2 (2006) pp. 3-17; Jeffrey Puryear y Mariellen M. Jewers, “Pobreza y Desigualdad en América Latina”, *Política Social, Diálogo Interamericano*, Washington, noviembre de 2009. Disponible en www.thedialogue.org/PublicationFiles/Politica%20Social%20Sintesis%20No%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf

durante los 90, y a partir de 2002 el avance volvió a ser inequívoco. La pobreza absoluta pasó de afectar al 48% de la población en 1990 a afectar un 29% en 2009 –una baja de casi 50% - y el número de personas en pobreza disminuyó de 221 millones en 2002 a 189 millones en 2008. Los indigentes pasaron de ser 99 millones en 2002 a 66 millones en 2012, y la tasa de incidencia respectiva cayó de 19 a 11,5%. Hoy por hoy tenemos pues los niveles más bajos de pobreza de los últimos 30 años –y también, posiblemente, los más bajos de toda nuestra historia.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO POR GRUPOS DE DECILES, ALREDEDOR DE 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos corresponden al año 2011, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2009), El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), México (2010) y Nicaragua (2009).

^b Áreas urbanas.

^c Promedio simple.

Lo cual me trae al cambio social más novedoso, más comentado y quizá más significativo de los últimos años: el crecimiento de la clase media en la mayoría de los países iberoamericanos. Según, digamos, los datos “estilizados” (perdón por el anglicismo), la clase media aumentó en un 50% durante la última década, y hoy en día uno de cada tres habitantes de la región disfruta de este nivel de ingreso³⁴. Pero aquí es necesario detenerse, porque el asunto de la “clase media” por supuesto comienza con la pregunta de cómo se define o de quiénes hacen parte de este estamento.

34 Con “el dato estilizado” me refiero sobre todo al Informe del Banco Mundial, La Movilidad Económica y el Crecimiento de la Clase Media en América Latina, Panorámica General, Washington, 2013. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf

Sugeriré que de la clase media existen definiciones, digamos “estadísticas” y definiciones, digamos, “sociológicas”, cuyas implicaciones no siempre son las mismas. La definición estadística más obvia consiste en identificar a las personas que viven “en el medio” es decir, a los que no son ricos ni pobres en su propio país: la clase media está formada entonces por las personas o familias cuyo ingreso supera al, digamos, 20% más pobre de la población pero no llega al del 20% más rico de la misma. Esta definición tiene sentido “sociológico” (estar “en el medio” afecta los valores y actitudes de la gente), pero implica que la clase media no cambia de tamaño (siempre, en mi ejemplo, será el 60% de la población total.)

Los optimistas entonces se refieren a otra “clase media”. La segunda definición “estadística” de este segmento social consiste en elegir el tramo medio de la distribución del ingreso, por ejemplo algún rango alrededor de la mediana, y decir que las personas o familias cuyo ingreso se encuentra entre el 75% y el 125% de ese valor forman la clase media: entre menos desigual sea la distribución del ingreso, mayor sería entonces la clase media – y su aumento en la región habría sido un reflejo del aumento en la equidad que mencioné más atrás. Pero bajo esta definición, una persona o familia puede entrar (o salir) de la clase media sin que su ingreso aumente (o disminuya) y aun sin que cambie su posición relativa dentro de la sociedad. O sea, en otras palabras, que esta versión del optimismo sería apenas la forma de reiterar que Iberoamérica ha registrado “una ligera aunque sostenida disminución de la desigualdad”- lo cual, reitero, no implica ni una mejora en el nivel de vida ni la existencia de movilidad social, que vendrían a ser los hechos “sociológicamente” interesantes.

El optimismo se basa pues en un modo muy distinto de entender la clase media. No los que viven en el medio, sino los que tienen un ingreso satisfactorio, definido a la luz de algún criterio. Con una lógica parecida a la que desde hace tiempo se utiliza para hablar de “pobreza absoluta” (personas que viven con menos de, digamos, dos dólares al día), se fija un rango de ingresos como los de “clase media”: en el caso de los datos “estilizados” que mencioné anteriormente, el rango va de 10 a 50 dólares diarios por persona. Los topes, claro, no son arbitrarios³⁵, pero importa anotar que ellos carecen de una solidez compara-

35 En el caso “estilizado” el tope inferior se basa en la idea de que ser parte de la clase media implica cierta capacidad de resistencia a los choques que de otra manera llevarían la familia a la pobreza, y en ejercicios econométricos al respecto.

ble a la de los requerimientos nutricionales o las necesidades básicas que se emplean al definir la miseria o la pobreza absoluta. Por eso, en vez del rango de 10 a 50 dólares hay quienes utilizan, por ejemplo, el rango de 4 a 26 dólares de ingreso diario como definición de la “clase media” en Iberoamérica³⁶.

El punto, como se dice, no es meramente académico: tanto el tamaño de la clase media como su crecimiento relativo durante estos años de optimismo podrían ser hartamente mayores - o menores- de lo que suele pensarse, y esto importa porque las implicaciones serían bien distintas para la economía, la sociedad, la política y la cultura iberoamericanas.

Retengo sin embargo el hecho de que la clase media ha aumentado, digamos que notablemente, en la mayoría (aunque no en todos) los países de la región. Este hecho por una parte se infiere del aumento ya dicho en el ingreso per cápita acompañado de menor desigualdad y reducción de la pobreza; por otra parte se confirma al repasar las cifras sobre calidad de los empleos, mejora salarial, logros educativos, participación laboral de la mujer y otras variables³⁷ que, en general, apuntan hacia la existencia de más y más hogares con estilos de vida y de consumo propios de la clase media en el sentido, digamos, “sociológico”.

Cuestiones estadísticas aparte, el rasgo distintivo de la clase media bien puede ser la estabilidad. Hogares que poseen o que han acumulado los recursos suficientes para que los reveses normales de la vida —enfermedad, períodos de desempleo, altibajos del ciclo económico— no los condenen a vivir en la pobreza. De esta estabilidad económica resultan las muchas virtudes que suelen imputarse a la presencia de la clase media en una sociedad: padres que pueden invertir en educar a los hijos, de manera que aumenta el capital humano y se interrumpe la transmisión intergeneracional de la pobreza; ingresos familiares que permiten el ahorro y por ende la inversión; capacidad de compra de bienes duraderos y semi-duraderos, que a su vez estimula las indus-

36 En el caso “estilizado” el tope inferior se basa en la idea de que ser parte de la clase media imF. Torche y Luis F. Lopez Calva: “Middle Class, Education, and Mobility”, *Americas Quarterly*, 2011 (Winter), p. 19. Disponible en <http://www.americasquarterly.org/node/2152>

37 Este ejercicio se lleva a cabo, por ejemplo, en el Capítulo V (Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y desigualdad social”) de *Cambio Estructural para la Igualdad, una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012).

trias dinámicas; mayor educación y cambios en la forma de vida que aceleran el avance hacia la modernidad; más cohesión social porque hay quien medie entre los pobres y los ricos; mejor clima de inversión; más estabilidad política porque la masa de propietarios (por ejemplo, de su casa de vivienda) tiene mucho que perder y poco que ganar con las turbulencias, y vigencia de la democracia porque la clase media necesita las libertades básicas de conciencia, expresión o asociación.

Los asertos anteriores son discutibles y discutidos, cada uno a su manera, por los muchos estudiosos, pero es verdad que aquella tercera parte de la población iberoamericana que hoy forma parte de la clase media significa que de este lado del Atlántico hay ahora mercados más extendidos, empresas más pujantes, sociedades más modernas y democracias más sólidas, todo lo cual fortalece a la Comunidad Iberoamericana.

Pero otra vez habría que atemperar el optimismo:

Primero porque, como cabría esperar, el grueso de la “nueva clase media” (aquella sexta parte de la población que hace poco salió de la pobreza), se encuentra peligrosamente cerca del tope mínimo de 10 dólares diarios por persona.

Segundo porque, en estas condiciones, el enfriamiento económico que ya está presentando la región como reflejo de la difícil coyuntura mundial —y que arriesga empeorarse— podría hacer revertir buena parte del progreso que se ha tenido hasta ahora.

Tercero, porque los síntomas no son del todo favorables en lo que atañe a las tres principales formas de capital que dan su estabilidad a las capas medias de nuestros países: (a) la rentabilidad de la educación tiende a disminuir cuando esta se generaliza; (b) los sistemas pensionales siguen siendo afectados por déficits heredados, envejecimiento de la población y volatilidad en los mercados financieros, y (c) el precio de las viviendas podría estar siendo inflado por burbujas derivadas de la llamada “enfermedad holandesa”.

Cuarto, porque la “enfermedad holandesa” es consecuencia de los booms exportadores de *commodities* (petróleo, minerales o granos) que a su vez son los motores del rápido crecimiento que ha tenido la mayoría de Iberoamérica; y en términos generales, la producción de estos *commodities* no asegura un gran volumen de empleos de calidad.

Y quinto, porque las políticas sociales de por sí no garantizan la estabilidad de las clases medias. Esta, ni más ni menos, es la lección amarga de España y Portugal, donde el Estado Benefactor se está deshaciendo al golpe de la crisis económica. Pero antes de atravesar el Atlántico, observaré que prácticamente en ningún país de Iberoamérica llegó a existir el Estado Benefactor (Uruguay, o Costa Rica de pronto, y Cuba por otra parte, serían las excepciones), que en vez de eso tuvimos Estados corporativos, donde los beneficios sociales ampararon a minorías sindicalizadas y a burocracias poderosas, y que gran parte de aquellos beneficios o subsidios se han venido desmontando al ritmo del neoliberalismo y de la globalización.

Añadiré que, en estas circunstancias, lo novedoso de la política social en la mayor parte de los países iberoamericanos ha consistido en la expansión de cobertura de los servicios (básicamente educación, salud y saneamiento) y – sobre todo- en los programas masivos de transferencias condicionadas.

- Los esfuerzos del primer tipo tienen el mérito de pretender el universalismo, pero con calidad todavía y casi siempre insuficiente para el ascenso masivo a la “clase media”.
- Las transferencias condicionadas, por otra parte, tienen -al lado de sus méritos: alivio y quizás menos transmisión intergeneracional de la pobreza- la doble restricción de su valor modesto y su carácter temporal, dos hechos que recortan su capacidad para formar hogares de “clase media”.

Dicho en un tono más directo: no parece que el progreso social de Iberoamérica pueda llegar muy lejos o sostenerse por mucho tiempo si se mantienen vigentes los “modelos” de sus dos principales motores –el modelo de crecimiento económico y el modelo de la política social-:

Aunque ha contado la demanda interna (y en especial, la expansión de las ciudades que de por sí implica mercados, encadenamientos y externalidades), el crecimiento económico de los últimos años ha sido jalonado por las industrias extractivas (petróleo y minería) seguidas, en el caso de algunos países, por las agro-exportaciones, y en otros países más, por el sector de servicios.

El principal efecto favorable de las actividades extractivas ha consistido en el aumento de las regalías, que a su vez, en la mayor parte de

los países, ha permitido financiar los programas sociales de cobertura masiva. Pero este beneficio palidece si se descuentan los costos ambientales, los conflictos sociales que suelen rodear a los nuevos proyectos mineros y, en todo caso, la típicamente baja relación producto/empleo y la sobrevaluación de la moneda local debida a la abundancia de divisas: el modelo extractivista debilita a la industria y la agricultura locales sin que produzca empleos suficientes para seguir reduciendo la pobreza o ampliando las clases medias.

Las agro-exportaciones, por su parte, suelen tener menos costos ambientales y sociales, pero no causan regalías, no crean muchos empleos (en especial, calificados) y sus bonanzas también se traducen en revaluación de la moneda local.

Y por su lado la expansión de los servicios –estos sí intensivos en empleo– se debe en mucho a que la revaluación incentiva a los sectores no transables, y es en mucho el refugio de los trabajadores que no encuentran empleos productivos (el sector informal de las ciudades).

Ya dije que en ausencia de empleos productivos, ninguna política social es suficiente para seguir reduciendo la pobreza o ensanchando las capas medias de los países iberoamericanos. Ciertamente que el gasto social ha aumentado en casi toda la región durante este decenio y que la tendencia (aunque atenuada) se mantiene a pesar de la mala coyuntura mundial³⁸. Pero la holgura fiscal que permite sostener ese gasto proviene esencialmente de las regalías minero-energéticas, y la experiencia enseña que este gasto es muy sensible a los ciclos de precios internacionales (la encrucijada actual de Venezuela es una prueba al canto en este punto: ¿cómo mantener las “misiones” ante el creciente déficit fiscal?). Es más: los programas de subsidio directo (incluidas las transferencias condicionadas) fueron ideados para la fase recesiva del ciclo o para situaciones de “emergencia social” (la crisis de 1998 a 2002 en la región), pero se han mantenido y han crecido en cobertura aun en medio de la fase expansiva (2003-2012).

Para reformularlo de modo resumido: en estos años en Iberoamérica hemos tenido una política social *compensatoria* (basada sobre todo en el subsidio al muy pobre) que, en efecto, ha ayudado a reducir la pobreza y a que muchas familias hagan el tránsito hacia “la clase me-

38 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*, Op. Cit, pp. 4 ss.

dia”. Pero una política social compensatoria no puede hacer las veces de una política social *universalista* (basada en el derecho de todos a un servicio de buena calidad) y ni siquiera las veces de una política social de *capital humano* (o inspirada en la idea de que “invertir en la gente es el mejor negocio”) o una política social de *cohesión* (invertir en los pobres para evitar conflictos).

Por eso, aunque atenúen la pobreza y estimulen en algo la movilidad social, el modelo de crecimiento primario-exportador y la política social compensatoria no podrán sostener indefinidamente o siquiera por un buen tiempo el progreso social que ha experimentado la región iberoamericana. El impulso de estos dos motores no será suficiente para absorber el todavía enorme contingente de trabajadores informales o para satisfacer las aspiraciones –por definición, crecientes- de la “clase media” que está emergiendo, ni para llegar a las sociedades universalistas, democráticas y cohesionadas que necesitamos.

La muestra más visible de esa falta de cohesión social es por supuesto el nivel excepcional de violencia y delincuencia que registra la región³⁹. Con el 8, 5% de la población mundial, en América Latina y el Caribe se producen 27 de cada cien homicidios: la probabilidad de ser asesinado es tres veces mayor aquí que en el resto del mundo. Salvo en algunos países africanos, la violencia letal ha tendido a disminuir en todas partes del mundo, pero en nuestra región los homicidios aumentaron 11% en la década pasada. Y no es solo el homicidio: una de cada tres personas encuestadas dice haber sido víctima de algún delito durante el último año, 4 de cada 10 han optado por no salir de noche e incluso muchos han cambiado su lugar de residencia por temor al delito.

Las tasas de delincuencia están creciendo en *todos* los países iberoamericanos, pero tiene expresiones locales diferentes, que se traducen en daños diferentes – y necesitan estrategias correctivas diferentes-. Hay el auge del delito callejero que afecta al ciudadano común y es perpetrado por delincuentes comunes; son marginados sociales o, sorprendentemente, trabajadores de tiempo parcial y mal remunerados: aquí se necesitan mejores técnicas de policía (Brasil, Colombia o

39 Las cifras y consideraciones sobre violencia y criminalidad se basan en dos Informes de Desarrollo Humano de los cuales el autor ha sido parte: Abriendo puertas a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano en Centroamérica (PNUD, 2009) y el informe sobre seguridad ciudadana en América Latina que se va a publicar próximamente.

Nicaragua tienen buenos ejemplos) y programas de prevención/rehabilitación del delincuente. Hay la violencia silenciada contra la mujer y contra la niñez, que necesita hacerse muy visible y jurisdicciones especializadas para controlarla. Hay la violencia de pandillas -y hay sobre todo la violencia en contra de los jóvenes- que requiere ante todo la capacidad de distinguir entre el delito y el simple hecho de actuar como los jóvenes. Hay el abuso o el maltrato policial que hace odioso al Estado y que reclama controles muy estrictos. Hay la gran corrupción y la corrupción gris que en efecto corroen el tejido social y que suponen remedios micro y macro-sociales. Y hay, más visible, la delincuencia organizada y en especial el narcotráfico que salta de país a país, plantea en cada uno su dilema de corrupción o violencia en contra del Estado, y necesita de la acción concertada de los estados iberoamericanos para la revisión de la política mundial contra la droga que han sugerido varios gobiernos miembros de la Comunidad.

Si el crecimiento económico y los avances sociales que ha logrado Iberoamérica son motivos, como dije, fundados, de optimismo, la espiral de violencia y delincuencia que hoy recorre a la región es su lunar y su reto más urgente. Aquí España y a su propia manera, Portugal, tienen mucho que enseñar y de hecho han enseñado a través de sus programas de cooperación para la seguridad ciudadana, que en mi opinión siguen siendo prioritarios.

Pero detrás de estas lecciones específicas hay un punto y un mensaje básico que en este corto escrito formularía de la manera siguiente: la seguridad ciudadana es un producto de las clases medias y no existe de veras sino en una sociedad de clase media:

- Seguridad ciudadana en efecto significa que el Estado protege a toda la ciudadanía contra los riesgos de la delincuencia. Este servicio universal existe cuando la gran mayoría de la gente tiene bienes que proteger pero carece de recursos para hacerlo por su propia cuenta: la seguridad ciudadana es un bien típico de la clase media, es un bien público por excelencia, y es un servicio universal que solo puede proveer el Estado. Así ocurre en España y Portugal, pero en la mayoría de los países iberoamericanos, la seguridad privada predomina de lejos sobre la pública: seguridad, en efecto, de los ricos contra los pobres, de barrios cerrados, de civiles armados en cada residencia, de ciudades donde existen varias veces más guardias particulares que agentes de policía...

- Y la seguridad ciudadana es también un producto de la clase media en el sentido de que la cohesión social, o la inclusión efectiva de los marginados es la mejor garantía conocida de que la delincuencia no alcance proporciones de epidemia.

Pues bien: así uno de cada tres iberoamericanos en verdad pertenece a la clase media, quedan dos tercios de la población en condiciones de vulnerabilidad o de pobreza. *En la región ha crecido la clase media, pero las nuestras no son sociedades de clase media.* España y Portugal sí lo son, y lo son en el sentido de la sociología clásica, la de Marx y de Weber, la de Gramsci o de Lipset, la clase media hecha de trabajadores de “cuello blanco”, de personas que crean o manejan símbolos, de mentalidades seculares y propiamente urbanas, de compromiso eficaz con la democracia.

El pesimismo que hoy domina en la Península se debe esencialmente a que esa sociedad de clase media está en peligro. El desempleo masivo, el desalojo de tantas familias, el desmonte forzado de las conquistas laborales y sociales, la sensación de no futuro que parece invadir a los jóvenes, destruyen los cimientos de aquella sociedad de bienestar y de estabilidad que con tanto trabajo construyeron España y Portugal durante muchas décadas.

Visto desde esa orilla, el optimismo de este lado del Atlántico resultaría estar menos fundado. Con relación a nuestro propio pasado, es indudable que la región iberoamericana en su conjunto ha registrado avances muy notables en materia social. Pero de cara a crear y sostener la sociedad de clase media estamos empezando o, por mejor decir, tenemos por delante un doble –y formidable- obstáculo: el de la fiscalidad para acercarnos a Europa, y el de la competitividad para evitar la recaída de Europa.

Es verdad que la carga fiscal ha tendido a aumentar en Iberoamérica y que hoy ronda el 20% del Producto Interno Bruto⁴⁰. Pero esta cifra está lejos de la que ha permitido que España, Portugal, o Europa en general financien los servicios propios del Estado Benefactor –sobre todo si se cuentan las contribuciones de seguridad social. Peor todavía: los impuestos y el gasto público en nuestros países son poco dis-

⁴⁰ Juan C. Gómez Sabaini y Ricardo Martner, América Latina: Panorama General de su Sistema Tributario, *Estimaciones Tributarias.com*, Gráfico1, p. 4. Disponible en <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/2.pdf>

tributivos (o incluso son regresivos) en relación con Europa (se calcula que el impacto promedio del impuesto sobre la distribución del ingreso es siete veces mayor en Europa que en América⁴¹). Y acá topamos con el exceso de poder de los muy ricos, de los “poderes fácticos” que describió el Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina⁴², de aquel 1% o uno por mil que son la cúspide y desde siempre han impedido el cambio estructural en sus países.

Pero no basta con la reforma fiscal para tener la sociedad de clase media. Portugal y España infortunadamente están volviendo a demostrar que, en medio de la globalización, el único camino sostenible es el aumento constante de la productividad. Y aquí, ya sin espacio para entrar en el detalle de la agenda que la SEGIB ha venido elaborando al paso de los años, me limito a subrayar que frente al mundo tenemos dos prioridades capitales: educación de calidad, e innovación científico-tecnológica. La educación la hacen los maestros y la ciencia la hacen los científicos. Hay que tomar en serio a unos y a otros, hay que invertir de veras en los unos y en los otros, hay que exigirles los patrones de excelencia y hay que proveerles de los incentivos que tanto dentro de la Comunidad Iberoamericana como en otras latitudes han demostrado ser idóneos para ocupar un buen lugar sobre la Tierra.

41 Rebeca Grynspan, “Universalismo básico y Estado: Principios y Desafíos”, en Carlos G. Molina (ed.) *Universalismo Básico: Una nueva Política Social para América Latina*, BID, Washington, 2006, p.83. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=x4qHLX2et-w>

42 *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004, pp. 155 ss.

LA JUVENTUD, OPORTUNIDAD Y DESAFÍO

Marcela Suazo ⁴³

Celebro con mucho gusto la realización de este seminario que nos permite abordar las oportunidades y desafíos que enfrenta la región iberoamericana en lo político, lo social, lo económico y lo cultural. Esta discusión adquiere particular relevancia en el contexto actual de definición de la nueva Agenda de Desarrollo Post 2015, en el que el entendimiento de los logros y desafíos que hoy enfrenta la región iberoamericana en los temas sociales que impactan a la población en este entorno global tiene una prioridad impostergable y una relevancia estratégica.

En general, el seguimiento de los indicadores asociados con las metas del Milenio⁴⁴, coinciden en señalar logros relevantes en materia de reducción de la pobreza y el hambre, así como en algunas dimensiones de la salud infantil, la educación y reducción de las brechas de género en indicadores específicos de las tasas de escolarización, entre otras, como decía Rebeca Grynspan. Sin embargo, también son coincidentes en destacar la persistencia de profundas desigualdades y retos apremiantes, particularmente en los grupos de adolescentes y jóvenes, en esas y otras dimensiones del desarrollo.

Como subraya Hernando Gómez Buendía en su documento de trabajo para este seminario, a pesar del sostenido crecimiento económico, de la disminución de la pobreza y de la leve mejora registrada en el índice de desigualdad, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Esto expresa su debilidad para asegurar el ejercicio

43 Directora de la División Latinoamérica y Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

44 Según los estudios de la CEPAL, la región de América Latina ha logrado avances importantes en cuanto a los resultados previstos para 2015, en el marco de los ODMs, destacando, en particular, (i) la reducción de la proporción de personas que vive en condiciones de pobreza de 48% en 1990 a 29% en la actualidad (de 204 millones a 167 millones); (ii) la reducción de las brechas de género en materia educativa, registrándose tasas de escolarización superiores en mujeres que en hombres en algunos niveles educativos y (iii) El descenso significativo de la mortalidad infantil. En 1990 la mortalidad infantil en Latinoamérica era de 42 defunciones por cada 1.000 niños nacidos vivos y ahora asciende a 16. En algunos países como Brasil, El Salvador, México, Perú, Chile y Ecuador los avances en este indicador son incluso superiores, a la vez que otros países se encuentran muy rezagados como Honduras y Nicaragua. Bárcena Alicia, entrevista de Alejandro Rebossio, "Latinoamérica ha sacado del a pobreza a 50 millones de personas" El País, 7 de marzo de 2013. <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2013/03/latinoam%C3%A9rica-est%C3%A1-en-una-posici%C3%B3n-interesante-pero-la-informalidad-laboral-es-delicada.html>

pleno de derechos sociales y económicos fundamentales, lo que contribuye, como mencionaba Eduardo Stein, a la creación de condiciones favorables para la reproducción de la violencia, la corrupción y el debilitamiento institucional y democrático.⁴⁵ Esto es particularmente cierto para América Central, pero se da también en otras regiones. El problema de la espiral de violencia y delincuencia que recorre la región, así como subraya el doctor Buendía, está afectando en mayor medida a la juventud.

En este ámbito, la región centroamericana está teniendo un diálogo importante sobre su agenda de desarrollo. Vemos que el tema de la delincuencia y el tema de la violencia y el tema del crimen organizado se están considerando, pero desde la perspectiva de la participación de la juventud en esos procesos.

Es sobre esto que quisiera concentrar mi intervención: en la necesidad y urgencia de invertir en juventud para aprovechar el impulso al desarrollo, con miras a la reducción de la desigualdad. Necesitamos atender a las promesas no cumplidas, y dar cabida al enorme potencial de la juventud para redefinir lo político, lo económico y la innovación, la conservación del medio ambiente, y la cultura como palancas para un verdadero desarrollo sostenible.

Por cuestiones de tiempo, me voy a referir a tres de los principales desafíos en el ámbito de lo social, que considero de extrema relevancia para la juventud y el desarrollo de la región Iberoamericana, y que debieran estar presentes en la nueva agenda de desarrollo que impulsamos para esta Comunidad:

- I. Aprovechar la complementariedad demográfica.
- II. Reducir la doble exclusión que representan los sectores que no estudian ni trabajan.
- III. Garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes.

45 Spiller Ingrid, “La sociedad civil un actor indispensable en los esfuerzos para combatir la violencia y la inseguridad” en Spiller y Aguirre (Coordinadores), *Picar Piedra: iniciativas ciudadanas frente a la violencia*, Heinrich Böll Stiftung, 2013.

1. El primero de ellos, aprovechar la complementariedad demográfica asociada a las distintas etapas de la transición demográfica en la que se encuentran los países de la región, es tanto una necesidad como una oportunidad.

Mientras que la mayoría de los países de la región atraviesa etapas de plena transición, varios más ya han llegado a las etapas avanzadas, a la vez que España y Portugal ya se ubican desde hace tiempo en etapas postransicionales.

El desplazamiento a las edades adultas de las generaciones de niños y niñas más numerosas, nacidas en los periodos de alta fecundidad, aunado a la disminución significativa del número de personas en edades dependientes, genera dos momentos demográficos distintos. El primero de ellos es conocido como bono o ventana de oportunidad demográfica, por la disminución de los índices de dependencia potencial que resultan del descenso de la fecundidad. Ya se mencionó aquí que en el 33% de las familias de la región el hombre y la mujer trabajan. Esta es una de las razones de ese bono, de esa ventana de oportunidad demográfica.

El segundo periodo, se presenta cuando se cierra esta ventana de oportunidad, debido a que el crecimiento de la población adulta mayor eleva nuevamente los índices de dependencia y se produce un envejecimiento poblacional progresivo muy acelerado. Mientras que en el primer periodo abunda la fuerza de trabajo, en el segundo se suelen producir déficits de la misma, por la llegada a la edad de retiro de flujos numerosos de la población trabajadora.

La mayoría de los países de la región iberoamericana se encuentran atravesando el periodo de bono demográfico mientras que en los países postransicionales, como Portugal y España, el envejecimiento de la población ya es un perfil dominante⁴⁶.

El bono demográfico es un bono potencial. Sus beneficios no se producen automáticamente y si no se aprovecha puede convertirse en un verdadero pagaré o pesadilla demográfica, como le han llamado algunos autores, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos.

⁴⁶ Según las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas, España será uno de los 10 países más envejecidos del mundo, a mitad del siglo XXI, con 40% o más de su población en edades de 60 años y más.

La mayoría de los países de la región no han podido cristalizar los beneficios de esta ventana debido a la insuficiente capacidad de sus economías de ofrecer oportunidades de empleo de calidad a las crecientes generaciones de jóvenes. Las demandas insatisfechas de las y los jóvenes de hoy en materia de educación, empleo y salud, se traducen a su vez en pesimismo, desconfianza en las instituciones y desapego hacia los valores de la democracia, a la vez que los expone a la redes de la economía ilegal y a la migración internacional.

Los países con déficit laboral, sobre todo Estados Unidos, Canadá y España, han podido solventar parte del retiro creciente de los trabajadores nacidos en el boom demográfico de la postguerra, con afluentes constantes de trabajadores inmigrantes.

Lamentablemente, aunado a este proceso ha emergido la emigración indocumentada, que se desarrolla actualmente bajo modalidades de alta peligrosidad y violaciones extremas a los derechos humanos de las y los migrantes, al convertirse el tráfico de personas en uno de los negocios más redituables del crimen organizado.

Las tendencias migratorias observadas en nuestra región muestran una fuerte presencia de los jóvenes entre los migrantes. Por ejemplo, los jóvenes que tienen entre 15 y 29 años representan el 40 % de los migrantes a España.

La falta de oportunidades de trabajo decente, de educación de calidad, las altas tasas de violencia juvenil, en definitiva la falta de inversión en juventud a través de políticas públicas adecuadas impulsan a los jóvenes a salir de su propio país. Esto genera pérdida de bono demográfico para el país de origen y transferencia de ese mismo bono al país de destino. Asimismo, en el país de origen genera una aceleración de la transición demográfica, debido a una más elevada incidencia de la población adulta mayor.

Buscar el aprovechamiento de esta complementariedad demográfica, promover el derecho tanto a migrar, como a no migrar en países emisores y receptores, y anticipar y preparar las condiciones para encarar el envejecimiento demográfico de los países latinoamericanos, se encuentran entre los mayores desafíos poblacionales de este siglo y una

condición necesaria para aspirar a un desarrollo con equidad de las naciones de la región Iberoamericana.⁴⁷

- ii. El segundo gran reto al que quiero referirme consiste en contrarrestar el crecimiento de los grupos juveniles que no estudian ni trabajan, mediante la ampliación de oportunidades educativas y laborales y la reducción de la brecha y conectividad digital.

Una de las expresiones de la falta de adaptación de la mayoría de los países de Latinoamérica a la transición demográfica es que los sistemas educativos no están siendo capaces de absorber el crecimiento demográfico de los sectores juveniles, en cantidad y calidad (Székeli, M. 2011).

La educación primaria es el único nivel que ha alcanzado coberturas casi universales en la región Iberoamericana, pero la calidad de estos sistemas es sumamente precaria. Las pruebas internacionales, como Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE PISA⁴⁸, han hecho evidente que los países de América Latina presentan valores muy por debajo del promedio internacional.⁴⁹

A partir de la educación secundaria (jóvenes de 12 a 15 años) los niveles de cobertura caen sensiblemente. El promedio en 18 países la-

47 La región Iberoamericana tiene la oportunidad de aprovechar esta complementariedad demográfica. El déficit laboral de los países desarrollados, sobre todo de España, asociado a su proceso de envejecimiento poblacional, mantendrá creciente la demanda de fuerza de trabajo migrante, a la vez que el crecimiento de la población joven en escenarios con déficit de oportunidades para su desarrollo, contribuirá a mantener dinámicos los flujos de migrantes internacionales, sobre todo los que se dirigen a los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y España. Algunos autores han observado la diferente- pero alta complementariedad- en las estructuras por edad de los países desarrollados y en desarrollo, y han sugerido que la " Migración de reemplazo" podría servir a los propósitos de ambos grupos de regiones. Bloom, D., D. Canning y G. Fink, (2008) Population Aging and Economic Growth, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, On behalf of the Commission on Growth and Development.

48 El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave.

49 Mientras que el promedio para los países de la OCDE es de 498 puntos en PISA (atemáticas), en países como Brasil, Argentina y Colombia esta cifra está muy por debajo de 400 puntos. Lo mismo revelan los resultados de la Prueba TIMSS en matemáticas para 2007. Ponencia presentada por Székeli P. Miguel (2010), "Jóvenes que ni estudian ni trabajan: un reto para la cohesión social en América Latina" presentada en la Conferencia sobre Desarrollo, cohesión social y democracia, diálogos para una agenda latinoamericana. CIEPLAN, El Salvador, octubre 2010.

tinoamericanos, para los que se dispone de datos apropiados, revela que la cobertura disminuye a 65% en educación secundaria, y a 32% en el de la educación media (jóvenes de 15 a 18 años de edad). Las diferencias regionales en todos estos indicadores son acentuadas, con valores por debajo de la mitad de la media latinoamericana en países como Guatemala.

Las discrepancias entre países son muy pronunciadas. Mientras que Guatemala, Honduras y El Salvador registran valores de entre 11 y 13% de asistencia a la educación post-secundaria, en España lo hace 44% y en Portugal 79%; esto es, diferencias de 8 a 1.⁵⁰ Estas discrepancias tienen implicaciones en la potencialidad de las personas para escapar de la pobreza.⁵¹

Una situación muy similar se observa en el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de las y los jóvenes. Un dato que muestra de manera elocuente estas diferencias es el número de alumnos promedio por computador escolar conectado a Internet. Mientras que en España esta cifra es de 11 alumnos por computador, en El Salvador es 98.⁵²

Estas desigualdades en la acumulación de capacidades entre jóvenes de distintos países no sólo condicionan su estructura de oportunidades y sus trayectorias de vida, sino que imprime severas limitaciones a la mayoría de las sociedades latinoamericanas para una inserción competitiva en el nuevo orden global, centrado en la sociedad del conocimiento y altamente interconectado.

Lamentablemente, muchos países de la región no sólo no están ampliando el acceso a las oportunidades de desarrollo de sus juventudes, sino que incluso se observan retrocesos en varios de ellos.

Un estudio reciente sobre los sectores juveniles que no estudian ni trabajan, elaborado por Miguel Székely⁵³, destaca al menos cuatro tendencias alarmantes:

50 Juventud y cohesión social p. 139.

51 Juventud y cohesión social p. 143.

52 Juventud y cohesión social, p.149.

53 Székely, Miguel (2010), Op. Cit.

1. Están presentes en todos los países de la región, para los que existen datos, con valores que van desde 8% en Bolivia hasta 20 y 23% en El Salvador, Perú, Nicaragua y Honduras.
2. En muchos países el número se incrementó durante la última década, como es el caso de México (10%), El Salvador (20%) y Paraguay (20% entre un año y otro).
3. El mayor porcentaje de este grupo de jóvenes proviene de los hogares de menores ingresos (75% en El Salvador del 40% de los hogares más pobres).
4. Finalmente, para el caso de México, esta condición incrementa los riesgos a los que están expuestos los jóvenes. Menos del 10% de ellos y ellas retorna a la escuela; menos del 17% obtiene un empleo formal entre los 19 y 25 años de edad; 34% de los delitos del fuero federal son cometidos por jóvenes que no estudian ni trabajan, y en este mismo grupo la tasa de embarazo adolescente alcanza la increíble cifra de 27%.

La doble desafiación institucional que representan los grupos juveniles que no estudian ni trabajan exige pronta atención, para reducir la multiplicación de riesgos a los que están expuestos y a su mayor exclusión.

- III. El tercer reto al que quiero hacer mención consiste en contrarrestar el estancamiento y los retrocesos en la salud sexual y reproductiva de las adolescentes, que han experimentado un gran número de países de la región.

La fecundidad adolescente es tanto resultado como causa de la desigualdad social. Es uno de los fenómenos que más inciden en el truncamiento de las trayectorias de vida de las mujeres en la región latinoamericana, y que contribuyen a perpetuar de una generación a otra la exclusión, la pobreza y la desigualdad.

La maternidad adolescente no planificada tiende a concentrarse entre las adolescentes con menos recursos, pues inician más temprano su vida sexual activa, y registran niveles de servicios de prevención muy inferiores. En los estratos medios y altos, en cambio, las trayectorias de emancipación juvenil suelen ser más tardías y se vinculan

a niveles bajos de fecundidad. En los estratos más desfavorecidos esa trayectoria se caracteriza por abandono temprano de los estudios, mayores riesgos de muerte de madres e hijos, y mayores tasas de fecundidad, impactando en la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La falta de acceso a información, educación y servicios de salud sexual y reproductiva, y a la instrumentación de políticas ambiguas, con poca continuidad, o sin enfoque en los derechos humanos de las personas, relacionados con la sexualidad y la reproducción, han contribuido a los pocos avances en la planeación y postergación del primer embarazo en las mujeres jóvenes.

Estas y otras barreras se presentan con mayor intensidad en las mujeres con escasos recursos económicos y bajos niveles educativos. Un patrón que caracteriza a la tasa específica de fecundidad adolescente en América Latina, es que el valor de este indicador en el quintil más pobre es al menos el triple que el valor que se observa en el quintil más rico, y en algunos países esta relación es de 5 a 1.⁵⁴

El inicio temprano de la fecundidad impone barreras muy fuertes a la continuidad educativa, y a la inserción en el mercado laboral de las mujeres madres, así como a contar con mayor tiempo de preparación para la vida adulta.

54 Juventud y cohesión social p.82.

Conclusiones

Para concluir mi intervención, quiero destacar la importancia de la Conferencia Iberoamericana como espacio de diálogo, de intercambio y construcción de aprendizajes para el desarrollo de la región. Este espacio es idóneo para construir consensos en la región que permitan asignar centralidad y priorización a las demandas sociales de la juventud. Sólo así será posible aspirar a un desarrollo con mayor equidad.

La Conferencia Iberoamericana no puede estar al margen del diálogo y la construcción de consensos sobre la nueva agenda de desarrollo post 2015 y de la definición de lineamientos para la agenda de población más allá del 2014, que renovará el compromiso con las metas establecidas en el Plan de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

El aprovechamiento del bono demográfico, la preparación para encarar el envejecimiento, así como atender de manera integral los retos que plantea la migración internacional, y el aprovechamiento pleno del potencial productivo y creativo de la población joven, son tareas imposterables en el nuevo contexto global.

EL DEBATE SOBRE LAS CLASES MEDIAS

Comentarios

Francisco Rojas Aravena⁵⁵

Quisiera felicitar y comentar la presentación que efectuó Rebeca Grynspan y el trabajo que presentó Hernando Gómez, fundamentalmente en un solo punto: el de las clases medias. Si miramos la Comunidad Iberoamericana, la primera definición que podemos señalar es que es una comunidad de países de renta media: de alguna manera es la clase media internacional y, tal como señalaba Rebeca Grynspan, es una comunidad que está disfrutando de un desarrollo humano positivo, está en crecimiento.

Los países emergentes, entre los cuales están los países latinoamericanos, demandan cambios en las relaciones internacionales de poder. El sistema internacional está en una profunda transformación, que no termina de decantarse. Cuatro países de esta comunidad Iberoamericana son parte del G-20 y deberían actuar de manera más coordinada para incidir en la nueva arquitectura internacional. Por lo tanto, reflexionar sobre estos cambios es lo esencial desde la perspectiva de la próxima Conferencia Iberoamericana. Como las transformaciones globales inciden y condicionan a sus países y pueblos.

Reflexionar sobre los cambios y sobre las nuevas clases medias de América Latina es analizar el éxito en la región; y el avance para millones de personas que logran romper, de alguna manera, la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Es un cambio central en más de tres décadas en toda la región. Es un cambio producto de los procesos democráticos de los diversos países.

Una segunda idea es que, tal como lo señalaba Rebeca Grynspan, constatamos para el mundo, pero en particular para América Latina, una reducción de la desigualdad. En una década, a partir del año 2000, la desigualdad se redujo en trece de diecisiete países de América Latina. En el mundo crecen las capas medias y se mejora el desarrollo humano.

⁵⁵ Ex Secretario General de FLACSO, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional.

Surge esta nueva clase media, una nueva clase trabajadora, incipiente que aún es vulnerable. El dilema que tiene esta clase media es el mismo que tienen los países de renta media: por ascender a esta categoría, a menudo dejan de recibir los beneficios que generan las políticas sociales, siendo aún vulnerables. Ello es similar a lo que ocurre con los países de renta media que dejan de recibir cooperación internacional pero aún la requieren para superar poderosos desafíos. Las características son análogas y se deben buscar unas nuevas perspectivas que comprendan y generen cooperación para la estabilidad en estas situaciones. Es ahí donde surgen, igual que la cooperación sur-sur, nuevas formas de cohesión social pero también de división al interior de nuestras sociedades.

En tercer lugar, las demandas cambian. Hay una mayor demanda por la calidad de la educación, por más metros de vivienda, por mejor y mayor cobertura de salud. Por más y mejores fuentes laborales, por empleos de calidad. La demanda principal es la estabilidad económica social pues es ella la que permite asegurar oportunidades laborales. Cabe destacar que también hay demandas incrementales de cambio político.

Los estados promueven políticas que ayudan al desarrollo las clases medias, a esta nueva clase trabajadora, como se le denomina en otros espacios; se generan nuevas demandas que deben ser cumplidas, pero si no son satisfechas, se genera gran frustración y eso es lo que lleva a que en muchos países de América Latina se señale que tenemos crecimiento con malestar, un malestar que se palpa pero que no se comprende. Los partidos políticos no logran captar la esencia de estos cambios. Los partidos políticos no logran traducir y dar respuestas estas nuevas expresiones que surgen en la sociedad.

Las nuevas formas de comunicación que se adoptan en esta perspectiva y, por lo tanto, la imagen de futuro deseable, son muy cambiante y requiere mayor sensibilidad que la que, aparentemente, las elites y los partidos políticos, las organizaciones gubernamentales y los académicos, hemos sido capaces de captar. Cincuenta y seis millones de personas, por lo menos, han pasado a esta nueva clase media. Los aportes de las mujeres son fundamentales. Estos cambios también evidencian con más fuerza las demandas y las diferencias con quienes se han quedado en la pobreza o en la pobreza extrema. La caracte-

rización que se hace de los “ni-nis”, que ni estudian ni trabajan, lo evidencia con fuerza. Las oportunidades de estos jóvenes son nulas y su futuro es de una alta incertidumbre.

En cuarto lugar, estas nuevas clases medias en América Latina apoyan la democracia, pero están insatisfechas con la democracia. Esto es lo que en muchos casos lleva a lo que Ludolfo Paramio llamó en un artículo de la *Revista Pensamiento Iberoamericano* “movimientos destituyentes”. De los doce presidentes destituidos o que debieron renunciar antes de completar su mandato en América Latina, en muchos casos tuvieron que ver con estas clases medias que planteaban cambios que estos gobiernos no eran capaces de comprender, asimilar y actuar consecuentemente, con lo que se generaron situaciones de ingobernabilidad, particularmente en la década de los 90. Las demandas son múltiples, por calidad y amplitud de la educación, por coberturas de salud, por certeza en las pensiones, etc. Por lo tanto, esta clase media genera una gran paradoja: buscan estabilidad pero pueden ser altamente desestabilizantes o, como mínimo, son grandes motores de cambios políticos en la región.

Esto nos lleva, en quinto lugar, a nuevas demandas incrementales de conocimientos. Necesitamos mejores análisis y mayor erudición sobre el tema de la informalidad. Si bien el peso de la informalidad alcanza casi al 50% de la economía en América Latina, no conocemos bien la informalidad, ni las formas para reducirla, encausarla hacia trabajos formales de calidad.

Necesitamos también mejores conocimientos sobre la inseguridad: el crimen organizado es la principal amenaza a la democracia y la seguridad de las personas en América Latina y no tenemos claridad de cómo enfrentarlo. Las tres respuestas típicas no han funcionado de manera adecuada: la mano dura, los pactos por negociación o el buscar respuestas complejas, que son muy diversas en la región. Necesitamos una “seguridad inteligente” pero no sabemos cómo construirla. No tenemos capacidad de dar respuestas a por qué en el país más pobre de América Latina, en Haití, en cinco años se redujo a la mitad el número de homicidios, cuando en el resto del mundo crece. Esto probablemente tiene que ver con otro tipo de condiciones que no hemos sido capaces de explorar.

El cambio climático afecta al mundo y a nuestra región. Probablemente la evidencia más grande ha sido la tragedia con las inundaciones, en La Plata, en Argentina, en estos días. Se requieren conocimientos urgentes que permitan desarrollar políticas preventivas y preparar las referidas a la mitigación.

