




Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen



Relaciones económicas y de cooperación entre América Latina y el Caribe y los países de la Unión Europea: Situación actual y perspectivas ante la II Cumbre CELAC-UE de 2015

Relaciones Extrarregionales

Reunión Regional de seguimiento y análisis de la situación económica de la Unión Europea y su impacto en los países de América Latina y el Caribe

Caracas, Venezuela

3 de noviembre de 2014

SP/RRSASEUEIPALC/DT N° 2-14 Rev.1

Copyright © SELA, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

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

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	7
I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DE COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA/AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	9
1. Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED): un marcado dinamismo	9
2. Las relaciones comerciales birregionales afectadas por la crisis	12
3. Los flujos de remesas: moderada recuperación global y persistente atonía de los flujos provenientes de Europa	18
4. Nuevas iniciativas de los países europeos para reforzar las relaciones con América Latina y el Caribe	20
II. SITUACION ACTUAL Y NUEVOS DESARROLLOS EN MATERIA DE ACUERDOS BIRREGIONALES E INTERREGIONALES	30
1. Un largo proceso de construcción de acuerdos de asociación entre las dos regiones	31
2. Nuevas iniciativas e impulsos negociadores...	34
3. ... y nuevos desafíos	37
III. AVANCES EN LOS PROGRAMAS DE COOPERACION BIRREGIONAL UE/CELAC	42
1. Las líneas de acción de Madrid y de Santiago de Chile	42
2. Evolución reciente y perspectivas	43
IV. HACIA BRUSELAS: LINEAS DE ACCION PARA LA PREPARACION DE LA PROXIMA CUMBRE UE-CELAC	46
1. Crear redes entre las administraciones y expertos nacionales y (sub)regionales estructuradas en dos pisos: el nivel trans-CELAC y el nivel birregional CELAC-UE	47
2. Abrir un diálogo macroeconómico birregional para consensuar posiciones sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional	48
3. Promover el desarrollo de cadenas globales de valor a nivel regional y con la Unión Europea	49
4. Promover un reforzamiento del espacio euro-latinoamericano y caribeño de educación superior	55
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
ANEXO I. LAS DIVERGENCIAS DE LAS ECONOMÍAS DE LA UE	59
ANEXO II. EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS SELECCIONADOS	63
BIBLIOGRAFÍA	73

P R E S E N T A C I Ó N

Este documento, preparado por la Secretaría Permanente del SELA en correspondencia con la Actividad III.1.2 del Programa de Trabajo del organismo para el año 2014, aprobado en la XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, analiza la situación actual y perspectivas de las relaciones económicas, comerciales y de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea y presenta para la consideración de los Estados Miembros algunos elementos de políticas y estrategias regionales con miras a la II Cumbre CELAC-UE prevista para el 2015, en Bruselas.

El estudio se compone de cuatro apartados, además del Resumen Ejecutivo, en los cuales se analiza: i) las relaciones económicas y de cooperación Unión Europea – América Latina y el Caribe; ii) Situación actual y nuevos desarrollos en materia de acuerdos birregionales e inter-regionales, iii) Avances en los programas de cooperación birregional Unión Europea – CELAC; y iv) Hacia Bruselas: líneas de acción para la preparación de la próxima Cumbre Unión Europea-CELAC.

La Secretaría Permanente desea expresar su agradecimiento a los Dres. Carlos Quenan y Christian Ghymers quienes tuvieron a su cargo – en calidad de consultores – la preparación de este estudio.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde el primer encuentro birregional de Río de Janeiro en 1999 hasta la última cita del más alto nivel realizada en Santiago de Chile en enero de 2013 – que tuvo como tema central la promoción de inversiones de calidad social y ambiental en una perspectiva de desarrollo sustentable-, la diplomacia de Cumbres entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) se ha transformado de hecho en un elemento clave de las estrategias políticas y económicas de los países de ambas regiones, especialmente en los temas de cooperación internacional y de integración regional. Así, las cumbres han ido plasmando una agenda birregional que, de modo no lineal, ha permitido abrir un camino hacia una asociación estratégica entre las dos regiones. Sin embargo, diversos obstáculos frenan tanto las relaciones entre las dos regiones como la organización de una eficiente estrategia regional por parte de ALC para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan y mejorar así sus logros frente al bloque europeo. Con todo, la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2011 constituye un paso importante en el sentido de reequilibrar la relación birregional en el plano institucional.

En los últimos años la relación birregional ha evolucionado en el contexto de la persistente crisis económica europea que ha puesto de manifiesto problemas internos de gobernanza de la Zona Euro que han agravado los efectos de la crisis financiera y económica internacional desatada en 2007-2008. Frente a la crisis la UE ha adoptado numerosas iniciativas (transformación del dispositivo temporal de rescate financiero, creado durante la crisis griega de 2010, en una instancia permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera; formación de una unión bancaria con un mecanismo de supervisión bancaria efectivamente supranacional para hacer frente a la segmentación del mercado interbancario y del mercado financiero...). Además, las medidas y decisiones adoptadas en septiembre de 2012 por el Banco Central Europeo (BCE) fueron decisivas para evitar una agravación de la crisis que comprometía el futuro del euro.