Desde la perspectiva política, el país donde hay un mayor debate y análisis sobre qué significan estas clases medias, es Brasil. Allí algunos estudiosos destacan la emergencia de una nueva clase media, pero otros académicos señalan que no, que lo que corresponde es el surgimiento de un subproletariado; al cual las políticas del Presidente Lula y de la Presidenta Rousseff, los han sacado de la pobreza aumentando el salario mínimo, generando protección social, otorgando acceso al crédito, junto con el desarrollo de una combinación de políticas sociales; todo ello es lo que posibilita estos cambios sociales de magnitud. Lo anterior ha sido decisivo para transformar al Partido de los Trabajadores (PT) en un partido hegemónico, particularmente cambiando su base social principal desde el sur hacia el nordeste. Por lo tanto, la pregunta que se plantea es si esta es una nueva clase media o una nueva clase trabajadora. Una de las perspectivas indica que son nuevos trabajadores, que serían sobreexplotados en muchos sentidos, porque son “tercerizados” y no acceden a los beneficios del trabajo formal. Es una discusión importante. Por otro lado, el Presidente Mujica hace pocos días decía que había que “re-volver” a plantearse una jornada de ocho horas, puesto que hoy día muchos trabajadores tienen media jornada pero ella se multiplica por tres o incluso por cuatro y eso hace imposible tener una vida en las condiciones que requiere una vida humana.

Este debate es importante para el conjunto de América Latina, pues tiene consecuencias directas sobre si esta es una nueva “clase media conservadora”, como se ha señalado en una visión tradicional sobre clases medias, o si es un nuevo sector medio que demanda derechos, en particular de derechos ciudadanos. Por lo tanto, este sería un sector que promueve y demanda el cambio. Este es un tema de vital para la región, que no puede estar ausente en una perspectiva de análisis iberoamericano; más aún cuando en la península Ibérica los sectores medios están siendo afectados por la crisis económica – financiera y las políticas de austeridad para enfrentarla.

Una sexta idea. Este es un debate que se vincula a otro que tiene mayor claridad en el caso europeo, pero que también es un debate significativo para América Latina. Se refiere a la disonancia de conocimientos y de acción entre la soberanía nacional y las decisiones externas. La democracia siempre es local y nacional: se producen elecciones, se eligen gobernantes... pero estos no deciden. En un libro que acaba de aparecer sobre lo que llama *La Europa Alemana*, Ulrich Beck señalaba que hay una paradoja democrática esencial la cual es reflejada en las noticias: es el Parlamento alemán quien va a decidir sobre la soberanía griega, sobre si se le otorga o no un préstamo. No es el Parlamento griego quien decide sobre esto. Esto hace que haya una transferencia de poder hacia otros entes, hacia la Troika, que aparece con gran fuerza en el ámbito europeo y que afecta al conjunto de países de Europa y, en particular, a los países del sur y de la península Ibérica; pero esto también está presente en nuestra región.

Desde esa perspectiva, hay que revalorar un espacio de diálogo político como el iberoamericano. Es aquí donde se deberían mirar y pensar acciones comunes en este campo: ¿Cómo mirar la transferencia internacional que se produce sobre decisiones esenciales? ¿Cómo puede haber una mayor concertación de visiones iberoamericanas y un actuar en común? Don Enrique Iglesias se refería a la importancia y el significado que tiene el actuar en común, como ha sido el caso de la seguridad social iberoamericana. Es necesario buscar acciones concretas como esas para avanzar.

Recientemente, en la Cumbre de Paraguay, se abordó el tema del desarrollo y el rol del Estado como un tema central. Esto es esencial en el marco de una comunidad iberoamericana tan diversa y que tiene en común estar integrada por países de renta media. En un trabajo reciente señalamos que América Latina aportaba la perspectiva de un nuevo paradigma de desarrollo. ¿En qué consiste esencialmente? En que los países buscan y promueven equilibrios macroeconómicos; que estos han sido cuidados – con diferencias - en todos los países, control de la inflación, control de la moneda, evitar el déficit fiscal, conjuntamente con políticas sociales amplias para reducir la pobreza y con un carácter cada vez más universal. Políticas que llevan y tienen como resultado, precisamente, a avanzar en la construcción de esta nueva clase media, estas clases emergentes.

Es a través del trabajo decente con salario éticos que se mejora en todos nuestros países y que se ha posibilitado este cambio esencial. Junto con esto, cuando se demanda más presencia del Estado se avanza simultáneamente en generar mejores condiciones para enfrentar la violencia, porque el Estado puede llegar a todo el territorio nacional. En este nuevo paradigma de desarrollo, además se impulsa una perspectiva en la cual la integración está en el ADN, más allá que aun tengamos problemas y dificultades para concertar y coordinar políticas y cursos de acción conjuntos. La mayor presencia de las mujeres es parte de este proceso y desarrollo de un nuevo paradigma latinoamericano, del cual necesitamos mejorar su conocimiento y sus características.

Para finalizar, tenemos la necesidad de construir marcos institucionales estables. El intercambio de buenas prácticas y experiencias en esta comunidad es esencial, en particular sobre un tema al cual se le asigna la máxima prioridad y no hay espacios de debate, que es el referido a las políticas de Estado positivas y replicables. No contamos un “roster”, no tenemos una sistematización de políticas de Estado exitosas. Y así como Antonio Romero destacaba la importancia del documento sobre cooperación sur-sur que produce la Secretaría General Iberoamericana, esta instancia, esta Cumbre Iberoamericana, debería ser capaz de sistematizar tres, cinco experiencias de Estado exitosas que pudieran ser de utilidad para el conjunto de los países y que puedan tener un efecto multiplicador. Ello generará nuevas oportunidades para tener más sostenibilidad en este proceso de desarrollo Iberoamericano. La región crece y se desarrolla; hoy día tenemos más y mejor democracia que en ningún otro momento desde la pos-guerra, desde mediados de los años 40. Se ejecutan políticas sociales más focalizadas y a la vez se propende a la universalidad, se busca tener e implantar una institucionalidad de calidad y una mejor perspectiva de ciudadanía con derechos en toda nuestra región.

Deliberar sobre las capas medias es esencial para tener un mejor y mayor conocimiento sobre nuestro desarrollo y sobre nuestra democracias. El espacio Iberoamericano provee una arena privilegiada para conocer los resultados de estas reflexiones y transfórmalas en respuestas efectivas por medio de políticas públicas.

CAPITULO III
El papel económico de la Comunidad Iberoamericana
en un nuevo contexto mundial

10 AÑOS DE CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA

Rafael Pampillón Olmedo ⁵⁶

Las economías latinoamericanas llevan 10 años (2003-2012) creciendo de media anual por encima del 4%. Desde la década de 1960 es el periodo de más rápido crecimiento económico. Este mayor crecimiento, con respecto al pasado, se debió entre otros motivos a tres factores: 1) las exportaciones de los productos primarios, cuyos precios se elevaron considerablemente, especialmente alimentos, petróleo y metales, 2) la buena política económica aplicada: la consecución de los equilibrios fiscal y exterior han protegido a los países contra las turbulencias financieras del mundo que se produjeron después de 2007 y 3) la fuerte entrada de divisas procedente de las remesas de los emigrantes, la inversión extranjera y el turismo.

Se espera además, que esta larga y positiva coyuntura continúe durante este año y el que viene. Efectivamente, a pesar de las incertidumbres que aún persisten a nivel mundial, América Latina podría crecer este año en torno al 3,5% y en 2014 al 4% impulsada por las exportaciones pero también por el dinamismo de la demanda interna en varios países. Es muy probable, sin embargo, que este largo ciclo se agote en el futuro cercano, sobre todo si la economía china, que ha impulsado el alza de los precios de las materias primas, entra en una fase de desaceleración más aguda que la que ha tenido hasta ahora.

Así se constató por un grupo de analistas y expertos en temas iberoamericanos entre los que estaban Enrique Iglesias (Secretario General Iberoamericano), José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia, Nueva York), Antonio Romero (Universidad de La Habana, Cuba), Alberto Alemán (Administrador del Canal de Panamá), Adrián Bonilla (Secretario General de la FLACSO) y Javier Quintana (Director de la FIIAPP) que nos reunimos en Panamá la semana pasada para preparar la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Como es sabido se celebrará en Panamá, los días 28 y 29 de octubre de 2013. El tema central de la cumbre de este año será “El papel Político, Económico, Social y Cultural de la Comunidad Iberoamericana en un Nuevo Contexto Mundial”.

⁵⁶ Catedrático de la Universidad CEU-San Pablo y Profesor del IE Business School.

Se reduce la pobreza

En la sección dedicada a la Economía, en este Foro preparatorio se señaló que América Latina debía seguir aprovechando el crecimiento para reducir la pobreza y las desigualdades. Este es un tema en el que se ha avanzado bastante durante los 10 últimos años. Así, mientras en el año 2002 la pobreza alcanzaba al 44% de la población, en 2012 solo afectaba al 29%. La indigencia (pobreza extrema) ha disminuido de forma sostenida pasando del 19,5% en 2002 al 11,5% en 2012. La tasa de paro también se redujo del 10% al 6,5%. Estos importantes cambios sociales, de la última década, están íntimamente relacionados con un proceso de aumento de las clases medias (personas con ingresos en el rango que va de 10 a 50 dólares diarios) y que lleva aparejada además una reducción de la desigualdad. En efecto, durante la última década mejoró el índice de Gini en 15 de los 17 países para los cuales tenemos mediciones. Esta mejoría contrasta con la tendencia de los 20 años anteriores, cuando la desigualdad había aumentado en la mayor parte de América Latina.

También se puso de manifiesto que América Latina está siendo próspera porque cuenta con importantes recursos naturales que poseen una fuerte aceptación en los mercados internacionales. Sin embargo, la concentración de las exportaciones en recursos naturales puede generar algunos problemas. Efectivamente, es bien sabido que las economías con abundantes recursos naturales suelen tener severas limitaciones institucionales, como son mayores niveles de corrupción y de desequilibrios macroeconómicos. Efectivamente, cuando los precios de las materias primas son altos los gobiernos, como tienen muchos ingresos y muy fácil acceso al mercado financiero, aprovechan la situación de bonanza para embarcarse en proyectos que generan abundante gasto público, muchas veces innecesario. En cambio, cuando los precios caen, ocurre lo contrario. Es decir, los países de la Región muestran un proceso de crecimiento económico donde experimentan prolongadas fases de rápido crecimiento seguidas por grandes retrocesos relativos durante otro período también prolongado.

Cambio de modelo productivo

Para evitar esta volatilidad en el crecimiento económico provocada por la elevada concentración de las exportaciones en materias primas,

los países de la Región deberían aumentar su nivel de diversificación productiva. Desgraciadamente en Latinoamérica se extraen y exportan los recursos naturales, generalmente con el procesamiento mínimo indispensable. Y aunque a veces se ponen en marcha actividades de transformación de las materias primas ésta es muy liviana por lo que, en general, no se puede afirmar que se comercialicen en el exterior bienes sofisticados o tecnológicamente avanzados. De ahí que la política económica debería enfocarse a la diversificación, incorporando tecnología y valor a la producción y a la exportación. Por eso, en la próxima Cumbre Iberoamericana de Panamá, los Jefes de Estado y de Gobierno tienen la oportunidad de discutir este problema y buscar soluciones. En resumen, los economistas iberoamericanos aconsejamos a los gobiernos consolidar la actual bonanza económica, aprovechándola para combatir todavía más la pobreza y la desigualdad y gestionar de tal forma los recursos naturales que posibiliten una diversificación mayor de la producción y de las exportaciones.

Para ello sería necesario dotar a la estructura productiva de más capital humano, tecnología e infraestructuras. El CAF (Banco de Inversión de América Latina) ha estimado que la región debería duplicar su esfuerzo inversor en infraestructuras, lo que significaría pasar de una inversión de algo más del 3% del PIB al 6% del PIB durante los próximos ocho años. Habría que unir a ello las necesarias políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

En resumen, uno de los temas centrales que planeará sobre la Cumbre de Octubre es cómo las economías de América Latina pueden aprovechar los beneficios económicos y sociales del crecimiento económico, para conseguir ese necesario cambio de modelo. Se trata de que la región dependa menos de las exportaciones de materias primas y se dirija irrevocablemente hacia un modelo distinto que incorpore mayor valor añadido a la producción y a la exportación. En este sentido la emergencia de las clases medias está favoreciendo el desarrollo de nuevas demandas de bienes y servicios que pueden impulsar una producción diferente y más diversificada.

En América Latina hay muchas razones para el optimismo: se reduce la pobreza, aumenta la calidad de los empleos, mejora la educación y los salarios y cada vez hay más y más hogares con estilos de vida y

de consumo propios de la clase media. En la última década en materia de desarrollo humano se ha hecho bastante, pero todavía queda mucho por hacer; por ejemplo, aunque se han reducido los niveles de desigualdad, siguen siendo, junto con África Sub-Sahariana, la región del planeta con peor distribución de la renta.

UN DIAGNÓSTICO Y UNA PROPUESTA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA PARA LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

José Antonio Ocampo ⁵⁷

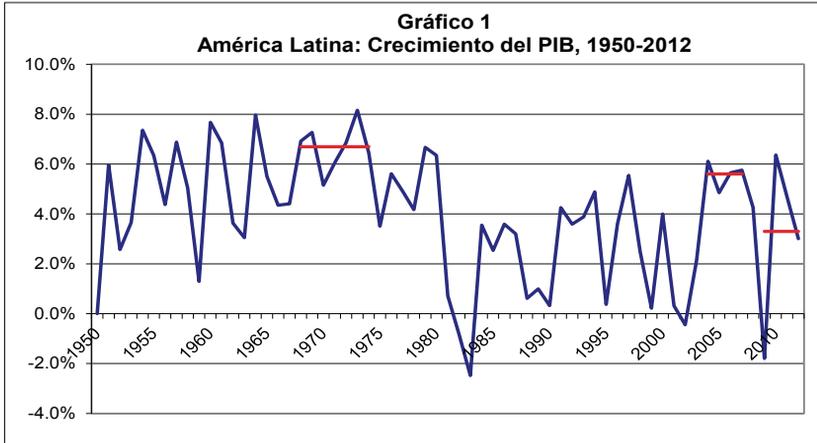
El comportamiento de la economía latinoamericana durante la crisis mundial del último lustro tiene muchos elementos favorables. Ningún país experimentó una crisis financiera, externa o interna. En el primer caso, la explicación básica es la conjunción de la reducción sustancial de los coeficientes de endeudamiento externo durante el auge de 2003-08, la acumulación de reservas internacionales y el desarrollo cada vez mayor de mercados internos de bonos de deuda pública. En el segundo caso, la mejor regulación y supervisión prudencial, que se adoptó en gran medida después de nuestras propias crisis, es la explicación más importante.

En todo caso, la crisis golpeó en forma generalizada a América Latina. De hecho, la recesión de 2009 es la peor que ha vivido la región desde 1983 (véase al respecto el Gráfico 1) y todos los países experimentaron ya sea una recesión o una desaceleración fuerte. La recuperación fue, sin embargo, rápida y vigorosa, por una mezcla de buenas políticas y buena suerte. En término de buenas políticas, una parte importante de economías de la región pudo adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, en promedio más monetarias que fiscales, gracias especialmente a la mejora en las hojas de balance externo (menos deuda, más reservas internacionales) durante los años del auge.

La buena suerte se refiere a la combinación de dos factores favorables. El primero, que benefició a toda la región, fue la recuperación muy temprana del acceso al financiamiento externo en condiciones favorables, gracias a las masivas políticas de estabilización adoptadas por los países desarrollados; esto implicó que, en términos de acceso al mercado de capitales internacionales, la crisis duró algo menos de un año vs. seis años en el caso de la crisis de los mercados emergentes que se inició en Asia Oriental en 1997. El segundo fue la recuperación muy rápida de los precios de productos básicos, a niveles excepcionales que acumulan ya casi una década. Como este segundo factor be-

57 Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos y miembro del Comité de Asuntos Globales de la Universidad de Columbia. Previamente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia.

nefició ante todo a Sudamérica, esta es la región que, en promedio, ha tenido el mejor comportamiento de la región, con algunas excepciones tanto en Sudamérica (Venezuela) como en la parte norte de la región (Panamá, República Dominicana y Costa Rica).



Fuente: CEPAL

La situación de España y Portugal es, por supuesto, muy diferente. Ambas economías han experimentado una doble recesión y su crecimiento para el conjunto del período 2007-12 ha sido negativo: una contracción del 1,0% anual en el caso de España y del 1,3% en el de Portugal, según datos del FMI. Debido al lustro ya perdido y a la expectativa de una nueva recesión en 2013, ambas economías están ya condenadas a una década perdida. Una parte del problema reside en los desequilibrios previos acumulados, que se reflejan en particular en los saldos de la cuenta corriente de la balanza de pagos (que equivale, como se sabe, a la diferencia entre el ahorro y la inversión internos, o entre el ingreso y el gasto agregados), así como en desequilibrios sectoriales específicos (la sobre-expansión de la industria de construcción en España). Sin embargo, la causa básica ha sido la forma inadecuada como la Eurozona ha manejado su crisis: un retorno excesivamente temprano a políticas de austeridad fiscal, la renuencia del Banco Central Europeo a adoptar una política abiertamente expansiva hasta fines de 2011 (incluso una atípica reversión temprana de la política previa de expansión durante ese año) y, sobre todo, la forma fuertemente

asimétrica como se ha dado el ajuste, que ha forzado a los países de la periferia a severos recortes fiscales y salariales, al tiempo que no se adoptan medidas de expansión fiscal y aumentos más rápidos de los salarios en las economías con mayores fortalezas en la Eurozona, en especial en Alemania.

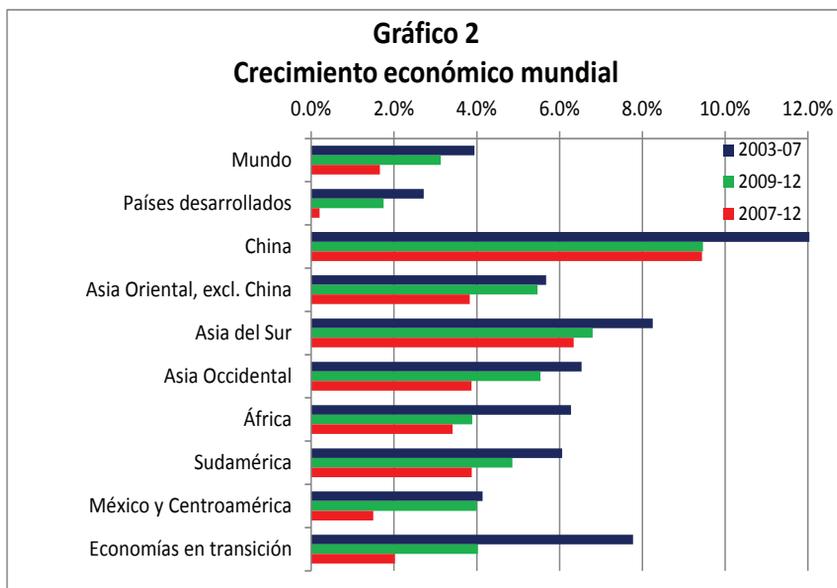
Dentro de este patrón, ambos países han tenido un ajuste externo importante. En España, el déficit en cuenta corriente ha disminuido en 8 puntos del PIB desde 2007 y en Portugal de casi 10 puntos desde 2008 según el FMI. El ajuste español es, sin embargo, mucho más favorable, porque se ha dado con una fuerte expansión exportadora a países externos a la eurozona. En efecto, desde 2009, dichas exportaciones han aumentado a un ritmo anual del 17,4% y las exportaciones a la Unión Europea un 4,3% (estas últimas gracias al crecimiento en 2010 y 2011, ya que muestran una pequeña caída en 2012), según la información estadística del gobierno español. [□] Este hecho, conjuntamente con la reducción de importaciones, ha atenuado la recesión, agregando de hecho 1,5 puntos de crecimiento económico. Así, mientras la demanda agregada interna se ha reducido al 2,2% anual entre 2009 y 2012, el PIB ha caído al 0,7%. Esto es consistente, a su vez, con la fuerte disminución en los costos laborales unitarios en España (devaluación interna, como se ha venido a denominar), que ha sido la segunda más fuerte en la Eurozona después de Irlanda, según los datos de la Comisión Europea; Portugal también muestra una mejora en este indicador de competitividad, pero mucho más modesta.

Cuadro 1			
Crecimiento del PIB: dinámica y volatilidad			
Promedio ponderado	Crecimiento	Desviación estándar	Coefficiente de variación
1950-1980	5.5%	1.7%	0.31
1990-2012	3.3%	2.4%	0.71
Promedio simple			
1950-1980	5.0%	1.1%	0.21
1990-2011	4.0%	1.9%	0.49

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL, Excluye a Cuba y Haití.

Cabe anotar que los resultados positivos de los últimos años deben mirarse con algún grado de prudencia en el caso latinoamericano. En efecto, como lo muestra el Gráfico 1, el crecimiento para el conjunto del período 2007-12 ha sido de solo el 3,3% anual. Este registro es similar al que ha tenido la región desde 1990, como lo muestra el Cuadro 1, y puede considerarse llanamente como mediocre para una región que alcanzó ritmos del 5,5% anual entre 1945 y 1980. Además, el crecimiento económico ha sido mucho más volátil que en el pasado, como lo muestra igualmente el Cuadro 1, indicando que en esta dimensión de la estabilidad macroeconómica (la estabilidad real) hemos logrado mucho menos que en materia de estabilidad de precios o financiera.

La observación sobre los lentos ritmos de crecimiento es consistente con los bajos ritmos de aumento de la productividad a partir de 1990 vs. los alcanzados entre 1945 y 1980, que reflejan no tanto la falta de modernización de las empresas líderes (que ha sido, de hecho, un fenómeno muy positivo y se expresa en la expansión internacional de las empresas líderes de la región, las llamadas translatinas) sino la creciente participación de actividades económicas de baja productividad (informales). Es consistente, además, con la observación de que México y Centroamérica (y en especial México) fue la región de menor ritmo de crecimiento en el mundo de las economías emergentes y en desarrollo durante el auge de 2003-07 y, conjuntamente con las economías en transición, igualmente la menos dinámica en 2007-12 (Gráfico 2). La región sudamericana ha sido más dinámica en ambos períodos, pero aun así mucho menos que Asia Oriental o del Sur.



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

Hay, sin duda, muchas explicaciones de este resultado, pero aquí quiero resaltar dos. La primera es el problema de calidad en los sistemas educativos que resultan de la comparación de los resultados de las pruebas Pisa que realiza la OCDE, que muestran los fuertes problemas que aquejan a todos los países latinoamericanos donde se realizan dichas pruebas. La segunda es el rezago tecnológico acumulado en las últimas décadas como resultado de la relativa ausencia o debilidad de políticas de desarrollo productivo y, especialmente, de políticas de ciencia y tecnología ambiciosas.

El Cuadro 2 muestra tres indicadores de rezago tecnológico de América Latina, según estimaciones de investigadores de la CEPAL. Los tres comparan a la región con tres grupos de referencia: las principales economías industrializadas, los países desarrollados intensivos en recursos naturales (quizás el punto de referencia competitiva más importante para Sudamérica) y las economías asiáticas en desarrollo. Los resultados son desastrosos. En dos indicadores, la región muestra un rezago notorio (la importancia relativa de las industrias intensivas en ingeniería y los gastos en investigación y desarrollo) y en el otro

(patentes por millón de habitantes) está prácticamente ausente del escenario mundial. Este rezago tecnológico es, sin duda, la causa básica de la incapacidad de las economías latinoamericanas de sobrepasar su condición de “clase media del mundo”, lo que en algunos debates se ha venido a llamar la “trampa de renta media” (aunque mi explicación de ello es el rezago tecnológico, no los altos salarios, como lo señalan las versiones más ortodoxas de dicha “trampa”).

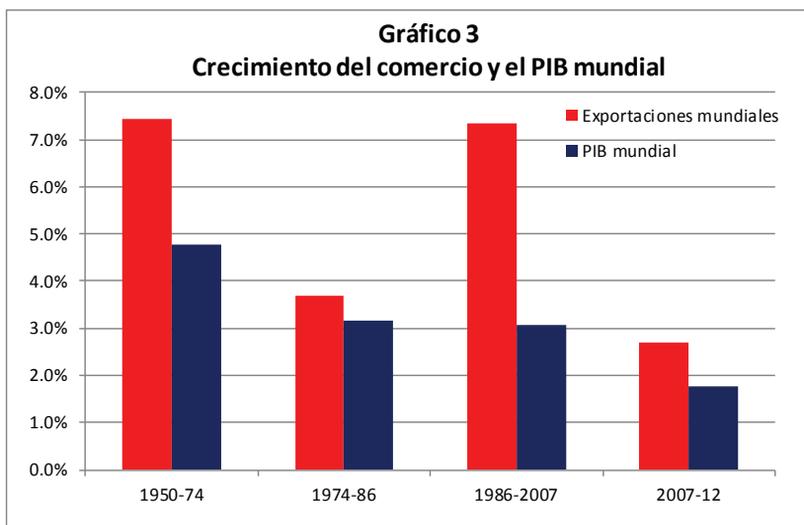
Cuadro 2				
Especialización, estructura productiva y crecimiento				
	PR1	PR2	I+D	Patentes
Latinoamérica	0.30	0.23	0.40	0.5
Países desarrollados basados en RN	0.70	0.72	1.89	65.4
Países emergentes de Asia	0.80	0.99	1.21	30.5
Economías maduras	0.88	0.97	2.43	132.6

Economías Maduras: Francia, Italia, Gran Bretaña, EEUU, Japón y Suecia
 Desarrollados basados en RN: con 40% o más de las exportaciones basadas en Recursos Naturales
 PR1: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EEUU 1982-2002)
 PR2: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EEUU 2002-2007)
 Patentes: patentes acumuladas por millón de habitantes 1996-2007
 I+D: inversión en investigación y desarrollo como % del PIB (1996-2007)

Fuente: Mario Cimoli y Gabriel Porcile, “Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, 2011, cap. 22

Este problema se va a tornar muy agudo por una razón fundamental, que poco se señala en los debates internacionales: el escaso dinamismo del comercio internacional. El Gráfico 3 muestra los ritmos anuales de crecimiento del comercio internacional (exportaciones reales) en comparación con los del PIB mundial a precios de mercado. Indica que las economías latinoamericanas se abrieron al comercio internacional en un período excepcional, durante el cual las exportaciones reales crecieron a un ritmo del 7,3% anual, casi similar al alcanzado durante la “edad de oro” de las economías desarrolladas entre 1950 y 1974 (7,4% anual). Esto se debió más a la creciente elasticidad del comercio al PIB Mundial (la relación entre las tasas de crecimiento de ambas variables), que alcanzó el nivel más alto de la historia mun-

dial (2,4 vs. 1,6 durante la “edad de oro”), que al crecimiento del PIB mundial, que a precios de mercado mantuvo la fuerte desaceleración que ya se percibía desde el primer choque petrolero. Para el período más reciente, 2007-12, el ritmo de crecimiento del comercio mundial, del 2,7% anual, es, por amplio margen, el peor de la posguerra. Esto se ha debido tanto a la fuerte desaceleración del crecimiento del PIB mundial como a la fuerte caída en la elasticidad Exportaciones-PIB (a 1,5, un nivel más comparable al del período 1950-74). Aun si suponemos que el crecimiento del PIB mundial se acelera al 2,5% anual (un escenario que luce hoy optimista, dado el lento crecimiento esperado de las economías industrializadas), el comercio mundial crecería un 4% en el futuro, es decir más de tres puntos porcentuales por debajo del alcanzado en 1986-2007.



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la ONU hasta 2007 y del FMI para 2007-12. El PIB se estima a precios de mercado

Lo que esto indica, en lenguaje claro, es que la era de rápido crecimiento exportador en la cual se llevó a cabo la apertura económica latinoamericana ha llegado a su fin. Más aún, la situación puede ser aún más negativa, si se da una combinación de tres factores potenciales desfavorables: (i) se acentúan las tendencias proteccionistas mundiales (débiles hasta ahora); (ii) si la combinación de mayores costos

de transporte por los altos precios de la energía y la des-segmentación las cadenas de valor tienden a localizar la producción más cerca a los centros de consumo (una hipótesis popular en los debates norteamericanos); o (iii) como lo presagian algunos, si tienen éxito algunos cambios tecnológicos (la llamada impresión en tres dimensiones) que reducen radicalmente el alcance de las economías de escala.

A América Latina no le fue bien bajo el modelo “ortodoxo” de crecimiento liderado por las exportaciones, ya que un crecimiento del PIB de poco más del 3% anual con un crecimiento del comercio mundial de más del 7% no es un resultado para celebrar. Al señalarlo como “ortodoxo” quiero resaltar que dicho modelo confió esencialmente en la capacidad de los mercados de asignar mejor los recursos. Se diferencia, por lo tanto, del modelo igualmente centrado en las exportaciones pero acompañados de políticas activas de desarrollo productivo y tecnológico que caracterizan a las economías emergentes mucho más dinámicas de Asia Oriental. Las condiciones previsibles del comercio internacional hacen que sea mucho más importante lo que se haga ahora en materia de competitividad. Y aquí los dos elementos esenciales, de acuerdo con el diagnóstico que he presentado, son los esfuerzos en materia de mejora en la calidad de la educación y de desarrollo de sistemas de innovación.

De aquí surge la propuesta que quiero plantear a la Comunidad Iberoamericana. La esencia es que la cooperación se concentre en actividades de educación (y cultura) y ciencia y tecnología. En ambos casos, el compartir dos idiomas comunes, con facilidades de intercambio entre ambos, es un activo esencial que debe explotar la Comunidad. Pero, además, las oportunidades de avanzar en el desarrollo de sistemas de innovación dependen de la capacidad para explotar las economías de escala y de red que los caracteriza.

Para los países ibéricos, más avanzados en estos campos, representan una oportunidad de contribuir a superar la crisis, en cierto sentido repitiendo en este campo la experiencia de la inversión de las empresas ibéricas (especialmente españolas), que utilizaron la plataforma latinoamericana como puntal para su expansión a nivel mundial.

Para América Latina representan también la oportunidad de hacer un tránsito del modelo “ortodoxo” de crecimiento liderado por las ex-

portaciones a uno que combine la participación activa en la economía mundial con unas políticas productivas y tecnológicas más activas que faciliten la mejora en el contenido tecnológico de la canasta exportadora. Este hecho nos permitirá, además, liberarnos de la dependencia histórica de muchos períodos de crecimiento de las rentas de recursos naturales, que llegan además con excesiva generosidad durante los períodos de altos precios de productos básicos, como el reciente. La historia nos enseña que depender de dichas rentas no es necesariamente una bendición y, en cualquier caso, que las bonanzas de precios llegan más temprano que tarde a su fin.

LOS COSTOS DE LA BUROCRACIA

Alberto Alemán Zubieta⁵⁸

Vivimos en un mundo globalizado y hay que tratar de ver cuál es el papel, cuáles serían las ventajas competitivas de nuestra región, Iberoamérica, en el contexto de este nuevo mundo: un mundo donde las comunicaciones están cambiando la manera de hacer negocios, de hacer política y del conocimiento.

Vale la pena decir que somos un área muy rica y, principalmente, hemos sido exportadores de materias primas y de productos agrícolas. ¿Cuándo seremos actores en la exportación de conocimientos? Tenemos ese gran déficit, en relación con otras regiones del mundo, puesto que la producción de patentes de toda la región es sumamente pobre incluso al compararla con un solo país, como en la comparación que nos presentaron con Corea. Puede ser que en parte sea un tema cultural que llevamos nosotros y que posiblemente debamos cambiar los esquemas y las estructuras, como lo estamos haciendo.

El segundo punto que quisiera tratar es el tema de los tratados de libre comercio. Al insertarnos en el mundo globalizado en que estamos accediendo a mercados con unas normas de comercio igualitarias, siempre tenemos una enorme desventaja estructural en nuestra región, sobre todo en la falta de infraestructura, que permite que nuestros productos vayan al mercado de una manera eficiente. Cuando uno compara las infraestructuras de los países de primer mundo, que son esos mercados a los cuales queremos acceder, hay enormes ventajas competitivas de estos países por el valor que le agrega una buena infraestructura a la cadena de suministros y logística. Panamá será un enorme apoyo con la ampliación del Canal de Panamá, que posiblemente sea la obra de infraestructura de transporte más importante en el mundo entero, pues va a cambiar estructuralmente los patrones de comercio, y va a abrir una serie de oportunidades que ahora mismo no están por las limitantes que el Canal de Panamá todavía tiene para el comercio mundial.

Otro tema importante sobre el que vale la pena reflexionar, es el altísimo nivel de burocracia que tenemos en nuestros países, posiblemente

⁵⁸ Ex Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

exacerbados por la notarización de documentos, la enorme burocracia de documentar todo, ponerle sello, estampillas, etc., que va generando un enorme costo no solamente en las transacciones, sino también en términos de tiempo. Hay que ser eficientes en un mercado donde mucho se habla de no tener papeles, pero todavía nuestros sistemas están arraigados a estas malas prácticas y no nos ponemos en sintonía. Un ejemplo muy específico es Singapur. Una de las grandes ventajas competitivas que hizo Singapur cuando perdió un porcentaje importante de su mercado fue precisamente integrar todos los componentes del gobierno y creando lo que aquí llamamos “ventanilla única”. Que esa ventanilla única esté en las computadoras de los exportadores y del empresario y no al revés. Es un concepto que valdría la pena estudiar en nuestros países.

Este es un problema cultural profundo y un problema que requiere de análisis, porque hay un costo inherente altísimo en la burocracia. Por ejemplo, mucho hablamos de las integraciones regionales, pero al mismo tiempo mantenemos un proteccionismo escondido en normas, leyes o reglamentos locales. Y vemos como las fronteras o las aduanas entre nuestros países se convierten en enormes limitantes, no solamente al comercio interregional sino a nuestra capacidad de exportar o utilizar las facilidades de infraestructura, de la que tanta falta tenemos.

Ahora, la pregunta que surge es: ¿cuáles serían los modelos de desarrollo de infraestructura, que cada vez están más caros? Entonces debemos revisar qué modelos, en la participación pública o privada, debemos adoptar.

El otro tema que a veces no se conversa mucho pero tiene un enorme impacto, es el alto costo de la corrupción. Debemos evitar que esa situación se dé en las contrataciones públicas, que estas se hagan de manera eficaz y eficiente para que este costo no lo paguen las sociedades y paralice la eficiencia de la contratación pública. Esa es un área a la que creo que también vale la pena ponerle atención.

El punto cuarto, del que ya se hablado aquí, es el tema de la educación. Cuando vemos los modelos que han sido exitosos, como los de Singapur o Corea que hace unos años no eran las economías emergentes con su nivel actual, vemos que se basaron en el desarrollo de la educación.

Hay un área que se ha mencionado poco, y creo que vale la pena darle atención, es el apoyo que debe haber del Estado y del sector privado a la inversión en investigaciones y desarrollo que nos lleve ser capaces de exportar conocimiento. Hoy en día las grandes empresas, las empresas más grandes del mundo, no son las compañías petroleras, son las Microsoft, los Google de este mundo, las empresas que desarrollan conocimiento. Pero nuestro sistema educativo es un sistema educativo del siglo XIX. Ese es un tema muy profundo, pero es la base del desarrollo sostenible de nuestras comunidades a largo plazo.

Vale la pena revisar lo que decía Juan Enríquez en su libro “Cuando el futuro nos alcance”, y es que las sociedades del próximo milenio, las sociedades que van a ser exitosas, serán aquellas que entiendan el nuevo lenguaje, que es el lenguaje del ADN. Nuevamente estamos hablando de tecnología. Es el lenguaje del ADN porque ya pasamos el conocimiento del lenguaje digital o el binario al siguiente lenguaje, que es el desarrollo del ADN, que tiene enormes impactos en la producción agrícola, en todo tipo de aplicaciones de tecnología y conocimiento. Pero para eso tenemos que cambiar la manera de educar a nuestros jóvenes, y hacia dónde debe dirigirse la inversión de la educación para buscar esos desarrollos sostenibles en el tiempo.

Por último, nada más para compartir otro elemento que tiene que ver también con el asunto de la burocracia, debe de haber una importante cooperación en nuestra región sobre un establecimiento de metodologías y estandarización de la información. Nos encontramos a menudo con que la información es muy variada, a veces no está allí y eso, el no tenerla, no nos permite hacer análisis profundos sobre dónde deben de estar los niveles de inversión. Pienso que esa es un área que tiene muchísimo valor, porque la información precisa para los análisis y para el desarrollo de nuestros países, es un tema que no debe esperar. Esto tiene nuevamente que ver con lo que mencioné antes, la burocracia en la cual estamos, creo yo, profundamente sumergidos.

UNA AGENDA DE COMPETITIVIDAD PARA AMÉRICA LATINA

Javier Quintana Navio ⁵⁹

Siguiendo la línea de una película que se proyectó hace mucho en España titulada “Porqué lo llaman amor, cuando quieren decir sexo”, más que de economía voy a hablar directamente de competitividad, que es lo que, desde mi punto de vista, falta generalmente o en gran medida en la agenda política latinoamericana: una verdadera agenda de la competitividad.

Voy a hablar de ocho elementos, algunos de los cuales ya ha mencionado Alberto Alemán, por lo que tampoco me extenderé demasiado en ellos.

El primer elemento que quería mencionar, muy relacionado con el panel anterior, es la conexión que creo que muchas veces se olvida y que en estos momentos nos estamos dando cuenta en España y en Europa de lo importante que es, entre competitividad y derechos sociales. Generalmente son dos mundos que, en lo político, casi siempre van por separado. Creo que existe cierto miedo de hablar de derechos sociales y de vincularlo a la competitividad, al mundo empresarial, pero en el mundo actual obviar los problemas es la manera segura de hacerlos más grandes.

Esto encaja con otra idea que quería trasladarles, es algo de lo que, sobre todo en las instituciones que trabajamos con la Unión Europea, nos estamos dando cuenta en los proyectos de cooperación internacional en los que trabajamos: la sensación que se tiene, sobre todo en este lado del Atlántico y en otras partes del mundo, de que Europa es un proyecto fracasado y que el modelo social europeo es un modelo fracasado.

Seguramente en Europa, y en concreto en España, nos hemos equivocado en muchas cosas, pero seguramente lo que nos está ayudando a resolver en gran medida los problemas que hemos tenido, es precisamente el funcionamiento del Estado de Bienestar y los derechos sociales. Les pondré un ejemplo: en 2007 el gasto en prestaciones sociales

⁵⁹ Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FILAPP.

en España era de 122,690 millones de euros, y en 2012 fue de 168,491, esto es un incremento del 37%.

Si uno analiza las crisis económicas que ha habido en los últimos siglos, jamás ha habido una evolución así, no hay un parangón, no hay nada comparable con una evolución similar. Lo normal es que hubiese habido un recorte en estas prestaciones sociales. Gracias a las pensiones y al seguro de desempleo que en estos momentos existe en España, ese 25% de personas que no tienen trabajo, están aguantando en gran medida por las pensiones, a lo mejor de los abuelos que son capaces de financiar el gasto de sus nietos, o por el seguro de desempleo, pues muchas veces el seguro de desempleo de una sola persona mantiene a la familia completa.

Pues está claro que los servicios de asistencia, los servicios sociales, están teniendo un efecto muy positivo en la situación actual, están ayudando a aguantar la crisis.

Pero lo que es imposible es pensar que podemos seguir teniendo unos servicios sociales financiados de la manera en que lo hacemos en este momento. Pero esto está muy vinculado con nuestra competitividad. Competimos con otras zonas en las que las empresas, los ciudadanos, no pagan ni los impuestos ni las cotizaciones a la seguridad social, que nuestras empresas están pagado en estos momentos. Por eso, antes de la crisis, ya Francia y Alemania iniciaron una estrategia con la cual básicamente lo que pretendían era reducir las cotizaciones a la seguridad social que pagan las empresas e incrementar los impuestos indirectos que pagan todos los productos, tanto los importados como los exportados. Esto significa un cambio muy importante en los mecanismos de financiación, en los elementos de competitividad de los estados y, seguramente, en que en el futuro tendrán que tomarse medidas en este sentido, medidas que afecten la financiación y, por supuesto, a la gestión de los derechos sociales.

Curiosamente en las últimas décadas en Europa, en España y en Portugal se habían incrementado muchísimo los derechos, los servicios sociales eran de lo más variopintos, la sanidad ya desbordaba los servicios sanitarios e iba a aspectos como la estética y, en cierta manera, había una cierta locura en cuanto al tipo de derechos sociales o a lo que se está manteniendo como derechos sociales.

En estos momentos estamos emprendiendo en toda Europa –y esto es con independencia de la ideología, está sucediendo tanto en Francia, como en España, como en Inglaterra, como en Alemania, y dentro de España sucede en las regiones que gobiernan los partidos de la izquierda, los partidos de la derecha, los nacionalistas–, se está viendo una racionalización de la gestión de los derechos sociales, porque de otra forma en estos momentos resulta insostenible de cara a nuestra competitividad y de cara a nuestra economía.

Un segundo elemento que quería comentar, y que creo que es fundamental en el ámbito de la competitividad, es el elemento fiscal. Es fundamental que en el ámbito iberoamericano existan unos principios que todos respetemos y que todos fomentemos. Yo soy una persona que vengo del sector privado, he estado trabajando muchos años en el ámbito de la empresa familiar, y creo que es fundamental proteger el espíritu emprendedor y que, cuanto mejor sea el marco fiscal para los emprendedores, mejor le va a los países.

Pero cuando llegamos al punto en el que cuando un emprendedor tiene que decidir si invierte en un país o invierte en otro, lo más importante es el marco fiscal, entonces todo se desvirtúa. Y eso es lo que nos está ocurriendo ahora. Si uno analiza los esquemas fiscales societarios de algunos países, se dan cuenta que hay algunas empresas que prácticamente no pagan impuestos y que han ido a esos países únicamente por esa razón, sin atender a la capacidad innovadora de esos países, a la formación de las personas que trabajan en ellos. Eso desvirtúa completamente la competitividad, el sistema de bienestar y, además, no beneficia a nadie porque hace que automáticamente el resto de los países tomen las mismas decisiones y al final podemos llegar a involucionar a unos sistemas en donde las empresas prácticamente no pagarían impuestos y eso tampoco es bueno.

En este contexto, el de los impuestos, creo también que es fundamental la colaboración en la lucha contra la economía sumergida. En este sentido en Europa se están dando pasos muy importantes, hoy mismo el ECOFIN ha firmado un acuerdo de colaboración que va a servir para que los estados europeos intercambien información de forma automática sobre las cuentas bancarias que tienen los ciudadanos y las empresas de otros países. Sería muy importante que este tipo de acuerdos también se fomentasen a nivel iberoamericano, porque todos

sabemos del problema que tienen los sistemas fiscales de Latinoamérica, la dificultad que tienen para recaudar, sobre todo impuestos personales. La gran diferencia entre los dos lados del Atlántico es los impuestos sobre las personas físicas.

En este ámbito, si se adoptasen medidas para luchar contra la economía sumergida, este problema al que algunos de los participante aludían (que en sus países existen muy pocos ricos y muchos pobres), seguramente sería menor, porque si esos pocos ricos pagaran todos los impuestos que tiene que pagar, de acuerdo con el marco legal, pues seguramente se reducirían las diferencias sociales.

Siguiendo un poco el texto de José Antonio Ocampo y su propuesta respecto a la educación y respecto a la importancia de la investigación y el desarrollo, comparto plenamente su opinión. Me llama la atención como europeo que esto no se enfoque en Latinoamérica como un punto de integración económica. A mí me cuesta mucho seguir los procesos de integración económica en Latinoamérica: aparecen, desaparecen, vuelven con fuerza, es muy complicado. De hecho, hace poco, hablando con la Comisión Europea de ese tema, me decían de manera informal que seguramente en los proyectos de cooperación al desarrollo, no se va a apoyar ningún proyecto de integración económica en Latinoamérica porque no se sabe a cuál apoyar, todo lo contrario que, por ejemplo, se va a hacer con África.

Pero para nosotros los europeos, la parte de la integración europea seguramente más exitosa, ha sido la innovación tecnológica. Tenemos un ejemplo muy bueno en el ámbito aeroespacial, la integración de las empresas alemanas, francesas, españolas, ha sido un éxito brutal. Los que hoy integran el holding de Airbus, es lo que está permitiendo que Airbus sea la primera o la segunda empresa a nivel mundial aeroespacial. En Latinoamérica hay muy buenos mimbres, por ejemplo hay una empresa muy potente, un empresa brasileña, Embrear, en el sector aeroespacial, pero va a ser muy complejo porque tal y como se mueve el mundo en estos momentos, tal y como se mueven las ventas, como se mueve la innovación tecnológica, si no hay una gran integración regional a nivel tecnológico, es muy difícil que ningún país de manera aislada pueda desarrollar su capacidad tecnológica.