Sin embargo, la frágil recuperación que parecía vislumbrarse en 2013 se transformó en 2014 en estancamiento e incluso en recaída en la recesión en varios países de la Zona Euro. Con las expectativas de deflación en la mayoría de los países del viejo continente, la segmentación de los mercados financieros sigue afectando el costo del crédito allí donde la actividad es más débil –sobre todo para las PYMES-, el sobreendeudamiento, así como los elevados niveles de desempleo, pesan negativamente sobre el consumo y la inversión, y las políticas fiscales restrictivas –incluso en las economías que, como Alemania, disponen de márgenes de maniobra importantes- debilitan la demanda. Frente a la amenaza de la deflación y a los problemas estructurales que dificultan los progresos de la productividad y afectan el crecimiento potencial es imprescindible implementar medidas de política adicionales para restablecer plenamente la confianza, reactivar el crecimiento y crear empleo, sanear los balances de los bancos, completar la unión bancaria, respaldar la demanda a nivel fiscal y monetario sin poner en duda la credibilidad del ajuste en curso y avanzar en la implementación de reformas estructurales. Pero mientras no se adopten políticas de este tipo el escenario central para los próximos años en Europa es de bajo crecimiento, lo que obviamente tendrá efectos sobre las relaciones económicas y de cooperación birregionales.

Una reactivación sustancial de la asistencia oficial al desarrollo de la UE es improbable en este contexto mientras que los flujos de remesas europeas hacia ALC –en los que juega un papel relevante España- siguen deprimidos después de la considerable caída que experimentaron a partir de 2008. En cuanto a los intercambios comerciales, es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio birregional desde hace dos décadas, en particular su pérdida de peso relativo –aunque estabilizado en la primera década del siglo XXI- están y seguirán siendo

4

afectadas negativamente por el bajo dinamismo de la actividad en Europa y, adicionalmente, por la desaceleración reciente del crecimiento en ALC. En cambio, la inversión europea, recuperada tras la caída de 2009, debería seguir siendo un factor dinamizador de las relaciones económicas birregionales. En efecto, numerosas empresas transnacionales europeas están reforzando su implantación en la región para equilibrar los balances consolidados de las casas matrices y compensar los efectos negativos de la atonía del crecimiento en el viejo continente. Incluso numerosas empresas europeas medianas de gran dinamismo se instalan o buscan instalarse en la región.

Desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea entonces la optimización del aporte de los flujos de inversión. En particular, cabe señalar el interés de la región en promover acercamientos y asociaciones de las firmas europeas y las multilaterales, cada vez más presentes en el territorio europeo, así como las PYMES de ambas regiones. Desde el punto de vista europeo se asiste a una proliferación de iniciativas de varios países del viejo continente para mantener e incluso incrementar la intensidad de sus relaciones con los países de la CELAC. Este es el caso de España, que tras un gran auge de las inversiones y de su actividad de cooperación en ALC hasta 2007, está tratando de contrarrestar los efectos negativos de la crisis. Francia, por su parte, muestra un gran dinamismo en sus relaciones con los países de la región en el marco de su "diplomacia económica". Alemania, finalmente, presenta una gran estabilidad en la dinámica de sus vínculos con la región y se plantea reforzarlos aún más.

Otro ámbito en el que se advierten nuevas iniciativas es el que tiene que ver con los acuerdos de asociación birregionales e interregionales. En este campo, el proceso abierto a comienzos de los años 2000 con la firma de acuerdos de asociación integral entre la UE y México, Chile, Perú y Colombia, así como con América Central, con los países del CARIFORUM y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia, conoce un renovado impulso. Así, junto con la prosecución de las difíciles negociaciones para un acuerdo de asociación UE-MERCOSUR que, interrumpidas en 2004, se reiniciaron en 2010, en 2014 se han producido dos acontecimientos significativos: en julio de este año Ecuador y la UE alcanzaron un acuerdo comercial, en tanto que en febrero pasado la UE y Cuba restablecieron el diálogo con vistas a concretizar un acuerdo especial de cooperación para desarrollar el comercio y la inversión.

Ahora bien, en 2013 se iniciaron las negociaciones en la perspectiva del establecimiento de un Acuerdo Transatlántico de libre comercio e inversión (TTIP según su sigla en inglés resultante de Transatlantic Trade and Investment Partnership) entre la UE y Estados Unidos, que forma parte de la emergencia de una tendencia hacia las negociaciones para concretizar "mega-acuerdos" estratégicos entre regiones (además del TTIP, el RCEP, el TPP, el CETA...). En la medida en que estos mega-acuerdos pueden tener un rol decisivo en la fijación de normas y estándares del comercio internacional que podrían traducirse en un debilitamiento de la OMC y que, al mismo tiempo, reflejan los cambios que llevan a las empresas hacia la adopción de estrategias de competición basadas en la participación en las cadenas globales de valor, deben ser consideradas sus implicaciones para ALC. Es por ello que esta temática debería incluirse en las líneas de acción de la región con vistas a la preparación de la Cumbre de Bruselas.

Por su parte, las relaciones en materia de cooperación están evolucionando en virtud de la implementación de los ocho capítulos temáticos que han sido adoptados en 2010 a partir de los ejes prioritarios de las Líneas de Acción de Madrid (Ciencia, investigación, innovación y tecnología; Desarrollo sostenible; Medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía; Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social; Migraciones; Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial de la

droga) completadas en 2013 con los temas privilegiados en la Cumbre Santiago de Chile (dos nuevos capítulos: Género e Inversiones). Asimismo, han surgido nuevas oportunidades para reforzar los lazos birregionales en materia de cooperación con las iniciativas y programas adoptados en el marco de la programación plurianual 2014-2020 de la UE. Este es el caso, por ejemplo, de los programas "Horizonte 2020", que se focaliza en el campo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación, y "Erasmus Plus", que concentrará todos los programas actuales de movilidad e intercambio de estudiantes de educación superior dentro y fuera de la UE, ampliados además a otras áreas y niveles de formación. Ambos programas favorecerán la cooperación intra y extra comunitaria que implica una dimensión internacional que puede ser muy beneficiosa para ALC.

En este marco, este trabajo subraya que los países de ALC deberían privilegiar, con vistas a la Cumbre de Bruselas de 2015, por un lado, una propuesta de método y, por otro lado, lineamientos en tres direcciones estratégicas precisas. Tanto estos ejes como el método propuesto deberían contribuir a consolidar los intereses comunes, tanto entre los miembros de la CELAC como entre ésta y la UE.

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

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

En tercer lugar, en la línea de los avances de las cumbres anteriores y a raíz de la dinámica competitiva generada por las negociaciones para alcanzar mega-acuerdos de comercio e inversión entre regiones como el TTIP, se plantea también crear un grupo estratégico de negociación CELAC/UE. Abordando en este marco la cuestión de la inserción cooperativa de ambas regiones en las cadenas globales de valor, este grupo tendría la función estratégica de poner sobre la mesa las implicaciones de los posibles mega-acuerdos regionales tanto de la UE como de ciertos países de la CELAC, con el fin de dar mayor sentido a los acuerdos de asociación y de apertura comercial recíprocas y de influir sobre las prioridades de cooperación técnica; de este modo, se reforzaría de manera muy tangible la perspectiva de una alianza estratégica birregional. Para los países de la región se trata de un tema crucial por varias razones. Por una parte, por esta vía la CELAC puede tratar de tener una incidencia en las negociaciones de nuevas normas y estándares técnicos que tienden a escapar a la OMC. Por otra parte, puede contribuir a avanzar hacia una estrategia de incremento de la productividad gracias a la inserción en las cadenas de valor y, por ende, de aceleración del desarrollo regional. Para la UE, que también debe acrecentar la productividad total de los factores, se trata de reforzar su competitividad global al asociarse con socios complementarios. Para ambas regiones se trata de promover la cooperación mutua creando sinergias para fomentar las relaciones directas entre PYMES de ambas regiones y la cooperación en ciencia y tecnología. La dinámica de cooperación en este plano puede estar asociada al fomento de las inversiones que, como se indicó, constituye desde la Cumbre de Santiago un nuevo capítulo de las Líneas de Acción birregionales.

6

Por último, en cuarto lugar, se propone avanzar en la consolidación del espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación a partir del nuevo impulso producido por la primera Cumbre Académica UE/ALC realizada en enero de 2013. Así, los países de la CELAC deben trabajar en la perspectiva de la próxima Cumbre de Bruselas con el objetivo de concretar la posibilidad planteada en el punto 19 de la Declaración de Santiago, esto es el reforzamiento del espacio euro-latinoamericano y caribeño de educación superior. Esto significa que los países de la CELAC deben apoyar el proceso de preparación de la segunda Cumbre Académica UE/ALC que se orientará a profundizar los análisis y avanzar en las propuestas sobre la integración de los sistemas de educación superior y de investigación científica y tecnológica y a abordar las relaciones, por un lado, entre la educación superior y las políticas públicas y, por otro, entre los espacios e instancias universitarias y de investigación y los sectores productivos.

INTRODUCCIÓN

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

Desde el primer encuentro birregional de Río de Janeiro en 1999 hasta la última cita del más alto nivel realizada en Santiago de Chile en enero de 2013 – que tuvo como tema central la promoción de inversiones de calidad social y ambiental en una perspectiva de desarrollo sustentable-, la diplomacia de Cumbres entre ALC y la UE se ha transformado de hecho en un elemento clave de las estrategias políticas y económicas de los países de ambas regiones, especialmente en los temas de cooperación internacional y de integración regional.² Así, las cumbres han ido plasmando una agenda birregional que, de modo no lineal, ha permitido abrir un camino hacia una asociación estratégica entre las dos regiones. Sin embargo, diversos obstáculos frenan tanto las relaciones entre las dos regiones como la organización de una eficiente estrategia regional por parte de América Latina y el Caribe para poder expresarse con una sola voz cuando sus intereses lo recomiendan y mejorar así sus logros frente al bloque europeo. Con todo, la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2011 constituye un paso importante en el sentido de reequilibrar la relación birregional en el plano institucional.