Por otra parte, hilando también con lo que decía José Antonio Ocampo del papel de España en el sector exterior y del éxito que está teniendo en su proceso de internacionalización, España es un país que invierte poco en I+D y, sin embargo, algunas de sus empresas tienen mucho éxito en ámbitos tan diferentes como la moda, como las construcciones, por ejemplo una empresa española es la que está liderando la construcción del nuevo Canal de Panamá. Hay muchos ámbitos en que hay empresas españolas que son líderes mundiales, y no lo están haciendo por haber desarrollado ellas su tecnología (o no en gran parte), sino simplemente por haberla adquirido.

Creo que con el nivel tecnológico que tenemos los países que estamos aquí, muchas veces, por lo menos a corto o mediano plazo, es mucho más importante desarrollar la capacidad de absorción de tecnologías, que intentar generarlas. A largo plazo es evidente que es lo que tenemos que hacer, pero ahora mismo existe un mercado mundial de patentes, el que quiere absorber una tecnología, el que tiene inquietudes, no necesita inventar la patente, se va a un mercado mundial y es relativamente fácil y el coste-beneficio que produce no es complicado de gestionar.

También me parece fundamental todo lo que tiene que ver con la reforma de las administraciones, no solo en el ámbito de la reducción de la burocracia, sino en el ámbito de gestión de indicadores. Es increíble que, con los presupuestos que están manejando ahora mismo las administraciones públicas de todo el mundo, se utilicen los indicadores que se están utilizando. El indicador más utilizado a nivel mundial en educación es PISA, que un indicador que no sirve para gestionar, que es malísimo. La mayor parte de nuestros gobiernos en el ámbito de educación, no saben, están gestionando a ciegas. Pasa una cosa parecida con la sanidad. Hay muchísimo que hacer y yo creo que aquí, además, la colaboración que existe entre Europa e Iberoamérica es muy buena y se podrían hacer mejoras muy importantes.

Voy a acabar haciendo una mención muy rápida de otro elemento que yo creo que es más a largo plazo, que es el triángulo Península Ibérica – Latinoamérica - África. Hablaba Rebeca Grynspan de la evolución del comercio sur-sur, creo que ahora mismo se ha hablado mucho de la importancia del eje Atlántico y de su traslado al eje Pacífico. Teniendo en cuenta el papel que va a tener África y que va a tener Latinoamé-

rica en el futuro de los recursos minerales, de las materias primas, no me creo mucho ese traslado hacia el eje Pacífico, creo que el eje Atlántico, pero más orientado hacia el Sur, tiene muchísimo futuro.

EL ESPACIO IBEROAMERICANO Y LA LIBRE MOVILIDAD DE LAS PERSONAS

Pedro B. A. Dallari⁶⁰

En la historia reciente de la economía de América Latina, o por lo menos de muchos países de América Latina, hay dos características principales. Por un lado, el crecimiento económico basado en las exportaciones de productos primarios y en inversiones extranjeras, incluso de España y Portugal. Por otro lado, el aumento de los ingresos de los más pobres y el crecimiento de la clase media con la formación de un fuerte mercado interno.

En gran medida, el consumo elevado fue el factor principal para la estabilidad económica de los países de América Latina. Hoy hay una baja en las tasas de crecimiento de muchos países por cuenta de la crisis global y otros factores, pero se mantienen los niveles de la demanda interna. En Brasil, por ejemplo, hay en la práctica, no obstante la baja de la tasa de crecimiento, una situación de pleno empleo que mantiene la demanda interna muy calentada. Esta combinación ha contribuido para que vuelva la peor amenaza para la estabilidad económica y social, que es la inflación, ese fantasma que habita en nuestra memoria económica de América Latina.

En el MERCOSUR, las tres principales economías tienen este problema hoy. En Brasil, ahora en marzo, se ultrapasó el techo de la meta fijada por el Banco Central, y la inflación anual ya está en 7%. Argentina y Venezuela tienen tasas de inflación de dos dígitos ya. La inflación es un gran peligro, y afecta principalmente a la población más pobre por cuenta de la corrosión del poder de compra de sus ingresos.

Pero es también un peligro combatir la amenaza de la inflación con las fórmulas de la ortodoxia monetaria, basadas en la elaboración de la tasa de interés, y/o una austeridad fiscal excesiva. En nuestra región estas fórmulas generaron en el pasado, históricamente, la reducción del crecimiento y el aumento del desempleo y de la pobreza. Hay que combatir la inflación con la búsqueda del aumento de la producción y de la productividad y no con la reducción de la demanda y la contracción de la economía.

60 Coordinador del Centro Iberoamericano de la Universidad de São Paulo.

Las medidas macroeconómicas y microeconómicas con esa finalidad ya son conocidas y lo principal hoy, a mi parecer, es el desarrollo de la infraestructura y el cambio estructural de la matriz productiva de nuestros países. Es en este contexto, que el profesor y ministro José Antonio Ocampo, nuestro orador de este panel, propone a la Comunidad Iberoamericana que la esencia de la cooperación se concentre en actividades de educación y cultura y de ciencia y tecnología. Yo estoy de acuerdo, más como sea debe hacerse rápido porque tenemos urgencia. Deseo agregar un elemento en apoyo a esa propuesta, incluso para la próxima cumbre de jefes de estado y de gobierno que se realizará en octubre en Panamá, que es la perspectiva del aumento de la movilidad internacional de académicos, científicos, expertos y trabajadores en general. No hablo necesariamente de migración, más de apoyo a la libre circulación de personas en el espacio iberoamericano, en donde puedan compartir idiomas comunes o próximos.

Hay que hacer circular el capital humano, hay que hacerlo circular de una forma muy rápida y muy intensa. La libre circulación ayuda a compartir el conocimiento y a la formación de redes de que habla el ministro y profesor Ocampo en su documento.

Hoy, con la crisis en Europa, la movilidad no es solamente de América Latina para la Península Ibérica, se hace en las dos direcciones y también dentro de América Latina. Brasil hizo recientemente avances para la concesión de visas para personas de países de América del Sur.

La presencia extranjera fue muy exitosa en mi país y en América Latina de modo general. La Universidad de San Paulo, que se creó en los años treinta, se hizo con la colaboración de los europeos que ayudaron a crear el que hoy es uno de los más importantes centros de ciencia y tecnología de América Latina. Esto se aplica también a la industria, se aplica a todas las áreas que tienen una aplicación intensa de conocimiento. La circulación del capital humano es siempre positiva y es muy importante. Aquí hablo para los diplomáticos, que nuestros gobiernos tengan el coraje de proponer la apertura de las fronteras no solamente para el capital, sino también para las personas, porque siempre habrá ventajas desde el punto de vista económico y además es un principio de derechos humanos, es la manera de unir estos dos aspectos importantes.

Así, para terminar, parece que la Cumbre de Panamá deberá, por un lado, mantener la posición de combatir la crisis internacional con medidas de apoyo a un aumento de la producción y de la productividad, alejando la opción ortodoxa monetarista y la recesión. Pero la Cumbre podría adoptar medidas concretas en apoyo a esa directiva, una de ellas es avanzar en la adopción de medidas institucionales que favorezcan la movilidad en el espacio iberoamericano como un todo, posibilitando que trabajadores, expertos, académicos, estudiantes, puedan circular con mucha libertad.

Hoy hay condiciones políticas efectivas para adoptar esta medida, que podrá tener un efecto muy rápido y concreto para el desarrollo de América Latina. Entonces, basado en la propuesta general del ministro y profesor Ocampo, dejo esta propuesta concreta para nuestra Cumbre.

CAPITULO IV
El papel cultural de la Comunidad Iberoamericana
en un nuevo contexto mundial

INVITACIÓN A UN DEBATE

Eduardo Nivón Bolán ⁶¹

Si hubiera que volver a empezar con la construcción del proyecto integrador iberoamericano, acaso debería empezarse por la cultura y no por la economía⁶², como fue que sucedió.

En el caso de la integración latinoamericana, parece ser que la parte cultural se dio por supuesta, como si fuera algo dado. Las tres grandes oleadas del Latinoamericanismo, las que impulsaron Bolívar, Vasconcelos y La Revolución Cubana pensaban que la integración era precisamente una consecuencia de compartir una cultura e identidad común y de la participación de la misma situación de dependencia con respecto a los poderes coloniales o imperialistas. Por ello podemos decir que la integración cultural era uno de los motores que impulsaban la integración en otros ámbitos aunque, al “naturalizar” la unidad cultural latinoamericana, se reflexionó poco sobre ella y mucho menos fue objeto de acciones específicas.

Al transformarse a fines del siglo XX el Latinoamericanismo en Iberoamericanismo con la decidida participación de la España y Portugal de la democracia es cuando se vuelve la cultura un tema de reflexión común, pero no desde la perspectiva de la identidad, sino de los problemas de la globalización, el desarrollo humano y los derechos culturales. Y a pesar de que en mi opinión aún es insuficiente la reflexión sobre nuestras necesidades culturales, debemos reconocer que se han tomado muchos acuerdos y que algunos de ellos están en pleno funcionamiento y son efectivamente muy valiosos.

Lo más interesante sobre los procesos de integración cultural iberoamericana, es que estos han sucedido o iniciaron sin la necesaria intervención de los poderes públicos. Se miraba con cierta admiración algunas pautas culturales, algunos procesos culturales que, en diversas áreas de Iberoamérica, tenían lugar y se fueron asimilando por los actores sociales.

Durante el siglo XX, la política cultural mexicana impulsada nacida en la década de los años veinte por Vasconcelos fue observada siempre

⁶¹ Antropólogo, especialista en políticas culturales.

⁶² Se atribuye a Jean Monnet esta idea aplicada a la integración europea.

con mucho interés y se reflejó, sobre todo, en una política de intervención del estado, sobre todo en materia de patrimonio y en una defensa de las pautas culturales consideradas propias de la sociedad mexicana lo que justificaba una fuerte intervención en la cultura.

En el último tercio del siglo otro proceso fue igualmente observado con interés: el de la decisiva iniciativa social en España por parte de promotores y agentes culturales que, desde los municipios y las organizaciones vecinales, sobre todo en el momento clave de la vuelta de la democracia, dieron lugar a políticas de emprendimiento cultural público, privado y asociativo que llegó hasta América Latina. De este modo países en aparente estado aletargado en materia de cultura encontraron en la formación de gestores culturales la clave con la que abrir la puerta a la dinámica social en materia de cultura y que en muchos lugares el éxito fue evidente. Estos dos modelos marcaron las dos tendencias principales de las políticas culturales iberoamericanas en el siglo XX: el activismo estatal - muchas veces vertical y autoritario- y la acción de los nuevos actores de la sociedad civil en constante movimiento y con insaciables demandas de participación.

En el siglo XXI el panorama de las políticas culturales latinoamericanas encuentra nuevos protagonistas: Por el lado de las políticas de impulso a la iniciativa social, miramos la experiencia brasileña, sobre todo el impulso a los "puntos de cultura", que se ha convertido en la política cultural del MERCOSUR y que está incorporándose a muchos otros espacios latinoamericanos. En tanto que en la mayoría de los países latinoamericanos hay un preocupación casi urgente por desarrollar políticas de gestión de la diversidad en las que varios países como Colombia o Ecuador han marcado líneas de acción fundamentales que han hecho posible una valiosa transformación de las estructuras jurídicas expresada en una constitucionalidad basada en el aceptación, promoción y defensa de la diversidad cultural y un pluralismo jurídico, que es uno de las más destacados objetos de investigación en la actualidad.

Hoy podemos afirmar que si bien la integración iberoamericana tampoco tuvo su piedra fundacional en la cultura, si ha habido un enorme intercambio y cooperación en esta materia. Si acaso esto fue en su origen una política poco consciente, ahora vamos a reflexionar sobre ello.

EL ESPACIO CULTURAL IBEROAMERICANO

Jesús Prieto de Pedro ⁶³

La Comunidad Iberoamericana es el precipitado de uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia reciente de la humanidad, la de aquel momento de los años finales del siglo XV en el que, en palabras de Montaigne, el viejo mundo acabó de saber que había “un outre monde”. Ahora bien, la historia de ese otro mundo no comienza en ese momento, pues sus comunidades ya estaban allí e, incluso, muchas de ellas tenían amplia noticia de la existencia de otros seres humanos y de otras tierras y tenían su historia propia, al igual que la tenían también las comunidades europeas, africanas o asiáticas. Esas comunidades tenían muchas de ellas, en aquel momento, más de treinta siglos de existencia y grados de desarrollo social y cultural autónomos, en algunos casos muy elevados. Por obvio que pueda parecer, este hecho no puede ser orillado, pues es el que fundamenta el trasfondo de las profundas raíces étnicas y culturales y la gran diversidad y riqueza de la realidad cultural iberoamericana actual. Asumir esto es, además, la condición hoy de un entendimiento cultural que repare los sufrimientos y exclusiones, para muchas de esas comunidades, que este encuentro les trajo.

Es fundamental entender la cultura iberoamericana como una gran manifestación, al igual que la europea, de la modernidad cultural. Eso sí, de una modernidad propia, distinta, también partícipe de la filosofía racionalista ilustrada, pero, y ésta sería una de sus marcas, notablemente vitalista, comunitaria y con una intrínseca capacidad universalista de proyectarse e impregnar otros espacios y lugares ajenos a los suyos originarios. Saliendo al paso del estigma folclorista y reduccionista de la cultura iberoamericana que ha venido imperando durante mucho tiempo, es necesario reivindicar ésta como la otra gran manifestación de la cultura de la modernidad. Modernidad que, frente a la europea, viene caracterizada por una profunda y variada hibridación cultural de elementos clásicos e ilustrados y de elementos tradicionales autóctonos, tanto originarios como llegados de fuera. En

⁶³ Catedrático de Derecho Administrativo. Titular Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales. UNED/UC3M. España. Para un desarrollo detallado de todo el conjunto de organismos, programas y redes, que aquí relacionamos sintéticamente, recomendamos la consultar de la reciente monografía de F. Vicario Leal, “Reflexiones en torno a la cooperación cultural”, Cultiva Libros, Madrid, 2012.

esa mixtura de lo originario, lo afrodescendiente y lo europeo radica, precisamente, su enorme energía creativa y originalidad y explica la profunda diversidad del espacio cultural iberoamericano. La latitud de esa diversidad es muy amplia y no es una mera yuxtaposición de elementos sino que éstos son parte de un sistema engarzado, de un gran sistema o conjunto de culturas con incuestionable vocación de universalidad.

Ese es el gran valor de la cultura iberoamericana sobre el que se puede hacer descansar un proyecto de consolidación de ese sistema como un proyecto de futuro con un alto valor geoestratégico, y que hoy condensa el concepto de Espacio Cultural Iberoamericano.

2.- ¿Cómo encaja un proyecto como éste en el actual proceso de globalización?

La globalización vendría a ser una deriva reciente de la larga fase de mundialización cuyas raíces se hunden en el mundo antiguo, pero que recibe dos extraordinarios arreones con el descubrimiento de América y con el surgimiento en el siglo XVII, con la paz de Westfalia, el de un mundo organizado en Estados nacionales. Frente a la mundialización, proceso más integral, la globalización tiende a primar pragmáticamente los intereses comerciales y tecnológicos sobre los ideales políticos, sociales y culturales, lo que arrastra un debilitamiento de la capacidad de los Estados en ese nuevo escenario mundial y una profunda mutación de los contactos que traen la revolución de las comunicaciones y, en particular, las nuevas tecnologías digitales. En este nuevo contexto, los Estados estarían decayendo en su protagonismo, sostenido en el tradicional principio de soberanía cultural, como actores culturales internacionales. Ahora una parte de la vida cultural, fundamentalmente la que tiene que ver con los bienes y servicios culturales generados por las industrias creativas, se ve sometida a procesos de difusión mercantil transnacional de una intensidad desconocida antes, así como a las nuevas condiciones de circulación y acceso que trae la desmaterialización de los soportes tradicionales a través de los que antes se canalizaba la cultura. Esta nueva situación abre, sin duda, grandes oportunidades a la difusión y al contacto cultural, pero, a la vez, es causa de nuevas exclusiones y desigualdades.

3.- La cultura es bifronte, potencialmente portadora de lo mejor, pero, a veces –por suerte, las menos- también es fuente de graves conflictos y hasta de los peores horrores. Su faceta positiva encierra una inmensa e inagotable posibilidad de humanizar, de acercar y enriquecer a los seres humanos. Esta virtud la hace potencialmente sustentadora de un valor geoestratégico –dicho con más precisión, geocultural- de primer orden, por su innata capacidad de alumbrar un proyecto universal de favorecimiento de la convivencia planetaria y de desarrollo de la riqueza espiritual y simbólica de los seres humanos. Aquí es donde los espacios culturales podrían ser aprovechados como un eslabón útil de articulación de una nueva arquitectura mundial de lo cultural, en tanto ofrecen un plano intermedio entre lo global y lo estatal, la posibilidad de un constructo más pleno para la fertilidad y el fluir de la diversidad a escala universal y que se ofrezca, a la vez, como un círculo de seguridad para la acción estatal e infraestatal.

Sería ingenuo creer que la cultura puede resolver, por sí sola, los profundos problemas políticos, de injusticia y desigualdad que padece el mundo. Pero es incuestionable que atesora una inconmensurable capacidad de acercamiento, enriquecimiento y goce simbólico y de aportar felicidad y sentidos de vida a los seres humanos, muy lejos aún de haber sido debidamente aprovechada.

El Espacio Cultural Iberoamericano se revela así como un gran proyecto interno, pero no menos hacia el exterior, de contribución de la región a la puesta en valor de su riqueza cultural en el concierto cultural mundial. Un proyecto para mirar hacia adelante porque Iberoamérica posee las capacidades para convertirse, si se ancla en lo cultural, en un actor fundamental en la construcción de un nuevo orden mundial. Papel que no se desvirtúa, sino que acrece -porque una América culturalmente fuerte será más reconocida y se desenvolverá con más seguridad en sí misma- en la hora actual de su apertura política y comercial al Pacífico.

El concepto de Espacio Cultural Iberoamericano está creciendo en las últimas décadas como idea fuerza de la comunidad iberoamericana. Así se ve en numerosas declaraciones y documentos de los últimos veinte años, entre los que resaltan las aportaciones de las Cumbres Iberoamericanas y, de forma muy especial, la Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en Montevideo en 2006. Ésta ha elevado la

consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano al rango de objetivo central al incluir en sus fines principales el “consolidar el Espacio Cultural Iberoamericano como un ámbito propio y singular, con base en la solidaridad, el respeto mutuo, la soberanía, el acceso plural al conocimiento y la cultura, y el intercambio cultural” y al destinar un título propio, entre los cinco que la componen, a este asunto.

El último lance destacado en la afirmación de este concepto en la vida de la región se encuentra en la reciente Cumbre Iberoamericana de Cádiz, de 2012, en cuya Declaración, tras subrayar la importancia de la cultura y de la educación como factores de inclusión social y de desarrollo sostenible, se incluye el siguiente acuerdo: “Impulsar el Espacio Cultural Iberoamericano, afirmando el valor singular de la cultura que compartimos y de su diversidad, velando por los derechos culturales y facilitando la circulación y el intercambio de bienes y servicios culturales en la región”. Concretando este acuerdo, el programa de acción anexo a la Declaración, incorpora la siguiente propuesta: “Consolidar el desarrollo del Espacio Cultural Iberoamericano de conformidad con los enunciados de la Carta Cultural en sus dimensiones económica, social, institucional, jurídica, histórico-patrimonial, educativa y comunicacional. Para ello, constituir un grupo técnico abierto a todos los gobiernos iberoamericanos convocado por la SEGIB, para el análisis de las distintas dimensiones del Espacio Cultural Iberoamericano, con especial énfasis en su dimensión económica para el impulso de una Economía Iberoamericana de la Cultura, informando anualmente a la Conferencia de Ministros de Cultura”.

4.- Hablar de consolidación de un Espacio supone referirse implícitamente a un proceso de fondo de integración en el que se puede avanzar a través de diferentes caminos y ritmos. La gama de opciones posibles es amplia y oscila entre la fórmula más inmediata y básica de la cooperación multilateral y, en el otro extremo, la creación de un sistema organizativo institucional de integración que, al modo de la fórmula federal, disfrute de competencias propias cedidas por los Estados nacionales.

Es por ello oportuno preguntarse qué se debe entender por integración en relación con la cultura, habida cuenta de la naturaleza intrínsecamente dinámica de ésta y del valor e importancia de todas las expresiones culturales al amparo del principio, ampliamente asentado

en los instrumentos internacionales (Declaración de la UNESCO de Principios de Cooperación Internacional, Convención de la diversidad cultural...), de igual dignidad de todas las culturas.

En este sentido, debe comprenderse la integración como un proceso de articulación de las partes en un proyecto conjunto, en el que éstas disfrutan de la posibilidad de desenvolverse y hacer evolucionar su singularidad, pero que a la vez les ofrece un marco fuerte y más amplio de preservación, interacción y proyección hacia otras comunidades.

A menudo, una errónea comprensión de la integración cultural hace equivaler ésta a asimilación, en la que las expresiones culturales más fuertes absorben y fagocitan a las débiles. Pero “integrar”, en su acepción más genuina, significa constituir o completar un todo y su substrato etimológico más íntimo nos traslada a la voz latina *integer*, entero y robusto, que en su raíz más literal (*in tegere*, no tocar), designa lo entero, lo no tocado. Estos sugerentes subterráneos de la lengua nos ayudan a comprender la integración cultural como el ensamblar un todo en el que las partes no pierden su personalidad, sino que se incorporan a un conjunto que les proporciona seguridad y nuevas posibilidades de despliegue de sus capacidades. Con una imagen musical, integrar en lo cultural sería algo así como crear una orquesta de la diversidad cultural en la que todos que sus actores participan de una partitura común, en la que en unos momentos tocan todos y en otros parte de sus miembros y en la que, en fin, cada componente disfruta de la oportunidad de interpretar sus solos.

Es decir, la integración equidista tanto de la asimilación como de la dispersión.

El nuevo pensamiento de la diversidad cultural es un acicate para esta recompreensión de la integración como una esfera inclusiva en la que han de caber todos y en la que todos pueden desenvolverse sus diferencias interactuando con los demás. El reconocimiento de la diversidad, en los términos que propone la Convención de la UNESCO de 2005, es portadora de un élan universalista y humanista para nuestro tiempo: la diversidad cultural es la forma natural de desarrollo de las sociedades humanas en relación de diálogo y respeto y, por tanto, la gran riqueza de la especie no es caminar hacia una cultura única sino preservar todos los modos singulares e irrepetibles de ser humanos,

modos articulados, en relaciones de diálogo e interacción, mediante una arquitectura compleja de planos y escalones de diferente geometría y amplitud. Es decir, la diversidad cultural, como concepto inclusivo, abierto y universalista, debe atender a la totalidad de sujetos y actores generadores y transmisores de expresiones culturales, desde una concepción generosa y fecunda de la libertad cultural, partiendo de las propias personas hasta los sujetos colectivos, comunidades nacionales, territoriales, locales, originarias e indígenas, minorías, inmigrados, jóvenes y mayores, colectivos culturales...

Y en este sentido, vista a escala mundial, la cultura iberoamericana representa, y sin por ello cerrar los ojos a las iniquidades que también la marcan, un notable ejemplo de conllevanza e interfecundación, porque lo comunitario, lo local, lo territorial y lo nacional no han sido obstáculo para el surgimiento de una conciencia de pertenencia a una categoría superior amachambrada con numerosos aportes. Pero, especialmente, por dos lenguas, el español y el portugués, *linguas* francas, pero también y, sobre todo, dos poderosos vehículos de cultura; y, complementada por un nutrido racimo de lenguas originarias y autóctonas que crean una primera urdimbre de comunicación de sus gentes, varias de ellas sobrepasando las fronteras estatales.

5.- El proyecto de consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano no puede realizarse como una obra de ingeniería burocrática, sin un alma, sin unos valores que lo iluminen. Como dice un antiguo refrán de la región, para arar bien, hay que atar el arado a una estrella. Esos valores, recogidos en la Carta Cultural Iberoamericana, tienen que ver, como expresan sobre todo los capítulos de fines y principios, con la libertad cultural y el reconocimiento y garantía de los derechos culturales, la centralidad de la cultura, la igualdad en la expresión y en el acceso, la solidaridad para la vida en común, la participación, el pluralismo y la diversidad. De hecho, el texto de la Carta Cultural Iberoamericana se cierra, en su frase final, con una apelación expresa a esos valores en la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano: “En este marco se promoverán las afirmaciones, ideas y valores consagrados en la presente Carta cultural como líneas rectoras en la construcción del espacio cultural iberoamericano”.

6.- Sería un error concebir la cultura iberoamericana como un hecho estático sino que ha de ser aceptada como un proceso profundamente

dinámico. Viene de un pasado, tiene un presente y, esto es fundamental, aspira, articulada institucionalmente como un Espacio Cultural, a ser un proyecto de futuro, un sistema evolutivo de interfecundación cultural. La Carta Cultural Iberoamericana lo expresa palmariamente: “Iberoamérica es un espacio cultural dinámico y singular; en él se reconoce una notable profundidad histórica, una pluralidad de orígenes y variadas manifestaciones”.

El sustrato fáctico de este espacio nos viene dado por un pasado, con grandes luces y con importantes sombras también, de las que se debe aprender. Un presente, con una realidad cultural vigorosa, rica y creativa con una altísima potencialidad de proyección en el concierto mundial; de hecho, ningún otro espacio cultural del planeta disfruta de las ventajas y potencialidades del iberoamericano. Pero, sobre todo, es un proyecto de futuro que tiene la virtud de generar una ilusión y una utopía posible, siempre que asuma ser plenamente inclusivo de su diversidad y estar profundamente comprometido con los valores democráticos y los derechos fundamentales como marco dialógico de solución de los intereses y diferencias de sus gentes y comunidades. En este sentido, el concepto de iberoamericano, entendido como un proyecto cultural inclusivo y democrático aplicado a lo cultural, adquiere un valor extraordinario de reencuentro sobre una base cultural “real” y con “una notable profundidad histórica, una pluralidad de orígenes y variadas manifestaciones”.

7.- Para precisar bien de qué hablamos, conviene adentrarse en una definición de qué es el Espacio Cultural Iberoamericano y señalar qué ventajas podría aportar a los ciudadanos.

Los procesos de integración conocidos no han sido capaces de acuñar un lenguaje unívoco. Mientras en los de naturaleza económica dominan los conceptos de mercado común o mercado interior, los de vocación más política hablan de unión, organización, asociación de Estados... A ello se suma que, en los últimos años, la voz espacio es de uso cada vez más frecuente en la denominación de numerosos procesos de cooperación e integración (Espacio Europeo de Educación Superior, Espacio Europeo de Investigación, Espacio Europeo de libertad, seguridad y justicia, Espacio Iberoamericano del Conocimiento, Espacio Iberoamericano de formación, Espacio Iberoamericano del Conocimiento...), si bien lo usual es que esos espacios sean descritos

contextualmente y no en términos conceptuales. Una característica dominante es que se trata de proyectos sectoriales o parciales de integración y que descansan más en acuerdos y acciones de cooperación que en un sistema de estructuras institucionales.

Un primer acercamiento a esa definición es desglosar analíticamente la expresión. En este sentido, el Espacio Cultural Iberoamericano vendría caracterizado por un objeto (lo cultural) referido a una comunidad (la iberoamericana) y por una dimensión espacial en la que se manifiestan los dos elementos precedentes.

Ahondando en el significado de la expresión y haciendo una síntesis del conjunto de reflexiones anteriores, el Espacio Cultural Iberoamericano podría ser definido como un:

- Proyecto común de cooperación cultural y vocado a una futura integración, que hace referencia a una comunidad cultural diversa, plural y compleja portadora de un repertorio de valores simbólicos, lingüísticos, de identidad y de ciudadanía cultural.
- Valores simbólicos gestados en una experiencia histórica compartida y asentada en un ámbito geográfico supranacional y susceptible de dar cabida en el proyecto, mediante relaciones de asociación y cooperación, a otros grupos y comunidades presentes en otros espacios geográficos externos a la región pero vinculados culturalmente a ella.
- Y que comparte el propósito de hacer de ese espacio un área fluida, libre de fronteras y obstáculos para la comunicación, la interacción cultural y la diseminación de dichos valores, así como el propósito de actuar y ser reconocida desde el exterior como una comunidad compleja de identidad y diversidad cultural y como un actor geocultural mundial.

8.- Una precisión se impone. El substrato cultural del Espacio existe y remite a una comunidad que no ha quebrado su continuidad histórica. Pero una comunidad cultural no es, sin más, un espacio. Es el elemento humano necesario, pero un Espacio es una construcción institucional que implica fines, valores, objetivos, programas, actores, medios, procedimientos e instituciones responsables. En definitiva, es un proyecto político, en el sentido más generoso y genuino de esta voz, de búsqueda del interés general en beneficio de la comunidad.

Por ello es importante, en este momento, recabar sobre la existencia también de una importante institucionalización pública, social y privada de programas y actividades y de redes con vocación de espacio iberoamericano, en tanto hacen suyas, explícita o implícitamente, los valores y objetivos del espacio y, en particular, el de borrar fronteras interiores para el libre fluir de las diversas expresiones culturales iberoamericanas. Valga señalar, en primer lugar, el abanico de estructuras institucionales que desarrollan en el ámbito iberoamericano, entre otras tareas, competencias en las materias culturales (SEGIB, OEA, OEI, CAB, CERLALC, MERCOSUR, UNASUR, OIJ, CAF, CAN...). Estas instituciones vienen impulsando diversos programas, entre los que cabe señalar los programas Iber y otros programas y declaraciones con destacada vocación iberoamericana (Carta Cultural Iberoamericana, Ibermedia, ADAI, Iberescena, Ibermuseos, Iberorquestas Juveniles, Iberbibliotecas, TEIB, Educación Artística, Cultura y Ciudadanía, ODAI, CAMPUS euroamericanos...). Y son asimismo parte del Espacio las redes de cultura, tanto de iniciativa institucional como privada, como son, entre otras, Ibertur, Interlocal, la Red de promotores culturales de América Latina, RICIP...

En definitiva, hay ya numerosos fragmentos de Espacio Cultural Iberoamericano contruidos y esto es lo que hace que lo correcto sea hablar de afirmación o “consolidación” del Espacio –como hacen la Carta Cultural Iberoamericana y la Declaración de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz- y no de “creación” del Espacio. Crear es generar algo “ex novo”, consolidar es impulsar algo que ya existe. Y, efectivamente, el espacio en parte ya existe.

9.- Avanzar en la construcción del Espacio Cultural Iberoamericano es una tarea compleja precisada de un enfoque integral que ha de atender, desde la afirmación de lo ya existente, el desarrollo de las múltiples dimensiones que impactan en la vida cultural y que pueden hacer posible que el Espacio sea integralmente un ámbito fluido para la circulación de los bienes culturales, las personas y los creadores, el patrimonio cultural y el conocimiento. Esas dimensiones vienen concretadas, tomando como base la propia Declaración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en las siguientes:

-*Económica*, que debe hacer de la región un ámbito libre de circulación, sin trabas ni barreras, de los bienes y servicios culturales

en el conjunto de las fases de creación, producción y distribución de acuerdo con los valores culturales de impulso de la creatividad, el acceso por todos los ciudadanos iberoamericanos a la riqueza cultural de la región y el pluralismo y valorización de la diversidad cultural; y, a tal fin, esta dimensión económica ha de generar las bases para la conjugación de los valores e intereses económicos y culturales en pro de una Economía Iberoamericana de la Cultura altamente competitiva y de un elevado valor añadido.

-*Social*, que deberá tener como fin promover la existencia de unas garantías laborales y de protección social dignas para los trabajadores y profesionales de la cultura en la región iberoamericana

-*Institucional*, cuyo objeto es, hacia el interior de la región, afianzar las instituciones culturales ya existentes en los Estados y en las demás instancias territoriales y promover en su seno la determinación de órganos y cauces específicos con responsabilidades para el impulso del Espacio Cultural Iberoamericano, así de coordinación y cooperación cultural. Y hacia el exterior esta dimensión podría desembocar, en un momento futuro, en la creación de órganos culturales comunes que puedan gestionar y representar el Espacio en el mundo.

-*Jurídica*, que ha de atender a que la región pueda aproximar los enfoques legislativos en las materias culturales desde postulados y visiones compartidas que sean la base de un Derecho Iberoamericano de la Cultura, para el que es de especial importancia la creación de bases y repertorios jurídicos documentales.

-*Histórico-patrimonial*, que ha de hacer posible la puesta en valor, la difusión y el conocimiento del legado de creaciones y de bienes culturales y, en particular, de los conocimientos tradicionales generados por la multiplicidad de grupos y comunidades de la región que significan, de forma más relevante, la diversidad y la identidad cultural iberoamericana.

-*Educativa*, que ha de buscar la sinergia entre cultura y educación sobre la base del impulso del acceso a la historia cultural iberoamericana, a sus aportaciones artísticas y creativas y al conocimiento científico y tecnológico.

-*Comunicacional*, cuyo objeto es favorecer un Espacio que posibilite la circulación e interacción de los contenidos y expresiones culturales de la región a través de redes iberoamericanas de medios de comunicación y de plataformas digitales, que descasen en el castellano, el portugués y las demás lenguas autóctonas, todo ello de conformidad con los principios de pluralismo, acceso universal y neutralidad de la red.

-A las anteriores se debería agregar, por último, una dimensión *ciudadana*, que debería afirmar una conciencia compartida de ciudadanía cultural iberoamericana, sustentada en el reconocimiento recíproco de la multiplicidad de expresiones culturales de la región y de las identidades complejas y plurales de sus gentes y de las comunidades (nacionales, territoriales, indígenas, originarias y afrodescendientes) que las articulan; y sustentada, asimismo, en la participación social (con especial énfasis en los jóvenes y en otros grupos sociales) sobre la base del reconocimiento y la garantía, tal como propone la Carta Cultural Iberoamericana, de los derechos culturales.

PARA UMA CULTURA IBEROAMERICANA

Juca Ferreira⁶⁴

O mundo inteiro, nesta primeira década do século XXI, está marcado pela crise econômica dos países desenvolvidos, com impactos importantes nos EEUU e Europa principalmente nos países do Sul deste continente (Espanha, Portugal, Grécia). E, os dados da economia global vêm sinalizando a possibilidade de que venha a atingir outras regiões do mundo. A economia da América Latina dá sinais de que pode ser atingida e vir a diminuir o ritmo do seu crescimento ou mesmo vir a ter impactos maiores.

Esta crise, que ainda pode se agravar e deve durar um bom tempo, está exigindo dos líderes mundiais medidas conjuntas urgentes. Os que estão sendo duramente penalizados precisam encontrar respostas efetivas para a queda da atividade econômica e para o desemprego e os países que ainda não foram atingidos significativamente precisam enfrentar as debilidades internas de suas economias para, preventivamente, poderem proteger seus cidadãos e cidadãs.

A crise atual inevitavelmente significará reconfigurações geopolíticas e econômicas e, neste contexto, pode vir a ser uma oportunidade para os países e regiões que forem capazes de tomar as medidas acertadas frente á crise e que venham a enfrentar e superar as debilidades estruturais das suas economias. A dificuldade é que se trata de uma crise internacional e os limites de um enfrentamento nacional ou mesmo regional é muito evidente.

Este conjuntura é propícia para o fortalecimento e para o desenvolvimento de uma nova cooperação internacional e regional. É preciso olhar para frente e, além de enfrentar os efeitos da crise econômica internacional, é preciso preparar as condições para uma nova etapa de desenvolvimento.

Para dar continuidade e perenidade ao atual ciclo de desenvolvimento, os países ibero- americanos terão que adotar, no plano interno e conjuntamente, estratégias consistentes que possibilitem o desenvolvimento sustentável, com ênfase especial no desenvolvimento cultural e tecnológico, na inclusão social e na sustentabilidade ambiental.

64 Ex-ministro da Cultura do Brasil – Atual Secretário da Cultura do Município de São Paulo.

A América Latina, nos últimos anos, está vivendo um momento excepcional de progresso material, de afirmação de suas democracias e inclusão social de milhões de cidadãos e cidadãs. São significativos os números da inclusão no mercado consumidor de populações até então marginalizadas em todo o continente.

A crise internacional, porém, se apresenta como um espectro que ronda e ameaça esta conjuntura positiva. As economias da região, em muito baseadas na exportação de comodites agrícolas e minerais, terão um caminho a percorrer até desenvolverem outras economias com alto valor agregado e sem dependerem tanto de exportação.

Este bom momento da América Latina se manifesta também na Cultura. As demandas sociais estão ficando mais complexas e sofisticadas. As pessoas começam a perceber que não se trata apenas de aumentar o poder aquisitivo. É preciso ter acesso a um mundo até então inacessível à boa parte dos latino-americanos, que vivem no estrito reino da necessidade. O acesso pleno à Cultura emerge como demanda social e tem o significado central para essa consolidação do desenvolvimento sustentável.

A Cultura é uma necessidade básica, tão importante quanto as demais necessidades básicas. Uma necessidade básica para a plena realização da condição humana. A Cultura, em seu sentido mais amplo, é um direito de todos os cidadãos e de todas as cidadãs ibero-americanas. A Cultura também possibilita a coesão social, e é ela que constrói a identidade em meio à diversidade, e marca o diferencial de cada povo, de cada região em um mundo globalizado. A qualidade do desenvolvimento que se conquista depende dos valores que lhe dão significado. O desenvolvimento de uma sociedade humana é expressão de sua Cultura.

Chegou a hora, em toda a Ibero-América, de tomarmos uma importante decisão política. É preciso garantir educação de qualidade e acesso pleno à Cultura disponível a todos; só assim teremos condições de enfrentar os grandes desafios do desenvolvimento econômico, social e político do século XXI.

Nos últimos anos avançamos muito, em muitos dos nossos países, dos dois lados do Atlântico, em matéria de políticas públicas de cultura e,

em alguns deles, estamos prestes a incorporar a Cultura como uma responsabilidade de Estado e não apenas de governo. Estamos conquistando este tratamento para a Cultura como consequência natural da compreensão de que se trata de uma dimensão central da condição humana, de uma necessidade básica de todo ser humano, como um direito individual e coletivo e como uma dimensão básica e estratégica do desenvolvimento e de toda a vida social.

Não podemos pensar em desenvolvimento sustentável, em uma economia moderna, em sociedade do conhecimento, incremento tecnológico, no bem estar e na qualidade de vida das nossas populações sem esses dois componentes: educação de qualidade ao acesso de todos e acesso pleno à Cultura.

Por isso, os Estados democráticos em toda a Ibero-América necessitam incorporar o direito e o acesso à Cultura como parte dos projetos de desenvolvimento, e, através de políticas públicas, apoiar a criatividade, universalizar o acesso à Arte e à Cultura e criar instrumentos capazes de desenvolver as cadeias produtivas das artes e da cultura em geral para termos uma economia cultural forte. A atual discussão pública sobre a política cultural e seus mecanismos de financiamento que perpassa os países ibero-americanos dos dois lados do Atlântico, vem dando uma importante contribuição para definir as grandes metas das políticas culturais e uma base consensual necessária para continuarmos avançando na construção dessas políticas públicas de cultura.

O sonho do Espaço Cultural Ibero Americano e do Mercado Comum Ibero Americano está na ordem dia. Temos um caminho a percorrer, e parece que chegou a hora de torná-lo realidade e de criar os mecanismos comuns para implementá-los. O projeto de nação e de desenvolvimento de cada um dos nossos países terá que incorporar os investimentos necessários para garantir o pleno acesso de todos à Cultura em geral e às artes, independente da região e do poder aquisitivo de cada um. Para isso, é preciso que a sociedade dos nossos países garanta liberdade absoluta de expressão para os criadores, livre circulação das ideias e dos bens culturais e respeito às expressões críticas. Também, é preciso investir em uma estrutura regional que garanta a produção, a circulação e o consumo cultural disponível para todos os ibero-americanos.

A economia da Cultura está em franca expansão em todo o planeta e já é uma das economias mais globalizadas neste início do século XXI e responsável por uma parcela considerável do PIB mundial. Uma economia com alta capacidade de agregação de valor, de sustentabilidade ambiental e socialmente mais inclusivo.

Não podemos nos esquecer de que o mundo inteiro vive uma revolução tecnológica, gerando uma economia baseada em conteúdos, com alto grau de desmaterialização, decisiva para a formatação da cartografia econômica e política do futuro. Há uma percepção cada vez mais forte de que, quem não se preparar para esta nova realidade emergente no século XXI, ficará reduzido a mero consumidor de conteúdos culturais produzidos em outros contextos, com várias e graves consequências políticas, sociais, culturais e econômicas.

A informatização vem possibilitando o crescimento vertiginoso das indústrias culturais e interferindo nos diversos contextos de produção da subjetividade em todo o planeta. Modificam nossa visão de tempo e de espaço, a natureza das cidades, e a relação entre culturas. A produção da subjetividade em escala mundial vem se tornando cada dia mais complexa. Em lugar das identidades locais fixas, que vão sendo pulverizadas no contexto da mundialização, temos novas e múltiplas identidades, globalizadas e flexíveis. São signos, informações e formas culturais vindas de todas as partes do planeta ao mesmo tempo. Não se pode pensar no desenvolvimento cultural e na sua economia à margem desse fenômeno.

Desde 1996, os produtos culturais (filmes, música, programas de televisão, livros, revistas e softwares para computadores) tornaram-se na maior pauta de exportações dos Estados Unidos, ultrapassando todas as demais indústrias “tradicionais” (incluindo automóveis, agricultura e a indústria aeroespacial e de defesa).

A Cultura é o segundo setor exportador da Inglaterra; e responde em média por cerca de 5% do PIB dos países desenvolvidos. Suas atividades ocupam aproximadamente 4% da força de trabalho nos EUA, 5% na França, 17% na África do Sul.

Temos no Ibero-América condições e possibilidades de termos nesta economia um dos eixos centrais do nosso desenvolvimento e para a

produção de riqueza e ocupação. Isto demanda visão estratégica e investimentos.

Exportar commodities e recursos naturais não basta. Já sabemos. Precisamos avançar na direção das economias com alto valor agregado. E, uma das mais importantes, sem dúvida, aponta para a economia cultural.

Observe-se, que não estamos falando de uma economia qualquer, reductível aos padrões de análise e comportamento da economia convencional, mas sim de uma economia desenvolvida em interação profunda com todas as dimensões da condição humana e da vida em sociedade, a tal ponto que praticamente nada que seja humano pode ser considerada uma externalidade; Este é um entendimento não economicista de uma economia que se realiza em contextos de sutis interações entre preservação e liberdade de criação, memória e inovação, modos de apropriação e acesso.

Nesta nova fase da economia mundial, da chamada “economia das ideias” ou “economia do conhecimento”, o que está - e estará - cada vez mais no centro das disputas competitivas são conteúdos, ideias, conceitos e valores, e não meramente os produtos tangíveis como tradicionalmente os conhecemos.

No atual momento de nossa história mundial estamos passando por um processo de contra fluxo na dinâmica que vem do pós-guerra e esta crise nos permite sonhar com uma globalização mais descentralizada e policêntrica.

É claro que nós mesmos somos parte do problema e da solução, e a força inercial de nossas mentalidades e de nossos modelos de negócios no campo da cultura e da sua economia, nossos estabelecimentos, instituições e funcionamentos em nossos territórios, ainda mantém as barreiras para essa criação de ambientes culturais diversificados, vitalizados e contemporâneos.

E detectamos isso no como, em muitos de nossos países, ainda não conseguirmos reconhecer o poder de nossas formações cosmológicas e estéticas vinculadas aos habitantes que aqui viviam antes da chegada dos conquistadores europeus.

Como não conseguimos valorizar devidamente a contribuição africana para a nossa Cultura e para a nossa identidade, nem o que emergiu como cultura mestiça, produto dessa diversidade em constante interação. Mas mesmo com essas barreiras, as nossas populações indígenas, negras, de origem europeia e mestiça estão hoje se afirmando no espaço sociocultural e ganhando visibilidade nesse novo ambiente globalizado.

Acontece que o fortalecimento desse universo simbólico comum é algo que não ocorrerá pela ação apenas dos indivíduos, dos artistas e criadores e por sua livre iniciativa. Creio que ela dependa em alguma medida de nosso esforço institucional, empenho de cada um de nossos países e das organizações intergovernamentais, para estruturar as condições que permitam um intercâmbio de altíssimo valor simbólico, de força estética e força econômica para que o espaço cultural ibero americano possa afirmar-se na contemporaneidade internacional.

Acredito que nossos governos devem apostar na democratização daquilo que há de mais sofisticado e ao mesmo tempo, garantir que o valor que se oculta sobre a sofisticação pura e simples ganhe sua dimensão viva como momento de inteligência de toda a região ibero americana. Nada mais forte do que a arte e a Cultura para produzir esses vínculos sociais duráveis entre nossos territórios e populações. E creio que precisamos criar espaços de interação estética e de disseminação de valores cada vez mais consistentes nesse território considerando nossa diversidade e nossa riqueza cultural para que o desejo de convivência e convergência ganhe seus contornos de realidade.

LA CULTURA COMO DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA

Mónica Guariglio⁶⁵

Este es un espacio muy importante desde el punto de vista de la cultura, porque creo que es la primera vez que el sector cultura como tal, está considerado junto con la política, la economía, lo social y se reflexiona sobre estos cuatro conceptos en función de cómo se concibe la Comunidad Iberoamericana hacia el nuevo orden global.

Desde el sector cultural, es muy importante porque generalmente la cultura constituye lo que se llama la “agenda paralela” de cualquier Estado, es decir, somos percibidos permanentemente como ese espacio de la producción cultural, ese espacio de los eventos, ese espacio que “acompaña” a cualquier política de estado.

No es así, debo decir, y hace mucho tiempo que la cultura ha tomado un protagonismo, una centralidad, y se plantea una agenda que tiene que ver con los conceptos centrales de las políticas de estado, por ejemplo las relaciones entre la cultura y el desarrollo, los procesos económicos, el espacio de convergencia entre las manifestaciones culturales y los procesos de transformación y cambio. En ese sentido, pensar la cultura como uno de estos conceptos que puede ayudarnos a fortalecer, a consolidar la Comunidad Iberoamericana, es una sabia decisión y también una oportunidad inmejorable para que nuestros presidentes, en la próxima cumbre de octubre, puedan definir algo más que una línea en su declaración final respecto de cómo este sector aporta a la consolidación del espacio, pero no solamente a la consolidación como espacio político, sino hacia dentro de la Comunidad Iberoamericana, como un factor central de un proceso de crecimiento.

Tras escuchar todos y cada uno de los diagnósticos que a lo largo de la jornada se fueron ofreciendo sobre los otros ejes que acompañan este cuarteto de conceptos, han aparecido ideas que, en el contexto en general, me interesa retomar, pues tienen mucho que ver con los procesos culturales y con cómo la cultura puede aportar a la consolidación de este espacio.

⁶⁵ Directora Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional de la Secretaría de Cultura de Argentina.

Se comentaron diagnósticos respecto de la situación que está viviendo la Comunidad Iberoamericana en el contexto de la crisis global, y cómo es América Latina, y cómo son España y Portugal, qué le está pasando económicamente a España y Portugal y qué le está pasando a América Latina.

A esta altura del análisis creo que a ninguno de los dos “nos está pasando”, sino que todo esto es resultado de procesos políticos y también, digamos, de la aplicación de determinadas recetas. Entonces, volviendo a esa idea de cómo consolidar la Comunidad Iberoamericana hay muchas afirmaciones que nosotros deberíamos repensar.

Hoy se habló en algún momento de refundación, de refundar este espacio a través de la cooperación; se habla también de cómo consolidarlo y ahí entonces tenemos que, en primer lugar, sincerar que estamos frente a dos situaciones que hay que analizarlas con un poco más de detalle. Por un lado, tenemos que preguntarnos si se pueden conjugar, para la consolidación de este espacio, decisiones que pasan básicamente por el ajuste y la reducción de derechos, con estas otras decisiones políticas que pasan precisamente por el cambio de la matriz productiva, por la consolidación y ampliación de nuevos derechos, por la construcción de más ciudadanía, por la defensa también de la soberanía de los estados que conforman el espacio. Entonces hay que hilar fino respecto a estas situaciones que se dan y cómo esto juega en esa necesidad de consolidar, fortalecer o refundar, si se quiere, la Comunidad Iberoamericana.

Se ha hablado mucho de los números de América Latina y me llamó la atención, y esto quiero decirlo expresamente, porque nosotros, desde la cultura, no estamos ajenos al mundo de los números más bien los seguimos en detalle y hace tiempo hacemos análisis estadísticos, estudios de indicadores, evolución de impacto de la producción cultural en las respectivas economías. Llama mucho la atención cuando se habla del proceso de crecimiento de América Latina, y entonces quedó la sensación de que eso obedece principalmente al impacto de China, con el proceso de exportación de *commodities*. Se habló de algo que fue ocurriendo, digamos; me quedó esa sensación y creo que definitivamente lo que señala la situación actual de América Latina, es precisamente un contexto de decisiones políticas muy claras, de los procesos, por ejemplo, de nuevas constituciones.

En el caso de Ecuador, Venezuela, Bolivia son procesos fundantes de etapas de transformación que, además, pequeño detalle, esas constituciones integran como un punto fundamental, porque reconocen estados plurinacionales, estados diversos y precisamente instalan la idea de diversidad cultural, estas constituciones reconocen a la cultura como una herramienta central en las decisiones políticas, en lo que puede ser el proceso de transformación de esos estados, es decir, no son sencillamente reformas constitucionales, son procesos fundacionales de nuevos estados con realidades que, efectivamente, son omnicomprensivas de todos los aspectos de cada una de esas sociedades. Y ahí el elemento cultural aparece como el elemento central. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia ha definido su ministerio de cultura como el Ministerio de las Culturas, y ese no es un dato menor, porque precisamente está señalando el reconocimiento expreso de su diversidad, o como pasa también en el caso de Ecuador y de otros países que también están avanzando en estos procesos.

De modo que los procesos de las nuevas constituciones son un proceso político pero también cultural que va a determinar una dinámica novedosa en el camino de la transformación a partir de un proyecto nacional integrador, transformador, generador de mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

Volviendo al componente de América Latina dentro de la Comunidad Iberoamericana, creo que nada es casual, no es el resultado de un viento de cola ni el rebote del crecimiento de China, tal vez eso será una parte, pero estoy convencida —por lo menos así lo estamos viviendo en nuestras realidades locales—, que también es el resultado de decisiones políticas profundas: es pensar que América Latina ha tomado rumbos completamente nuevos, preocupada no solamente por resolver las cuestiones de desigualdad —se dice que es el espacio más desigual y es una realidad—, pero también es cierto que esos procesos de transformación pasan no solamente por la exportación de *commodities*, si no por la creación de nuevas matrices productivas para generar valor, por ejemplo en el caso de Argentina, producir nuevos procesos de reindustrialización, donde los componentes del conocimiento, de la innovación, del desarrollo cultural, son datos centrales para esa nueva matriz de desarrollo.

En ese sentido –lo reitero porque he escuchado esto a lo largo del día, como que esto pasa porque sí– hay que insistir en que nada de esto pasa “porque sí”, sino que es la primera vez, históricamente, que ocurre en nuestra región que un proceso de crisis internacional como el que estamos viviendo, nos encuentra más que preparados y nos permite atravesarla, no voy a decir cómodamente, pero sí con menos turbulencias que en otros momentos.

En ese sentido, lo que decía antes respecto a cómo consolidar este espacio, tiene que hacerse cargo de esta realidad latinoamericana y de la realidad de España y Portugal respecto a esta situación de las antiguas recetas, esas que sabemos ya, sobre todo nosotros los latinoamericanos, que no llevan a ninguna parte o, en todo caso, llevan al fondo de la bolsa como nos ocurrió a los argentinos allá por el 2001. Entonces, en ese sentido, creo que el componente cultural de este espacio es un componente que construye ciudadanía, es capaz de generar autonomía, digamos que ayuda a ello, pues en todo caso los ciudadanos ponemos las condiciones. No es que desde los estados producimos la cultura, sino que al menos creamos las condiciones para que esos procesos de mayor dignidad, de incorporación de mayor autonomía, de mejores decisiones, sean una realidad.

Y, por supuesto, está presente todo el componente de la inclusión social, es decir, generar políticas orientadas hacia una mayor inclusión. En ese punto me gustaría retomar –sé que me queda poco tiempo pero quiero aclarar esto– un dúo de conceptos que nosotros venimos utilizando mucho, que se plantea mucho en los documentos, que es el tema de la cohesión social. Nosotros preferimos hablar de la inclusión social, preferimos orientar las decisiones de las políticas hacia la idea de inclusión social, porque el concepto de cohesión social remite a ciertos esquemas que parecen disciplinarios. Si nosotros estamos asociando la cultura al desarrollo, pensando en políticas de desarrollo sostenible, en el medio ambiente, tenemos que pensar en los procesos de inclusión: ampliar derechos es ampliar posibilidades, dar espacio precisamente para que los ciudadanos desarrollen todo su potencial y se sientan con mayores capacidades como para ser parte de ese proceso social en un espacio que los incluya, con toda su complejidad, desde su capacidad creativa, desde la esfera del conocimiento y también desde el punto de vista de la autonomía, para tomar las mejores decisiones.

En ese sentido, pensaba que lo de inclusión social es un dato central.

Por otro lado está el tema de la cooperación. Aquí destaco la cooperación sur-sur como un modelo de cooperación horizontal donde compartimos, intercambiamos experiencias, buenas prácticas en pie de igualdad, y eso es un dato central en la consolidación de esta Comunidad Iberoamericana.

¿De qué manera esta Comunidad Iberoamericana, a través de uno de sus componentes que en este caso es la cultura, se plantea frente al escenario global?

Nosotros hicimos un estudio en el SICSUR, que es el Sistema Cultural del Sur, sobre el patrimonio cultural y la incidencia de las declaratorias de patrimonio cultural en el contexto de los organismos internacionales referidas a la región sudamericana. Lo que queríamos ver es de qué manera el patrimonio cultural suramericano estaba reflejado en estas, léase el caso concreto de UNESCO y las declaratorias de Patrimonio de la Humanidad. Y resulta que el 49% de los sitios declarados Patrimonio Cultural en UNESCO están referenciados en Europa y Norte América, el 22% están referenciados en Asia y Pacífico, el 13% en América Latina y dentro de América Latina, solo el 8% está referenciado con Suramérica y el 5% sería referenciado con el resto de la región. El 9% restante está referido a África y el 7% a los estados árabes.

El patrimonio cultural no es espacio de reconocimiento de un valor arquitectónico o de una expresión cultural, es un espacio de desarrollo, de incidencia de las políticas de estado en las políticas de turismo, en la economía y el desarrollo local, por lo tanto, pararse como comunidad frente a UNESCO en este caso, reforzar la presencia del patrimonio cultural de la región frente a UNESCO, es una manera también de reforzar la potencialidad cultural en términos de desarrollo de la Comunidad Iberoamericana.

Hay otro dato no menor respecto al tema del español. Efectivamente hay 500 millones de hispanoparlantes (y eso tomando el Español solamente). Hace tiempo venimos reclamando ante la UNESCO que el Español sea idioma de trabajo; estamos reconocidos dentro de los seis idiomas, pero solo el Inglés y el Francés, que si vamos a los nú-

meros, proporcionalmente daría ya la cuenta como para que seamos idioma oficial de trabajo. Ese no es un dato menor: cómo nos pararnos frente al contexto mundial, cómo incidimos como región en los organismos internacionales. En nuestro país estamos planteando, lo ha hecho nuestra Presidenta en muchas oportunidades, esta necesidad de reforma de cómo se participa en los organismos internacionales, y el caso de la cultura no es ajeno. Es un dato también que abona a esa necesidad de un nuevo posicionamiento y participación: de qué manera somos actores centrales.

Por último, se habló esta mañana del tema de las patentes y de todo lo que tiene que ver con la producción cultural, con esos números de la economía cultural, de los derechos de propiedad intelectual que tanto señalamos, derechos de la producción audiovisual. Nuestro país, los países en general, estamos en un rango de un 2% a un 6% de incidencia en el Producto Interno Bruto de la economía creativa. En el caso de Argentina, estábamos en 2009 en los números un 3.8% del PIB. Hay una potencialidad, qué pasa con los saberes ancestrales, el registro de patentes, de esos saberes; qué pasa con los derechos autorales, qué pasa, en fin, con todo eso. Los ministerios de cultura históricamente no han sido parte de las negociaciones de los temas económicos donde se incluyen los temas de la propiedad intelectual, entonces ahí es forzoso que redimensionemos —y redimensionemos económicamente— el papel de la cultura en el contexto de la Comunidad Iberoamericana. Nos preocupa la economía creativa y nos preocupan los números en relación, por ejemplo, al caso concreto de los derechos intelectuales, y tenemos que encontrar el espacio de decisión política en que los ministerios de cultura, la institucionalidad cultural si se quiere, formen parte de las discusiones de esos espacios multilaterales internacionales donde se discute y se toman decisiones respecto al comercio internacional. En todo caso, el flujo o la movilidad que están reclamando acá los colegas, la incidencia en la economía mundial del conocimiento simbólico, de este intangible que produce la cultura, nos tiene que devenir en una realidad económica que sea beneficiosa para el espacio iberoamericano, pero hay que pensar en que esas negociaciones tienen que tomarnos a nosotros, el sector cultural, como parte.

Estamos en un momento en el que, si efectivamente pensamos que queremos refundar o consolidar este espacio, muchas de estas cosas

van a tener que ser tomadas en consideración en profundidad. Es nuestra oportunidad, están dadas las condiciones y creo que desde la cultura, modestamente, podemos acercar un poco más de luz.

Hay luz al final del túnel, a diferencia de lo se dijo hoy, estoy convencida que la hay en la medida en que tomemos juntos la decisión de ir a buscarla.

CONCLUSIONES

Enrique V. Iglesias ¹²⁸

Desde la primera Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, México, 1991), el mundo ha cambiado de manera dramática. Hemos hablado de los aspectos más relevantes. No es fácil resumir la magnitud y el alcance de estos cambios pero debemos mencionar, “grosso modo”, algunos que son ineludibles.

Los últimos cinco años han estado lastrados por una aguda crisis económica y financiera que tiene alcance mundial pero que se ha cebado en las economías más avanzadas del planeta (Estados Unidos, Europa, Japón); una crisis cuyo impacto ha sido especialmente doloroso en los países ibéricos de nuestra Comunidad.

No es posible anticipar ni cuándo ni de qué forma terminará esta crisis, pero sí parece predecible que, a su término, el sistema internacional no será el mismo que era antes de su inicio. No cabe esperar un simple retorno al “statu quo”. Diversos indicadores (económicos, sociales, demográficos) sugieren de manera clara un desplazamiento del eje o centro de gravedad de la actividad económica, financiera y comercial del planeta (también de la política) hacia los países emergentes y, de manera particular, hacia la región Asia-Pacífico.

Parece, pues, predecible que este desplazamiento --llamémoslo transferencia de poder-- no se producirá sin resistencias o conflictos. Porque estos cambios suelen ser traumáticos y porque, en la escala de valores, existen obvias diferencias entre las culturas asiáticas y las occidentales. Por eso debemos ponernos la tarea de preparar y abonar un territorio de encuentro y diálogo que busque superar estas diferencias.

También ha cambiado la propia Comunidad Iberoamericana. Asistimos estos años recientes a una clara emergencia de América Latina, sustentada por un largo periodo de bonanza y crecimiento económico, en gran parte debido a los buenos precios internacionales de los productos primarios. Varios millones de latinoamericanos han salido de la pobreza para incorporarse a una nueva clase media que, si bien frágil todavía, ha transformado el panorama social de la región y, previsiblemente, pretenderá demandas sociales que, creo, los sistemas

¹²⁸ Secretario General Iberoamericano.

políticos latinoamericanos parecen aún poco preparados para interpretar y procesar.

Por otro lado, en su enorme extensión, América Latina es diversa, múltiple, compleja y plural; ofrece distintas respuestas a los problemas y, en consecuencia, ni sus pueblos son homologables ni su voz es siempre la misma. Ello a pesar de que existen perspectivas y valores compartidos de larga data y hondo arraigo. Uno de ellos es la democracia: *la* democracia, sí, pero también, y con la misma fuerza, la necesidad de una *mejor* democracia.

Esta mejoría en la calidad de la democracia implica más participación ciudadana, menos exclusión de minorías y poblaciones históricamente relegadas, menos desigualdad económica y mayor vigencia de los derechos humanos, entendidos estos de manera integral, más allá de cualquier dicotomía entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales.

Porque la desigualdad, que sigue siendo un lastre histórico y, sin duda alguna, uno de los mayores retos de América Latina, debe entenderse verticalmente (referida a los estratos socioeconómicos), y horizontalmente, debido a su relación con los diversos grupos sociales. La parte americana de la Comunidad arrastra el rezago multiseccular de las poblaciones afrodescendientes y de los pueblos indígenas, así como los retos de ofrecer más y mejores alternativas a la juventud y de avanzar hacia la equidad entre mujeres y hombres, aspectos estos últimos a los que no son ajenas las naciones ibéricas de la Comunidad.

En el ámbito de la política, la Comunidad Iberoamericana apuesta con firmeza por el multilateralismo para la gobernanza del orden internacional, lo cual tiene sus implicaciones tanto en la reforma del sistema como en la arquitectura financiera internacional, ambas en proceso de cambio.

La emergencia de América Latina también se observa en su aspiración a dotarse de mayor autonomía; a decidir, en definitiva, su propio destino. Esto se aprecia, sobre todo, en su relación con Estados Unidos, históricamente la potencia hegemónica en la región. Y esta urgencia de mayor autonomía implica el fortalecimiento de la integración, aunque ello se manifieste en iniciativas a veces superpuestas e incluso contradictorias. Deberíamos coordinarnos más para hacer

coincidir nuestros objetivos y no duplicar esfuerzos. Esto es particularmente relevante en lo que se refiere a la CELAC y a las Cumbres CELAC–UE.

Por otra parte, la Comunidad Iberoamericana ha acumulado durante su trayectoria una rica experiencia en materia de Cooperación Sur–Sur. Aquí se encuentra uno de sus mayores haberes y potenciales. Esta cooperación, hasta ahora enfocada prioritariamente a nuestro espacio interno, bien podría proyectarse a otras regiones del orbe. Iberoamérica se ha definido y proyectado como tal sobre todo ante sí misma y de cara a Europa, pero puede y debe hacerlo de igual forma ante el mundo entero, mirando, especialmente, a África y Asia.

El fortalecimiento y, quizá, la continuidad de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial dependerán de una redefinición realista, sincera y profunda de los términos de la cooperación entre las naciones ibéricas y americanas de la Comunidad. Ello supone identificar tanto necesidades como áreas de cooperación comunes para hacer los ajustes que creamos convenientes.

Aún con todas las diferencias que pueda haber entre ellas, tanto las naciones ibéricas como las latinoamericanas acusan un retraso alarmante en materia de desarrollo tecnológico y científico. En la época de la llamada “economía del conocimiento” –cuando el componente tecnológico y el conocimiento científico que lo sustenta constituyen el principal valor agregado a las cadenas globales de producción–, esto se traduce en vulnerabilidad y en dependencia económica.

Por ello, el campo de la cooperación científico-tecnológica y, junto a él, el de la educación –particularmente la *calidad educativa*–, no son sólo prometedores, sino también prioritarios. Indicadores como el número de patentes registradas anualmente o el índice de la calidad de la educación (informe PISA) nos obligan a intervenir con urgencia. Para mejorar la calidad educativa parece propicio fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las naciones de la Comunidad Iberoamericana.

Y si queremos avanzar en materia científico-tecnológica, hay que adoptar iniciativas para liberalizar la circulación de personas, en general, y de talentos en particular. Ello supone tomar medidas tanto de

orden migratorio como académico pensando, por ejemplo, en agilizar la homologación de títulos y facilitar la incorporación a colegios profesionales. También tenemos que fomentar redes multinacionales de ciencia y tecnología en el ámbito iberoamericano.

Por otra parte, si la cultura es la amalgama de la Comunidad –metafóricamente podemos decir que es *su infraestructura*–, también es una de sus mayores riquezas y potencialidades, aunque la riqueza de expresiones culturales y artísticas, lenguas, tradiciones, patrimonio y demás no siempre se traduce en términos económicos y políticos.

Iberoamérica debe valorar la función cohesionadora de la cultura tanto en cada uno de sus países como en el conjunto de la Comunidad. Y, por supuesto, considerar la proyección global de sus culturas, no sólo en lo referido a las lenguas –particularmente el español, con quinientos millones de hablantes–, sino también a iniciativas de reflexión y síntesis, como por ejemplo las que han surgido en Ecuador y Bolivia alrededor del concepto del Buen Vivir, donde convergen la dimensión cultural, la económica y la sostenibilidad ambiental.

En cuanto a la expresión económica de la cultura, esta se refiere a los derechos de autor y de reproducción, patentes, etc., así como a la proyección y penetración de las industrias culturales, que son apenas los aspectos más visibles de este potencial. Tomando en cuenta la comunidad cultural y lingüística que constituye Iberoamérica, resulta difícil aceptar los motivos por los cuales las producciones de algunas de estas industrias culturales terminan siendo marginales dentro de nuestro propio ámbito, como ocurre, por ejemplo, con la industria audiovisual.

Un aspecto adicional --por cierto, poco explorado-- de cooperación cultural en el ámbito Iberoamericano puede muy bien ser el de los valores y los comportamientos ciudadanos, cívicos, etc. Y junto a estos campos no olvidemos un elemento connatural a nuestra Comunidad: el diálogo político, que debe entenderse no sólo en su expresión más reconocible, como es la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, sino también en las consultas que la Secretaría General Iberoamericana hace a la sociedad civil sobre diversas materias. Son consultas que, además, contribuyen a visibilizar lo mucho que ha avanzado la presencia de “lo iberoamericano” en el mundo de hoy.

PARTE II
LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE
LA I CUMBRE UE-CELAC

Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe en el marco de la reciente I Cumbre UE-CELAC

Isabel Alvarez Echandi⁶⁶

Los desafíos que trae el nuevo contexto internacional hacen necesaria la creación de alianzas y acuerdos entre bloques para lograr mayor peso en las decisiones y acciones. Pero al mismo tiempo, las transformaciones que implica la coyuntura actual obligan a renovar la relación que hasta ahora tenía la región latinoamericana con la Unión Europea.

En la VI Cumbre Unión Europea- América Latina y el Caribe (UE-ALC),⁶⁷ realizada en Madrid el 18 de mayo de 2010, los Jefes de Estado y representantes de los gobiernos de ambos bloques reafirmaron su compromiso de continuar promoviendo y reforzando la asociación estratégica birregional, dando un reimpulso a las relaciones estratégicas entre ambas regiones.

Tanto los gobiernos como numerosos académicos coincidieron en la necesidad de que la relación birregional se replantee de cara al nuevo contexto mundial, birregional y regional que ha sufrido importantes cambios desde 1999 cuando se plantean los principios que regirían en esta relación en la I Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro. Producto de estas transformaciones evidentemente los intereses y circunstancias de ambas regiones distan de ser las mismas que las plasmadas en la Declaración de Río.

El Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, en la presentación de la Cumbre de Cádiz en febrero de 2012, ésta Cumbre “(...) debe ser un lugar ideal para la reflexión sobre las relaciones entre las dos márgenes del Atlántico en este mundo cambiante. Cuando está naciendo una nueva sociedad, parece adecuado que reflexionemos sobre cómo proyectar nuestros vínculos y nuestros valores para las próximas décadas, sobre qué podemos ofrecernos mutuamente desde una relación de igualdad”.

⁶⁶ Investigadora FLACSO Secretaría General.

⁶⁷ VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010 Declaración de Madrid “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social. En línea: http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/lac/declaration_es.pdf

Como parte de los esfuerzos que la Secretaría General de FLACSO está realizando con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para aportar a la Comunidad Iberoamericana, la FLACSO realizó un Seminario Internacional llevado a cabo en el marco de la I Cumbre CELAC-UE en enero de 2013 en Santiago de Chile.

Este Seminario se planteó con la intención de analizar los principales resultados de la Cumbre Unión Europea- CELAC de cara a tres temáticas centrales para la relación birregional:

- Relaciones América Latina y Unión Europea en tiempos de crisis económica
- Relaciones CELAC-UE y los nuevos regionalismos latinoamericanos
- Las migraciones entre América Latina y la Unión Europea

Los trabajos que aquí se presentan son el resultado del intercambio de ideas y planteamientos llevados a cabo en este encuentro internacional sobre la relación birregional ALC y UE. En este sentido, el trabajo de Ricardo Herrera, politólogo y consultor de la CEPAL, plantea interrogantes en relación al camino recorrido y el que queda por recorrer en esta relación birregional que ya casi supera los 15 años. De forma particular, Herrera analiza el rol de uno de los pilares de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que es la cooperación. De esta manera, el autor expone lo que ha sido la ejecución de la cooperación bilateral a nivel regional y subregional de la Comisión Europea para el periodo 2007-2013 y en particular en los sectores en que ésta se ha ejecutado hasta la fecha.

Por su parte, José Durán y Roberto Urmeneta, ambos oficiales de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional de la CEPAL, se plantean analizar las modificaciones de la relación comercial entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en el periodo actual marcado por una profunda crisis económica y por, lo que los autores llaman, un cambio significativo en los impulsos del crecimiento mundial desde el Atlántico al Pacífico y en alguna medida desde el “norte” hacia el “sur”. De esta manera, por una parte, los autores precisan hacia donde evolucionaría la situación económica mundial y

cómo se vería afectada la interrelación económica entre ALC y la UE, y por otra, presentan algunas reflexiones y propuestas para orientar las políticas de los países de la región para apalancar su inserción internacional y desarrollar una interrelación más beneficiosa con la Unión Europea.

Los autores concluyen que los caminos para una mayor inclusión en el comercio internacional se generan con la creación de empleo directo e indirecto y la inclusión de pequeñas y medianas empresas en la generación de encadenamientos productivos, en una mayor diversificación exportadora y una mejor dotación logística y de infraestructura. Al respecto consideran que la experiencia de Europa es muy variada y la región latinoamericana presenta déficit. Por ejemplo, mientras en países como España, Bélgica, Italia y Francia, la participación de las pymes exportadoras en el total exportado ronda el 40%, en los países de la región latinoamericana es inferior al 7% y mientras en los países europeos el apoyo a las pymes exportadoras es cercano al 0,4% en América Latina es de apenas el 0,02% del PIB.

Por su parte, Sandra Gil, Investigadora del CONICET/IIGG-UBA, analiza el fenómeno de las migraciones entre América Latina y la Unión Europea. La autora propone que las migraciones entre la región latinoamericana y Europa sean interpretadas a la luz de dos procesos que han marcado la historia entre estos dos territorios: la colonización de América Latina por parte de España y Portugal y las corrientes migratorias desde Europa hacia los países latinoamericanos. A partir de esto, la autora analiza el gobierno de la migración en los países europeos, la contratación de trabajadores extranjeros y el cierre de fronteras; la constitución de la migración como amenaza y la construcción de la política migratoria de la UE. Finalmente, analiza el nexo entre migraciones y desarrollo en las políticas migratorias de la UE y el papel que ha tenido la integración de la migración en la cooperación de la UE con Terceros Países.

La Secretaría General de FLACSO, congratula y agradece la labor realizada por estos autores y autora que sin duda constituyen un importante insumo para comprender las actuales relaciones birregionales entre América Latina y la Unión Europea en un contexto internacional complejo.

La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020

Ricardo Herrera Saldías

Introducción

Hoy la realidad y aspiraciones de los países que conforman las Asociación Estratégica entre la Unión Europea y la actual Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), son bastante diferentes a las de la década de 1990 y principios de éste siglo. Por lo que la discusión sobre la vigencia y proyección de la Asociación Estratégica entre ambas regiones está más presente que nunca.

Frente a esta realidad tan incontestable que es la transformación de las propias realidades y contextos, es necesario plantearse las interrogantes en relación al camino recorrido y el que queda por recorrer en esta relación birregional que ya va por los casi 15 años. Y de forma particular, sobre el rol de uno de los pilares de ésta Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que es la cooperación. La que en el caso de la Unión Europea tiene dos mecanismos para su ejecución. La que proporciona la Comisión Europea a nombre de la Unión y la que dispensan directamente los Estados miembros de la UE. Las que sumadas la convierten en el primer donante mundial y regional de Ayuda Oficial al Desarrollo.

La cooperación que existe entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es de larga data y su importancia ha crecido considerablemente en los últimos años, jugando un rol importante en la Asociación Estratégica birregional.

En el presente trabajo se expone lo que ha sido la ejecución de la cooperación bilateral a nivel regional y subregional de la Comisión Europea, a nombre de la Unión, en la actual programación 2007-2013. En particular en los sectores en que ésta se ha ejecutado hasta la fecha. Esta información ha sido posible gracias a un trabajo que ha sido realizado en la División de Comercio e Integración de CEPAL, aun por publicar, que nos permite contar con la información sobre los sectores en los cuales se ha ejecutado dichos fondos de ayuda al desarrollo de la Unión Europea en la región.

En la parte final se describe la nueva política de cooperación de la Unión Europea a nivel mundial, que incluye los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta propuesta, que será la base de la programación 2014-2020, contempla importantes cambios en los próximos años, los que afectaran directamente a los países de la región. En particular a los llamados países de renta media. Será a partir de esta propuesta de la Unión Europea en materia de cooperación para el desarrollo sobre la que se deberá construir la Asociación Estratégica del siglo XXI entre ambas regiones.

La Asociación Estratégica Unión Europea-América Latina y Caribe

La Asociación Estratégica birregional entre la Unión Europea – América Latina y el Caribe (UE-ALC) fue concebida por los principales responsables de la política exterior europea a mediados de los noventa en Bruselas. Una estrategia interregional, enmarcada en una mayor, en este caso de alcance global, que reflejaba las aspiraciones de Europa post caída del muro de Berlín y el término de la Guerra Fría.

Por cierto, esta Asociación Estratégica coincidía también con una mayoría de gobiernos en América Latina y el Caribe que estaban interesados en consolidar sus mercados y en mantener un diálogo político y de cooperación institucionalizado con Europa. Buscando para la región una inserción en el nuevo orden internacional que se abrió antes de que comenzara el nuevo siglo. Y quizás también, como una manera de alcanzar un pretendido equilibrio en las relaciones con Estados Unidos.

Esta Asociación Estratégica fue proyectada -y así ha sido construida- básicamente a través de la suscripción de Acuerdos de Asociación entre la UE y los países y subregiones de América Latina y el Caribe⁶⁸. A la fecha, México, Chile, Centroamérica y el Caribe, cuentan con Acuerdos de Asociación, y Perú y Colombia, con un Acuerdo multipartes, el que en algún minuto puede ser extensivo a Bolivia y Ecuador. Las expectativas que siempre existen en relación a avanzar en la negociación UE-Mercosur permanecen abiertas, por lo que sería posible pensar que la estrategia de suscripción de acuerdos para dar

68 Acuerdos de asociación que abarcan los siguientes tópicos: Diálogo político, cooperación al desarrollo y relaciones económicas –comercio e inversiones.

vida a la Asociación Estratégica UE-ALC está casi culminando, por lo que se requeriría de una nueva mirada estratégica para dar vida a esta Asociación birregional en los próximos años.

¿Una nueva Asociación Estratégica o basta con relanzar la que ya existe con un plan de trabajo más amplio?

Frente a esta pregunta, existe un consenso entre dos de los principales académicos expertos en las relaciones birregionales UE-AL de que este ciclo de interregionalismo concebido en los 90's, como estrategia, está ya agotado – pero no terminado-, ya sea porque sus principales objetivos se han alcanzado (Sanahuja 2012), o bien, porque el contexto de las relaciones se han modificado significativamente en ambas regiones, por tanto, el marco general de las relaciones se debe renovar (Van Klaveren 2012). Para ambos, la estrategia actual debería ser redefinida.

En efecto, si la estrategia está agotada, ya sea por el importante avance en el cumplimiento de los objetivos, o porque el contexto y los intereses se han modificado de manera importante después de más de una década del inicio de la Asociación Estratégica entre ambas regiones iniciada en 1999, surge la pregunta sobre cuál debería ser entonces la relación birregional, la Asociación Estratégica que hay que construir.

Hasta ahora, post I Cumbre UE-CELAC, podemos decir que más bien se ha optado por relanzar la vieja Asociación Estratégica, adicionándole dos prioridades más a su plan de trabajo, como una forma de dotar a la asociación birregional de un nuevo impulso. Pero dicho “plan remozado” no parece constituir una respuesta suficiente para construir un interregionalismo del siglo XXI, que dé cuenta de los cambios y desafíos que tiene cada región.

¿Una nueva Asociación Estratégica?

Por cierto, más que renovar, es necesario hoy replantear la Asociación Estratégica birregional (ayer UE-ALC hoy UE-CELAC) con “una mirada más simétrica, diferenciadas y específicas, que apunten a áreas concretas de cooperación y de acción conjunta..., “Buscar asociaciones estratégicas en torno a temas...”(Van Klaveren 2012). Y por cierto, “es necesario encontrar un nuevo relato, una nueva narrativa y un nuevo horizonte estratégico para la relación” (Sanahuja 2012).

En todas estas nuevas miradas, y quizás también en la de aquellos que piensan que a la Asociación Estratégica le basta con un simple relanzamiento, valoran la cooperación que existe entre la UE y la región como uno de los elementos distintivos de la Asociación Estratégica.

La cooperación junto al dialogo político y los acuerdos comerciales, son los tres pilares que permite construir una relación más completa, y hacer la diferencia con los tradicionales acuerdos de libre comercio. De esta forma, conocer la cooperación que la UE está ejecutando, y la que proyecta ejecutar en la región en los próximos años, cobra importancia, no solo en el contexto de la Asociación Estratégica que se ha construido, sino que también en la que se puede construir. Pero, ¿Cuáles son las prioridades, los sectores en la que se ha ejecutado la cooperación en estos años, los montos involucrados? Y quizás más importante aún, ¿Conocemos cuál es la cooperación que la UE está proponiendo para América Latina y el Caribe para los próximos años?

La Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Unión Europea 2000-2010

Los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial 2000-2010⁶⁹. En términos de montos, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) total entregada por los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a los países en desarrollo en este período alcanzó alrededor de 1,03 billones de dólares, de los cuales cerca de 450.000 millones fueron aportados por la Unión Europea (98.000 millones por la Comisión Europea y algo menos de 350.000 millones por los Estados miembros). Con lo que la contribución de la UE en el período 2000-2010 representó el 43,6% del total de la Ayuda. Un 9,5% la Comisión Europea y un 34,1% los Estados miembros (véase gráfico 1).

A nivel de países, Estados Unidos fue el principal donante en este período, con el 19,3% de la AOD total (equivalente a algo menos de 200.000 millones de dólares) seguido por la Unión Europea, España, Alemania, Francia y Reino Unido

La distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea 2000-2010 a nivel mundial. Las principales regiones receptoras de los fondos de AOD otorgados por la Unión Euro-

⁶⁹ Las cifras, gráficos y cuadros utilizados en este artículo corresponden a un trabajo aun sin publicar realizado en 2012 en la División de Comercio e Integración de CEPAL.

pea en el período 2000-2010 fueron África y Asia, que recibieron en conjunto el 65% del total de la Ayuda. La participación de América Latina y el Caribe como receptora de estos fondos fue de alrededor de 7% (véase gráfico 2).

La distribución de la AOD otorgada por la Unión Europea sigue un comportamiento similar a la de la AOD global, donde África y Asia concentran cerca del 70% de los fondos

Los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina y el Caribe 2000-2010. La contribución de la UE a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por ALC en el período 2000-2010 representó más del 45 % del total de la Ayuda. El aporte de las Instituciones de la UE alcanzó el 10,8%, mientras que el de los Estados miembros presentes en la región fue de 34,7% del total (véase gráfico 3).

Por tanto, si consideramos las cifras globales y en particular las de nuestra región, es necesario concluir que la Ayuda Oficial al Desarrollo que la Unión Europea -Comisión Europea y Estados miembros- es de la mayor relevancia no solo a nivel global, sino que en particular para América Latina. Y también para el Caribe.

La proyección de la AOD post 2015. La crisis financiera internacional que comenzó en 2008 -que ha afectado a varios países de la Unión Europea en los últimos años- ha comenzado a mostrar las primeras señales de que podríamos estar al inicio de un ciclo a la baja de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de los donantes tradicionales.

Según el último informe de la OCDE "*Coopération pour le développement 2012 – Comment intégrer durabilité et développement*", los aportes netos notificados por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) indican que en 2011 la Ayuda Oficial al Desarrollo alcanzó los 133,5 mil millones de dólares⁷⁰. Esta cifra representa una baja de 2,7% en términos reales en relación a 2010 (año record). Si consideramos el conjunto de la AOD neta total, la ayuda bilateral destinada a proyectos y programas de desarrollo propiamente tal⁷¹ ha disminuido un 4,5% en términos reales⁷².

70 CAD 2012: pág. 203.

71 Es decir sin considerar aligeramiento de deuda y de la ayuda humanitaria.

72 CAD 2012: pág. 203.

Si hacemos abstracción de los años excepcionales marcados por operaciones especiales de aligeramiento de deuda, esta es la primera vez que la AOD neta disminuye desde 1997, lo que se explicaría por el efecto de los presupuestos restringidos que afectan a muchos de los miembros del CAD los que han repercutido a su vez en los presupuestos para la AOD. Se trata de la primera baja de la AOD neta registrada desde 1997, la que marca un retroceso significativo de la tendencia observada en el período 2000-2010⁷³. Si bien esta baja no alcanza un 3% con relación al año anterior, lo preocupante es la advertencia que el CAD hace en relación a que esta sería la primera señal del inicio de un estancamiento en los fondos de la Ayuda Programable País (APP), el que debiera reflejarse a partir de 2013.

Según el Informe del CAD la Ayuda Programable País (APP) concedida a escala mundial a los países en desarrollo podría aumentar en un 6% en términos reales en 2012, pero a partir del 2013 la APP mundial debería estancarse, como fue el caso de la recesión de principio de los años 90, donde se pudo observar que en un plazo comprendido entre tres y cuatro años, el impacto de la recesión se siente plenamente sobre los aportes de la Ayuda Oficial al Desarrollo⁷⁴.

De concretarse esta situación (entre 2013 y 2014) la discusión sobre los post ODM 2015, se podría dar en pleno inicio de un ciclo a la baja de la AOD, lo que podría afectar seriamente los compromisos que se puedan tomar en relación a los fondos necesarios y la distribución de la Ayuda, así como las prioridades post 2015 del Desarrollo.

La Cooperación de la Unión Europea en América Latina 2002-2013⁷⁵

La UE se ha convertido en el segundo donante en la región si consideramos exclusivamente los fondos aportados por la Comisión Europea, y en el primero si sumamos a dichos aportes el que hacen los Estados miembros de la Unión presentes en la región.

73 CAD 2012: pág. 204.

74 CAD 2012: pág. 205.

75 Las cifras, gráficos y cuadros corresponden a un trabajo aun sin publicar de CEPAL realizado en 2012 en la División de Comercio e Integración, CEPAL y solo incorpora los fondos correspondientes al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).

La Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea (Comisión Europea) en América Latina 2002-2013⁷⁶. Los fondos dispuestos por la UE para América Latina, considerando las programaciones 2002-2006 y la programación 2007-2013, actualmente en ejecución, alcanzarían los 4.292 millones de euros. Fondos que aumentaron en 922 millones en relación a la programación 2002-2006. Los aumentos más importantes fueron en los “programas regionales” (336 millones de euros) y en la “programación bilateral” (584 millones de euros). Los fondos para programas en subregiones casi no tuvieron variaciones entre una programación y otra (véase cuadro 1).

Los fondos bilaterales de la Unión Europea para las programaciones 2002-2006 y 2007-2013. Los fondos comprometidos por la UE para los programas bilaterales en la programación 2007-2013 muestran un aumento del 46,1% en relación a la programación 2002-2006.

El principal aumento, a nivel subregional, fue el de la Comunidad Andina (77,3%), donde destaca el aumento de fondos en el Estado Plurinacional de Bolivia (108 millones de euros) y Colombia (90 millones de euros). En el caso de Mercosur, que también presenta un aumento (42,8%) donde destacan los aumentos de fondos de Paraguay (78 millones) y Uruguay (12 millones). En Centroamérica, que también presenta un aumento de fondos importantes (35,9%), destacan los aumentos de fondos de Honduras (76 millones de euros), El Salvador (61 millones) y Panamá (14 millones de euros). Los únicos casos en los cuales se produjo un descenso del aporte de la UE en relación a la programación anterior fueron Brasil (-4,7%), México (-1,8%) y Argentina (-1,7%). Los dos primeros considerados por la UE como “socios estratégicos” en la región⁷⁷ (véase cuadro 2).

La distribución de los fondos bilaterales comprometidos por la Unión Europea en la programación 2007-2013 a nivel subregional. En relación a los fondos comprometidos por la Unión Europea

76 La CE programa su ayuda a través de ciclos presupuestarios que dan forma a una programación plurianual, en este caso 2002-2006 y 2007-2013, esta última programación aún está en ejecución.

77 La UE ha designado como Socios Estratégicos a algunos países emergentes en el mundo, en el caso de América Latina y el Caribe esa distinción la tienen Brasil y México. Esta designación implica por parte de la UE una atención preferente a las relaciones bilaterales con dichos socios.

en la programación 2007-2013 a nivel subregional, Centroamérica (32%) y el Caribe (26%) concentra más del 50% de la Ayuda. La Comunidad Andina (18%), Mercosur el (11%) y los países no Agrupados (13%) representan el otro casi 50% (véase gráfico 4).

La distribución sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral ejecutada a la fecha de la Unión Europea en América Latina correspondiente a la programación 2007-2013⁷⁸

Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE son establecidos según las áreas y prioridades del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) para la región: 1) Democracia y Derechos Humanos, 2) Cohesión Social e 3) Integración.

La Formación de recursos humanos, que en algunos países como México, Brasil, Argentina y Chile, son parte de las prioridades de su programación 2007-2013, es ejecutada a través del Programa Erasmus Mundus, por lo que no están contabilizados en el este trabajo, ya que estos fondos son ejecutados directamente por los organismos de la Comisión Europea encargados de este programa. Igual situación ocurre con los fondos del Programa LAIF así como los fondos de los otros programas regionales, los que no han sido considerados en este balance. La clasificación de los sectores utilizados son los que la Comisión Europea ocupa para la ejecución de sus fondos en la región (véase cuadro 3).

Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE a nivel regional correspondientes a la programación 2007-2013. La Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral de la Unión Europea en América Latina y el Caribe ejecutada a la fecha alcanza los 1.955,3 millones de euros, de un total comprometido para este periodo de 1.851 millones de euros. Estos fondos ejecutados a la fecha se ha concentrado principalmente en la prioridad de **Desarrollo social y cohesión social** alcanzando los 655,3 millones euros, en segundo lugar se ubica **Medio ambiente** con 188,7 millones euros, seguido por la prioridad de **Democracia y Derechos Humanos** con 168,7 millones de euros y en cuarto lugar **Desarrollo económico y comercio** con 145,4 millones de euros.

78 Las cifras utilizadas corresponden al período 2007-marzo 2012 de la actual programación pluri-anual 2007-2013. Por lo tanto estas cifras no son definitivas ya que queda aún fondos por ejecutar de la actual programación.

La modalidad de Apoyo presupuestario sectorial alcanzan los 797,5 millones de euros a nivel regional.

La **Cohesión Social** es la primera área de concentración de los fondos bilaterales a nivel regional con 655,3 millones de euros del total de los fondos ejecutados a la fecha. Los principales receptores, a nivel regional, son el Estado Plurinacional de Bolivia (31,7%) y Paraguay (31,5%).

Los dos sectores que conforman esta prioridad son:

1. **Desarrollo humano y asuntos sociales** con 380,6 millones de euros (19.5%). Los principales países beneficiarios a nivel regional son Paraguay (31,5%) y El Salvador (31,2%). Costa Rica es el único país de la región que no registra fondos de AOD europeos en este sector.
2. **Agricultura, desarrollo rural y territorial** con 274,7 millones de euros (14%). En este sector los principales países beneficiarios a nivel regional son el Estado Plurinacional de Bolivia (29,1%) y Honduras (22,1%).

La segunda prioridad es **Medioambiente** con 188,7 millones de euros los fondos bilaterales a nivel regional.

Esta prioridad abarca los sectores de:

1. **Medioambiente** con 98,6 millones de euros. En este sector Honduras (25,4%), Brasil (22,2%) y Colombia (21,9%) son los principales receptores a nivel regional.
2. **Agua** con 90,1 millones de euros correspondientes al 4.6% del total de los fondos asignados a esta prioridad. En este sector el Estado Plurinacional de Bolivia concentra el 71,1% de la ayuda regional.

Democracia, Derechos Humanos y buen gobierno es la tercera área de concentración de los fondos bilaterales ejecutados a nivel regional con un aporte de la UE de 168,7 millones de euros.