En los últimos años la relación birregional ha evolucionado, como se ha analizado en informes anteriores³, en el contexto de la persistente crisis económica europea. Como se ha planteado en dichos informes, la crisis europea ha puesto de manifiesto problemas internos de gobernanza que han agravado los efectos de la crisis financiera y económica internacional desatada en 2007-2008. Frente a la crisis la UE ha adoptado numerosas iniciativas (transformación del dispositivo temporal de rescate financiero, creado en la crisis griega de 2010, en una instancia permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera; formación de una unión bancaria con un mecanismo de supervisión bancaria efectivamente supranacional⁴ para hacer frente a la

1 Una parte de los trabajos realizados, así como las resoluciones adoptadas en los diferentes seminarios y reuniones efectuados, han sido compilados en el libro electrónico publicado por la Secretaría: Christian Ghymers, Carlos Quenan, Antonio Romero (Ed), *Relaciones América Latina y el Caribe - Unión Europea: Análisis y perspectivas*, Caracas, Ediciones del SELA, Mayo de 2008. Posteriormente se han realizado los siguientes informes: SELA, *Evaluación de los resultados de la V Cumbre Birregional América Latina y el Caribe - Unión Europea, perspectivas y oportunidades en el contexto de la crisis internacional*, Caracas, 26 de febrero de 2009, SSP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-09/Rev. 1 ; SELA, *Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid*, Caracas, 25 de febrero de 2010, Caracas, SP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-1 ,SELA, *Las relaciones América Latina y el Caribe- Unión Europea: resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*, Caracas, 22 de marzo de 2011, Caracas, SP/RR:VICBM-DRPEPREALC-UE/DT N° 2-11; SELA, *La crisis en la Zona Euro, su impacto en el proceso de integración europeo y en las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Líneas de acción desde la perspectiva latinoamericana y caribeña*, 17-19 de octubre de 2012, Caracas, SP/Di N° 20-12; y SELA, *Las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y los países de la Unión Europea en tiempos de crisis: resultados y perspectivas de la I Cumbre CELAC-UE*, octubre de 2013, Caracas, SP/Di N° 20-13.

²Véase a este respecto Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (Ed), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009, y http://www.academia.edu/2601859/Seminario_La_diplomacia_de_cumbres_retos_y_oportunidades_de_los_nuevos_regionalismos_SEGIB_Comision_Europea

³ Especialmente SELA, *op. cit.* (2012) y SELA, *op. cit.* (2013).

⁴ Decidido en junio 2012, el nacimiento de este mecanismo efectivo fue resistido por varios Estado miembros del Norte, agravando la crisis, pero por fin en Octubre 2013 el reglamento estableció un verdadero poder supranacional de supervisión en manos del BCE, completado por una directiva que pone las decisiones de resolución de crisis bancaria nacional a nivel de la UE y responsabilizando los accionistas antes de los contribuyentes, acabando con el nacionalismo bancario de los dirigentes nacionales que tienen una gran responsabilidad en la prolongación de la crisis europea.

8

segmentación del mercado interbancario y del mercado financiero...). Además, las medidas y decisiones adoptadas en septiembre de 2012 por el Banco Central Europeo (BCE) fueron decisivas para evitar una agravación de la crisis que comprometía el futuro del euro. A su vez, la UE se ha dotado de una estrategia general bautizada "Europa 2020" que propugna un tipo de crecimiento más sostenible e integrador⁵. Sin embargo, a los problemas que afectan el crecimiento de largo plazo del viejo continente⁶ se agrega la debilidad de la demanda bajo el efecto de políticas fiscales pro-cíclicas restrictivas no compensadas por las economías del "centro-norte" de la UE (en especial Alemania) para configurar un escenario de muy bajo dinamismo del espacio europeo. Frente a los signos de recaída del crecimiento europeo claramente perceptibles en el primer semestre de 2014 –que se produce en un marco de fuertes divergencias del comportamiento de las economías de la Zona Euro (véase Anexo I)- y que se confirman en el tercer trimestre del año, el peligro de deflación que advierten numerosos analistas hace evidente que todo el peso de la reactivación no puede caer en la política monetaria. Sin embargo, con las expectativas de inflación a la baja en Europa (alrededor de menos del 1% anual para los próximos cinco años), los deudores sufren tasas de interés real -anticipadas- crecientes en la periferia de la Zona Euro. Este sesgo deflacionista deteriora el masivo "desapalancamiento" de los bancos y hace más costosos y difíciles los necesarios esfuerzos de desendeudamiento privado y público. Frente a esta recaída en recesión de la zona euro, el BCE ha tomado nuevas medidas en junio 2014⁷.

Aunque la crisis europea ha abierto nuevas perspectivas de reforzar los lazos birregionales en el cuadro de una relación más equilibrada, no es menos cierto que, en términos generales, la recesión y luego la atonía del crecimiento en la UE han afectado negativamente los flujos económicos entre las dos regiones, especialmente en la fase más aguda de la crisis.