Los dos sectores que conforman esta prioridad son:

1. **Gobernanza, democracia y derechos humanos**, que recibe 148,9 millones de euros (7.6%). En este sector son Honduras (24,5%) y Colombia (16,3%) los principales países receptores.
2. **Prevención de conflictos** con 19,8 millones de euros (1%) a nivel regional. Los principales países receptores en este sector son Nicaragua (37,8%), Colombia (31,3%) y la República Bolivariana de Venezuela (16,7%).

Y la cuarta prioridad es **Desarrollo económico** con 145,4 millones de euros de los fondos bilaterales a nivel regional a la fecha.

En este ámbito de cooperación los sectores son:

1. **Desarrollo económico** el cual concentra 87,7 millones de euros (4.5%) a nivel regional, donde el Estado Plurinacional de Bolivia (60,7%), El Salvador (27,6%) y Chile (10,6%) son los principales receptores a nivel regional. Con la excepción de Perú, que en este sector registra un 1,1%, todos los otros países registran 0% en este sector a nivel regional.
2. **Comercio e Integración Regional** con 55 millones (2.8%) a nivel regional, Nicaragua (19,1%), Paraguay (18,2%) y Uruguay (17,1%) son los principales receptores a nivel regional.
3. **Energía** (0,1% a nivel regional), donde México concentra el 100% de los fondos con 1,1 millón de euros.
4. **Infraestructura** con 1,6 millones de euros (0,1% a nivel regional), donde los únicos países de la región que registran fondos son Colombia (45,1%), República Bolivariana de Venezuela (38,3%) y Guatemala (16,7%).

Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE a nivel subregional correspondientes a la programación 2007-2013. Los fondos bilaterales correspondientes a la actual programación 007-2013 se han ejecutado a nivel subregional de la siguiente manera:

En Centroamérica los tres principales sectores que concentran los fondos ejecutados de AOD de la UE son:

1. *Desarrollo humano y asuntos sociales* con 179,5 millones de euros;
2. *Agricultura y desarrollo rural y territorial* con 137,1 millones de euro; y
3. *Gobernanza, democracia, derechos humanos* 73,5 millones de euro.

A estos sectores le siguen:

4. *Medioambiente* con 29,9 millones de euros;
5. *Comercio e Integración regional* con 28,2 millones de euros;
6. *Desarrollo económico* con 24,2 millones de euros;
7. *Agua* con 16,1 millones de euros;
8. *Prevención de conflictos* con 7,7 millones de euros
9. *Infraestructura* con 0,3 millones de euros.

El sector de *Energía* no registra fondos.

El *Apoyo Presupuestario Sectorial* para Centroamérica, alcanza los 419 millones de euros (47,7 %) de un total de 914 millones de euros de los fondos de AOD ejecutados en la programación bilateral entre esta subregión y la UE para el periodo 2007-2013. A nivel bilateral la ejecución del *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza en Nicaragua un 67,2%, en Honduras un 51,9%, Guatemala un 40,4% y Costa Rica un 73,8%. En el caso del El Salvador es solo un 7,8% y en Panamá no registra ejecución de fondos bajo esta modalidad.

La Comunidad Andina es la subregión en la cual la ayuda se distribuye en la mayor cantidad de sectores, los tres principales son:

1. *Agricultura y desarrollo rural y territorial* con 124,9 millones de euros;
2. *Agua* 69,3 millones de euros; y
3. *Desarrollo económico* 54,2 millones de euros.

Le siguen los sectores de:

4. *Desarrollo humano y asuntos sociales* con 42,1 millones de euros;

5. *Gobernanza, democracia, derechos humanos* con 39,3 millones de euros;
6. *Medioambiente* con 34,1 millones de euros;
7. *Prevención de conflictos* 8,8 millones de euros;
8. *Comercio e integración regional* con 6,6 millones de euros;
9. *Infraestructura* 0,7 millones de euros.

El sector de *Energía* no registra fondos.

El *Apoyo Presupuestario Sectorial* en la Comunidad Andina alcanza los 208,6 millones de euros (35,4 %) de un total de 588,6 millones de euros ejecutados en la programación bilateral en la Comunidad Andina para el periodo 2007-2013. A nivel bilateral la ejecución del *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza en Ecuador un 35,4%, Colombia un 32,7% y Bolivia un 21,5%. El Perú no registra Apoyo Presupuestario Sectorial en la programación 2007-2013.

En MERCOSUR los tres principales sectores de concentración de los fondos de la ayuda de la UE son:

1. *Desarrollo humano y social* con 137,9 millones de euros;
2. *Gobernanza, democracia y derechos humanos* con 26,5 millones; y
3. *Medioambiente* con 22,1 millones (6,4%).

Los otros dos sectores que concentran fondos de AOD de la UE en los países de MERCOSUR son:

4. *Comercio e integración regional* con 19,4 millones de euros;
5. *Agricultura y desarrollo rural y territorial* con 11,5 millones de euros; y
6. *Agua* con 3,7 millones de euros.

Los sectores de *Desarrollo económico, Energía, Infraestructura y Prevención de conflictos* no registran fondos.

El *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza los 124 millones (35,8 %) de un total de 344,4 millones de euros ejecutados en la programación bilateral de Mercosur para el periodo 2007-2013. A nivel bilateral la

ejecución del *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza en Argentina un 79,3%, Uruguay con un 57,4% y Brasil con un 46,6 %. Paraguay no registra Apoyo Presupuestario Sectorial en su programación indicativa actual.

En el caso de los países no Agrupados, los tres principales sectores de concentración de la ayuda de la UE son:

1. *Desarrollo humano y asuntos sociales* 21,1 millones de euros;
2. *Medioambiente* 12,5 millones de euros; y
3. *Gobernanza, democracia y derechos humanos* con 9,6 millones de euros.

Los otros sectores que consignan fondos son:

4. *Desarrollo económico* con 9,3 millones de euros;
5. *Prevención de conflictos* con 3,3 millones de euros;
6. *Agricultura, desarrollo rural y territorial* con 1,2 millones de euros;
7. *Energía* con 1,1 millones de euros;
8. *Agua* con 1 millón de euros;
9. *Comercio e Integración regional* con 0,8 millones de euros; y finalmente
10. *Infraestructura* con 0,6 millones de euros.

El *Apoyo Presupuestarios Sectorial* alcanza los 46,9 millones de euros de un total ejecutado de 107,4 millones de euros. A nivel bilateral la ejecución del Apoyo Presupuestario Sectorial alcanza en XXXX, Chile no registra Apoyo Presupuestario Sectorial en su programación indicativa actual (ver cuadro 4).

Como podemos apreciar, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea en nuestra región alcanza a la fecha del estudio de referencia los 1.955,3 millones de euros, fondos que se han ejecutado según las prioridades establecidas en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para nuestra región. Donde la primera prioridad es Desarrollo social y Cohesión social, pero la segunda prioridad fue Medio ambiente, seguida en tercer lugar por la prioridad de Demo-

cracia y Derechos Humanos. La prioridad de Integración reflejada en Desarrollo económico y comercio fue la cuarta prioridad. En total los fondos ejecutados en los respectivos sectores alcanzan los 1.158,1 millones de euros. Los 797.5 millones de euros restantes corresponden a la ejecución de los fondos bilaterales a través de la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial. Con lo que a la fecha (marzo 2012) la Unión Europea ha ejecutado más del 100% de los fondos comprometidos para la programación 2007-2013, que eran 1.851 millones de euros.

La cooperación de la Unión Europea 2014-2020

Las perspectivas financieras. La UE se encuentra en la fase final de adopción del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, el que incluye los fondos para los Instrumentos para las relaciones exteriores. La dotación de recursos para estos Instrumentos se ha hecho teniendo presente la crisis fiscal y financiera por la que atraviesa Europa, así como la voluntad de mantener los compromisos de alcanzar los ODM al 2015 y cumplir con los compromisos asumidos en relación a la Eficacia de la Ayuda⁷⁹ en tanto miembro prominente del CAD.

A partir de la aprobación final del presupuesto general y de la ratificación de las partidas correspondientes, incluidos los fondos para los Instrumentos para las relaciones exteriores de la UE, se conocerá de manera definitiva la aportación de la UE en materia de AOD, así como de otros fondos para cooperación para el período 2014-2020 (véase cuadro 5).

En relación a la orientación de la Ayuda, así como de la Cooperación de la UE para los próximos años, la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión Europea de Relaciones Exteriores y Política de Seguridad, presentaron en diciembre de 2011 al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo, la Comunicación “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”⁸⁰ y la Comunicación “Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”⁸¹.

79 Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y Foros de Alto Nivel de Accra, y Busán. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf> y <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

80 COM (2011) 637 final. Bruselas 13.10.2011. SEC (2011) 1172 final.

81 COM (2011) 638 final del 13.10.2011.

Estas dos Comunicaciones tienen por objetivo responder a los desafíos actuales por los que atraviesa la UE en materia de AOD, así como definir el perfil y contenido de su cooperación para los próximos años.

Comunicación “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”. La Comisión Europea ha propuesto, a través de la Comunicación “Programa para el Cambio”, que los ODM (en particular la lucha contra la pobreza) y la Gobernabilidad democrática estén en el centro de su política de AOD para el periodo 2014-2020. El “Programa para el Cambio” busca concentrar los esfuerzos en materia de AOD de la UE y de sus Estados miembros, incorporando criterios para reducir los sectores de intervención y concentración de la Ayuda europea, con el objetivo de lograr una mayor eficacia de la Ayuda⁸².

A partir de la adopción formal este año por parte del Consejo y el Parlamento Europeo de las nuevas prioridades sectoriales y geográficas derivadas del “Programa para el Cambio”, se ordenará la nueva cooperación de la UE a nivel mundial y regional para el periodo 2014-2020.

Y que, en el caso de América Latina dará forma a la programación de cooperación de la UE a través de un programa regional, programas subregionales y programas bilaterales de cooperación para el periodo 2014-2020, proceso de programación que debe ser realizado durante este año para comenzar a operar en 2014.

La propuesta contenida en el Programa para el Cambio, es la respuesta de la UE a los desafíos relacionados con la “seguridad, el crecimiento de la población mundial y las amenazas asociadas con el cambio climático, así como la escasez de recursos naturales”⁸³, escenario que la llevaría a replantearse su relación con sus socios internacionales.

De hecho, este Programa busca dar una respuesta a los cambios que se han producido en los últimos años en la cooperación internacional, pero también en las relaciones de poder a nivel internacional, la que entre otros efectos, estaría llevando a un considerable número de países, hasta ahora llamados “en desarrollo”, a entrar en la escena glo-

82 Este es uno de los objetivos del Plan Director AECID 2013-2016.

83 Programa para el Cambio.

bal, como sería el caso de los BRICS⁸⁴, los que estarían estableciendo nuevas formas de relacionarse, entre ellos y con el resto del mundo. En opinión de la Comisión Europea estos países, además de su importancia demográfica, también estarían desempeñando un papel cada vez más importante en el desarrollo de los otros países a través del comercio y la Cooperación Sur-Sur⁸⁵.

Considerando lo anterior, el objetivo en materia de cooperación en el nuevo Marco Financiero Plurianual (2014-2020) de la UE, es llevar los recursos comunitarios de AOD donde “más se necesitan y donde pueden tener mayor impacto y añadir el mayor valor”, buscando garantizar que, a pesar de la crisis económica y sus consecuencias presupuestarias, “la UE sea capaz de hablar con una sola voz, a la altura de sus ambiciones en la promoción de la democracia, la paz, la solidaridad, la estabilidad y la prosperidad y la reducción de la pobreza, tanto a nivel global y en la vecindad inmediata, y ayudar a salvaguardar los bienes públicos mundiales”⁸⁶.

El enfoque diferenciado de la Ayuda. El objetivo de incorporar un mayor impacto y un mayor valor a la Ayuda que entrega la UE la obliga a priorizar y a concentrar sus esfuerzos y recursos, así como también los lugares de actuación, generando un “enfoque diferenciado” en relación a las asociaciones y asignación de la ayuda según el contexto del país⁸⁷.

Este “enfoque diferenciado” es un principio básico de la nueva propuesta, donde adquiere una importancia particular el apoyo al desarrollo del entorno inmediato europeo, en particular África.

Lo que la UE propone a través este enfoque es que la AOD se asigne en función de “las necesidades del país, las capacidades, los compromisos, rendimiento y el potencial impacto de la Ayuda de la UE”⁸⁸. Esta nueva forma de asignar la AOD significará “graduar” países de la AOD por parte de la UE, “porque son capaces de financiar su propio desarrollo”⁸⁹.

84 BRICS se les denomina a los países que tiene un alcance regional y con aspiraciones a tener un rol a nivel global: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

85 Otro elemento de la mayor relevancia en este diagnóstico ha sido el proceso que ha afectado la vecindad inmediata de Europa con la llamada “primavera árabe”.

86 Programa para el Cambio.

87 Programa para el Cambio.

88 Donde las necesidades específicas de los países vulnerables y frágiles, afectados por el conflicto y situaciones de crisis será una prioridad.

89 Programa para el Cambio.

Con la asignación de los recursos a través del proceso de “diferenciación” se estaría logrando el máximo impacto del gasto de la UE en un contexto de un presupuesto muy ajustado. De esta forma se estarían evitando, además, las ineficiencias derivadas de la dispersión sectorial y de la fragmentación de la ayuda.

Si bien el Programa para el Cambio propuesto por la Comisión Europea a nivel global va en línea con los contenidos del “Consenso europeo sobre el desarrollo”⁹⁰, así como de los compromisos de la Declaración de París, implica un cambio profundo y radical en el tratamiento de la asignación de la AOD europea destinada a los países llamados de renta media (PRM) -hoy la casi totalidad de los países de la región- y en particular a los considerados de renta media alta (PRMA). Lo que implicará para estos países dejar de recibir AOD de la UE.

Los Instrumentos Financieros para la cooperación con América Latina 2014-2020. Los Instrumentos para las relaciones exteriores contemplados en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 de la UE, que tendrán aplicación en América Latina para la programación 2014-2020, considerados el Programa para el Cambio serían el **Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)** dotado con un presupuesto global de 23.395 millones de euros (24,20% del total asignado a los Instrumentos) y el **Instrumento de Asociación (IA)** con un presupuesto de 1.578 millones de euros (1,6%) (véase cuadro 5).

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)⁹¹. Según lo propuesto en el Programa para el cambio, la UE concentrará su cooperación al desarrollo (AOD) en la próxima programación 2014-2020 en las siguientes dos prioridades: “Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza” y “Crecimiento integrador y sostenible”, además de la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los ODM.

Las acciones de la UE en la prioridad Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza serían:

90 La base central de la actual política de la Ayuda de la UE es la Declaración Conjunta del Consejo, Comisión y Parlamento Europeo “El Consenso europeo sobre el desarrollo” cuyos ejes son “la lucha contra la pobreza en el marco del desarrollo duradero y los ODM, así como la importancia de crear una asociación con los países en desarrollo y la promoción del buen gobierno, los DDHH y la democracia para lograr una globalización equitativa (Incluye las situaciones de conflicto y el problema de los Estados en procesos de desestructuración y el papel de la sociedad civil). DO C 46 de 24.02.2006.

91 Instrumento de Cooperación al Desarrollo ICD. Reglamento (CE) N° 1905/2006. (18.12.2006).

- Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho
- La igualdad entre hombres y mujeres y capacitación de las mujeres
- Gestión del sector público para una mejor prestación de servicios
- Política y Administración fiscal
- Corrupción
- Sociedad civil y autoridades locales
- Recursos naturales
- Vínculo entre desarrollo y seguridad

Y las acciones en la prioridad Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano en:

- Protección social, salud, educación y empleo
- Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales⁹²
- Agricultura sostenible y energía

La combinación y el nivel de la ayuda dependerán de la situación del país, incluida su capacidad para llevar a cabo las reformas⁹³.

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) será organizado en torno a:

- a. Programas geográficos para apoyar la cooperación bilateral y regional con los países en desarrollo (no cubiertos por el ENI, IPA y FED). El enfoque dominante será atender las necesidades, así como las prioridades de los países socios -asegurando su participación-, en línea con los compromisos sobre la Eficacia de la Ayuda⁹⁴.

92 *Ibíd.*

93 La ayuda a la gobernanza podrá adoptar la forma de “programas o intervenciones basadas en proyectos de apoyo a los países, a procesos a escala local, nacional y sectorial.

94 La programación de los fondos a nivel regional se realiza considerando las prioridades y sectores indicados en el ICD para los países receptores de AOD y el Documento de Estrategia Regional (DER). En el caso de la programación bilateral se realiza considerando los Documentos de Estrategia País (DEP). Sobre la base de estos documentos de estrategia se establecen los programas indicativos plurianuales o su equivalente, a todos los niveles, incluidos los subregionales.

- b. Simplificación de los programas temáticos a través de una mayor flexibilidad para permitir una rápida respuesta a los nuevos desafíos globales.

Por lo tanto, para la próxima programación el ICD (revisados) contemplaría:

- Programas geográficos: cooperación bilateral y regional con los países en desarrollo;
- Programas temáticos, los que se reducirían a dos: 1. Bienes públicos mundiales y retos, que abordara los principales bienes públicos globales y los desafíos, en particular el cambio climático, medio ambiente, energía, desarrollo humano, seguridad alimentaria y la migración, en coherencia con el objetivo de reducción de la pobreza⁹⁵. 2. Las organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales, que apoya a la sociedad civil y las autoridades locales para animar a estos actores a un papel más importante en las estrategias de desarrollo. (véase cuadro 6).

El Instrumento de Asociación (IA).⁹⁶ Sustituye al Instrumento de cooperación con los países industrializados, ampliando la participación a este Instrumento a países en desarrollo. El Instrumento de Asociación tendría un alcance global, con un enfoque particular en las economías emergentes y los países en los que la UE tiene intereses significativos. También apoyaría las nuevas relaciones con los países graduados y los que deberían graduarse en el futuro de la AOD europea⁹⁷. En este Instrumento de Asociación pueden participar todos los países terceros⁹⁸. El Instrumento de Asociación debería permitir a la UE responder de manera más eficaz y de manera más flexible a los objetivos de cooperación en relación a los problemas de interés mundial.

Su objetivo general es fomentar y promover los intereses de la UE mediante el apoyo a la dimensión exterior de las políticas internas (migración, competitividad, investigación e innovación) y abordar los

95 No menos del 25% de este programa se invertirá en el cambio climático y los objetivos de medio ambiente. Por lo menos el 20% del programa apoyaría la inclusión social y desarrollo humano.

96 Reglamento UE N° 1338/2011 que modifica el reglamento (CE) N° 1934/2006 que establece un instrumento financiero para cooperación con los países industrializados y otros países de altos ingresos y los territorios.

97 El gasto no estaría clasificado obligatoriamente como AOD, aunque debería seguir siendo posible, en especial en el caso de la ayuda al comercio y la asistencia vinculada al comercio.

98 Como en este instrumento no existe una clasificación obligatoria de los gastos como AOD, de ahí que este abierto a todos los países terceros.

principales desafíos globales (energía, cambio climático y el medio ambiente). Podrá apoyar también acciones relacionadas con la protección de derechos de propiedad intelectual, lucha contra el crimen organizado y la piratería, y mayor acceso al mercado para garantizar la seguridad energética.

La intención de la UE, declarada en el Programa para el Cambio, no es retirarse de los países que ya no podrán recibir ayuda bilateral de fondos de AOD, sino que la idea es crear nuevas asociaciones con ellos, sobre la base de intereses mutuos que:

- a. Promuevan los valores de la UE y la proyección de políticas de la UE en el extranjero para hacer frente a cuestiones de interés mundial como el cambio climático, la seguridad alimentaria mundial, la migración irregular y la inestabilidad regional
- b. Que fortalezcan la cooperación económica, tecnológica y la cooperación empresarial, promueva la convergencia de comercio, inversión y regulación; y participar en la cooperación tri-lateral para reducir la pobreza en los países menos exitosos. (véase cuadro 7)

El Instrumento de Asociación debería permitir a la UE y sus Estados miembros aumentar su impacto en las alianzas políticas y económicas en que participan y cumplir con la compromisos contraídos en diversos foros.

Los Países elegibles para la AOD de la Unión Europea 2014-2020. Como se ha planteado anteriormente, para esta nueva etapa la UE adoptaría un enfoque “diferenciado” en relación a la asignación de sus ayudas y las asociaciones a nivel geográfico. Por lo tanto, se busca “orientar los recursos hacia donde más se necesiten para combatir la pobreza y donde puedan tener un mayor impacto”⁹⁹, de manera tal que la cooperación, en base a subvenciones (AOD), no debería figurar en la cooperación geográfica con los PRM y los países más desarrollados.¹⁰⁰ Es decir, no podrán recibir fondos de AOD por parte de la UE.

A partir de estas consideraciones la AOD se asignaría en función de:

⁹⁹ Programa para el Cambio.

¹⁰⁰ En este contexto la prioridad sería el trabajo con los países vecinos y del África Subsahariana, con especial atención a los Estados frágiles.

- Las necesidades del país: de acuerdo a indicadores como, “la tendencia de su desarrollo económico, social y humano y la senda de crecimiento, así como los indicadores de vulnerabilidad y fragilidad”.
- Las capacidades: “evaluadas con arreglo a la capacidad de un país para generar suficientes recursos financieros, especialmente recursos nacionales, y su acceso a otras fuentes de financiación como los mercados internacionales, la inversión privada o los recursos naturales”.
- Los compromisos del país y sus resultados: inversión del país en educación, salud, democracia y buena gobernanza, y la solidez de sus políticas económicas y fiscales, incluida la gestión financiera.
- El impacto potencial de la AOD de la UE: evaluado a través de dos objetivos:
 - i. aumentar el grado en que la cooperación comunitaria podría fomentar y apoyar reformas políticas, económicas, sociales y medioambientales en los países asociados.
 - ii. aumentar el efecto multiplicador que la ayuda de la UE podría tener sobre otras fuentes de financiación del desarrollo, en particular la inversión privada¹⁰¹.

Como consecuencia de la aplicación de estos nuevos criterios¹⁰², en algunos países habrá un aumento o una reducción de las subvenciones de la UE en materia de AOD, y en otros simplemente se producirá su desaparición.

En este último caso la cooperación se debería conducir al establecimiento de una relación de asociación diferente, a través del nuevo Instrumento de Asociación, la que podría contemplar préstamos, cooperación técnica o apoyo a la *cooperación triangular*.

101 Programa para el Cambio.

102 La propuesta de la Comisión es iniciar este proceso de “diferenciación” con los países cubiertos por el ICD y el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV).

En el marco del ICD se propone, a nivel mundial, que 17 PRMA¹⁰³ y dos grandes PRMB con un PIB superior al 1% del PIB mundial¹⁰⁴, pasen a formar parte de estas nuevas asociaciones no basadas en la AOD bilateral.

A partir de estos criterios los países que se “graduación” de la AOD bilateral de la UE en América Latina (que podrán seguir participando de las actividades de los Programas Temáticos, Regionales y subregionales financiados a través del ICD) a partir del 2014 serían 11, de los 17 graduados a nivel mundial.

Los países que seguirán siendo elegibles para la cooperación bilateral de AOD (a través del ICD) por parte de la UE, en América Latina, a partir de 2014 serían 7.

Es posible que esta composición cambie después del informe del Parlamento Europeo en relación al Programa para el cambio, donde ha solicitado un proceso más gradual y reincorporar al ICD de tres de los países graduados (Ecuador, Colombia y Perú) (véase cuadro 8).

Pero la decisión ya está tomada, sean 11 u 8 países los que se gradúen a partir de 2014, la tendencia que marque será decisiva para el resto de los miembros del CAD, especialmente para los Estados miembros de la UE. Esta situación ubicará a estos países en una paradoja en la que si bien pueden seguir siendo receptores de AOD según la lista del CAD, no lo serán para los efectos de la AOD de la UE. Iniciando el comienzo del fin de la dualidad de receptores-donantes de estos países.

La Agenda de cooperación UE-CELAC 2014-2020

El escenario que se abre en los próximos años para la región, en materia de AOD, no parece fácil y se ubica en un momento de la mayor importancia en relación a la Agenda de desarrollo que América Latina y el Caribe puedan construir en el actual momento.

El nuevo escenario implica para la región contar con una opinión en relación cumplimiento de los ODM y sus afectos en la región, así como la definición de la Agenda post 2015. Implica resolver la nueva dualidad donante-receptor por parte de muchos de los países de la región,

¹⁰³ Además de los países de América Latina estarían: China, Kazajstán, Irán, Malasia, Maldivas y Tailandia.

¹⁰⁴ India e Indonesia.

así como adecuar la CSS a las exigencias de la nueva integración regional. Todo esto en un marco de un posible estancamiento de la AOD a nivel mundial, con una fuerte repercusión para América Latina y el Caribe.

La región está compuesta mayoritariamente (con la sola excepción de Haití) por países de renta media (PRM), los cuales hoy son cada vez menos prioritarios en la asignación de los fondos de AOD –no se espera que esta situación cambie a futuro- con lo cual es de prever que la región seguirá lentamente descendiendo como receptora de fondos de AOD.

En esta encrucijada, donde sería conveniente contar con una valoración del aporte propio que hace la CSS en la región, nos encontramos con la Unión Europea (Comisión Europea y Estados miembros) dispuestos a reconducir su cooperación al desarrollo, por tanto también sus fondos de AOD, a través de un Programa para el Cambio, el que también tiene repercusiones concretas para nuestra región, en relación a la distribución de los fondos de la AOD de la UE, así como también en relación a la agenda de cooperación con los países graduados.

El Programa para el Cambio puede ser para América Latina y el Caribe una oportunidad de ajustar su Agenda de cooperación para el desarrollo con la UE, al incorporar los temas que no eran posibles en una agenda limitada a los temas de cohesión social e integración regional. Todos los nuevos temas propuestos en el Instrumentos de Asociación (IA) están incluidos en los Acuerdos de Asociación y de Cooperación suscritos a la fecha por la UE con las diferentes subregiones y países de la región en materia de áreas, sectores y ámbitos de cooperación¹⁰⁵.

Pero el camino no es claro y tampoco parece fácil, ya que estamos frente a una decisión no solo técnica, sino que también política. Efectivamente para la Comisión Europea existía la necesidad de contar con un Instrumento Financiero distinto al ICD que le permitiera conducir su cooperación con las potencias emergentes, y en particular con los países de renta media alta (PRMA).

¹⁰⁵ Y en caso de que llegara a faltar algún sector de cooperación, el IA contempla una cláusula evolutiva que permite incorporar cualquier otro tema de interés para las partes como está establecido en el capítulo de cooperación de los distintos Acuerdos.

Este déficit ha sido cubierto, en principio, con la ampliación del Instrumento Financiero para la cooperación con los países industrializados y otros países de altos ingresos y los territorios a los países en desarrollo, dando vida al nuevo Instrumento de Asociación (IA). El que de aplicarse en América Latina y el Caribe a partir de 2014 significara que 11 países de la región dejaran de recibir fondos de AOD y deberán construir una nueva asociación de cooperación con la UE en el marco del Instrumento de Asociación.

Por su parte, los otros 7 países que seguirán calificando para recibir AOD por parte de la UE en la región deberán establecer sus programas bilaterales con la UE a partir de las prioridades y sectores contemplados en el ICD. Temas todos ellos apropiados y de gran amplitud.

Esto de contar con dos grupos de países, uno de receptores de AOD (aplicación del ICD) y otro de socios (aplicación del IA) en un mismo grupo subregional, como es el caso de Centroamérica, la CAN y Mercosur, que deben convivir en un programas subregional común, y en el caso de la programación regional en la que participan todos los países de la región, no parece simple, menos aun si dentro de los objetivos de la UE permanece el de apoyar la integración regional.

Emigrar a un nuevo marco administrativo, pese a la nueva oferta temática, tampoco será fácil para los países graduados, no tanto por los recursos que se deberán comprometer, los que ya hace muchos años en muchos casos llega hasta el 50% de los costos de la programación bilateral, sino que por la inexistencia de presupuestos indicativos por país, dejando las posibilidades de financiamiento de cualquier iniciativa de cooperación al concurso del interés de la UE, la que debe discriminar entre otros países como EEUU, Canadá, Japón, Australia, Sudáfrica, Rusia, entre otros que participan en el Instrumento de Asociación.

Sin lugar a dudas no será fácil construir una agenda de cooperación entre la UE y la región para 2014-2020 con la cantidad de cambios que se tendrán que enfrentar, pero los resultados pueden ser importantes si consideramos que la incorporación de nuevos temas de cooperación era un paso necesario para conducir los Acuerdos de Asociación de manera efectiva, así como la Asociación birregional.

La discusión sobre la asignación de los recursos a los países de renta media (PRM) está aún abierta, aunque parece que se comienza a cerrar con la UE de manera poco positiva para la región. No es el propósito de este breve trabajo el abordar la pertinencia de graduar países de la AOD, toda vez que la Ayuda para el Desarrollo, a nuestro entender, es para todo los países en desarrollo. Por lo que el momento de graduar a un país es claro, es decir, cuando es desarrollado.

Es de esperar que través del diálogo político la UE defina la forma más apropiada de cooperación, con el fin de adoptar decisiones sobre la combinación más eficaz de políticas, niveles de ayuda y la utilización de instrumentos financieros (nuevos y/o existentes).

Así como también que los países de la región sean capaces de ordenar sus propias demandas en materia de cooperación -y en algunos casos también sus ofertas- en relación a las necesidades de su propio desarrollo.

Estas definiciones, también, tienen un impacto en las decisiones que se tomen en el debate post 2015. Concentrarse en combatir la pobreza o avanzar a una definición más amplia del desarrollo.

Bibliografía

- CEPAL, 2012a “La cooperación de la UE en ALC 2007-2013”, División de Comercio e Integración, sin publicar.

CEPAL, 2012b “Los Países de Renta Media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”. Nota de la Secretaría.

- Sanahuja, José Antonio “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Tres premisas y cuatro proposiciones para el debate”.2012.

- Unión Europea

Comunicaciones y Declaraciones

1. Declaración Conjunta del Consejo, Comisión y Parlamento Europeo “El Consenso europeo sobre el desarrollo DO C 46 de 24.02.2006.

2. Comunicación “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio” COM (2011) 637 final. Bruselas 13.10.2011. SEC (2011) 1172 final.
3. Comunicación “Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países” COM (2011) 638 final del 13.10.2011

Reglamentos:

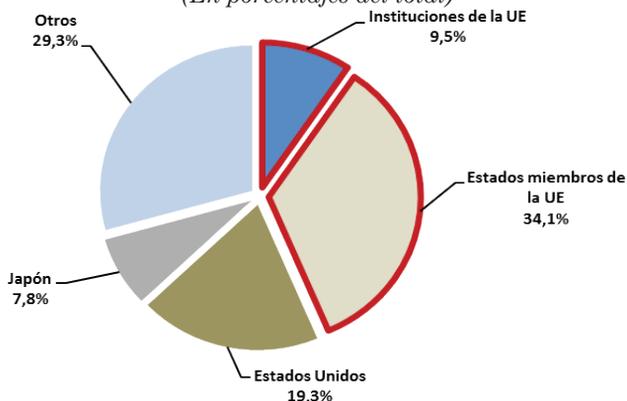
1. Instrumento de Cooperación al Desarrollo ICD. Reglamento (CE) N° 1905/2006. (18.12.2006)
 2. Instrumento de Asociación para la cooperación con terceros países IA (CE) N° 1338/2011 COM (2011) 843 final, que modifica el reglamento (CE) N° 1934/2006 que establece un Instrumento financiero para cooperación con los países industrializados y otros países de altos ingresos y los territorios el que a su vez había sido adaptado por el reglamento IPI + COM (2009) 197 final.
- OCDE (2012), Coopération pour le développement 2012 – Comment intégrer durabilité et développement, Éditions OCDE <http://dx.doi.org/dcr-2012-fr>
- Van Klaveren, Alberto América Latina en un Nuevo mundo. Revista CIDOB N° 100, 2012, págs. 131-150.

Anexo Gráficos y Cuadros¹⁰⁶

Gráfico 1

Distribución de la AOD global 2000-2010, por donantes

(En porcentajes del total)

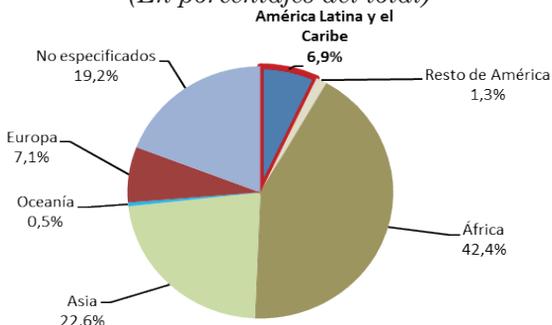


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico 2

Distribución de la AOD de la Unión Europea 2000-2010, por regiones receptoras

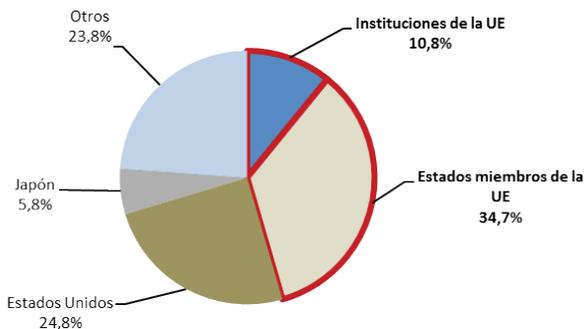
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

106 Las Tablas, Cuadros y gráficos se reproducen con autorización de CEPAL y corresponden a un estudio que se publicará en septiembre del presente año.

Gráfico 3
Distribución de la AOD a América Latina
y el Caribe 2000-2010, por donantes
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro 1
Evolución de la AOD de la Comisión Europea a América Latina, pro-
gramaciones 2002-2006 y 2007-2013
(En millones de euros y tasas de variación)

	2002-2006	2007-2013	Variación
Programas regionales	245	581	137,1
Programas subregionales	173	175	1,2
Programación bilateral	1.267	1.851	46,1
Total	1.685	2.607	54,7

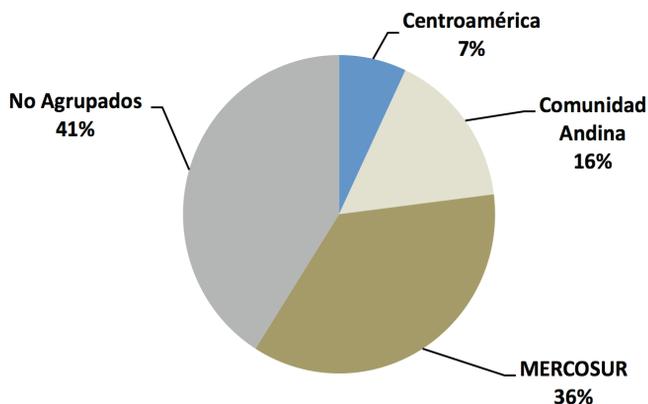
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de EUROPEAID. Contempla únicamente fondos del reglamento ALA (2002-2006) y del ICD para el período 2007-2013.

Cuadro 2
Fondos programación bilateral de AOD la Unión Europea en pro-
gramaciones 2002-2006 (ejecutados) y 2007-2013 (comprometidos)
(En millones de euros)

Países/subregiones	2002-2006	2007-2013
América Latina (17)	1.267	1.851
Centroamérica	563	765
Costa Rica	32	34
El Salvador	60	121
Guatemala	93	135
Honduras	147	223
Nicaragua	207	214
Panamá	24	38
Comunidad Andina	374	663
Bolivia (E.P.)	126	234
Colombia	70	160
Ecuador	92	137
Perú	86	132
MERCOSUR	201	287
Argentina	66	65
Brasil	64	61
Paraguay	52	130
Uruguay	19	31
No agrupados	129	136
Chile	34	41
México	56	55
Venezuela (R.B.)(*)	39	40

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de EUROPEAID. Contempla únicamente fondos del reglamento ALA para el período 2002-2006 y del ICD para 2007-2013. (*) La República Bolivariana de Venezuela a la fecha del estudio no era miembro de Mercosur.

Gráfico 4
Distribución de fondos comprometidos por la Unión Europea en programación 2007-2013, por subregiones
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de EUROPEAID. Contempla únicamente fondos del reglamento ALA para el período 2002-2006 y del ICD para 2007-2013.

Cuadro 3
Áreas, prioridades y sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la Unión Europea en América Latina 2007-2013.

Áreas ICD	Prioridades	Sectores
Democracia y Derechos Humanos	Democracia, Derechos Humanos y buen Gobierno	1.Gobernanza, Democracia, Derechos Humanos 2.Prevenición de conflictos
Cohesión Social	Desarrollo Social y Cohesión Social	3.Desarrollo humano y asuntos Sociales 4.Desarrollo rural y gestión territorial
Integración	Desarrollo Económico y Comercio	5.Comercio e Integración regional 6.Desarrollo económico 7.Energía 8.Infraestructura
	Medioambiente	9.Agua 10.Medioambiente

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

Cuadro 4
Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE a nivel subregional correspondientes a la programación 2007-2013

	Desarrollo humano y asuntos sociales Agricultura, desarrollo rural y territorial a Comercio e Integración Regional Desarrollo económico Gobernanza, democracia, derechos humanos Prevención de conflictos Energía Infraestructura Medio ambiente Agua Apoyo presupuest												Total
Centroamérica	179,5	137,1	28,2	24,2	73,5	7,7	0	0,3	29,9	16,1	419	914,8	
%	47,2	49,9	51,3	27,6	49,4	38,6	0	16,7	30,4	17,8	52,5	46,8	
Comunidad Andina	42,1	124,9	6,6	54,2	39,3	8,8	0	0,7	34,1	69,3	209	588,7	
%	11,1	45,5	11,9	61,8	26,4	44,6	0	45,1	34,5	76,9	26,2	30,1	
Mercosur	137,9	11,5	19,4	0	26,5	0	0	0	22,1	3,7	124	344,4	
%	36,2	4,2	35,3	0	17,8	0	0	0	22,4	4,1	15,5	17,6	
No Agrupados	21,1	1,2	0,8	9,3	9,6	3,3	1,1	0,6	12,5	1	46,9	107,4	
%	5,6	0,4	1,4	10,6	6,4	16,7	100	38,3	12,7	1,2	5,9	5,5	
Total	380,6	274,7	55	87,7	148,9	19,8	1,1	1,6	98,6	90,1	798	1955	

Fuente: La Cooperación de la Unión Europea 2002-2013. División de Comercio e Integración CEPAL, aun sin publicar.

Cuadro 5
Instrumentos para relaciones exteriores.
Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

Instrumento	Recursos (millones de euros)	%
Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (países ACP, extrapresupuestario)	34.276	35,60%
ICD (países LIC, PMA y PRMB de Asia América Latina, O. Próximo y Sudáfrica)	23.395	24,20%
Instrumento de Vecindad (16 países) del Mediterráneo y Europa oriental)	18.182	18,90%
Instrumento de preadhesión. 5 países Candidatos y 4 pre candidatos)		
Instrumento de estabilidad (gestión de crisis)	14,11	14,60%
Instrumento de democracia y derechos humanos	2.829	2,90%
Instrumento de asociación (PRMA y países avanzados)	1.578	1,60%
Instrumento de seguridad nuclear	631	0,60%

Fuente: Con base en información de la UE.

Cuadro 6
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020

Democracia, derechos humanos y gobernanza	Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano
Democracia. Derechos humanos y estado de derecho	Entorno empresarial, integración regional y acceso a los mercados mundiales (políticas de competitividad, incentivos a IED, APS y RSE, instrumentos financieros innovadores ...)
Igualdad entre mujeres y hombres, y capacitación de la mujer	Agricultura sostenible y energía (transferencia de tecnologías, uso de fuentes de energía bajas en carbono, mitigación del cambio climático, vulnerabilidad a los desastres ...)
Gestión del sector público	Protección social, educación, salud (contrato de reformas sectorial), trabajo digno
Política y administración fiscal	
Lucha contra la corrupción	
Sociedad civil y actores locales	
Gestión de recursos naturales	
Vínculo entre desarrollo y seguridad	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

Cuadro 7
Objetivos y Prioridades del Instrumento de Asociación (IA)

Objetivos	Aplicación de la dimensión internacional de la estrategia Europa 2020, respaldando estrategias de asociación de la UE para la cooperación, regional y bilateral, promoviendo el dialogo político y desarrollando planteamientos colectivos y respuestas a los desafíos de carácter global como la seguridad energética, el cambio climático y el medio ambiente.
	Mejora del acceso al mercado y el desarrollo de oportunidades empresariales, de inversión y comerciales para las empresas europeas, en particular las PYME, mediante asociaciones económicas y una cooperación empresarial y en materia de regulación.
	Mayor entendimiento y visibilidad de la Unión y su papel en el escenario mundial por medio de la diplomacia pública, la cooperación educativa/académica y actividades de extensión para promover los intereses y valores de la Unión.
Ámbitos de Cooperación	Apoyo de iniciativas específicas, inclusive labores de investigación, estudios, programas piloto o proyectos conjuntos orientados a responder, de forma flexible y efectiva, a los objetivos de cooperación derivados de las relaciones de la Unión con terceros países implicados.

	Promoción de la cooperación, asociaciones y empresas conjuntas entre agentes económicos, sociales, culturales, gubernamentales y científicos de la Unión y de los terceros países.
	Facilitación (y apoyo) de las relaciones comerciales y procesos de integración comercial, inclusive Sur-Sur, apoyo de flujos de inversión y asociaciones económicas de la Unión, centrándose también en las pequeñas y medianas empresas.
	Promoción del diálogo político y sectorial en que participen organizaciones no gubernamentales y agentes políticos, económicos, reguladores, medioambientales, sociales, de investigación y culturales de la Unión y ajenos a la Unión.
	Fomento de las actividades de extensión, intercambios intelectuales e intensificación de diálogos interculturales.
	Promoción de iniciativas y acciones de la unión o intereses mutuos en ámbitos como el cambio climático, cuestiones medioambientales, incluida la biodiversidad, la eficiencia de los recursos, las materias primas, la energía, el transporte, la ciencia, la investigación y la innovación, el empleo y la política social, el desarrollo sostenible, incluida la promoción del trabajo digno y la responsabilidad social de las empresas, la cooperación y el comercio Sur-Sur, la educación, la cultura, el turismo, las tecnologías de la información y la comunicación, la sanidad, la justicia, las aduanas, la fiscalidad, las cuestiones financieras, estadísticas y cualquier otra cuestión que afecte a intereses específicos de la Unión o sea de interés mutuo entre la Unión y terceros países.
	Mejora de la percepción de la Unión europea y de la comprensión de sus actividades y aumento de su proyección en terceros países.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

Cuadro 8
Países elegibles según Instrumento

Países que seguirán siendo elegibles para la AOD de la UE	Países graduados de AOD de la UE a partir del 2014
(ICD)	(IA)
Honduras	México
Guatemala	Costa Rica
Nicaragua	Panamá
El Salvador	Colombia
Paraguay	Venezuela
Bolivia	Ecuador
Cuba	Perú
	Brasil
	Argentina
	Uruguay
	Chile

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA: SITUACIÓN Y DESAFÍOS

José Durán Lima¹⁰⁷ Roberto Urmeneta¹⁰⁸

Introducción

La invitación a participar en este interesante taller internacional, nos permite poder compartir algunos análisis que hemos hecho en CEPAL, referidos a las modificaciones de la relación comercial entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE), en este periodo marcado por una profunda crisis económica y por un cambio muy significativo en los impulsos del crecimiento mundial desde el Atlántico al Pacífico y en alguna medida desde el “norte” hacia el “sur”.

Cabe destacar que ALC y la UE son regiones complementarias, tanto en lo económico como lo cultural. La relevancia de la interrelación entre ambas regiones se refleja en diferentes ámbitos los que se están modificando en la actual coyuntura internacional. La UE. ha acelerado la negociación y firma de acuerdos con varios países de la región para enfrentar el mayor protagonismo asiático y aprovechar el dinamismo de su mercado. En lo financiero, las características y los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED) también se están modificando. Para varias empresas europeas, el mercado latinoamericano se transformó en una fuente clave de beneficios, debido al estancamiento del mercado europeo. El comercio bilateral de servicios está aumentando a una tasa mayor que el comercio de servicios de la UE con el resto del mundo.

En el ámbito político, ambas regiones han celebrado siete cumbres presidenciales bianuales desde 1999, con resultados concretos al nivel de la cooperación y otras áreas. La cooperación europea con la región es muy importante pero también está en proceso de modificación.

Las grandes brechas por cerrar en ALC tanto en pobreza y desigualdad como las existentes en materia de tecnologías, innovación y competitividad, son ámbitos en que la UE ofrece grandes oportunidades. A su vez, los retos para la UE en la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento y nuevas fuentes de financiamiento para su deuda públi-

107 Oficial de Asuntos Económicos, División de Comercio Internacional, CEPAL (Naciones Unidas).

108 Oficial de Asuntos Económicos, División de Comercio Internacional, CEPAL (Naciones Unidas).

ca y privada, así como el abastecimiento en recursos naturales y algunos bienes intermedios son ámbitos en que ALC ofrece posibilidades.

El objetivo del texto es, por una parte, precisar hacia donde evolucionaría la situación económica mundial y cómo se afectaría la interrelación económica entre ALC y la UE, y por otra, presentar algunas reflexiones y propuestas para orientar las políticas de los países de la región de manera de mejorar su inserción internacional y desarrollar una interrelación más fructífera con la Unión Europea.

El contenido del capítulo se subdivide en cuatro tópicos:

Una breve contextualización sobre el estado y las características de la coyuntura internacional que influyen en los flujos de comercio mundial y sus proyecciones.

Una caracterización de las modificaciones en el intercambio (incluyendo flujos comerciales y de inversión) entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, desde una perspectiva de mediano plazo,

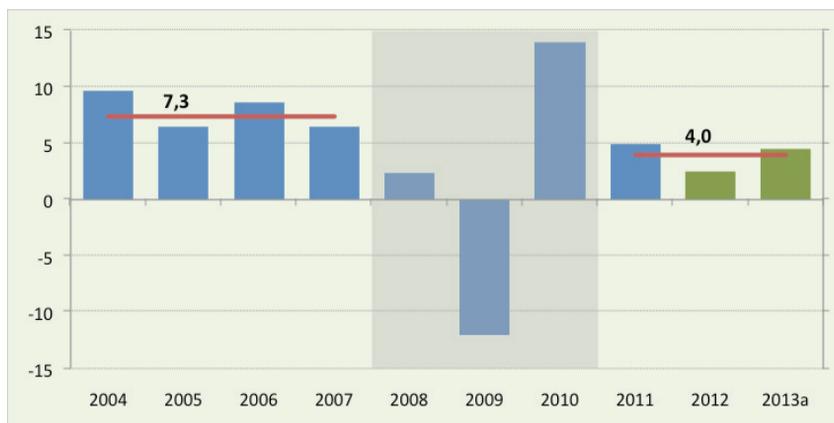
Una síntesis sobre la evolución reciente de los acuerdos de libre comercio entre ambas regiones y una más apretada aún, sobre la evolución de la cooperación. Se presentan finalmente, algunas conclusiones y reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la relación birregional.

1.- LA COYUNTURA INTERNACIONAL 2011-2015

1.1 Visión global del crecimiento y el comercio

La actual coyuntura internacional se caracteriza por un menor dinamismo en el intercambio mundial derivado del menor crecimiento en los países desarrollados. En efecto, si se analiza las proyecciones sobre el dinamismo de las exportaciones mundiales, se comprueba que la tasa de crecimiento será menor, a la existente en el período pre-crisis. Entre 2004 y 2007, la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones fue de 7,3%. Entre 2011-2013 el crecimiento será de 4% anual, esto es 3 puntos porcentuales menos.

Gráfico 1
COMERCIO MUNDIAL DE BIENES Y SERVICIOS, 2004-2013
(Tasas de variación anual y promedio pre y post crisis)



Fuente: CEPAL, División de Comercio e Integración, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (Septiembre 2012) y del FMI ("Perspectivas de la economía mundial 2012")

Es más, para el mediano plazo, se anticipa un crecimiento económico bajo y volátil en los países industrializados, mientras que los países en desarrollo seguirán como el motor de la economía y el comercio mundial. Uno de los principales desafíos que enfrentan muchos países industrializados es cómo avanzar en el proceso de disminución del endeudamiento de sus hogares, del sector financiero y del gobierno. Este proceso, que tomaría por lo menos cinco años, implicaría la continuación de la restricción financiera, problemas con el comportamiento de la deuda, recuperaciones cortas y erráticas, un alto nivel de desempleo e intervenciones importantes del sector público en las finanzas y la economía.

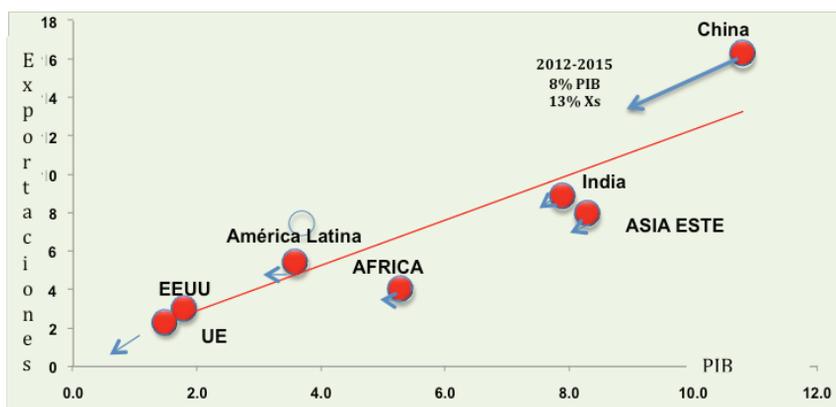
Este escenario central demanda un reordenamiento de la institucionalidad económica y política mundial, para reflejar el mayor peso de los países en desarrollo en la economía mundial. Actualmente existen importantes déficits en la gobernanza de la globalización, en aspectos tales como la regulación financiera internacional, la reforma del sistema monetario internacional, el combate al cambio climático, las migraciones internacionales y la readecuación del sistema multilateral de comercio que den cuenta de la proliferación de los acuerdos

comerciales preferenciales y del crecimiento de las cadenas globales de valor. Para ser eficaz, cualquier acuerdo sustantivo en torno a estos temas debiera conceder mayor presencia en la toma de decisiones a las economías emergentes. Sin embargo, el actual contexto de lento crecimiento, elevado desempleo y obligada consolidación fiscal en las economías industrializadas, en alguna medida, limita el espacio político para alcanzar dichos acuerdos.

A su vez, si se analiza la estructura de la relación entre crecimiento del PIB y aumento de las exportaciones en los países del mundo se puede observar (Gráfico 2) que existe una fuerte relación (representada en el por la línea diagonal), si se localizan los datos de los principales países, se aprecia que son los países asiáticos los que han mostrado un mayor dinamismo.

Así, al analizar la velocidad del crecimiento del producto (eje horizontal) y de las exportaciones (eje vertical) en la última década, se puede observar que ha sido mucho más alta en China y Asia que en la Unión Europea.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO Y LAS EXPORTACIONES
EN VOLUMEN 2000-2010 y 2012-2015
(Tasas de crecimiento anuales en porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio e Integración, sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional e información oficial de los países.

Las proyecciones disponibles para el período 2012-2015 evidencian que este patrón se mantendría, aunque con tasas un tanto menores para el PIB y las exportaciones (representadas en el gráfico por las flechas) como consecuencia de la crisis. Es decir, los países asiáticos continuarían *corriendo* (con la excepción de Japón), Estados Unidos y la Unión Europea continuarían detenidos y América Latina y África continuarían *trotando*, es decir, creciendo y aumentando sus exportaciones pero en menor medida que los países asiáticos. Existe consenso entre los especialistas de que la reducción del producto y del comercio sería mayor en la Unión Europea, por lo que podría repetirse la década perdida.

1.2. Situación y perspectivas para la Unión Europea

La existencia de una recesión en la Unión Europea ya no se discute, hoy día se investiga cuándo empezó, cuál es su profundidad, hasta cuándo durará y cuáles son sus efectos.

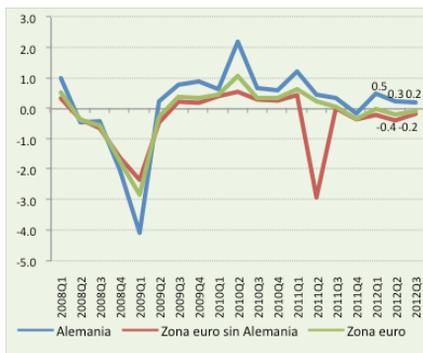
Aunque la zona euro había evitado técnicamente la recesión hasta mediados de 2012, ésta se instaló a partir del tercer trimestre de 2012, ya que presenta un decrecimiento continuo (PIB de 0% en el primer trimestre de 2012, decrecimiento en el segundo trimestre de 0,2%, y decrecimiento de 0,1% en el tercer trimestre).

Las manifestaciones de esta situación son conocidas: estancamiento económico, baja en el producto potencial, pérdidas de inversión en capital humano e innovación, alto desempleo, salarios contenidos, reducción de las prestaciones sociales. En suma, la Unión Europea no se encuentra en su mejor momento, su elevada deuda pública, junto al envejecimiento de la población continuarán frenando el crecimiento durante el resto de la década. Se espera que su crecimiento no supere el 1,3% en el próximo trienio (2012-2015), así lo más probable que la actual crisis se transforme en una “década perdida” para la Unión Europea.

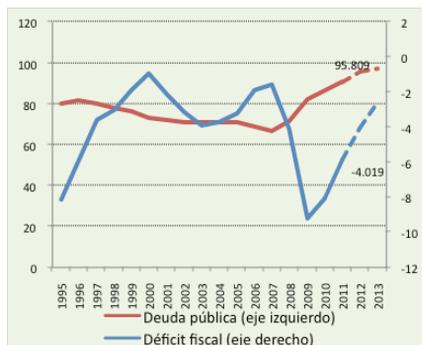
En términos más prácticos, si se analiza la zona euro sin Alemania, se comprueba que se encuentra estancada o en recesión desde el primer trimestre de 2008, como resultado de un profundo ajuste fiscal. La deuda pública actual es la más alta en la historia de Europa, y el déficit fiscal es del orden del 4% del PIB.

Gráfico 3 ZONA EURO: CRECIMIENTO Y DEUDA PÚBLICA

A) Zona Euro y Alemania: crecimiento trimestral (en porcentaje)



B) Zona Euro sin Alemania: deuda pública y resultado fiscal (En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, División de Comercio e Integración, sobre la base de datos de Eurostat y FMI.

Por cierto, al interior de la Unión Europea existen diferencias importantes entre algunos países. La gran crisis fiscal por la que atraviesan Grecia, España, Italia y Portugal (los países de la periferia) está complicando la recuperación de la demanda interna en Europa.

El mix de ajuste fiscal y reformas estructurales condiciona al crecimiento en la zona euro y no logra calmar a los mercados financieros. La tesis del ajuste expansivo (ajuste fiscal para reconquistar la confianza de los inversionistas y recuperar el crecimiento) no está funcionando. La austeridad generalizada en la zona euro representa una falacia de composición: lo que puede ser bueno para una economía puede ser muy adverso si todos se ajustan simultáneamente, particularmente cuando el comercio intra-europeo es tan significativo (2/3 del total).

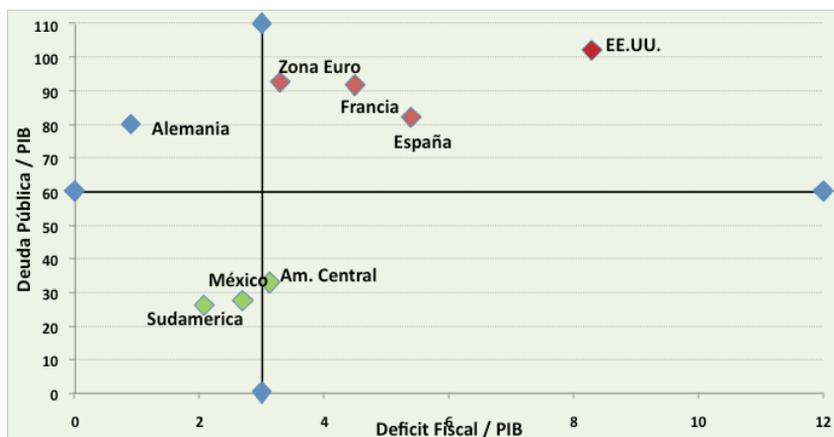
Los mercados financieros no consiguen superar un comportamiento esquizofrénico: reclaman consolidación fiscal pero reaccionan en forma adversa cuando esto afecta el crecimiento. El costo de salvar al euro aumenta, pero sigue siendo inferior al de no hacerlo, incluso para las finanzas alemanas¹⁰⁹.

109 Existen diversas estimaciones. El primer costo (salvar al euro) impactaría a las finanzas públicas alemanas con niveles del 3% al 5% de su PIB y el costo del segundo (no salvarlo) impactaría a las finanzas alemanas al nivel del 18% al 21% de su PIB. Cfr. por ejemplo, http://www.capitalmadrid.com/news_links/969

Salvar al euro es una tarea de alta complejidad. Emisión de eurobonos, compra de bonos soberanos por parte del fondo de rescate, garantía de depósitos, unión bancaria y supervisión consolidada, avances hacia la unión fiscal y un pacto eficaz por el crecimiento, con programas sustentables de consolidación fiscal de mediano plazo, son algunas de las principales propuestas que están en debate. Las soluciones a la crisis del euro son pues de alta complejidad técnica e institucional. Sin embargo, el principal desafío es más de tipo político: superar la crisis con más o con menos integración.

En fin, si analizamos el comportamiento de la zona euro, y los comparamos con la situación de América Latina al término de 2012, se tiene que América Latina estaría en mejor situación fiscal y de endeudamiento público, ya que Europa no pasaría la prueba.

Gráfico 4
ZONA EURO Y PAÍSES SELECCIONADOS;
DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT FISCAL, 2012
(En porcentajes del PIB de cada país o región)



Fuente: CEPAL, Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe, Junio de 2012.

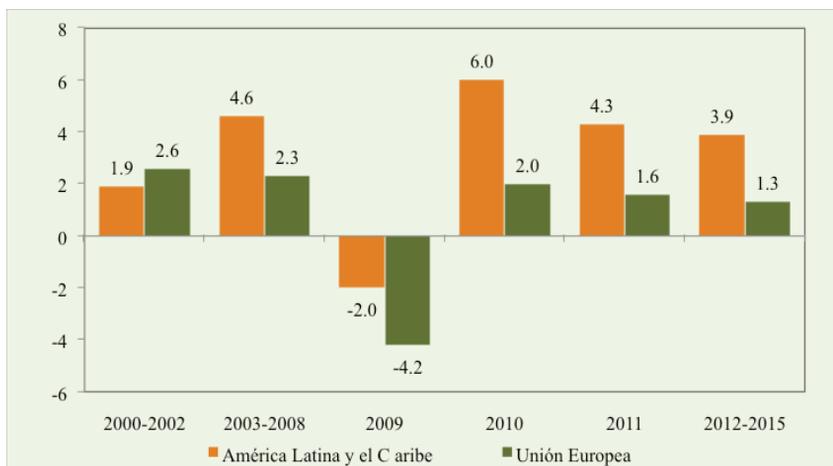
2.- RELACIÓN COMERCIAL UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

2.1 Cambios en la velocidad de crecimiento y en la participación mundial¹¹⁰

Para analizar la relación comercial entre América Latina y la Unión Europea, desde una perspectiva de mediano plazo, es muy importante comprender el peso relativo y las distintas velocidades de crecimiento de ambas regiones.

Pese a su mayor deterioro relativo, la Unión Europea, es muy relevante en la economía y el comercio mundial. En 2011 representó el 26% del producto interno bruto mundial, el 33% del comercio del comercio de bienes, el 43% del comercio de servicios, y el 7% de la población. ALC representó el 8% del PIB, el 6% del comercio de bienes y el 9% de la población.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA:
CRECIMIENTO DEL PIB 2000-2015 (en porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de proyecciones de CEPAL, y del FMI.

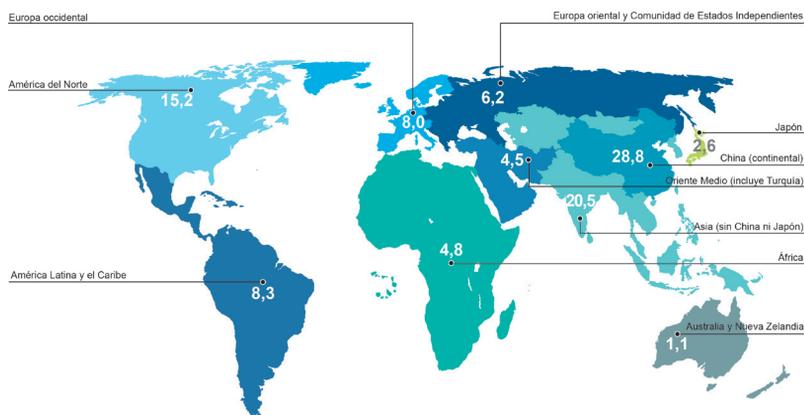
¹¹⁰ Para profundizar en estos temas véase los textos de CEPAL citados, en la bibliografía, en particular el PANINSAL de Octubre 2012.

América Latina y el Caribe crece a un ritmo mayor que el de la Unión Europea desde 1983. Se espera que este dinamismo se mantenga por sobre el 3%, incluso más cercano al 4% hasta el 2015, aunque con mayores presiones inflacionarias que las que actualmente enfrenta la Unión Europea. Por tanto, las proyecciones de crecimiento para la región para los próximos tres años, implican que ALC superaría en tres veces el crecimiento de la Unión Europea.

Una de las principales consecuencias de que América Latina siga creciendo más que la Unión Europea en el próximo quinquenio, es que la región contribuirá más que Europa al aumento del PIB mundial, aunque por debajo de las economías en desarrollo de Asia.

Mapa 1 CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO MUNDIAL POR REGIONES, 2011-2017 (En porcentajes)

Contribución al crecimiento mundial por regiones, 2011-2017
(En porcentajes)

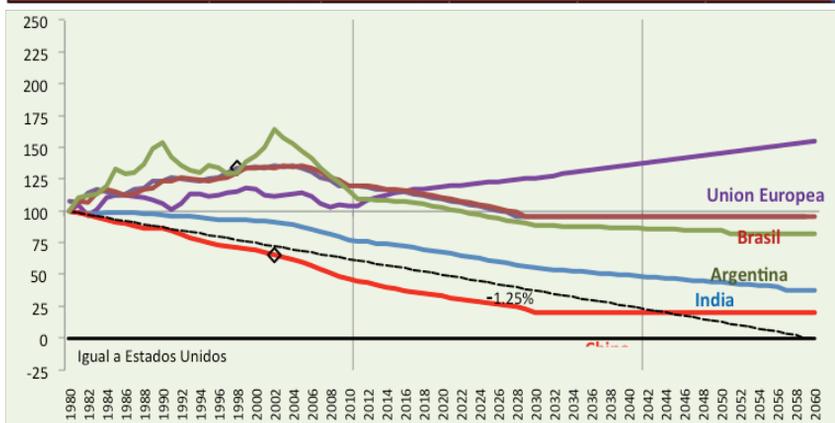


Fuente: CEPAL en base a FMI, "Perspectivas de la economía mundial, abril 2012".

Otra consecuencia importante es que se aceleraría la convergencia del PIB de algunos países en desarrollo como China, India, Argentina y Brasil, mientras la Unión Europea diverge con relación a la brecha entre su nivel de PIB y el de los Estados Unidos. Se espera que hacia 2060, el PIB per cápita de la Unión Europea sea la mitad del de los Estados Unidos, y levemente superior al de China, Argentina y México.

Gráfico 6
PAÍSES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DEL INGRESO PER CÁPITA CON RELACIÓN A LOS ESTADOS UNIDOS, 1980-2060
(Índice de la diferencia del PIB per cápita con los Estados Unidos, en logaritmos y 1980=100)

Pais/Region	1980	2000	2011	2030	2060
Union Europea	8 154	21 896	31 673	48 163	77 540
China	251	2 375	8 387	33 434	66 135
India	419	1 534	3 663	12 530	40 638
Argentina	4 894	9 418	17 660	35 667	68 517
Brasil	3 761	7 207	11 765	25 944	46 995
Mexico	4 980	10 874	14 653	28 821	64 095
Estados Unidos	12 249	35 252	48 328	80 525	145 860



Fuente: CEPAL, División de Comercio e Integración, sobre la base de datos de FMI (2012), “World Economic Outlook Database,” y OCDE, “Looking to 2060: A global vision of Long-term growth”

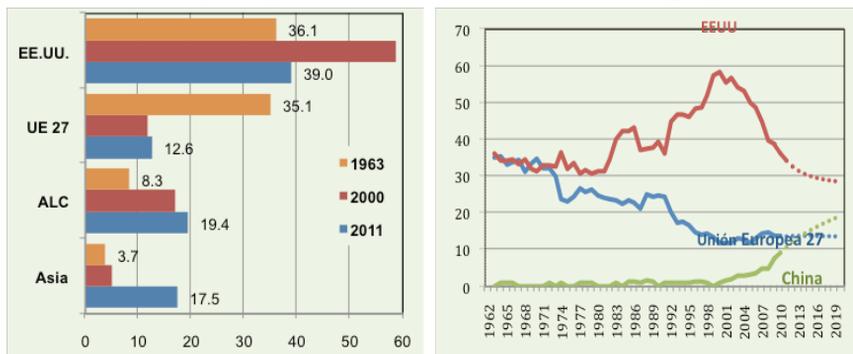
Nota: las líneas corresponden a la evolución de la brecha. Una pendiente positiva muestra un aumento de la brecha (divergencia), mientras que una pendiente negativa indica una reducción de la brecha (convergencia).

Así, por una parte, la participación en el PIB mundial de la Unión Europea que bordea el 26% (en 2011), se espera que se reduzca al 19% en 2030, y al 15,4% en 2060. Y por otra la participación de China y de la India superarían a la de Unión Europea y de Estados Unidos en las próximas décadas. La OCDE por ejemplo, proyecta una merma en la participación de la Unión Europea en el PIB mundial de seis puntos de porcentaje al 2030 y más de diez puntos al 2060. Disminuciones que serían captados por la mayor participación de China y la India.

Gráfico 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
EXPORTACIONES POR GRANDES DESTINOS
(en porcentajes del total)

Años 1963, 2000 y 2011

Años 1963-2020: proyección



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países.

Aunque la Unión Europea todavía se mantiene como el segundo socio comercial de América Latina como mercado de destino de sus exportaciones, podría perder este lugar frente a China hacia mediados de esta década. Por su parte, América Latina y el Caribe sólo representa una proporción relativamente constante de 2% del comercio total de la Unión Europea (cifra que se eleva a 5%, si se excluye el comercio intracomunitario)¹¹¹.

2.3 Evolución de la Balanza Comercial y de la importancia como socio.

Gracias a un crecimiento acelerado de las exportaciones sudamericanas a la Unión Europea entre 2003 y 2008, junto con un incremento moderado de las importaciones, América Latina y el Caribe duplicó su superávit comercial con la Unión Europea en la década del 2000. En los últimos años, la región mantiene un comercio equilibrado con la Unión Europea que se expresa a su vez en superávit en América del Sur, y un déficit en México y Centroamérica. Ver gráfico 9.

111 Para mayores detalles véase CEPAL, Abril 2011.

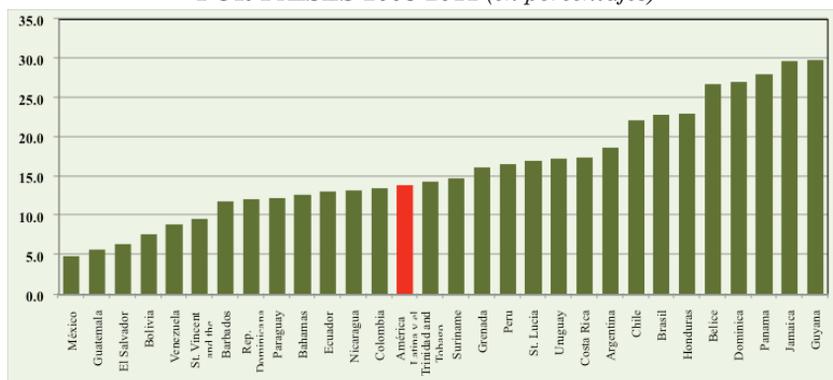
Gráfico 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EVOLUCIÓN DEL COMERCIO
INTERNACIONAL CON LA UNIÓN EUROPEA
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países

Pero esta relación es muy distinta según los países. Es claro que la Unión Europea, como mercado de destino, para muchos países, sigue siendo un socio muy relevante, especialmente para ciertos países del Caribe (Jamaica Guyana) y de América del Sur (Chile, Brasil). En el otro extremo, se encuentra México, que por su mayor relación con Estados Unidos sus exportaciones a la Unión Europea representan sólo el 5% del total. Ver Gráfico 10.

Gráfico 10
ALC EXPORTACIONES: PARTICIPACIÓN DE LA UE EN EL TOTAL,
POR PAISES 2008-2011 (en porcentajes)



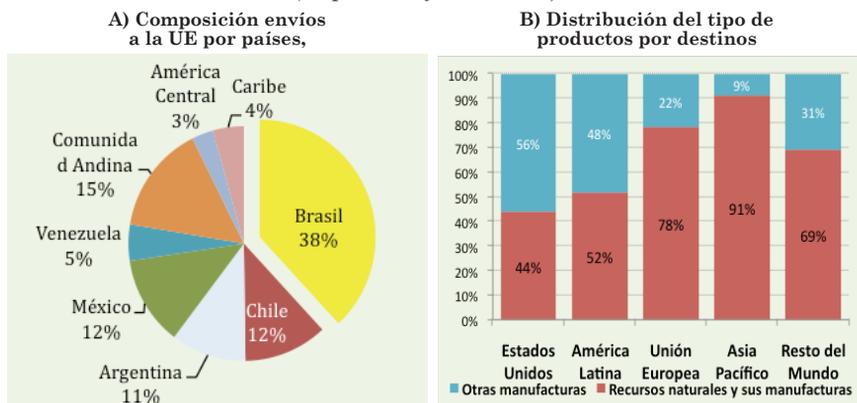
Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países.

En consecuencia, aquellos países que sus exportaciones se encuentran más concentradas en la Unión Europea, serán los más afectados por la contracción de esa región, existiendo diferencias según sean los principales productos enviados, sus elasticidades y la evolución de sus precios¹¹².

Por países, los principales socios comerciales de la Unión Europea son Brasil, Chile, Argentina y México (Gráfico 11 A). Los cuatro países representan poco más del 70% del origen de las exportaciones de la región hacia la Unión Europea. Al mismo tiempo, estos países son una proporción importante del producto, el comercio y las inversiones extranjeras directas de América Latina y el Caribe.

112 Para profundizar en la evolución esperada de los principales productos ver PANINSAL 2012, op.cit. Capítulo II.

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN ENVIOS POR PAÍSES Y DISTRIBUCIÓN DEL TIPO DE PRODUCTOS EXPORTADOS POR DESTINOS 2008-2011
(en porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países.

El comercio bilateral de bienes entre ambas regiones se caracteriza por su gran asimetría. Respecto al tipo de productos se puede concluir que las exportaciones de ALC a la Unión Europea de manufacturas son menores que las que se destinan a la propia región y a los Estados Unidos. Pero son mayores que las que se exportan al Asia donde priman aún más las exportaciones basadas en recursos naturales y sus manufacturas (Gráfico 11 B).

América Latina y el Caribe importa desde la Unión Europea sobre todo productos manufacturados, mientras que sus exportaciones consisten principalmente en productos primarios (procesados). Estos representan una proporción mayor de las exportaciones de la región a la Unión Europea que la de otros destinos, como la propia región y los Estados Unidos. Además, las exportaciones latinoamericanas a la Unión Europea están concentradas en pocos productos básicos como banano, café, carbón, carne bovina, cobre, gas, hierro y acero, petróleo y soja. Sólo en las exportaciones de México a la Unión Europea tienen más contenido tecnológico que las del resto de la región.

En cuanto a las exportaciones de la Unión Europea a América Latina y el Caribe se destacan productos manufactureros como automotores y maquinarias, además de medicamentos y vacunas, evidenciándose una gran complementariedad en la relación comercial.

Cuadro 1
INTERCAMBIO ALC-UE: PRODUCTOS
EXPORTADOS Y PRODUCTOS IMPORTADOS

No. principales orden productos	Valor en US\$	% en el total	No. principales orden productos	Valor en US\$	% en el total
1 tortas de soja	5 125	7.1	1 vehículos de motor	4 821	5.4
2 bananas	4 115	5.7	2 medicamentos	3 199	3.6
3 café	3 771	5.2	3 vehículos de pasajeros	2 663	3.0
4 cobre refinado	3 335	4.6	4 embarcaciones, botes	2 603	2.9
5 vehículos de motor	2 927	4.1	5 Aviones sobre 15000 Kg.	2 524	2.8
6 petróleo crudo	2 805	3.9	6 Maquinarias	1 614	1.8
7 semillas de soja	2 582	3.6	7 Glucócidos: Vacunas	1 473	1.7
8 cobre concentrado	2 458	3.4	8 Ácidos nucléicos	1 403	1.6
9 hierro	2 423	3.4	9 Máquinas para lavar vajilla	1 161	1.3
10 pulpa de madera	2 098	2.9	10 Partes y acc. para telecom.	1 078	1.2
A.-	10 principales productos		A.-	10 principales productos	
		43.8			25.3
B.-	Exportaciones totales		B.-	Exportaciones totales	
		72 202			89 023

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países.

Es importante observar que el comercio bilateral de servicios muestra un dinamismo mayor, por lo que América Latina y el Caribe logró aumentar su cuota en el mercado europeo en la última década. Se destaca que el comercio de servicios entre la UE y ALC creció más rápidamente que el comercio entre la Unión Europea y el mundo, lo que constituye una oportunidad para ambas regiones. A modo de ejemplo, el mercado europeo representa una cuarta parte de las exportaciones de servicios brasileñas y algo menos del 20% para las exportaciones chilenas.

Un aspecto poco conocido, pero que es relevante para comprender la potencialidad del comercio entre ALC y la UE es que, en la última década, mientras el comercio al mundo de la región se “reprimatizó” por el aumento del precio de las materias primas, las exportaciones de ALC a la Unión Europea tuvieron un comportamiento diferente, aumentó la participación de los productos industrializados especialmente el de los metales industrializados y los de química y farmacia.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN GRANDES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS
(en porcentajes del total)

	Unión Europea		Mundo	
	2000	2011	2000	2011
Bienes Primarios y agroindustriales	50.5	47.6	28.8	37.9
Agrícolas	7.7	5.0	3.0	5.1
Petróleo y Minería	9.2	13.2	13.0	17.9
Alimentos, bebidas y tabacos	33.6	29.4	12.9	15.0
Otros productos industrializados	49.5	52.4	71.2	62.1
Textiles y calzados	3.8	1.7	6.0	2.7
Madera, celulosa y papel	4.7	3.3	2.6	2.0
Química y farmacia	5.3	9.3	8.7	9.5
Caucho y plástico	0.4	0.6	1.3	1.2
Minerales no metálicos	0.5	0.2	1.0	0.5
Metales y productos derivados	19.7	26.0	9.8	16.3
Maquinaria y equipos	6.2	4.1	25.5	15.6
Automotores y sus piezas y partes	5.6	4.7	11.8	9.3
Otras manufacturas	3.3	2.5	4.3	5.0

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos de COM-TRADE.

También hubo una disminución de la participación de envíos industriales de textiles y calzado, papel, maquinaria y equipos y automotores, en gran parte por la mayor competencia asiática en este tipo de productos. Pero existe potencial en las dos principales categorías de productos industriales que la región exporta a Europa, ya que en principio y con las políticas de fomento adecuadas, estas categorías de productos podrían continuar aumentando.

Existen diferencias evidentemente, por subregiones en las exportaciones a la Unión Europea. En los países andinos predominan los envíos mineros y de café. En los países del MERCOSUR la soya. En los países de América Central las frutas.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A LA UNIÓN EUROPEA POR SUBREGIONES, 2011
(En porcentajes de las exportaciones totales hacia la Unión Europea)

<i>América Central</i>	<i>% del total</i>	<i>Andinos</i>	<i>% del total</i>
Fruta fresca	21,0%	Carbón	21%
Bananas	17,6%	Cobre	11%
Microcircuitos electrónicos	16,7%	Café	9%
Café	11,6%	Petróleo crudo	8%
Jugos cítricos	3,2%	Bananas	7%
<i>Países del Caribe</i>	<i>% del total</i>	<i>Mercosur</i>	<i>% del total</i>
Bananas	13,5%	Tortas de soja	12%
Azúcar	11,3%	Mineral de hierro	9%
Cacao	6,6%	Café	6%
Aluminio	4,6%	Soya en grano	5%
Cigarrillos	4,0%	Petróleo	4%

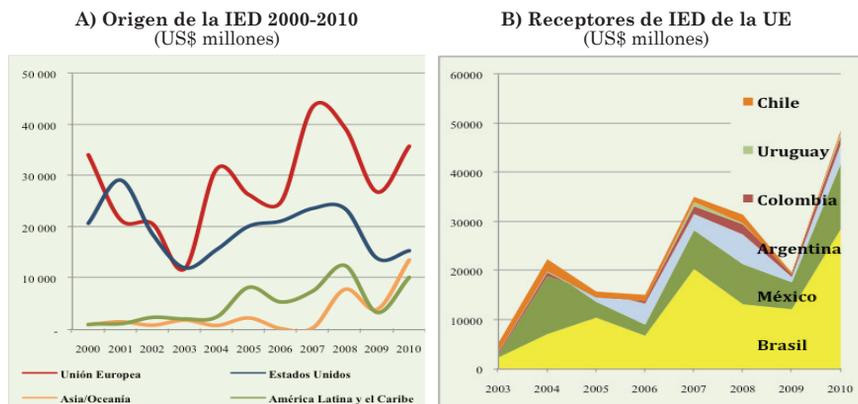
Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos de COM-TRADE.

2.3 Evolución y proyección de la Inversión Extranjera Directa (IED).

La UE es la principal fuente de IED de ALC, aunque en los últimos años ha disminuido su dinamismo y presentado mayor volatilidad. España sigue siendo el principal inversionista europeo, rol que aumenta al excluir la inversión europea en los paraísos fiscales caribeños.

En la última década, la UE destinó, en promedio, 30.000 millones de dólares anuales de IED a ALC. Casi el 40% del total de la IED en la región proviene de la UE. Los flujos de IED de la UE hacia la región siguieron un comportamiento cíclico. Aumentando de niveles de 12.000 millones de dólares a un máximo de 45.000 millones de dólares anuales en 2007. En 2010 fueron 36.000 millones de dólares. (Ver Gráfico 12 a).

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FLUJOS DE INVERSIÓN EX-
TRANJERA SEGÚN ORIGEN Y PAÍSES RECEPTORES DE LA IN-
VERSION DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: CEPAL sobre la base de los datos de los Bancos Centrales de los distintos países.

Aunque las inversiones europeas se concentran en los principales países de la región (Gráfico 12 B), presentan una mayor diversificación sectorial. Ya que abarcan actividades extractivas, manufactureras y de servicios, y son muy relevantes en algunas industrias estratégicas, como la banca y el sector energético. Así, una de las características de la IED de la UE en la región es que impacta la estructura productiva, ya que suelen presentar una mayor relevancia en nuevas plantas del sector manufacturero, y suelen ser más activas en actividades de investigación y desarrollo (I+D), especialmente en Brasil y Argentina. De hecho, Brasil es el único país posicionado en la internacionalización de las actividades de I+D de las empresas transnacionales europeas. Es más los centros de I+D de empresas europeas en el Brasil están aumentando su relevancia en las redes globales de innovación de estas compañías y están generando importantes efectos locales en materia de transferencias de tecnología, acumulación de capacidades productivas e innovación.

Por su parte, en los últimos años las empresas *translatinas* han aumentando sus inversiones en la Unión Europea. En la actualidad, este proceso se concentra en un reducido número de empresas con

actividades que reflejan las características de la estructura productiva de ALC y en sectores donde las empresas líderes —fundamentalmente brasileñas y mexicanas— han sido capaces de crear ventajas competitivas globales. Estas inversiones se han centrado en las industrias básicas (petróleo y petroquímica, minería, cemento y siderurgia) y los sectores de consumo masivo, como los alimentos. Actualmente, la coyuntura económica europea puede abrir nuevas oportunidades de negocios asociadas a potenciales adquisiciones¹¹³.

A su vez, el flujo global de IED hacia los países en desarrollo ha crecido más rápidamente en los últimos años que el de hacia los países desarrollados. Es más, es alentador comprobar que por primera vez, los países en desarrollo tuvieron una mayor participación en la recepción de IED que los países desarrollados. En 2012 la IED hacia los países en desarrollo alcanzó el 55,3% del total. Los flujos hacia ALC tuvieron un crecimiento de 7,2% mientras los flujos de IED a nivel mundial habrían decrecido un 18% en 2012, de modo que a nivel mundial el nivel inversión en 2012 fue cercano al registrado en 2009, debido a las bajas en los capitales ingresados a Europa y a Estados Unidos.

Las proyecciones de la UNCTAD a nivel mundial para los próximos años es que probablemente la recuperación de los flujos de inversión registrada entre 2010 y 2011 tenderá a moderarse. Los flujos mundiales de inversión llegarían a unos US\$1,4 billones en 2013 y a los US\$1,6 billones en 2014, pero advierte que estas metas podrían ver afectadas por la *“debilidad estructural en las principales economías del mundo y el sistema financiero, así como por la incertidumbre respecto de la política en áreas cruciales para la confianza de los inversionistas”*¹¹⁴.

Los flujos de IED hacia ALC podrían seguir creciendo. Pero los provenientes de Europa están siendo condicionados por al menos dos tendencias contrapuestas. Por un lado, la crisis europea plantea nuevas oportunidades para las empresas transnacionales. Las altas rentabilidades y las oportunidades de negocio en los mercados latinoamericanos sugieren que su presencia se podría incrementar. Asimismo, la difícil situación europea obligaría a ciertas empresas a relocalizar actividades en destinos de menor costo, entre los que podrían estar

113 Véase, CEPAL (enero 2013).

114 Véase, UNCTAD (enero 2013).

algunos países de la región. Por otro lado, la situación europea podría disminuir e incluso revertir la afluencia de IED si la crisis se profundiza y aumentan las dificultades asociadas al costo y acceso al financiamiento. De todos modos, parece poco probable que se produzca un intenso proceso de desinversiones, si bien algunos proyectos podrían paralizarse o postergarse¹¹⁵.

Por su parte, los flujos de las inversiones de ALC a la UE habrían aumentado fuertemente el 2012. Las oportunidades comerciales que están siendo aprovechadas por las *translatinas* y los grandes inversores de la región, es un proceso que podría continuar en los próximos años si la crisis prosigue, incluso ya se están generando transacciones que eran impensadas hace algunos años¹¹⁶.

3.- ACUERDOS COMERCIALES Y COOPERACION ENTRE ALC Y LA UE

3.1 Evolución de los acuerdos comerciales

Los países latinoamericanos, en los últimos años, han buscado profundizar sus lazos comerciales con las distintas áreas del mundo. Destaca los avances con China y otras economías de Asia Pacífico, incluso mediante la negociación de acuerdos comerciales. China ya figura entre los primeros tres socios comerciales para la mayoría de los países de la región.

A su vez, varios países de la región (Centroamérica y la República Dominicana, Colombia, Panamá y Perú) han firmado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, los que se agregan a los ya existentes con México y Chile.

Pese al actual contexto económico que la afecta (o tal vez por eso mismo), la interrelación entre la UE y ALC ha tenido, en los últimos tres años, un nuevo impulso en sus interrelaciones económicas. La estrategia europea hacia la región ha consistido en negociar acuerdos de asociación con sus cuatro principales esquemas subregionales de integración. En el caso de los países andinos, la UE optó temporalmente por el camino bilateral, ante las dificultades registradas en la

115 Véase, CEPAL (mayo 2013).

116 Por ejemplo, Carlos Slim, compró casi el 10% de YPF a mediados del 2012, en la prensa aparecen casos de inversionistas de ALC interesados en activos europeos (incluso clubes deportivos).

negociación con la Comunidad Andina. Sin embargo, la UE mantiene el objetivo de alcanzar un acuerdo bloque a bloque con la CAN. Esto pese a que concluyó ya negociaciones comerciales con Colombia y Perú. Bolivia y Ecuador, esperan suscribir acuerdos de desarrollo que contemplen mayores elementos de cooperación que los tradicionales acuerdos de libre comercio.

Cuadro 3
LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS UNIDOS:
ACUERDOS COMERCIALES CON GRUPOS Y PAÍSES DE AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE, A DICIEMBRE 2012

	Unión Europea			Estados Unidos		
	Vigentes	Firmados/ Inicialados	En negociación	Vigentes	Firmados/ Inicialados	En negociación
<i>Grupos</i>						
CARIFORUM ^a	X					
MCCA ^b		X		X		
MERCOSUR			X			
<i>Países</i>						
Chile	X			X		
Colombia		X ^c		X		
México	X			X		
Panamá ^d		X			X	
Perú		X ^c		X		
Total países	17	8	4 ^e	9	2	0

Fuente: CEPAL, División de Comercio e Integración, sobre la base de información oficial.

- ^a Incluye a 14 países miembros del CARICOM y la República Dominicana.
- ^b El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la UE iniciaron en marzo de 2011 un Acuerdo de Asociación que incluye un acuerdo de libre comercio. En diciembre de 2012, el Parlamento Europeo lo ratificó. Panamá también es parte de éste acuerdo. Los países del MCCA tienen vigente un TLC con los Estados Unidos que incluye a la República Dominicana.
- ^c La Unión Europea negoció un acuerdo comercial con Colombia y Perú. En diciembre de 2012, la UE los ratificó.
- ^d Parte del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MCCA.
- ^e Serían cinco países cuando se oficialice el ingreso de la Rep. Bolivariana de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR.

Como resultado de estos esfuerzos, la Unión Europea ha concluido Acuerdos de Asociación con América Central (incluido Panamá) y el Caribe (CARICOM más la República Dominicana), así como un acuerdo de libre comercio con Colombia y Perú. Además, reanudó las negociaciones con el MERCOSUR en junio de 2010, que se encontraban interrumpidas desde 2004. A ello deben sumarse los Acuerdos de Asociación con Chile y México. Con Brasil y México, los socios más destacados de la región, la Unión Europea ha buscado generar lazos especiales y ello se refleja en la suscripción de Alianzas Estratégicas en los años 2007 y 2000, respectivamente.

Existen diferencias fundamentales entre los Acuerdos de Asociación que la Unión Europea ha negociado con la región y los Tratados de Libre Comercio (TLC) que esta última ha negociado con otros socios extra regionales. Además del ámbito del libre comercio, los primeros incluyen los pilares de cooperación y de diálogo político, que son fundamentales para promover una relación virtuosa entre la concertación política, el desarrollo comercial y económico y la cohesión social. En definitiva, estos acuerdos representan una visión más integral del desarrollo y aunque son más complejos, han sido generalmente bien evaluados¹¹⁷.

Otra diferencia importante entre los acuerdos negociados por la región con la UE. y los TLC negociados con otros socios, es que los primeros tienen como un objetivo explícito fortalecer a los esquemas subregionales de integración. A fines de 2013, la Unión Europea tendrá acuerdos con 25 países de la región, más que duplicando lo que ahora tiene Estados Unidos con la región. Sólo MERCOSUR, Venezuela, Bolivia y Ecuador quedarían fuera de la lista.

3.2 Evolución y perspectivas de la Cooperación para el desarrollo

Si consideramos los aportes que realizan la Comisión Europea (CE) y sus Estados miembros, la Unión Europea es uno de los mayores donantes de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a nivel mundial. Durante 2011 aportaron el 39% (85.930 millones de dólares) de un total de 133.526 millones de dólares de la AOD entregada por los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

117 Véase por ejemplo Roberto Urmeneta (2011).

Durante 2010 la Unión Europea aportó 4.511 millones de dólares, el 48% del total de la AOD recibida en América Latina en ese año, de los cuales la Comisión Europea aportó 1.171 millones de dólares. Por su parte, en 2011 la Comisión Europea fue responsable de la administración y gestión de fondos de ayuda por un valor de 12.627 millones de dólares, el 9% de la ayuda a nivel global. Por lo tanto, la UE. es uno de los actores más relevantes en el escenario mundial, tanto por su aporte financiero como por su alcance global.

La cooperación europea ha apoyado un gran número de iniciativas en la región, en diferentes áreas: desarrollo urbano, cohesión social, enseñanza superior, internacionalización de las pymes, tecnologías de la información y las comunicaciones y, crecientemente programas de mitigación del cambio climático. Durante 2013 la UE deberá establecer definitivamente su nueva programación de cooperación para el período 2014-2020, proceso que se verá afectado por la crisis fiscal y financiera por la que atraviesan varios países de la Unión Europea.¹¹⁸

4.- CONCLUSIONES Y ALGUNOS DESAFÍOS

Existe una ventana, una oportunidad, para dinamizar la alianza estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, lo que podría elevar las relaciones económicas y comerciales hacia una mayor equidad y cooperación birregional.