En el doble marco de la evolución de la relación UE-CELAC en los planos económico e institucional, este trabajo se plantea cuatro objetivos principales. En primer lugar, se examinan las tendencias recientes de las corrientes comerciales y de inversión así como algunos elementos que pueden contribuir a su potenciación. En segundo lugar, se presentan la situación actual y los nuevos desarrollos en materia de foros y acuerdos birregionales e interregionales, incluida la cuestión de las negociaciones con vistas a alcanzar un Acuerdo Transatlántico de Libre Comercio e Inversión UE-Estados Unidos y sus posibles implicaciones para la región latinoamericana y caribeña. En tercer lugar se ponen en evidencia y se analizan los principales avances en materia de programas de cooperación birregional, en especial a nivel de la implementación de las Líneas de Acción de Madrid y de Santiago de Chile. Por último, se presentan recomendaciones y líneas de acción con miras a enriquecer la agenda latinoamericana y caribeña en la perspectiva de la preparación de la próxima Cumbre CELAC-UE que tendrá lugar en Bruselas en 2015.

⁵ Esta estrategia incluye siete "iniciativas emblemáticas"⁵ que constituyen un marco en el que la UE y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y apoyarse mutuamente en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020, como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la lucha contra la pobreza y el uso eficiente de los recursos. Véase SELA, op. cit (2012).

⁶ En especial el estancamiento de la productividad total de los factores, frente al cual no existe ninguna solución milagrosa que rápidamente produzca efectos positivos.

⁷ Se anunció una baja de las tasas de referencia y marginal, la instauración de tasas de depósito negativas (la tasa a la que depositan dinero los bancos en el BCE se sitúa en lo sucesivo en -0,10%) y se adoptó un esquema de fomento del crédito a la economía, el TLTRO (targeted longer-term refinancing operations), que es un programa que ofrece financiamiento a los bancos por 400 mil millones de euros con la condición de que se utilicen para préstamos a la economía real.

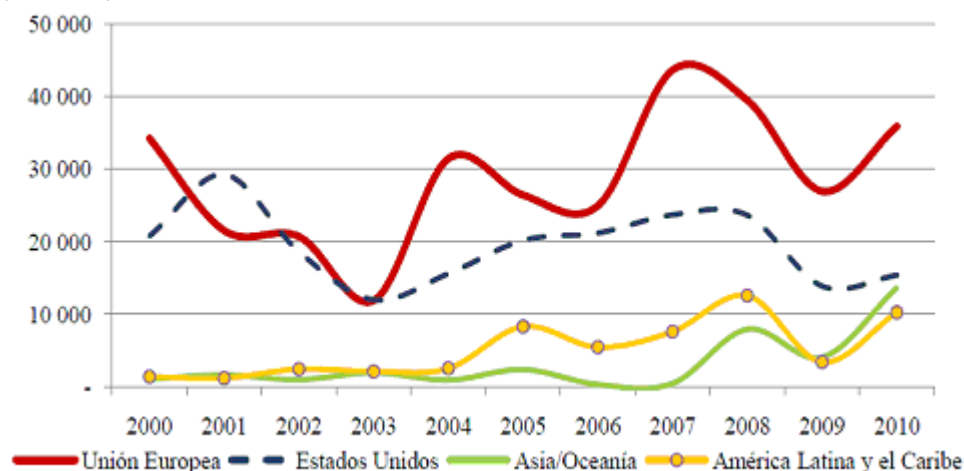
I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DE COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA/AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

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

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

Europa se ha mantenido como principal fuente de IED durante los años 2000 (Gráfico 1). Caracterizados por una elevada volatilidad, durante la última década los flujos de IED de origen europeo se han situado, en promedio, alrededor de los 30 mil millones de dólares, representando cerca del 40% de la inversión total recibida por América Latina y el Caribe⁸.

GRÁFICO 1
América Latina y el Caribe: Flujos de IED según origen. 2000-2010
(millones)



Fuente: CEPAL

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

⁸CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.

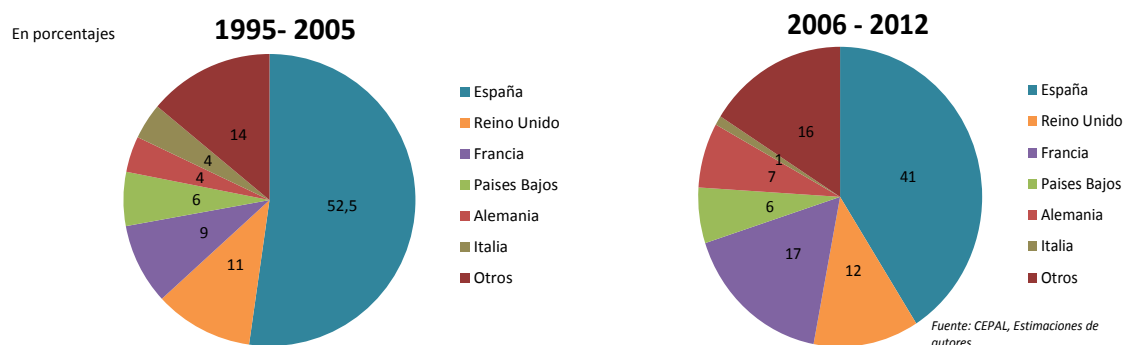
10

inversión extranjera se vio abruptamente interrumpida por la agravación de la crisis internacional en 2009. Sin embargo, tras una caída de casi 30% en ese año, los flujos de IED se recuperaron –y con ellos las inversiones de origen europeo– a partir de 2010. Así, en los últimos años la IED recibida por la región latinoamericana y caribeña ha progresado a un ritmo sostenido, pasando de 129 mil millones de dólares en 2010 (tras los apenas 84 mil millones de dólares de 2009) a 170, 177 y 188 mil millones de dólares en 2011, 2012 y 2013, respectivamente⁹. Según los últimos datos disponibles sobre los flujos de IED recibidos por América Latina y el Caribe, la Unión Europea sigue siendo en 2013 la principal fuente de la inversión extranjera destinada a la región; en particular, tanto en el caso de Brasil como en el de México, aproximadamente la mitad de la IED ha procedido de Europa en 2013¹⁰.

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

En la última década el principal inversor europeo en América Latina y el Caribe sigue siendo España, a pesar de que en términos relativos el peso de las inversiones españolas en esos mismos años ha caído con respecto a la década anterior. Las inversiones españolas en América Latina representan alrededor de 40% del total del flujo de inversiones de la Unión Europea hacia la región entre 2006 y 2012¹¹, seguidas por las inversiones de origen francés y alemán (Gráfico 2). Así, en los últimos veinte años España se ha consolidado como el segundo inversor en América Latina y el Caribe, detrás de Estados Unidos. A su vez, en la última década más del 85% de las inversiones españolas se ha dirigido a los servicios, mientras que la industria (principalmente en Brasil) y el sector primario han recibido 12% y 2% del total, respectivamente¹².

GRÁFICO 2
América Latina y el Caribe: IED recibida de la UE por país de origen
 (Excluyendo Centos Financieros)



⁹ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2014. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/52979/LaInversionExtranjera2013.pdf>

¹⁰ CEPAL, *op. cit.* (2014).

¹¹ Sin considerar los flujos que se dirigen a las plazas financieras off-shore.

¹² CEPAL, *op. cit.* (2013).

Como lo han puesto de manifiesto numerosos observadores y analistas¹³, América Latina y el Caribe han sido en los últimos años una importantísima fuente de recursos para numerosas empresas españolas que ha tratado de aprovechar el crecimiento de la región latinoamericana. En 2011, por ejemplo, tres de las cinco mayores empresas españolas obtuvieron beneficios más importantes en la región que en su país de origen. La presencia de las empresas españolas en la región seguirá siendo considerable a pesar de la desaceleración de las economías latinoamericanas y caribeñas y de las dificultades que estas firmas pueden enfrentar (carencia de capitales, marcos regulatorios inestables...). Pero, tal como ha ocurrido en los dos últimos años, es muy probable que en el futuro próximo la preeminencia de las empresas españolas en los flujos de IDE hacia la región sea menos marcada que en el pasado reciente. En 2012, por ejemplo, la participación en los flujos de inversión externa de España se redujo significativamente debido a varias desinversiones, en particular la venta en la bolsa de valores del 25% del capital de la filial del Banco Santander en México¹⁴. A su vez, en 2013 la inversión procedente de España fue menor que en años anteriores en muchos países de la región. Además, el peso relativo de España cayó también como consecuencia de ciertas IED excepcionales como la de los inversores belgas que adquirieron el Grupo Modelo (alimentación y bebidas) en México por casi 20 mil millones de dólares, lo que representó poco más de 7% de la inversión recibida por la región en 2013¹⁵. -

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

El BEI opera en América Latina y el Caribe desde 1993, fecha en la que el programa de América Latina y Asia (ALA)¹⁶ fue aprobado por el Consejo de la UE. El programa concede préstamos a proyectos en América Latina a mediano y largo plazo, cubriendo el riesgo político. La financiación otorgada por el BEI tiene un carácter complementario, ya que puede financiar solamente hasta el 50% del costo total de un proyecto de inversión. El programa también prevé préstamos indirectos a través de instituciones financieras locales, para proyectos menos importantes. En términos generales, el rol del BEI en la financiación de inversiones en América Latina se ha reforzado desde 2009. Los sectores más beneficiados han sido los de telecomunicaciones, industria y energía.

El segundo factor resulta de la propia crisis europea. Como en el caso de las firmas españolas, para numerosas empresas transnacionales europeas –e incluso para numerosas empresas medianas de gran dinamismo– América Latina y el Caribe constituye una región que ha hecho un aporte positivo para equilibrar los balances consolidados de las casa matrices. En efecto, las actividades y nuevas inversiones de las empresas europeas en América han contribuido a incrementar las ventas y el volumen de sus negocios para compensar, al menos en parte, la situación adversa en sus países de origen. Además, como se verá más adelante, los gobiernos de varios países europeos

¹³ Véase por ejemplo : http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=dinero&cat=13&id_nota=833849

¹⁴ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2013.