En el actual contexto internacional de bajo crecimiento en la Unión Europea y de mayor dinamismo en América Latina y el Caribe, el mercado de la región representa una gran oportunidad para los exportadores e inversionistas europeos.

A su vez, la Unión Europea sigue representando un destino muy importante para los exportadores latinoamericanos, por tratarse del mayor mercado integrado del mundo y que se caracteriza por un alto ingreso per cápita. Además, la Unión Europea produce múltiples bienes y servicios que son insumos importantes en los procesos productivos de la región e incrementan la competitividad de sus productores. De esta forma, la Unión Europea es clave en la transferencia de tecnologías y de conocimiento para la región.

118 Para profundizar en este tema véase CEPAL sep. 2012.

En un contexto de gran complementariedad del perfil exportador de ambas regiones, existe un potencial importante para reforzar y construir cadenas de valor birregionales¹¹⁹. No menos relevante, es que la inversión europea es líder mundial en los temas de protección del medio ambiente, cambio climático y responsabilidad social empresarial. Desde esa óptica, reforzar las alianzas empresariales europeas y latinoamericanas y caribeñas podría colaborar a los objetivos de crecimiento con igualdad y de una competitividad menos intensiva en carbono, los cuales deben orientar a las políticas públicas de América Latina y el Caribe en los próximos años.

Los países europeos están a la vanguardia mundial en las iniciativas vinculadas a la sustentabilidad ambiental y social del comercio en temas como: etiquetado ambiental, huella de carbono, huella ecológica, productos orgánicos, cooperación internacional, comercio justo, etc. En la práctica Europa ha ido fijando el estándar que sigue el resto del mundo. El diálogo e intercambio de experiencias en estas áreas resultará muy útil para la región, sobre todo porque la región exporta a Europa muchos productos para los cuales estos sellos pueden ser un importante factor de diferenciación.

En el ámbito multilateral, América Latina y el Caribe y la Unión Europea pueden ser socios estratégicos para:

- Apoyar la recuperación mundial mediante un compromiso de no imponer nuevas barreras comerciales, por las cuales existe actualmente una fuerte presión en el contexto de los recientes aumentos de precios de los alimentos.
- Buscar aproximar posiciones en los grandes temas globales, como la reforma del sistema financiero internacional y las negociaciones multilaterales sobre cambio climático.

En lo relativo a las relaciones comerciales bilaterales entre la América Latina y el Caribe y la Unión Europea, es posible impulsar las siguientes iniciativas:

- Retomar de manera más decisiva las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

119 Véase por ejemplo José Duran 2012.

- Promover la acumulación de origen entre todos los acuerdos de la Unión Europea con países en América Latina y el Caribe, tal como la Unión Europea lo ha hecho en sus acuerdos con los países mediterráneos. Ello promovería la integración productiva en la región y el desarrollo de cadenas de valor regionales y transregionales,
- La Unión Europea debiera continuar apoyando los esfuerzos para promover la integración al interior de los distintos esquemas subregionales de América Latina y el Caribe con los que ha suscrito acuerdos. La experiencia y cooperación comunitaria pueden ser especialmente valiosas en ámbitos como la libre circulación de bienes, la armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, y la eliminación de barreras no arancelarias al comercio intrarregional.
- En el marco de sus distintos acuerdos en la región, la Unión Europea podría implementar programas de cooperación orientados a ayudar a los exportadores latinoamericanos y caribeños a adaptarse a las nuevas exigencias de los gobiernos y empresas comunitarios relacionadas con el cambio climático.
- En la misma línea, la Unión Europea debería reforzar sus programas para asistir a los exportadores latinoamericanos en el cumplimiento de las exigencias comunitarias en materia de calidad, especificaciones técnicas y aspectos sanitarios y fitosanitarios.
- Promover un reforzamiento de las relaciones entre las asociaciones empresariales de ambas regiones. En este sentido, podrían expandirse iniciativas como el Foro Empresarial MERCOSUR-Unión Europea¹²⁰.
- En definitiva, se trata de reforzar la cooperación para:
 - o profundizar la integración en la propia región,
 - o mejorar la calidad de su oferta exportadora, de modo que pueda aprovechar mejor los espacios creados por los acuerdos de asociación,
 - o vincular de mejor forma la inserción internacional de las economías con la internacionalización de las pymes y,

120 Véase en línea <http://www.mebforum.org>.

- avanzar hacia un crecimiento con igualdad, como lo viene promoviendo la CEPAL, desde su trigésimo tercer Período de Sesiones, realizado en Brasilia en junio 2010.

En la Cumbre de Madrid de 2010, se anunció el inicio de “una nueva etapa en la asociación birregional hacia la innovación y la tecnología, a favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”. En este contexto, y en línea con la estrategia Europa 2020, resulta importante enfatizar el beneficio mutuo en la cooperación entre ambas regiones. Para ello, junto con el apoyo a los gobiernos y esquemas subregionales de integración, la cooperación europea ayude a promover creación y fortalecimiento de alianzas empresariales birregionales. Algunas iniciativas destacadas en esta área podrían ser las siguientes:

- la promoción de redes empresariales en temas como las tecnologías de energías renovables, de la información y la comunicación, y de la microbiología;
- la cooperación entre cámaras de comercio de ambas regiones;
- la promoción de cadenas productivas y asociaciones empresariales euro-latinoamericanas; y
- aprovechar mejor los foros existentes como el Foro Empresarial SEGIB, así como las iniciativas que se van desarrollando también al abrigo de la fundación EU-LAT.

Con Europa en crisis, las pymes europeas comenzarán a sufrir aún más el menor dinamismo y habrá mayores presiones que podrían perjudicar el tejido exportador. Es en esta coyuntura que las alianzas estratégicas con América Latina pueden hacer la diferencia en varios ámbitos:

- Nuevas inversiones de empresarios europeos en ALC en sectores pymes, traspasando su experiencia a la región¹²¹.
- Migraciones de emprendedores y de profesionales altamente calificados.
- Inversiones latinoamericanas en Europa.

¹²¹ Ver CEPAL dic. 2011.

En suma, pese a la crisis y al complejo momento por el que atraviesa ahora la Unión Europea, hay todavía un fértil campo para la cooperación birregional.

Una última reflexión en respuesta a una pregunta que quizá pueda estar presente en las personas interesadas en estos temas: ¿Es posible avanzar hacia un comercio más equitativo? La respuesta es afirmativa, y en alguna medida actualmente hay mejores condiciones para ello.

Por una parte hay mayor crecimiento en los países en desarrollo y ha aumentado el intercambio sur-sur, así como también el fortalecimiento de las relaciones de ALC con la Unión Europea. Por otra, ha aumentado la preocupación en los organismos internacionales sobre como el comercio internacional puede ayudar a generar más condiciones equitativas. Y también muchas organizaciones de la sociedad civil surgiendo nuevos conceptos como comercio justo, comercio de la base de la pirámide (alimentos, medicamentos y productos para los pobres y la clase media), ayuda para el comercio, disminución de las asimetrías, mecanismos compensatorios etc.

A nuestro modo de ver, los caminos para una mayor inclusión en el comercio internacional se generan en el ámbito de la creación de empleo directo e indirecto y la inclusión de pequeñas y medianas empresas, en la generación de encadenamientos productivos, en una mayor diversificación exportadora y una mejor dotación logística y de infraestructura. En todos estos temas, la experiencia Europea es muy rica y variada y la región presenta déficit. Así, mientras en países como España, Bélgica, Italia y Francia, la participación de las pymes exportadoras en el total exportado ronda el 40%, en los países de la región es inferior al 7%. Mientras en los países europeos el apoyo a las pymes exportadoras es sustantivo en nuestros países es relativamente marginal (del orden del 0,4% versus el 0,02% del PIB).

La fuerte expansión del comercio internacional en ALC en la última década no garantiza un desarrollo equilibrado, económico, social y territorialmente, pero sí abre oportunidades que deben ser aprovechadas. El desafío para la región es entonces mejorar la calidad de su inserción internacional y aumentar los efectos inclusivos de su comercio, para que pueda aportar a un desarrollo más equitativo. Esto no

ocurre de manera automática. Los beneficios equitativos de los beneficios del comercio internacional dependen en forma crucial de la calidad de las políticas público-privadas que lo orienten y complementen y de la cooperación regional¹²².

En suma, una mayor y más profunda interrelación entre ALC y la UE que considere los cambios económicos mundiales y que proyecte objetivos comunes de un desarrollo más equilibrado, puede ayudar a generar mejores condiciones de equidad en la región.

Bibliografía

CELAC-UE (Enero 2013). Plan de Acción CELAC-UE 2013-2014. Consultar en línea en <http://www.gob.cl/cumbres/celac-noticias-ue/2013/01/27/plan-de-accion-celac-ue.htm>

CELARE (2010). La Unión Europea, América Latina y El Caribe: 10 años de asociación estratégica, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa-Universidad Pedro de Valdivia, Santiago. <http://www.celare-alcue.org/pdf/10uealc.pdf>

CEPAL (abril 2011). En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea CEPAL, Santiago, 2011.

CEPAL (dic. 2011). Inversión extranjera directa y pymes. Una oportunidad para reforzar los vínculos entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, 2011.

CEPAL (junio 2012), Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago 2012.

CEPAL (sep. 2012). Cooperación para el desarrollo CELAC-Unión Europea: Desafíos post 2015, CEPAL Santiago, 2012.

CEPAL (Oct. 2012). Panorama de la Inserción Internacional de América latina y el Caribe (PANINSAL) 2011-2012: crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo, ver, <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/1/47981/paninsalESP.pdf>

CEPAL (nov. 2012). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012, CEPAL, 2012. <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/4/48594/BalancePreliminar2012.pdf>

122 Para profundizar, véase de CEPAL Comercio Internacional y Desarrollo Inclusivo: Construyendo Sinergias.

CEPAL (abril 2013). Comercio Internacional y Desarrollo Inclusivo: Construyendo Sinergias. Colección la Hora de la Igualdad. CEPAL, Santiago, 2013 (en prensa).

CEPAL (enero 2013). La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, CEPAL, Santiago, 2013. <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropeaRev1.pdf>

Duran Lima, José (2012). Cadenas de valor en las exportaciones a la Unión Europea: ¿Cuán inclusivas e intensivas en empleo son? DCIII CEPAL, Colombia, marzo 2012.

SELA (feb. 2010). Las Relaciones América Latina y el Caribe - Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid, Bogotá 2010.

UNCTAD (enero 2013). Informe sobre las inversiones en el mundo 2012: hacia una nueva generación de políticas de inversión. En línea en: <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Overview-es.pdf>

Urmeneta, Roberto (2011). Evaluación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, DIRECON, Santiago.

MIGRACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO DE RECEPCIÓN

Sandra Gil Araujo^{123*}

Las migraciones entre la región latinoamericana y Europa deben ser interpretadas a la luz de dos procesos que han marcado la historia de encuentros y desencuentros entre estos dos territorios: la colonización de América Latina por parte de España y Portugal y las nutridas corrientes migratorias desde Europa hacia los países latinoamericanos.

A partir de las migraciones europeas masivas entre el último cuarto del siglo XIX hasta mediados del XX quedó constituido un sistema migratorio que vincula distintos puntos del continente latinoamericano con el sur de Europa. Una vez conformado este sistema migratorio, la dirección, el volumen y la composición de los movimientos de población están condicionadas por coyunturas económicas, políticas y sociales concretas. (Actis y Esteban, 2006). Actualmente el sistema transatlántico involucra a un número creciente de países latinoamericanos por un lado, y por el otro a España y, en menor medida, Italia y Portugal. A diferencia de las migraciones del XIX y XX, en este caso los desplazamientos se registran principalmente en dirección sur-norte, desde Centro y Sudamérica hacia Europa.

Si bien EE UU continúa siendo el principal punto de destino de la emigración latinoamericana y caribeña, desde comienzos de los años noventa la geografía de los flujos migratorios latinoamericanos se ha diversificado. El endurecimiento de los controles de ingresos en EE UU, las condiciones en los países de origen, la demanda de mano de obra en los países de destino, la consolidación de redes migratorias y la existencia de vínculos históricos, explican en parte la creciente ampliación de los destinos migratorios. Más de 3.700.000 emigrantes de la región residen en Europa -Países Bajos y Reino Unido para los caribeños, España en el caso de los latinoamericanos y Portugal, Francia e Italia para los sudamericanos (Pellegrino 2004)- Canadá, Japón, Australia e Israel. Según datos de 2010-11, el 82% de los migrantes

123 Investigadora CONICET/IIGG-UBA. Grupo Interdisciplinario de Investigadoras Migrantes (GIIM).

del continente americano residen en EE UU, el 99% en caso de los mexicanos. Prestando atención a las diferencias según las sub-regiones del continente, se observa que los migrantes sudamericanos se concentran más en Europa, principalmente España, que en EE UU. En el inicio del siglo XXI Latinoamérica se convirtió en la principal región de origen de la migración en España.¹²⁴

Como han señalado distintos estudios (Oso 1998, Yepes y Herrera 2007, Parella Rubio 2003, Gutiérrez 2010), a diferencia de la migración latinoamericana hacia EE.UU. fuertemente masculinizada, la migración de países latinoamericanos a Europa se caracterizó por una importante presencia femenina (sobre todo en las primeras etapas del flujo migratorio) y por el rol de las mujeres como primer eslabón de la cadena migratoria (Pedone 2006). Junto con la feminización, otros factores que caracterizan la migración latinoamericana en Europa es su alto grado de irregularidad. Pese a la heterogeneidad en relación a países de origen, edad, sexo, nivel educativo, proyecto migratorio, situación familiar y jurídica que atraviesa la migración latinoamericana, es destacable la alta concentración de estos trabajadores y trabajadoras en los sectores laborales menos cualificados, más precarios e inseguros, con bajos salarios y escasa protección social (Gil Araujo 2008, Gutiérrez 2010) Tanto la feminización, como la irregularidad jurídica y la precarización laboral son producto de los cambios en los patrones o modelos de acumulación (paso del fordismo al post-fordismo), los regímenes de género, las transformaciones del Estado de Bienestar, los cambios en las políticas migratorias, y las nuevas formas de pensar y problematizar las migraciones internacionales y la presencia inmigrante en los países europeos. Algunas de estas dinámicas se repasan a continuación, porque la consolidación de Europa como destino de la migración latinoamericana coincide, y no por casualidad, con la profundización de estas importantes transformaciones económicas, políticas y sociales.

124 Sobre la migración de América Latina a España ver: Izquierdo 2002; Martínez Buján 2003; Gil Araujo 2008; Actis 2009. Sobre migración latinoamericana en distintos países europeos: Yepes y Herrera 2007, Gutiérrez 2010. Como reflejo del impacto de la crisis económica en España, datos recientes muestran una disminución de salidas desde América Latina hacia España, un 36% menos de 2005-2007 a 2008-2010 (Sicremi 2012). En especial ha descendido la emigración proveniente de Sud América. Si bien no puede hablarse de un retorno generalizado, se registra un aumento en las salidas y una disminución de los empadronados de algunas nacionalidades. Entre los años 2010 y 2011 el número de ecuatorianos empadronados pasó de 387.367 a 360.000; colombianos de 292.212 a 273.176; bolivianos de 206.635 a 199.080; peruanos de 141.309 a 132.552; argentinos de 187.104 a 120.738 y brasileños de 121.287 a 107.596. (Instituto Nacional de Estadísticas).

1. El gobierno de la migración en los países europeos: de la contratación de trabajadores extranjeros al cierre de fronteras

El modelo de acumulación económica que se configuró después de la II Guerra Mundial impulsó una transnacionalización de la actividad productiva, acompañada de una veloz internacionalización de los procesos tecnológicos y de trabajo, que inauguraron una geografía de producción hasta entonces desconocida. El desarrollo de la fabricación en cadena y el crecimiento del consumo a partir del aumento del poder adquisitivo fueron algunos de los requisitos para el funcionamiento de este sistema de producción, conocido con el nombre de fordista, que se caracterizó, entre otras cosas, por un consumo intensivo de la mano de obra.

En el ámbito europeo, países como Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Suiza, vivieron un periodo de crecimiento y expansión económica. Debido, en parte, a los altos niveles educativos de la población local, el sector industrial sufrió una carencia de mano de obra poco cualificada que fue reemplazada por la contratación de extranjeros. En muchos casos, las propias empresas desarrollaron una estrategia de reclutamiento de trabajadores en los territorios coloniales y en la ribera norte del Mediterráneo y Europa del Este, que luego se extendería a los países del Magreb. Los Gobiernos actuaron de mediadores en este proceso, firmando acuerdos bilaterales con algunos de los Gobiernos de los países de origen y facilitando el acceso de los trabajadores inmigrantes al territorio nacional. El empleo de extranjeros fue considerado como una solución temporal a la creciente demanda de trabajadores para el sector industrial. En este contexto, las migraciones eran tematizadas en el marco del mercado de trabajo, la economía política y el Estado de bienestar.

La preponderancia del trabajo asalariado y el desarrollo del Estado social dieron origen a la denominada sociedad salarial, entendida como sociedad en “la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo.” (Castel 2004, 42). Los derechos sociales eran pensados como una forma de propiedad social que constituía un seguro para los no propietarios, contra la inestabilidad del trabajo asalariado. Las situaciones de pobreza y marginalidad eran entendidas

como producto del mal funcionamiento de la sociedad y, por lo tanto, responsabilidad colectiva. Los dispositivos de intervención social tenían lo que podría denominarse una vocación ortopédica, que buscaba corregir y moldear para integrar. En este marco, el trabajo era el elemento primordial de socialización, constitución de identidades y reproducción del sistema. Los grupos que recibían una atención particular, específica, focalizada, eran los inhabilitados para trabajar, los que presentaban algún tipo de déficit físico o psicológico (y no de origen).

También los trabajadores extranjeros tenían un lugar de utilidad social en razón de su condición asalariada. Mientras el trabajo funcionó como espacio de acoplamiento de los inmigrantes, pensados principalmente como trabajadores, su integración, como la del resto de los asalariados (o integrantes de la clase obrera), no era problematizada de manera diferenciada. La propia dinámica de funcionamiento del Estado de Bienestar Keynesiano, la legislación y las políticas sociales hicieron imposible su exclusión. Según Bommers y Geddes (2000) los trabajadores migrantes de los años cincuenta y sesenta fueron incluidos en el sistema social gracias al clima expansionista de la época en cuanto al bienestar y a los derechos, pero también porque el esquema del EB no permitía excepciones que erosionaran sus propios principios operativos. Esto posibilitó la extensión de los derechos sociales a los no nacionales residentes regulares, dando lugar a una especie de membresía incompleta, los denominados *denizens*. Otro factor importante fue la creencia en que las migraciones eran un proceso controlable, que podría ser revertido por el Estado. Los problemas de integración eran identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana, del desempleo y/o de la precariedad de la vivienda. La diferencia cultural no era el marco para pensar, discutir e intervenir sobre estos asuntos. “La migración permanecía como asunto de tratamiento de expertos en lo social.” (Bommers 1995, 128).

Pero en los años setenta este modelo llegaba a su fin. El desarrollo de las nuevas tecnologías de producción y comunicación habían allanado el camino para la automatización del proceso productivo y el fraccionamiento espacial de la producción. Ambas dinámicas implicaron una progresiva disminución de la necesidad de mano de obra en los países industrializados. La reorganización del trabajo y el cierre

de industrias disparó los despidos. La pérdida de empleos del sector industrial fue, en parte, compensada por la expansión del área de servicios. Estos nuevos empleos requerían cierto tipo de habilidades comunicativas y de manejo del idioma local, pero también supusieron una degradación de las condiciones de trabajo: contratos temporales, bajos salarios, inseguridad y pocas posibilidades de promoción. Fueron cubiertos en mayor medida por jóvenes y mujeres que por los antiguos trabajadores de la industria. El desempleo de larga duración se transformó en un elemento estructural de las sociedades europeas. Las transformaciones en las formas de organización de trabajo asalariado generaron cambios profundos en los modos de percibir, definir y gestionar la inmigración. La política de reclutamiento de trabajadores extranjeros se detuvo y se implantó la inmigración cero. Los trabajadores inmigrantes pasaron a engrosar las filas de los in-habilitados por la reestructuración industrial.

Pero contrariamente a lo que tanto Gobiernos como empresarios esperaban, muchos trabajadores extranjeros rechazaron los programas de retorno, se convirtieron en residentes permanentes de las sociedades receptoras y amparados en los derechos de reagrupación, trajeron a sus familias. Paulatinamente, la reagrupación y formación familiar se convirtió en la principal vía de ingreso regular a los países del centro y norte de Europa. De este modo, la inmigración pensada como laboral devino, una vez más, en migración de poblamiento (Sayad 2000). La libre (in)migración comenzó a ser definida como posible amenaza para las sociedades de recepción, porque se consideraba que podría dificultar la regulación de los mercados laborales e incluso alterar las precondiciones del Estado de bienestar, construido después de la II Guerra Mundial. En este escenario los elaboradores de políticas empezaron a teorizar la ciudadanía en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación y lealtad con la nación (Favell 1997). A las retóricas le siguieron las prácticas y estas visiones se vieron plasmadas en determinadas políticas que acompañaron el cierre de fronteras, como el sistema de cuotas y los programas de retorno. En los años ochenta, la denominada integración de la población inmigrante se convirtió en un tema clave de la política interna, coincidiendo con la reformulación de las bases del Estado de bienestar. Desde entonces, la presencia inmigrante pasó a ser definida como una amenaza para la unidad nacional y la identidad

política y las migraciones se vieron problematizadas como un tema con dimensiones culturales y étnicas, lejos del marco de la economía política, el Estado de bienestar y la lucha de clases bajo el cual, alguna vez, fue subsumido. Es importante llamar la atención sobre esta aparente paradoja: los discursos y políticas sobre la integración de la población inmigrante surgen en el contexto del desmoronamiento de la sociedad salarial. Es sugerente que en el marco de la disgregación social que supusieron estas transformaciones, la presencia de personas que habían formado parte de la estructura social de esos países por más de dos e incluso tres generaciones pasara a ser problematizada en términos de integración. Este fue también el contexto en el que se inició la cooperación intergubernamental en materia de inmigración entre los países de la Unión Europea, proceso que se resume en el siguiente apartado.

La configuración de los países de sur de Europa en destino de la migración internacional se inicia en un contexto caracterizado por el proceso de desregulación y precarización laboral, el desarrollo limitado de un estado de bienestar familista y el incremento de la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo. En España la demanda de fuerza de trabajo se generó en los sectores menos regulados y más precarizados. El modelo de crecimiento económico instaurado desde entonces está basado en la extensión del trabajo temporal y flexible. Las políticas de expansión y redistribución del empleo fueron reemplazadas por una progresiva desregulación del mercado laboral. El crecimiento del desempleo, la extensión de la economía informal y la segmentación del mercado de trabajo son algunos efectos de esas transformaciones. Otro cambio clave fue la creciente incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, principalmente en las grandes ciudades, lo que unido a la falta de reparto de las tareas domésticas y la ausencia de servicios públicos, provocaría un paulatino aumento en la demanda de trabajadoras para el empleo doméstico y de cuidados (Gil Araujo y González en prensa). Distintos investigadores acuerdan en señalar que la irregularidad migratoria y la elevada proporción de trabajadores migrantes en la economía informal son rasgos estructurales del panorama migratorio español (Arango 2004, Calavita 2005, Castellanos y Pedreño 2006, Cachón 2009).

En la actualidad, en los países del centro y norte de Europa la migración por motivos familiares es la principal vía de inmigración regular, superando a las solicitudes de asilo. La migración por motivos laborales está bloqueada desde hace más de tres décadas, excepto en el caso de la migración altamente cualificada. A diferencia de lo que sucede en los nuevos países de inmigración, como España e Italia donde la migración familiar es básicamente reagrupación, gran parte de estos desplazamientos son originados por nuevas uniones matrimoniales. Esto quiere decir que una parte importante de los hijos e hijas de los inmigrantes de posguerra, nacidos y/o educados en los países de inmigración, forman familia con personas del país de origen de sus padres. Estos patrones de nupcialidad han despertado la alarma de los Gobiernos europeos, que ven en estas prácticas un indicador de falta de integración. Paulatinamente, las políticas que regulan la reagrupación y la formación de familias de origen inmigrante se han ido convirtiendo en instrumentos de control migratorio. El argumento estrella que justifica las mayores exigencias y restricciones para las migraciones de tipo familiar es el de garantizar la integración de los y las *new comers*. Una idea plasmada en la Directiva comunitaria sobre reunificación familiar de septiembre de 2003 que permite excluir del derecho de reagrupación a los hijos/as mayores de 12 años, porque cuanto más pequeños inmigren más fácil será integrarlos. (Gil Araujo 2010b)

Así como en los últimos treinta años los debates y cambios legislativos en relación a la población inmigrante no comunitaria han apuntado a dificultar su ingreso y estancia, llegando a limitar o anular, como en Francia y Reino Unido, los derechos de nacionalidad de los habitantes de las ex colonias (Gil Araujo 2010); las migraciones por motivos familiares han sido objeto de continuas restricciones y exigencias, primero económicas y posteriormente de tipo lingüístico y cultural. En este sentido, es posible argumentar que las políticas de migración familiar están operando como instrumentos de control, restricción y selección de inmigrantes. Al mismo tiempo las restricciones al derecho de la vida en familia extienden y profundizan las formas de organización familiar transnacional en tanto promueve la dispersión geográfica de las familias, al obstaculizar la re-uniión de los integrantes de las familias migrantes en los países de inmigración (Pedone y Gil Araujo 2009; Bernhard, Landolt y Goldring, 2008).

2. De la migración como amenaza: la construcción de la política migratoria de la UE

El proceso de integración regional de la Unión Europea y la conformación de un espacio común, libre de fronteras interiores, se ha visto acompañado de un reforzamiento en el control de sus bordes. Una vez colocada en la agenda de seguridad, la inmigración se presentó inevitablemente ligada al terrorismo, la delincuencia organizada o el tráfico de drogas. El control fronterizo se convirtió en la primera línea de defensa contra la inestabilidad política, la desigualdad socioeconómica y sus consecuencias. Desde finales de los años noventa, el proceso de cooperación europea en materia de inmigración y asilo está promoviendo la articulación entre política comercial, ayuda al desarrollo y control migratorio. Una visión que oficialmente se denomina integrada. Parapetándose en relaciones de fuerza que le son favorables, la Unión Europea y sus países miembro están impulsando un desplazamiento de la frontera sur y este, que busca convertir a Estados no comunitarios en guardianes del espacio Schengen. Una lectura de los documentos elaborados por el Consejo de la Unión Europea evidencia la percepción que se tiene de las migraciones en el marco de la construcción del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: pura amenaza.

La cooperación comunitaria en materia de inmigración comenzó a mediados de los años setenta con el grupo de TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional) integrado por los ministros de Interior de los entonces nueve Estados miembros. El proceso era intergubernamental, o sea que las decisiones eran tomadas conjuntamente por los representantes de los Estados y no por las instituciones comunitarias, lo que implica la ausencia de instancias de control democrático como el Parlamento Europeo.

El Acuerdo de Schengen (1985), impulsó la supresión de las fronteras internas y la regulación de los controles de las fronteras exteriores, incluyendo una política única de visados, una regulación común para los accesos por tierra, mar o aeropuertos y una extensa cooperación policial que incluye la base de datos del Sistema de Información Schengen (SIS).

En 1986 se creó el Grupo Ad hoc sobre Inmigración, constituido por los ministros responsables de la política migratoria de cada país. Dos

años después comenzó a funcionar el grupo de Coordinadores para el Libre Movimiento de Personas, o Grupo de Rodas, que a su vez acogió al Grupo Ad hoc. Entre 1985 y 1993 los países de la Unión abordaron en el mismo ámbito cuestiones vinculadas con la inmigración y con la delincuencia internacional. Una de las resoluciones más destacadas fue la Convención de Dublín de 1990, relativa a asilo y refugio, que establece que las solicitudes de asilo deben ser presentadas y tramitadas en el primer país de la UE al cual llegan los solicitantes, de manera que si la solicitud es rechazada no podrá ser presentada en otro Estado miembro.

El tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, de 1992, estructuraba la UE en tres pilares. El Primer Pilar, Comunitario o de la Comunidad Europea, recorta la influencia de los Estados miembros a favor de la intervención de las tres instituciones comunitarias básicas: el Consejo, la Comisión, y el Parlamento. El Segundo Pilar, de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y el tercero, de Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (CJAI) —que engloba cuestiones que van desde la protección de los refugiados hasta el crimen organizado— siguen una lógica de cooperación intergubernamental. Las decisiones se toman por unanimidad, lo que supone la continuidad de la competencia de los Estados a través del Consejo.

Los temas de inmigración y asilo se ubicaron en el Tercer Pilar, conjuntamente con el tráfico de drogas, el fraude internacional y el terrorismo. Esta vinculación entre migración y delito quedó plasmada también en el Acuerdo de Schengen, que puso todo el acento en la lucha contra la inmigración ilegal, las redes ilegales y el tráfico de personas, sin ninguna referencia a la integración de los inmigrantes asentados en el territorio de la Unión. En otras palabras, el control de las migraciones se consideró un elemento central para garantizar la seguridad en un espacio común, sin fronteras internas.

El Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997 y en vigor desde 1999, es una actualización del de Maastricht. Con Amsterdam se incorpora como objetivo la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Las cuestiones vinculadas con el movimiento de personas (controles de frontera, asilo, visas, inmigración y cooperación en justicia civil) pasan, en un período de cinco años o más, del Tercer al Primer Pilar, dando lugar a un proceso de comunitarización del

Tercer Pilar. El Tercer Pilar abarca la cooperación policial y judicial en asuntos penales.

Desde la entrada en vigor del Tratado y en un plazo de cinco años debían desarrollarse una serie de medidas comunes en materias de inmigración y asilo, como las condiciones de entrada y residencia de los ciudadanos no comunitarios, los derechos comunes de los inmigrantes regulares y las condiciones para su movilidad, los procedimientos para los permisos de residencia de larga duración, la lucha contra la inmigración ilegal y las normativas para la expulsión. A partir del Tratado de Amsterdam, el Convenio de Schengen —un acuerdo intergubernamental que sólo afecta a los Estados que lo suscriben y no ha contado con la intervención de instancias comunitarias— pasó a ser parte del Tratado de la Unión Europea (TUE).

A mediados de 1998, la presidencia austriaca del Consejo Europeo elaboró el Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo, en el que considero oportuno detenerme porque expresa las formas de pensar los movimientos de población (racionalidades políticas) y propone (nuevos y viejos) instrumentos (tecnologías políticas) para activar su control. En cierto modo anticipó muchas de las medidas que se han ido implementando en los últimos años.

El Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo recomendaba desarrollar un nuevo concepto de control, que debía ser ejercido desde el país de origen hasta el territorio de destino, en los distintos momentos y espacios que componen los desplazamientos Sur-Norte/Este-Oeste. Se especificaban una serie de medidas que buscaban involucrar en el control de población a los diversos países de tránsito y de origen de inmigrantes. El Documento insistía en la necesidad de desarrollar un enfoque integrado sobre las migraciones internacionales, que vincule la ayuda económica con las cuestiones de visado, la atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, los enlaces aéreos con normas de control en las fronteras, la disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción. (Presidencia de la Unión Europea 1998). A lo largo del texto se equiparan las redes de tráfico, la delincuencia y los inmigrantes, y se resalta la importancia de involucrar a los países de origen o tránsito en la lucha contra la inmigración ilegal, haciendo valer para ello el poder político y económico que la UE posee en el espacio internacional y en la relación con estos países:

“Particular relevancia adquieren los convenios de expulsión con los Estados de origen. A este respecto, deberá contrarrestarse el fenómeno de los Estados de origen que, cada vez más, se niegan a readmitir a sus propios nacionales. Ante esta situación sólo caben dos salidas: o bien la UE en conjunto consigue, en virtud de su peso político y económico internacional, que tales Estados firmen dichos convenios, o bien se elabora un instrumento jurídico internacional que haga posible que también otra institución pueda determinar la nacionalidad de una persona con arreglo a criterios objetivables, y que de esta determinación se siga el efecto jurídico de obligar al Estado considerado de origen a efectuar la readmisión.” (Presidencia de la Unión Europea 1998, p. 112).

Un concepto efectivo del control de entradas debe cubrir todos los pasos dados por los inmigrantes, desde el comienzo de su viaje hasta la llegada a su destino. Por eso la UE, dice el documento, necesita un control que se lleve a cabo en distintos espacios y momentos: en el país de salida, con los visados y con los oficiales de enlace; en el viaje, a través de los controles de las compañías de transporte; en los países de tránsito, con la puesta en práctica del Convenio de Schengen; en la llegada, mediante los controles en las fronteras y en los aeropuertos, y en el país de destino, a través de las regulaciones de asilo e inmigración y los controles policiales. Pero lo más revelador es el modelo de centro y periferias:

“Se puede establecer un modelo de círculos concéntricos de política de migración como base para una estrategia exterior diferenciada. Por motivos obvios, las medidas de control más rigurosas son actualmente las de los Estados de Schengen. Sus Estados vecinos (especialmente los asociados y tal vez los países mediterráneos) deberán ser englobados gradualmente en un sistema análogo, que se irá aproximando continuamente a las normas de aquellos, sobre todo en cuanto a la política de visados, control de fronteras y readmisión. (...) Los Estados del tercer círculo (como el espacio de la CEI, algunos Estados bálticos, Turquía y África del Norte) centrarán sus esfuerzos sobre todo en el control del tránsito y la lucha contra las redes de inmigración ilegal y un cuarto grupo (Oriente Medio, China y África Negra) en la eliminación de los factores que hacen atractiva la emigración.” (Presidencia de la Unión Europea 1998, p. 112).

El documento aconseja que para los Estados del segundo círculo las normas Schengen sean condición para su ingreso a la UE. De hecho, la política y legislación migratoria fue una de las variables utilizadas para evaluar la entrada de países candidatos a la ampliación, junto con la política de drogas y la lucha contra el crimen organizado. Como queda evidenciado en este documento, para finales del siglo XX la migración latinoamericana no era aún un tema prioritario.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere resaltaba la necesidad de una visión global que aborde las causas de los movimientos migratorios en sus orígenes y recomendaba la inclusión de cláusulas de readmisión en los acuerdos con los países de origen o tránsito de inmigrantes. En febrero de 2000, y por sugerencia de los Países Bajos, se introdujo una cláusula de readmisión en la renovación del acuerdo de cooperación o Convención de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); cláusula que este grupo de países, los más empobrecidos del planeta, tuvieron que aceptar para poder recibir 13.500 millones de euros en concepto de cooperación, para el periodo 2000-2005. A finales de 2001 las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Laeken, del 14 y 15 de diciembre, volvieron a remarcar la necesidad de integrar la política de flujos migratorios en la política exterior de la UE, destacando la importancia de celebrar acuerdos europeos de readmisión con los países interesados. Unos meses después, en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior del 14 de febrero de 2002 en Santiago de Compostela, se presentó el Plan Global de Lucha contra la inmigración ilegal, propuesto por la entonces Presidencia española. Uno de los ejes del Plan fue el “Apoyo a los Estados de origen y tránsito”, lo que supone la elaboración de medidas previas al cruce de fronteras a adoptar con los países de origen, como por ejemplo la coordinación de funcionarios europeos de enlace en esos países y la cooperación técnica y financiera en su lucha contra la trata de seres humanos y para hacer frente a sus obligaciones de readmisión. En el Consejo de Sevilla del 21 y 22 de junio de 2002, los jefes de Gobierno de España e Inglaterra intentaron imponer la propuesta de recortar la ayuda al desarrollo para los países de origen que no participen en el control de la inmigración. Finalmente, Francia, Suecia y Finlandia se opusieron a esta iniciativa, pero las Conclusiones de la Presidencia recogen otras posibles sanciones.

Si bien el Programa de la Haya –una suerte de plan de trabajo en materia de inmigración y asilo de 2005 a 2010– habla de reforzar la libertad, la seguridad y la justicia, una lectura detenida de los documentos revela que la libertad y la justicia están sobredeterminadas por el significado de la seguridad. Cuatro años después, en el documento de evaluación del Programa de la Haya y de los Planes de Acción, la Comisión señala que actualmente la migración está mucho más integrada en la política exterior y en la política de desarrollo de la UE. Algo que, en su opinión, expresa el desplazamiento desde una perspectiva de la migración centrada en la seguridad hacia una perspectiva global e integrada.

En resumen, a pesar de haber sido rechazada en su momento, la política de utilizar la ayuda y el comercio para garantizar los acuerdos de readmisión se están generalizando. Si bien en los últimos años la Comisión, el Parlamento y el Consejo han producido una serie de documentos en los que (cada uno a su manera) ha defendido la necesidad de una perspectiva global e integrada -que enfatiza el vínculo entre desarrollo, comercio y cooperación como herramientas para reducir los factores de expulsión de poblaciones (Commission of the European Communities 2008)- lo que prevalece es la perspectiva instrumental y unilateral. Por el momento, en los hechos el énfasis sigue puesto en la firma de los acuerdos de readmisión, en asistir técnica y financieramente a los países terceros en la mejora de los controles con el objetivo de detener la migración hacia Europa y en la lucha contra la inmigración irregular, reafirmada una vez más en el Pacto Europeo de Inmigración de 2008. (Council of the European Union 2008). La estrategia general apunta a asegurar la cooperación de estos Estados en el control migratorio y garantizar la devolución de los migrantes que llegan a la UE atravesando estos territorios.

Con el objetivo de explorar más detenidamente el lugar otorgado a los países de origen y tránsito de la migración en el control migratorio de la UE, a continuación se analizan los modos en que los organismos comunitarios han conceptualizado los nexos entre migración y desarrollo.

3. El nexo entre migraciones y desarrollo en las políticas migratorias de la UE

Si bien los documentos elaborados por la Comisión Europea vinculando explícitamente en el título la Migración y el Desarrollo son de la última década, no se puede decir que el nexo entre migración y desarrollo haya pasado desapercibido hasta ahora. Sería un error pensar que los policy makers comunitarios no han estado informados sobre las complejidades que la conexión entre migraciones y desarrollo supone para las políticas de la UE. Ya en 1994 la Comisión hacía referencia a la necesidad de involucrar a los terceros países para lidiar con lo que denominan presión migratoria. A finales de 1998, el Consejo de Asuntos Generales creó el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración (GANAM), cuyo mandato fue aprobado el 25 y 26 de enero de 1999. Su principal tarea fue desarrollar planes de acción interpilares, para asegurar una perspectiva multidisciplinar que coordine las iniciativas en política exterior, ayuda al desarrollo y comercio con las políticas migratorias. Para ello se seleccionaron una serie de países —Afganistán y zonas limítrofes, Marruecos, Somalia, Sri Lanka e Irak— teniendo en cuenta su importancia como lugar de origen o de tránsito de migrantes o refugiados. La gran mayoría de las acciones se dirigieron a atajar o disminuir la inmigración. Entre estas últimas se pueden distinguir dos tipos: unas restrictivas/disuasorias y otras que se podrían denominar reparadoras, ya que pretendían mejorar la situación económica, política y de derechos humanos en esos países. Las medidas restrictivas/disuasorias incluyen campañas de información, puestos de enlaces con las aerolíneas (airline liaison officers), controles de documentación falsa, asesoramiento y formación de personal cualificado en los países de origen, acciones contra el tráfico ilegal y acuerdos de readmisión. Ejemplo de las intenciones reparadoras son los proyectos para reforzar la protección de los derechos humanos, estimular el proceso de democratización y el desarrollo económico y social, así como la ayuda humanitaria. En ambos casos el objetivo es que la gente no emigre. Las medidas restrictivas recomiendan acciones concretas; las que buscan mejorar las condiciones de vida en los países analizados son un listado de buenos propósitos. Ni siquiera se dedicaron fondos específicos para llevar a cabo estas acciones. En algunos de los países seleccionados era obvia, además, la falta de contraparte legítima para aplicar la clase de acuerdos que se propone.

Una serie de Conclusiones resumidas por el GANAM en referencia explícita al vínculo entre migración y desarrollo fueron asumidas bajo la presencia griega. Así, la vinculación entre ayuda al desarrollo y control migratorio volvió a estar presente en el Consejo de Salónica de 2003 que puede ser entendido como un punto de inflexión en este sentido. Si bien el establecimiento de una política de control efectiva de la inmigración irregular continuó siendo una prioridad de la UE, también se registró un desplazamiento gradual hacia posicionamientos que pretenden alcanzar los objetivos de desarrollo a través de los mecanismos de la migración regular.

La importancia del nexo entre migración y desarrollo fue confirmada durante la presidencia británica del Consejo Europeo, en la segunda mitad del año 2005, por el Primer Ministro británico Tony Blair y en algunos documentos elaborados por el Consejo. Desde entonces, los términos integral (comprehensive) y global se han convertido en palabras de uso intercambiable para denominar a la nueva perspectiva de la UE sobre las migraciones y el desarrollo. Para algunos analistas este movimiento podría estar indicando la resurrección de la perspectiva integral en el tratamiento de las migraciones defendida en el Consejo de Tampere (1999). La perspectiva integral (en oposición a la perspectiva o aproximación coercitiva) se puede entender como el intento de establecer un escenario beneficioso para todas las partes implicadas, en el cual las necesidades del mercado de trabajo de la UE pueden ser cubiertas por migrantes, con la posibilidad de fomentar el potencial de la circulación de cerebros, la migración circular y los efectos positivos de las remesas. Pero el verdadero alcance de este cambio está aún por verse, sus buenas intenciones no se reflejan en prácticas concretas. Por el momento, en los hechos el énfasis sigue puesto en la firma de los acuerdos de readmisión, el involucramiento de los países de origen y tránsito de la migración, y las políticas de retorno de los migrantes, más que en el desarrollo de medidas para la migración laboral.

3.1. La integración de la migración en la cooperación de la UE con Terceros Países

La discusión sobre migración y desarrollo en el ámbito de la UE se vio impulsada por el interés en contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas 2000-2015. Fue en el año 2002 cuan-

do por primera vez las palabras migración y desarrollo aparecieron unidas, titulado el punto I de una Comunicación elaborada por la Comisión Europea (2002) para el Consejo: *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*. El texto se divide en dos partes. La primer parte, Migración y Desarrollo, identifica los factores de expulsión y atracción de poblaciones y condensa algunas propuestas sobre cómo las políticas de la UE, incluyendo la política de desarrollo, pueden abordar las causas de la (e)migración.

En ese documento la Comisión reconoce la importancia de la circulación de trabajadores altamente cualificados y de unas remesas económicas, legales y seguras para el desarrollo de los terceros países, pero no hay ninguna claridad en cómo llevar a cabo estas iniciativas. La segunda parte del documento incluye un informe sobre la efectividad de los recursos financieros para la repatriación, la gestión de las fronteras exteriores, y los proyectos de migración y asilo en los terceros países. Se identifican tres objetivos comunes para los Estados miembro: 1) repatriación de migrantes y solicitantes de asilo rechazados, 2) la gestión de las fronteras externas, 3) el desarrollo de proyectos de asilo y migraciones en los terceros países. Si bien una de las principales sugerencias de la Comisión es no adoptar medidas paralizadoras contra los países que son contrarios o no pueden ayudar a la UE en la gestión de los flujos migratorios, el énfasis está puesto en el retorno de los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo no admitidos a través de los acuerdos de readmisión. El tono del documento encaja muy bien en la perspectiva coercitiva sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo del Consejo de Sevilla (2002).