¹⁵ CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2014.

¹⁶ El objetivo de este programa es mantener la presencia europea en América Latina gracias al financiamiento de IED para asegurar la transferencia de tecnología y de *know-how* europeo.

12

han lanzado iniciativas para reforzar los vínculos económicos con América Latina para sostener la actividad económica y la situación financiera de sus empresas.

Así, es claro que desde el punto de vista latinoamericano y caribeño se plantea entonces la optimización del aporte de los flujos de la inversión europea. En particular, las políticas de promoción de la IED deben complementarse con estrategias en materia de desarrollo industrial y sectorial para potenciar los beneficios de estos flujos¹⁷. Asimismo, la promoción de la IED de origen europeo debe, desde el punto de vista de la región, orientarse al fomento de la inversión para el desarrollo sostenible, como se planteó en la cumbre birregional de Santiago de Chile.

2. Las relaciones comerciales birregionales afectadas por la crisis

2.1. Etapas de la evolución del comercio UE/ALC

En las últimas décadas el comercio birregional, que ha atravesado diferentes etapas, es persistentemente asimétrico y concentrado, como se ha puesto de manifiesto en informes anteriores en los que se han sintetizado los grandes rasgos de los intercambios comerciales entre las dos regiones¹⁸. La asimetría es evidente en lo relativo a los productos intercambiados: América Latina y el Caribe importa de la UE principalmente productos industriales, mientras que las importaciones de la UE de productos latinoamericanos y caribeños son dominadas por productos primarios. Por otro lado, las relaciones comerciales entre Europa y América Latina y el Caribe se concentran en un pequeño grupo de países. Es así como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México representan más del 75% del comercio desde o hacia la UE. Del mismo modo, Alemania, España, Francia, el Reino Unido e Italia constituyen los principales clientes (proveedores) en la región, lo que representa más del 60% (casi el 55%) de las exportaciones (importaciones) de América Latina y el Caribe hacia (desde) la Unión Europea.

Tras las diversas etapas que se han sucedido en las últimas décadas (expansión de las relaciones birregionales de los años 70, interrumpida por la crisis de deuda externa de los años 80 que afectó sobre todo las importaciones de América Latina y el Caribe, nueva aceleración a principios de los años 90 interrumpida por las diferentes crisis económicas y financieras que afectaron a los países de la región en la segunda mitad de esta década y frenaron el dinamismo del comercio birregional), en la década de los 2000 se observa un crecimiento importante, tanto de las exportaciones como de las importaciones latinoamericanas y caribeñas con la Unión Europea (Gráfico 3).

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

Sin embargo, la emergencia y la agravación de la crisis económica internacional en 2008 afectaron negativamente los flujos comerciales entre las dos regiones y, más allá del rebote del comercio

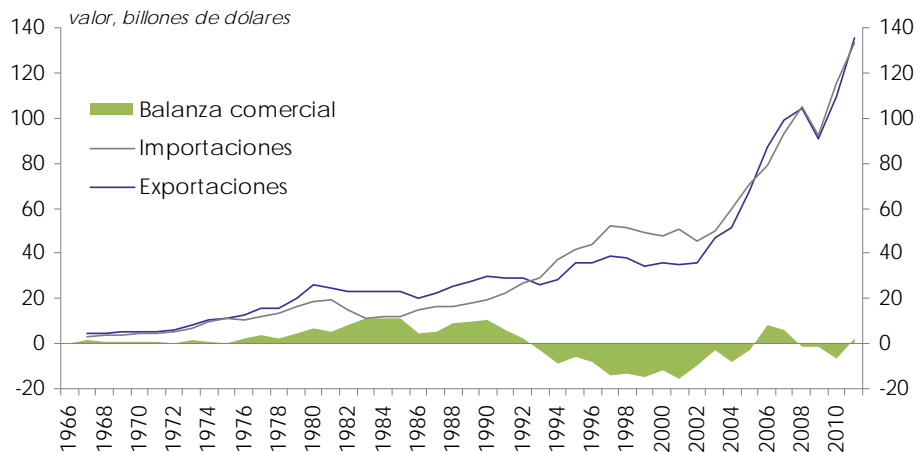
¹⁷CEPAL, *op. cit.*

¹⁸Véase SELA 2011, *op.cit.*

UE/ALC (con una balanza comercial prácticamente equilibrada) (cf. Gráfico 3), se abrió una fase de inestabilidad y menor dinamismo de los intercambios birregionales.

GRÁFICO 3

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



Fuente: CEPAL-Paninsal, CHELEM

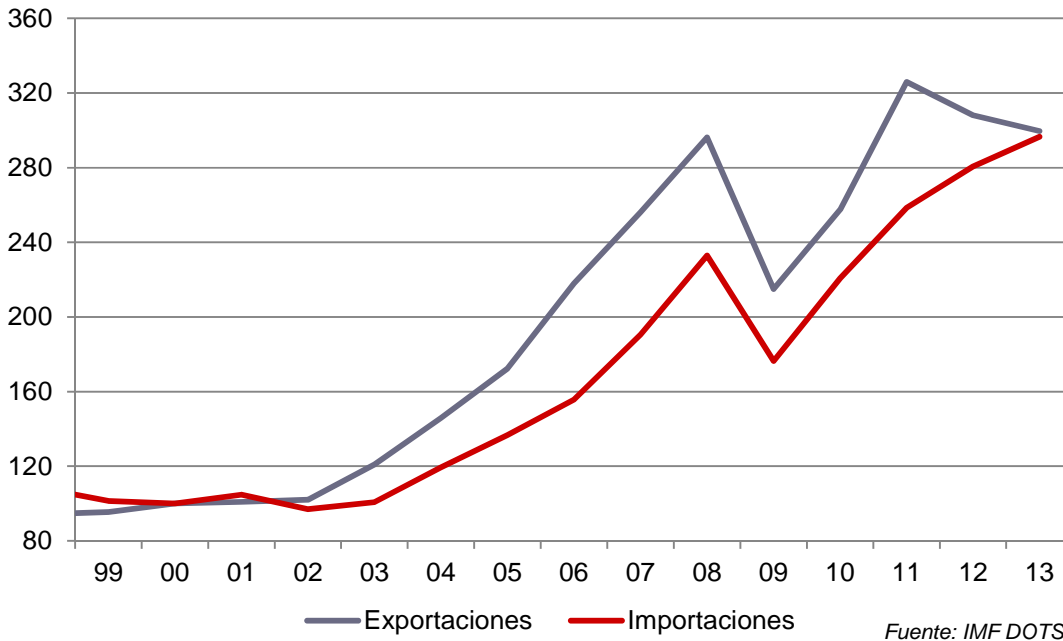
2.2. El comercio birregional en tiempos de crisis

La explosión de la crisis financiera internacional tras el colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008 afectó considerablemente el desarrollo de los intercambios comerciales birregionales. Las exportaciones de la región hacia la Unión Europea se contrajeron casi 30% en el 2009, afectadas particularmente por la repentina caída de los precios internacionales de los productos básicos y la recesión económica en la Unión Europea (Gráfico 4). Los datos de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas hacia el viejo continente revelan que la contracción de las exportaciones fue particularmente importante a fines de 2008 y comienzos de 2009. En lo que respecta a las importaciones latinoamericanas y caribeñas de productos europeos, éstas se vieron también fuertemente afectadas por la agravación de la crisis económica internacional y la "gran recesión" de 2008 y 2009 que condujo a un brusco frenazo de la actividad en la región (cf. Gráfico 4).

La viva recuperación de las exportaciones y de las importaciones latinoamericanas y caribeñas vis-à-vis la UE refleja la rápida salida de la recesión internacional que se produjo tras el shock negativo de fines de 2008-comienzos de 2009. A partir de ello, el crecimiento de las importaciones latinoamericanas y caribeñas fue bastante sostenido entre 2010 y 2013. En cambio, las exportaciones latinoamericanas hacia la UE se han estancado e incluso han declinado ligeramente en los últimos tres años (cf. Gráfico 4) bajo el efecto combinado de la falta de dinamismo de las ventas en volumen –debido a la atonía del crecimiento en Europa– y del estancamiento o el retroceso de los precios de las commodities exportadas por la región.

GRÁFICO 4

América Latina y el Caribe: exportaciones e importaciones hacia y desde la Unión Europea en valor (100=2000)



2.3. Pérdida de peso de la UE como socio comercial de ALC

La importancia de Europa como socio comercial en América Latina y el Caribe se ha debilitado en los últimos 20 años en términos de peso relativo. Su participación en las exportaciones (importaciones) totales de América Latina ha caído desde casi un 25% (22,8%) en 1990 a 11,4% (13,9%) en 2013 (Gráfico 5a y b). Es interesante subrayar que esta caída del peso relativo de Europa en el comercio exterior de América Latina y el Caribe se ha producido esencialmente durante los años 90.

Esto contrasta de forma marcada con la evolución de las relaciones comerciales de América Latina y el Caribe con China, que ha visto aumentar sostenidamente su peso en el comercio exterior de la región (Gráfico 5a y 5b). De este modo, en 2013 China se ha posicionado como el segundo proveedor en la región (delante de la Unión Europea). Además, China, que era el 17º destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe en 1990, ha pasado a ser el tercer destino con una proporción de casi 10% de las exportaciones totales de la región. China refuerza su importancia en el comercio internacional de América Latina y el Caribe en la primera década del actual siglo, sobre todo a costa de los Estados Unidos, socio tradicional de la región y se ha transformado en el principal destino de las exportaciones para varios países de la región (por ejemplo Brasil, Chile y Perú, ver Anexo II).

GRÁFICO 5a
América Latina y el Caribe: destino de las exportaciones