Las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de mayo de 2003 vuelven sobre la Comunicación presentada por la Comisión. El Consejo reconoce la posible sinergia entre migración y desarrollo en el tratamiento de los factores de expulsión y de atracción de poblaciones; asume que la migración bien gestionada puede ser un factor de crecimiento y desarrollo tanto para la UE como para los países de origen, mientras “la inmigración ilegal tiene consecuencias negativas para individuos y países de origen, tránsito y destino.”(Consejo de la Unión Europea 2003, 4). Por eso, el establecimiento de una política migratoria exitosa requiere del desarrollo de una real asociación con terceros países, con el fin de mejorar la gestión conjunta de los flujos migra-

torios, incluyendo el control fronterizo y la readmisión. El Consejo propone llevar la migración al diálogo con terceros países en el marco de actuales y futuros acuerdos de Asociación, Cooperación y equivalentes. Las causas de la migración y las posibilidades de su tratamiento de manera integral, la política comunitaria de migración legal, la gestión conjunta de flujos migratorios, incluyendo la política de visados, el control fronterizo, el asilo, la readmisión, y las acciones contra la inmigración ilegal, y la integración de los migrantes legales viviendo y trabajando en la UE podrían ser parte de ese diálogo. La Comisión dio expresión concreta a este pedido, el diálogo con los países terceros sobre migración se intensificó y la cláusula sobre la gestión conjunta de los flujos migratorios se incluyó en todos los acuerdos negociados durante 2003 (Turner et al 2006). Además, la migración fue identificada como asunto prioritario en el contexto de la revisión a mediano plazo de los Documentos de Estrategia Nacional y Regional (Country Strategy Papers). De este modo, la UE intenta impulsar un sistema de gestión de los flujos migratorios compartido con los terceros países, basado en la completa colaboración con (y entre) países de origen, tránsito y destino. Un importante compromiso en este sentido fue el programa AENEAS que tenía el objetivo de proveer con asistencia técnica y financiera a los terceros países en el campo de las migraciones y el asilo. A partir de 2007 este programa fue reemplazado por el Programa Temático para la Cooperación con terceros países en el área de migración y asilo, que tiene el objetivo de apoyar a los terceros países en sus esfuerzos por mejorar la gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones. “The thematic programme doesn’t directly address the root causes of migration but puts the emphasis on capacity building in countries of origin, transit and encourage cooperation initiatives to develop and share experience, working methods and best practices regarding various aspects of migration. To achieve its main objective, the programme focuses on the following areas: Fostering the links between migration and development; Promoting well-managed labour migration; Fighting illegal immigration and facilitating the readmission of illegal immigrants; Protecting migrants against exploitation and exclusion and supporting the fight against trafficking in human beings; Promoting asylum, international protection and the protection of the stateless persons.”¹²⁵

¹²⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm Visualizado el 29 de marzo de 2013

Una de las iniciativas más ambiciosas en materia de cooperación y relaciones exteriores comunitarias fue la Política Europea de Vecindad. En palabras de la Comisión, la Política Europea de Vecindad (PEV) fue una respuesta a los cambios producidos a raíz de la ampliación de la UE, cuyo objetivo es compartir los beneficios de la ampliación con los países vecinos, reforzando la estabilidad, seguridad y bienestar para todos los involucrados. La PEV está dirigida a algunos viejos vecinos y a otros nuevos, cercanos ahora a causa de la ampliación. En Europa se aplica a Rusia, Ucrania, Bielorusia y Moldavia. En la región mediterránea a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez y la Autoridad Palestina. Se implementa a través de planes de acción, impulsados por la Comisión y acordados conjuntamente con las contrapartes, que cubrirán un número de áreas clave para acciones específicas según un calendario dispuesto para los próximos tres y cinco años. La gestión de las fronteras es una prioridad en la mayoría de los Planes, que deben incluir medidas para mejorar la eficiencia de la gestión fronteriza, como el apoyo a la creación y el entrenamiento de cuerpos de guardias de frontera profesionales no militares y medidas para hacer los documentos de viaje más seguros. En relación a los países al sur del Mediterráneo, a través de estos planes de acción se ha impulsado el control de la migración procedente de los países subsaharianos, el caso más emblemático es Marruecos.¹²⁶

3.2. Migración y desarrollo: orientaciones concretas y mecanismos de decisión

En 2005, otra Comunicación de la Comisión se dedicó de lleno al vínculo entre la migración y el desarrollo: El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo. La Comunicación se centra en varios temas específicos asociados fundamentalmente con la migración sur-norte y el particular con las acciones que podrían llevarse a cabo desde la UE en cooperación con el desarrollo de los países de origen de los migrantes. Las estrategias que organizan el texto son: 1) remesas: favorecer los envíos de remesas y facilitar la contribución de las remesas al desarrollo de los países de origen, 2) las diásporas como factores de desarrollo de los países de origen, 3) la migración circular y la circulación de cerebros, potenciar la migración temporal, facilitar las migraciones de retorno, incluyendo retornos temporales o virtua-

¹²⁶ Para más detalle sobre la PEV Gil Araujo 2011.

les, y 4) reducir la incidencia negativa de fuga de cerebros. Estas estrategias son abordadas en mayor detalle en los anexos. En el anexo I se identifican los pasos tomados desde 2002 en el impulso de la vinculación entre migración y desarrollo en las políticas de la UE. Aunque los acuerdos de readmisión no ocupan un lugar tan destacado como en la Comunicación de 2002, son mencionados en el anexo I. En el anexo II se detallan las recomendaciones para conseguir un sistema de envío de remesas económico, rápido y seguro. En el Anexo III se sugieren vías para que estas transferencias de dinero contribuyan de manera significativa al desarrollo de los países de origen de los migrantes. El anexo IV se refiere a las posibles formas de participación de la diáspora y el anexo V se concentra en cómo hacer funcionar la migración circular y la circulación de trabajadores altamente cualificados (la denominada circulación de cerebros). En el anexo VI se señalan posibles vías para disminuir los efectos de la fuga de cerebros, aunque sin erradicarlos. (Comisión de las Comunidades Europeas 2005).

Si bien las recomendaciones de esta comunicación podrían reflejar la apuesta por una perspectiva integral sobre las migraciones y el desarrollo, la Asunción de que las cláusulas de readmisión son esenciales en todos los acuerdos de la UE con terceros países parece estar indicando la permanencia de elementos coercitivos. ¿Los elementos coercitivos son compatibles con una perspectiva global? Para Chou (2006) si la perspectiva global o integrada supone utilizar las herramientas de la migración para alcanzar los objetivos del desarrollo, la respuesta es negativa porque en la práctica no funciona, al menos hasta ahora. Una perspectiva global con elementos coercitivos solo funcionaría si a nivel comunitario existiera un sistema migratorio consolidado. En ese caso, el retorno de migrantes irregulares tendría un lugar en la agenda política porque habría canales regulares de inmigración. Pero a pesar de las numerosas propuestas elaboradas por la Comisión, hasta el momento ha habido muy pocos progresos hacia una política inmigratoria común en el ámbito comunitario. Ninguna de las directivas aprobadas sobre la estancia de estudiantes o de científicos puede ser considerada como medidas de migración laboral “porque no tratan específicamente sobre las condiciones para la admisión y residencia con el propósito de empleo o autoempleo.” (Chou 2006, 12).

Con el objetivo horizontal y primordial de la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, en febrero de 2006 el Dia-

rio Oficial de la Unión Europea publica el Consenso Europeo sobre el Desarrollo. Allí se recogen algunas referencias a la migración, como a) tomar medidas concretas para que la migración funcione como factor positivo de desarrollo y contribuya a reducir la pobreza, facilitando envío de remesas y limitando la fuga de cerebros y de personales cualificado; b) incluir las cuestiones de migración y refugiados en las estrategias y asociaciones regionales y por países; c) fomentar sinergias entre migración y desarrollo de tal manera que ambas se beneficien. Las otras alusiones tienen que ver con la lucha contra la “inmigración ilegal” y la trata de seres humanos. Algunos documentos posteriores retoman el vínculo entre migraciones y desarrollo, entre otros: el Plan de Acción y la Declaración de Rabat en el marco de la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo de julio de 2006; la Contribución a la posición de la UE para el Dialogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo elaborado por la Comisión Europea en 2006; las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas de diciembre de 2005 y diciembre de 2006; la Resolución del Parlamento Europeo sobre Migración y Desarrollo del 23 de junio de 2006 y la Declaración conjunta EU-África sobre Migraciones y Desarrollo, de la Primer Conferencia Ministerial sobre Migraciones y Desarrollo, en Trípoli, el 22 y 23 de noviembre de 2006. En todos los casos están presentes las estrategias especificadas en la Comunicación de la Comisión de 2005, pero nada se ha avanzado en la aprobación de directivas que regulen alguna de sus recomendaciones sobre las remesas, la migración circular, la colaboración de la diáspora con sus países de origen, o la circulación de trabajadores. Esta dificultad en la concreción de medidas, un rasgo característico de la política migratoria comunitaria, da cuenta de la falta de consenso en cómo abordar el nexo entre migración y desarrollo. Si existe un Consenso Europeo es sólo desde la perspectiva del desarrollo.

Algunas investigaciones sobre los procesos de decisión en el marco de la política migratoria comunitaria explican la lentitud de los procedimientos en relación a la institucionalización de la perspectiva coercitiva (Chou 2006, Turner et al 2006), resultado de: 1) la regla de la unanimidad para la aprobación de las decisiones sobre inmigración, 2) el poco peso de la opinión del Parlamento en el proceso de toma de decisiones en el área de migraciones y 3) la concentración del poder de decisión en el Consejo de Ministros bajo el proceso de consulta, lo que en la práctica significa que los resultados son estado-céntricos y

prima la lógica de la seguridad. Por último, otro factor fundamental es la composición del Grupo de Alto Nivel sobre Migraciones y Asilo (GANMA), un apéndice del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. Sus miembros no son especialistas de la UE, sino que provienen de los ministerios de justicia e interior de los Estados. En el caso de los países con pocos recursos humanos, el mismo representante concurre a las reuniones del Comité Estratégico sobre Migración, Fronteras y Asilo en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, así como a las reuniones del GANMA. De este modo se pueden ver funcionarios de justicia y/o interior haciendo política exterior. A partir de las entrevistas mantenidas con diversos oficiales involucrados en los procesos de elaboración de políticas migratorias en el ámbito comunitario, Chou (2006, 12) concluye que el poco avance logrado hacia la armonización de una política común se debe a la falta de voluntad política. La instrumentalización de la ayuda al desarrollo como herramienta al servicio del control fronterizo es lo que también desalienta el trabajo conjunto entre los oficiales de la Dirección General de Desarrollo con los de Justicia y Asuntos de Interior (Turner 2006).

4. Notas finales

Durante las últimas décadas se ha incrementado el involucramiento de los países emisores y de tránsito de la inmigración en el control migratorio de la UE, lo que posibilita la práctica de un control que puede ser ejercido por distintos autores y en distintos lugares y momentos, tal como recomendaba en 1998 la Presidencia Austríaca de la Unión Europea. Una transferencia de responsabilidad que bien sintetiza una frase recién pronunciada por una integrante de la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía en la presentación del Informe Anual sobre Derecho Humanos en la Frontera Sur 2013: “Marruecos se está transformando en la policía de fronteras de Europa”.¹²⁷

Paulatinamente estas tecnologías de gobierno están conformando un nuevo régimen fronterizo, que está localizado fuera del espacio comunitario. Así se reduce el control sobre las fronteras del propio territorio y se evita la llegada de inmigrantes no deseados. Al mismo tiempo, los países de la UE evaden cualquier tipo de control social o político sobre las implicaciones de estas medidas.

¹²⁷ <http://tomalapalabra.periodismohumano.com/2013/03/13/marruecos-se-esta-convirtiendo-en-la-policia-de-fronteras-de-europa/> Visualizado el 19 de marzo de 2013.

Los cambios en los regímenes fronterizos expresan también transformaciones en el sistema internacional. La desaparición de la confrontación Este-Oeste modificó profundamente las nociones de seguridad vigentes hasta entonces, dando lugar a la emergencia de un nuevo discurso que define la criminalidad como la principal fuente de amenazas al espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia. Mafias, narcotraficantes, inmigrantes ilegales, tráfico de seres humanos, comercio ilegal de armas y de diamantes, crimen organizado y terrorismo, son algunos de los peligros que asechan a la UE y han reemplazado la confrontación con potencias o bloques extranjeros militarizados. Las interpretaciones elaboradas y difundidas por los gobiernos de EE UU y la UE sobre los atentados del 11 de septiembre de 2001, junto con las medidas tomadas desde entonces, no han hecho más que radicalizar la visión y el tratamiento securitario de la migración sur-norte, este-oeste. La solicitud de Francia de suspender el acuerdo de Schengen en mayo de 2011, ante la creciente llegada de inmigrantes provenientes de Túnez y Libia a las costas italianas, se sustentó en la misma lógica.

Una de las tendencias más claras en el proceso de cristalización de un régimen fronterizo comunitario es la paulatina externalización de los controles. Externalización a través de la prevención -como las ayudas y transferencias económicas, los sistemas de alerta temprana, la ayuda humanitaria o la creación de zonas seguras en las proximidades de los conflictos- o de la desviación -como los conceptos de Tercer País Seguro y País de Origen Seguro-. Los visados, el desarrollo de redes de oficiales de enlace, la imposición de las normativas Schengen a los candidatos a la ampliación, los acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito de la inmigración y las sanciones a las compañías de transporte para que implementen los controles en las regiones de embarque, son algunas de las formas que adquiere el ejercicio de este control a distancia, que ya no se ejerce específicamente en los bordes territoriales, ni involucra solamente a las administraciones estatales centrales.

Durante los últimos veinte años actores privados, locales, internacionales y supranacionales se han incorporado a la escena. Las administraciones locales y regionales también se ven envueltas en tareas de control, como los ayuntamientos que otorgan certificados de vivienda

para los trámites de reunificación familiar, los controles de los servicios sociales sobre la situación administrativa de sus usuarios, o los alcaldes que pueden negarse a celebrar un matrimonio por considerarlo fraudulento.

Pero hay otro dato fundamental, generalmente ignorado, para entender estas derivas: el orden jerárquico internacional que hace posible estas prácticas; y que es a su vez reforzado por ellas. Todo y toda migrante porta el peso de las históricas relaciones de dominación, tanto materiales como simbólicas, entre el país de origen (dominado) y el de destino (dominante), herencia de pasados encuentros entre la metrópolis y sus antiguas colonias. La historia de la colonización ha dado forma a la historia de la emigración/inmigración entre Europa y sus periferias. Las derivas de la política migratoria comunitaria confirman la persistente existencia del vínculo entre orden colonial y orden migratorio.

Referencias bibliográficas

Actis, W. (2009) "Inmigrantes latinoamericanos en España. Una visión de conjunto" *Migraçoes*, 4.

Actis, W. y Esteban, F. (2006): *Argentinos hacia España ("sudacas" en tierras "gallegas")*: el estado de la cuestión (pendiente de publicación).

Arango, J. (2004): "Inmigración, cambio demográfico y cambio social", *Información Comercial Española*, 815 (31-44).

Bernhard, J; Landolt, P. y Goldring, L. (2008) "Transnationalizing Families. Canadian Immigration Policy and the Spatial Fragmentation of Care-giving among Latin American Newcomers", *International Migration*, vol 47, n° 2 (3-31).

Bommes, M. y Geddes, A. (2000). "Introduction: Immigration and the welfare state". En M. Bommes y A. Geddes (eds.). *Immigration and welfare challenges. The borders of the welfare state*. Londres: Routledge, 1-12.

Cachón, L. (2009) *La 'España inmigrante': marco discriminatorio, mercado de trabajo y política de integración*. Barcelona, Anthropos.

Calavita, K. (2005) *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Nueva York, Cambridge University Press.

Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

Chou, Meng-Hsuan (2006) "EU and the Migration-Development Nexus: What prospects for EU-Wide Policies?" *Working Paper*, 30, Center on Migration, Policy and Society, University of Oxford

Comisión de las Comunidades Europeas (2002) *Comunicación de la Comisión al Consejo Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*, COM (2002) 703 final, Bruselas, 3 de diciembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (2005) *Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*, COM (2005) 390 final, Bruselas, 1 de septiembre.

Commission of the European Communities (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies, COM(2008) 611 final, October 8, Brussels.

Consejo de la Unión Europea (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Integration migration issues in the European Union's relations with third countries. Draft Council on Migration and Development*, Bruselas, 8 de mayo.

Council of the European Union (2008) "European Pact on Immigration and Asylum," No 13440/08, ASIM 72, September 24, Brussels.

Favell, A. (1997). "Citizenship and immigration: pathologies of a pro-fessive philosophy", *New Community*, (23), 2, 173-195.

Gil Araujo, S. (2011) “Reinventing Europe’s Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control through the involvement of Third Countries”, Baumann, Mechthild et al (eds.) *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants’ Journeys*, Budrich University Press, Leverkusen, Opladen.

Gil Araujo, S. (2010) *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, Madrid, IEPALA.

Gil Araujo, S. (2010b) “Políticas de migración familiar en Europa. El gobierno de la inmigración a través de las familias”, García, A.; Gadea, E. y Pedreño, A. (coords.) *Tránsitos migratorios. Contextos transnacionales y proyectos familiares en las migraciones actuales*. Murcia, Universidad de Murcia.

Gil Araujo, S. (2008) “Migraciones latinoamericanas hacia el Estado español. La reactivación del sistema migratorio transatlántico” Rodríguez, Ileana y Martínez, Josebe (eds.) *Postcolonialidades históricas: In/visibilidades hispanoamericanas/colonialismos ibéricos*. Barcelona: Anthropos. (189-220),

Gil Araujo S. y González, T. (en prensa) “Migration Regime, Family Policy and Latin American Migration in Spain. The (obligatory) passage of Latin American Migrant Women into Domestic Work”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*

Gutiérrez Rodríguez, E. (2010) *Migration, Domestic Work and Affect: A Decolonial Approach on Value and the Feminization of Labour*, New York and Abingdon: Routledge, 2010.

Izquierdo, Antonio et al. (2002) “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”, García Castaño F.J. y Muriel López, C., *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada.

Martínez Buján, R. (2003) “La reciente inmigración latinoamericana a España”, Serie Población y Desarrollo 40, Santiago de Chile, CEPAL, mayo.

Parella Rubio, S. (2003) *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*, Barcelona, Anthropos.

Pellegrino, A. (2004): "Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges", IOM Migration Research Serie 16, Ginebra, Organización Internacional de las Migraciones.

Pedone, C. (2006) *Estrategias migratorias y poder. 'Tu siempre jalas a los tuyos'*, Quito, Editorial Abya Yala,

Pedone, C. and Gil y Araujo, S. (2008) "Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar", Solé, C., Parella, S. and Calvancanti, L. (eds.) *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración.

Presidencia de la Unión Europea (1998) *Documento de Estrategia sobre la Política migratoria y de asilo*, Bruselas.

Sayad, A. (2000) "Imigração de trabalho e imigração de povoamento". *Travessia. Revista do migrante, especial*, 24-26.

SICREMI (2012) *International Migration in the Americas*, OAS, Washington.

Turner, Simon et al. (2006) "European attitudes and policies towards the migration/development issue", Nyberg Sorensen, Ninna (ed.) *Mediterranean Transit Migration*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen (67-100).

Yepes del Castillo, I. y Herrera, G. (2007) *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, FLACSO, Quito.

RELACIÓN DE AUTORES

ENRIQUE V. IGLESIAS

Actualmente es Secretario General Iberoamericano (SEGIB). Fue Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En Uruguay ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del Banco Central. Fue el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en 1981 y recientemente formó parte de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU para formular recomendaciones sobre la reforma de la organización y sobre la paz, el desarrollo y seguridad nacional. También ha sido miembro de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para impulsar el Programa Alianza de Civilizaciones, propuesto conjuntamente por los Jefes de Gobierno de España y Turquía.

ADRIÁN BONILLA

Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó cinco libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana. También ocupó un sin número de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

MARÍA SALVADORA ORTIZ

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, París III. Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2006. Ha sido embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2002-2006. Además, ha sido representante del Gobierno de Costa Rica en diversas

reuniones en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y en el marco de la UNESCO. También ha ocupado diversos cargos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia entre 1974 y 1990. Cuenta con múltiples publicaciones sobre literatura, novela y pensamiento latinoamericanos.

FERNANDO NÚÑEZ FÁBREGA

Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, Periodista de profesión, asume el cargo después de una exitosa carrera en el sector público y privado. Luego de graduarse de Periodismo en la Universidad de Missouri, Estados Unidos, incursionó en la vida financiera europea, alcanzando la Presidencia de Societe Panamericaine de Bourse S.A, basada en el Principado de Andorra. Durante este período también mantuvo interés en los medios de difusión, alcanzando la Vicepresidencia Ejecutiva del grupo Vision, basado en Londres. Después de una trayectoria profesional exitosa en Europa durante diez años, regresó a Panamá y desempeño varios cargos públicos, entre ellos Secretario General del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Director Financiero de la Fuerza Pública en el Ministerio de Gobierno y Justicia. En el mundo diplomático ejerció como Cónsul General en Tampa, Estados Unidos de América; Vicecónsul en Nassau, Islas Bahamas y Secretario General del Consulado de Panamá en Maracaibo, Venezuela. En la administración del Presidente Ricardo Martinelli Berrocal, ha sido Secretario Ejecutivo del Consejo de Transparencia contra la Corrupción y antes de ser designado en la cartera de Relaciones Exteriores ocupaba el cargo de Gobernador de la Provincia de Coclé. En el sector privado fungió como Comunicador Social, director y propietario de medios, recibiendo la distinción de ser electo para dos períodos como Presidente de la Cámara Nacional de Radio y Tesorero del Consejo Nacional de la Empresa Privada.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Rector de la Universidad para la Paz, Naciones Unidas. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Máster en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Internacional. Fue Secretario General de FLACSO (2004- 2012) y Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Temprano en su carrera fue profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue profesor de la

Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. También fue profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México, y del Consejo Asesor de la Revista Pensamiento Iberoamericano, España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Autor y editor de más de medio centenar de libros. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

FEDERICO REYES-HEROLES

Federico Reyes-Heroles es un reconocido escritor y comentarista político. Tiene más de 12 títulos publicados, entre los que se encuentran ensayos de filosofía política como *Memorial del Mañana*, *Conocer y decidir*, *Entre las bestias y los dioses* y *Alterados*, su más reciente publicación. Ha publicado además cuatro novelas, *Ante los ojos de Desirée*, *Noche Tibia*, *El Abismo* y *Canon*, está última llevada a la pantalla en el 2012. Ha sido comentarista político semanal en artículos de fondo por más de treinta años. Actualmente publica en los periódicos *Reforma*, *El Norte*, *Mural*, entre otros. Es fundador de la revista de circulación nacional *ESTE PAIS* con más de 20 años de vida, es presidente actual de la Fundación que lleva el mismo nombre dedicada a la investigación social. En su carrera profesional destaca su desempeño como miembro fundador de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, miembro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y miembro del Patronato Universitario de la UNAM. También es fundador y presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana (el capítulo mexicano de Transparency International) organización creada en 1993 para combatir la corrupción y fomentar el buen gobierno. Preside el Patronato de la Fundación Tagle, avocada a la atención de adultos mayores y recientemente se incorporó a la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Geriatria.

NICOLÁS ARDITO BARLETTA

Presidente de Asesores Estratégicos, S. A, Director General del Centro Nacional de Competitividad y miembro del Directorio de la Su-

perintendencia Bancaria de Panamá. Fue Presidente de la República de Panamá durante 1984 y 1985. Se desempeñó como Vicepresidente para América Latina del Banco Mundial y el Caribe, entre 1978 y 1984, y como Ministro de Planeamiento y Política Económica de Panamá, de 1973 a 1978, como también Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y Negociador de Aspectos Económicos del Tratado del Canal de Panamá. Ha trabajado también como Director de Asuntos Económicos en la Organización de Estados Americanos (OEA) y fue Fundador y Primer Presidente del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). Doctorado en Economía de la Universidad de Chicago, y Doctor Honoris Causa de la Universidad Autónoma de Guadalajara, es autor de numerosas publicaciones sobre Economía y Desarrollo. Ostenta la Orden de Boyacá de Colombia, la Orden del Sol de Perú y la Orden del Aguila Azteca de México.

JORGE TAIANA

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en Argentina desde 2005, cargo en el que fue ratificado en 2007 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires, fue becario del CONICET y profesor de la UBA y de la Universidad Nacional de Quilmes. Entre 1996 y 2001 ejerció la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. En 2003 fue designado Secretario de Relaciones Exteriores de la Cancillería argentina, desempeñándose como Coordinador Nacional de la IV Cumbre de las Américas. Su militancia en defensa de los derechos humanos es conocida a través de artículos en periódicos de todo el mundo y de publicaciones especializadas.

ANTONIO ROMERO GÓMEZ

Economista cubano, con estudios de postgrado sobre Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda (1985-1987) y Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. Entre enero de 1992 y abril de 2002 ocupó el cargo de director del CIEI. A partir de ese momento y hasta diciembre de 2011 trabajó como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

GUILLERMO MARISCAL ANAYA

Diputado Nacional por la provincia de las Palmas. Portavoz para Iberoamérica de la Comisión de Relaciones Exteriores del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Licenciado en Derecho y Máster en Negocio y Derecho de la Energía (ISE). Ha sido diputado del Partido Popular por la provincia de Las Palmas en la VIII, IX Y X Legislatura.

REBECA GRYNSPAN

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del PNUD desde 2010. Vicepresidenta de Costa Rica (1994-1998). También fue Ministra de Vivienda, Ministra coordinadora de Economía y de Asuntos Sociales, y Viceministra de Finanzas de su país. Antes de su nombramiento al puesto que ocupa en la actualidad, la Sra. Grynspan fue Subsecretaria General y Directora Regional de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006-2010). Con anterioridad, había sido Directora de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde donde copresidió la Junta Ejecutiva del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias. Entre sus múltiples aportes podemos citar que dirigió la creación e implementación del Plan Nacional de Costa Rica de Lucha contra la Pobreza y que inició los Informes de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, que marcaron un hito al señalar la transmisión entre generaciones de la desigualdad. Además de su experiencia como asesora, conferencista y autora, la Sra. Grynspan ha formado parte de iniciativas fundamentales de las Naciones Unidas como el Grupo de trabajo del Proyecto del Milenio sobre Pobreza y Desarrollo Económico, y el Panel de Alto Nivel sobre el Financiamiento del Desarrollo. Ha trabajado con diversas instituciones gubernamentales, con organizaciones nacionales e internacionales como consejera, asesora e investigadora. La Sra. Grynspan es autora o coautora de numerosos artículos y libros sobre política social y económica, y sobre género y pobreza. Nacida en Costa Rica, la Sra. Grynspan tiene un Máster en Economía de la Universidad de Sussex (Inglaterra).

EDUARDO STEIN BARILLAS

Fue Vicepresidente (2004-2008) y Ministro de Relaciones Exteriores (1996-2000) de la República de Guatemala. Participó activamente en el proceso de paz centroamericano de “Esquipulas”, y en el Diálogo de San José con la Unión Europea. Ha trabajado en varios organismos internacionales en programas de desarrollo en Centroamérica. Encabezó la Misión de Observación Electoral de OEA en el año 2000, descalificando las elecciones para un tercer mandato del Presidente Fujimori. Presidió la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Honduras de mayo 2010 a Agosto 2011. Entre sus participaciones regionales, fue uno de los 12 miembros de la Comisión Internacional sobre Soberanía e Intervención que reportó al Secretario general de la ONU. Antes de ser Vicepresidente fue uno de los dos miembros latinoamericanos del Consejo del International Crisis Group. Fue, igualmente, uno de los 15 miembros de la Comisión Internacional sobre Amenazas a las Democracias que presidió la Ex Secretaria de Estado Madelein Albright. Fue uno de los 10 miembros latinoamericanos de la Comisión de la Brookings Institution que, junto con 10 norteamericanos, preparó una propuesta de Agenda Latinoamericana al Gobierno del Presidente Obama, antes de asumir. Actualmente es un consultor independiente. Coordina la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, laRED. Es miembro de ASIES, Guatemala, y es miembro del Directorio del Diálogo Interamericano, con Sede en Washington; así como también de la FUNDACIÓN de LIDERAZGO MUNDIAL (Global Leadership Foundation), con Sede en Londres, y del CENTRO GLOBAL PARA EL PLURALISMO (Global Centre for Pluralism) con sede en Ottawa.

HERNANDO GÓMEZ BUENDÍA

Académico, periodista y activista político colombiano, director y editor de la revista Razón Pública. Es filósofo, economista y abogado de la Universidad Javeriana, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, M.A. en economía, M.Sc. y Ph.D. en sociología y sociología rural de la Universidad de Wisconsin. Es asimismo profesor en las universidades Nacional, Javeriana, de Wisconsin y de Pittsburgh, director académico de la Escuela Virtual del PNUD[1] para América Latina, investigador de centros de estudio como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO[2] y el World

Institute for Development Economics Research WIDER,[3] Secretario General del Partido Liberal Colombiano, asesor y consultor de gobiernos y de varias agencias del Sistema de las Naciones Unidas, autor, coautor o editor de treinta y ocho libros y numerosos artículos académicos, y columnista de varios periódicos y revistas de Colombia.

MARCELA SUAZO

Directora Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, cargo que ocupa desde marzo de 2007. Previamente, la Sra. Suazo ocupó el cargo de Secretaria de Estado del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) de Honduras. Se ha desempeñado también como Presidenta de la Secretaría Pro Tempore del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) y Vicepresidenta de la Red Mundial de Ministras de la Mujer. La Sra. Suazo tiene una Maestría en Educación con honores de la Universidad de Longwood, Virginia y es Licenciada en Ciencias de la Educación. Asimismo, ha sido merecedora de numerosos premios y condecoraciones, y oradora en diferentes reuniones y foros internacionales. En la actualidad, la Sra. Suazo es miembro, entre otras, de la Red de Mujeres Líderes Iberoamericanas, del Foro Intercultural de Mujeres Líderes de la Universidad de Columbia y de la Red de Acción Global de Mujeres para la Niñez, International Women Leaders Global Security Summit.

RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona (1979) y MBA por el IESE de Barcelona (1974). Ha sido Decano y Catedrático de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura (España, 1986-92). Actualmente es Director de Análisis Económico en el IE Business School y Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad CEU-San Pablo. Desde 1996 forma parte del Consejo Consultivo de Privatizaciones del Gobierno de España. En el periodo 2001-2004 formó parte del Consejo de Cooperación al Desarrollo del Reino de España. Ha publicado más de un centenar de artículos en revistas científicas de economía, además de varios libros entre los que destacan “El nuevo modelo económico de Iberoamérica” (1996) “Economía

Mundial” (1995), “Análisis Económico de Países” (1999) y “El Déficit Tecnológico Español” (1991).

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Profesor, Director de la Concentración sobre Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos, Miembro del Comité sobre Pensamiento Global y co-Presidente de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas de la Universidad de Columbia. Ha ocupado numerosos cargos en las Naciones Unidas y en su país de origen, Colombia, entre ellas Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia. Ha recibido numerosas distinciones académicas, entre ellas el Premio Jaume Vicens Vives de la Asociación Española de Historia Económica en 2012 por el mejor libro de historia económica de España o América Latina del bienio, el Premio Leontief para el Avance de las Fronteras del Pensamiento Económico en 2009 y el Premio Nacional de Ciencias Alejandro Ángel Escobar en Colombia en 1988. Ha publicado extensamente sobre temas de teoría y política macroeconómica, asuntos financieros internacionales, desarrollo económico y social, comercio internacional e historia económica de Colombia y América Latina. Entre sus libros recientes se cuentan *The Economic Development of Latin America since Independence*, con Luis Bértola (2012, en castellano en 2013), *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, editado con José Antonio Alonso (2011, en inglés, 2012), *the Oxford Handbook of Latin American Economics*, editado con Jaime Ros (2011), *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, editado con Stephany Griffith-Jones y Joseph E. Stiglitz (2010), y *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, con Lance Taylor y Codrina Rada (2009). Tiene títulos de Economía y Sociología de la Universidad de Notre Dame y un Doctorado en Economía de la Universidad de Yale.

ALBERTO ALEMÁN ZUBIETA

Ex Administrador (CEO) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Inició su trayectoria profesional desde muy joven en el campo de la construcción, desempeñándose como Presidente de una de las com-

pañías constructoras más grandes de la República de Panamá. Desde 1996 hasta 1999, se desempeñó como Administrador de la extinta Comisión del Canal de Panamá (CCP), la agencia federal del Gobierno de los Estados Unidos responsable hasta el 31 de diciembre de 1999 de la administración y operación del Canal de Panamá. Dos años más tarde en 1988, el Ing. Alemán fue designado como Administrador de la ACP, entidad panameña a cargo de la administración de la vía interoceánica al momento de su transferencia a la República de Panamá. Durante los siguientes años, sirvió simultáneamente como Administrador de la Comisión del Canal de Panamá y de la ACP, asegurando así que las decisiones tomadas durante la gestión de la Comisión tuvieran continuidad bajo la nueva Autoridad del Canal. En 2005, la Junta Directiva lo reeligió para dirigir la ACP por otros siete años. El Ing. Alemán ingresó al Salón Marítimo Internacional de la Fama en mayo del 2007 y ha recibido múltiples premios nacionales e internacionales por sus logros, incluyendo el Orden Nacional de la Legión de Honor (Francia), Hijo Meritorio de la Ciudad de Panamá, Premio al Alumno Internacional Sobresaliente de la Universidad de Texas A&M, Orden del Río Branco, (Brasil), Personalidad Marítima 2001, otorgado por la operadora naval Seatrade. Pertenece a varias organizaciones nacionales e internacionales, tales como la Junta Asesora Internacional de la Universidad de Texas A&M, el Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sostenible, la Chief Executives Organization (CEO), la Cámara Panameña de la Construcción, y la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), entre otros. Originario de la Ciudad de Panamá, República de Panamá, el Ing. Alberto Alemán Zubieta es egresado de las escuelas de Ingeniería Civil e Industrial de la Universidad de Texas A&M.

JAVIER QUINTANA NAVÍO

Desde abril de 2012 es Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas (FIIAPP). Director General del Instituto de la Empresa Familiar (2010-2012) y Director del Servicio de Estudios y de Congresos del Instituto de la Empresa Familiar. (2003-2010). Anteriormente fue vocal asesor de los Ministros de Ciencia y Tecnología, D^a. Anna Birulés y D. Josep Piqué, en política industrial, política económica, nuevas tecnologías y relaciones con empresas y Asesor del Grupo Parlamentario Popular

en el Congreso en el área de economía y hacienda. Executive MBA por el Instituto de Empresa. Licenciado en Ciencias Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es además miembro del Foro de Expertos en Responsabilidad Social Empresarial creado en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Co-director del Estudio “Análisis comparativo de los impuestos directos en la Unión Europea y Estados Unidos”, así como de la “Guía del Buen Gobierno en la Empresa Familiar”. Autor de numerosos estudios y artículos económicos publicados en diarios nacionales.

PEDRO BOHOMOLETZ DE ABREU DALLARI

Vice-director del Instituto de Relaciones Internacionales y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde febrero de 2011 está incluido en la lista de panelistas para las controversias relativas al Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América. Ex-juez del Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo (entre 2004 y 2008), fue el presidente de la Corte en 2007 y 2008. En 2009 se desempeñó como miembro del Comité de Especialistas de la Organización de los Estados Americanos en la Misión de Buenos Oficios para Ecuador y Colombia (MIB-OEA). Entre 1989 y 1999 se desempeñó en el Parlamento, primero como concejal en el Ayuntamiento de São Paulo y desde 1991 hasta 1999 como asambleísta en la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo. Antes de eso, en 1987 y 1988, trabajó en el Congreso Nacional, en Brasilia, como asesor jurídico de la Asamblea Nacional Constituyente.

EDUARDO NIVÓN BOLÁN

Doctor en Antropología (UNAM), Profesor de tiempo completo en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo nacional de Ciencia y Tecnología. Ha publicado artículos y libros sobre Cultura Urbana, Movimientos Sociales y Política Cultural. Ha sido coordinador del Posgrado Virtual en Políticas Culturales que ofrece la UAM (nivel de Especialización) y ha asesorado numerosos proyectos y programas de política cultural tanto en

México como en diversos países iberoamericanos. Recientemente ha sido coordinador de los siguientes libros: con Ana María Rosas Mantecón, *Gestionar el Patrimonio en tiempos de globalización*, 2010, UAM-Juan Pablos; *Libro Verde de la Política Cultural para la institucionalización del sistema de fomento y desarrollo cultural de la ciudad de México*, 2012, GDF y Voces Híbridas, homenaje a Néstor García Canclini, 2012, UAM y Siglo XXI, editores.

JESÚS PRIETO DE PEDRO

Doctor en Derecho por la UNED, Catedrático de Derecho Administrativo y Titular de la Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales (Convenio Andrés Bello, UC3M-UNED). Ha sido Decano de la Facultad de Derecho y Vicerrector de la UNED, así como Director del Instituto Interuniversitario para la Comunicación Cultural (2002-2010). Experto en comunicación cultural y cooperación territorial, ha dirigido el Programa de Doctorado de Derecho de la Cultura y coordinado el Máster Oficial en Derecho de la Cultura de la UNED, así como miembro del Consejo Rector y del Consejo de Dirección del Máster de Gestión Cultural (UC3M), del Máster de Gestión Cinematográfica (UC3M) y del Consejo Académico de la Maestría Cultura y Desarrollo de la Universidad Politécnica de Bolívar. Cuenta con una amplia trayectoria de colaboración con diversos Organismos Internacionales y Administraciones Públicas: OEI, SEGIB, UNESCO, ICOM, Consejo de Europa, Convenio Andrés Bello, MCU, MAEC, Instituto Cervantes, así como diversas Administraciones autonómicas españolas y Ministerios de Cultura de Iberoamérica. En 2005 fue designado por el Gobierno de España como experto para la elaboración de la Convención para la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, siendo nombrado posteriormente Director científico del I Comité Mundial de Expertos para el desarrollo de la Convención de la Diversidad Cultural. En la actualidad es director general de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

JUCA FERREIRA

João Luiz Silva Ferreira (Juca Ferreira) es un sociólogo por el Institut D' Etude du Developpement Economique et Social – Université Paris

1 Sorbone, y político brasileño nacido en Salvador de Bahía en 1949. En 1968 fue electo presidente de la União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). Secretario Municipal de Medio Ambiente de Salvador de 1993 a 1996. Fue Concejal en dos oportunidades en Salvador, de 1993 a 1996, y de 2000 a 2004. A su vez, fue convocado por el entonces Ministro de Cultura, Gilberto Gil, para integrar el Ministerio de Cultura en 2003 como Secretario Ejecutivo, al inicio del gobierno del Presidente Lula Da Silva. En 2008 fue nombrado Ministro de Cultura de Brasil, cargo que ostentó hasta finales de 2010. En 2011 ha sido designado Embajador Especial de la SEGIB para la conmemoración del Año Internacional de los Afrodescendientes. En 2013 fue nombrado Secretario de Cultura de la Prefeitura de São Paulo, Brasil, cargo que desempeña actualmente.

MÓNICA GUARIGLIO

Es abogada por la Universidad de Buenos Aires. Desde julio de 2009 a la fecha se desempeña como Directora Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación. Entre 2006 y 2009, fue asesora del vicepresidente del directorio del Banco de la Nación Argentina. Integró el Consejo de Administración de la Fundación Banco de la Nación Argentina, desarrollando iniciativas e implementando proyectos vinculados al arte y la cultura. Fue curadora del Salón Bidual Nacional de Pintura que organiza la Fundación Banco de la Nación Argentina. Entre agosto de 2000 y mayo de 2006 fue Directora General de Museos de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estuvo a cargo de la implementación del nuevo modelo de gestión cultural y de museos que abarcó, entre otros, una estrategia integral de comunicación, programas de capacitación de personal, estudios de públicos, gestión asociada con organismos públicos y entidades privadas; el desarrollo del “Sistema Estadístico de Museos” (SEM) y el “Registro de Bienes Culturales” (RUBC); la creación de “Buenos Aires Set de Filmación”, la “Red de Museos Porteños”, la “Noche de los Museos”, el programa “Más Museos”, y la recuperación de espacios públicos para usos culturales. Su gestión al frente de los museos de Buenos Aires recibió tres premios Eikon a la calidad institucional. Se desempeñó también en la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha

participado como ponente y conferencista en numerosos encuentros nacionales e internacionales vinculados a la protección de los bienes culturales, museos y patrimonio y a la gestión de las políticas públicas de la cultura.

ISABEL ALVAREZ ECHANDI

Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Actualmente estudiante del grado de Licenciatura en Derecho por la misma universidad. Se desempeña como investigadora de la Secretaría General de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, desde el 2011 y como Coordinadora de Proyectos de la misma institución. Su más reciente investigación académica se enmarca dentro de la historia política reciente de Costa Rica que consiste en un análisis de discursos acerca de la figura política de Oscar Arias Sanchez presentes en la prensa escrita costarricense (1986-2005).

RICARDO ANTONIO HERRERA SALDÍAS

Es licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Université Catholique de Louvain (UCL), Bélgica. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Artes y Ciencias Sociales (ARCIS), Chile. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales, con especialización en América Latina del Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España. Trabajó como consultor del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en el 2010, para Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante los años de 2010 y 2011. Actualmente es consultor de la CEPAL.

JOSÉ E. DURÁN LIMA

Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Especialista en Integración Regional y Comercio Intrarregional, Estructura y Patrones de Especialización Comercial y en Análisis de Política Comercial. Posee un doctorado en Economía por la Universidad de Barcelona, España. Fue profesor asociado de la Universidad Católica Raúl Silva Henríquez, Chile (1998-2002). Por más de 15 años se ha desempeñado como consultor e investigador, publicando diversos artículos y participando en la elaboración de varios capítulos de los Informes CELAC acerca de la *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* (1996, 1997,

1998 and 1999) y *América Latina y el Caribe en la economía mundial* (2000-2013). Su áreas de interés en investigación se centran en: integración regional, comercio internacional, patrones de comercio y modelos generales de equilibrio.

ROBERTO URMENETA DE LA BARRERA

Oficial de Asuntos Económicos de CEPAL. Es Doctor (Ph.D.) en Universidad Católica de Lovaina (UCL, Bélgica 1988), Magíster en la Pontificia Universidad Católica de Chile (1984) y Sociólogo de la Universidad de Chile (1983), universidad donde también estudio Ingeniería Comercial (1974-77). Es experto en temas de comercio exterior, empresas y empleo exportador. Es coautor de libros y documentos de la CEPAL (2011-2013) sobre Comercio Inclusivo, la evolución del comercio internacional y los tratados de libre comercio. Fue asesor del Departamento de Estudios DIRECON del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2006-2011). Aportando en temas como la evolución y determinantes de la coyuntura de China y Corea y del intercambio con Chile. La evaluación de los TLC. La evolución de las empresas exportadoras y de los empleos y salarios en el sector. Y en Asociaciones como la UE, ASEAN, TPP y APEC. Fue Coordinador de la División de Estudios (2002-2006) y Asesor de la División de Coordinación (1997-2002) de la Secretaria General de la Presidencia de Chile en temas económicos (comercio exterior, crecimiento, empleo), sociales (políticas sociales) y de modernización del Estado. Ha sido consultor externo de Organismos Internacionales (1979-2012); Banco Mundial, OIT, CAF y de otros organismos como el PNUD, la OPS y la UNESCO. Es autor y coautor (1979-2013) de una decena de libros y más de un centenar de artículos y documentos de trabajo.

SANDRA GIL ARAUJO

Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Su campo de especialización son las políticas migratorias. Sus áreas de investigación principales son la políticas y el control migratorio en la UE y en España, las imbricaciones entre las políticas de integración de inmigrante, los procesos de construcción nacional y las formas de gobernar la cuestión social;

la migración latinoamericana hacia España; las políticas de migración familiar y las formas de organización de las familias migrantes latinoamericanas en España. Es integrante fundadora del Grupo Interdisciplinario de Investigadoras Migrantes (GIIM) y de la Red de Investigadores Argentinos sobre Migraciones Internacionales Contemporáneas. (RIAMIC).



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid

El presente libro es el resultado del trabajo en conjunto, por un lado, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Secretaría Pro Témnore de Panamá (SPT) y por el otro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En este libro el lector encontrará una compilación de las intervenciones de los participantes en el seminario "El Papel Político, Económico, Social y Cultural de la Comunidad Iberoamericana en un Nuevo Contexto Mundial", organizado por la Secretaría General Iberoamericana – SEGIB, en colaboración con la Secretaría Pro Témnore del Gobierno de Panamá y el apoyo de CAF– Banco de Desarrollo de América Latina, celebrado en la Ciudad de Panamá el 13 de abril de 2013; y en el Seminario Internacional “Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe a la luz de la I Cumbre UE-CELAC” realizado por la FLACSO –con el apoyo invaluable de la AECID-en el marco de la pasada I Cumbre CELAC-UE de enero de 2013.

Estos dos encuentros realizados comparten un interés común: Abrir un espacio para el intercambio de ideas sobre el rol y el lugar del Espacio Iberoamericano y Europeo en el nuevo contexto mundial, tanto en sus aspectos políticos como en los económicos, sociales y culturales; así como el de servir de insumo para la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.



XXIII CUMBRE
IBEROAMERICANA
PANAMÁ 2013



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA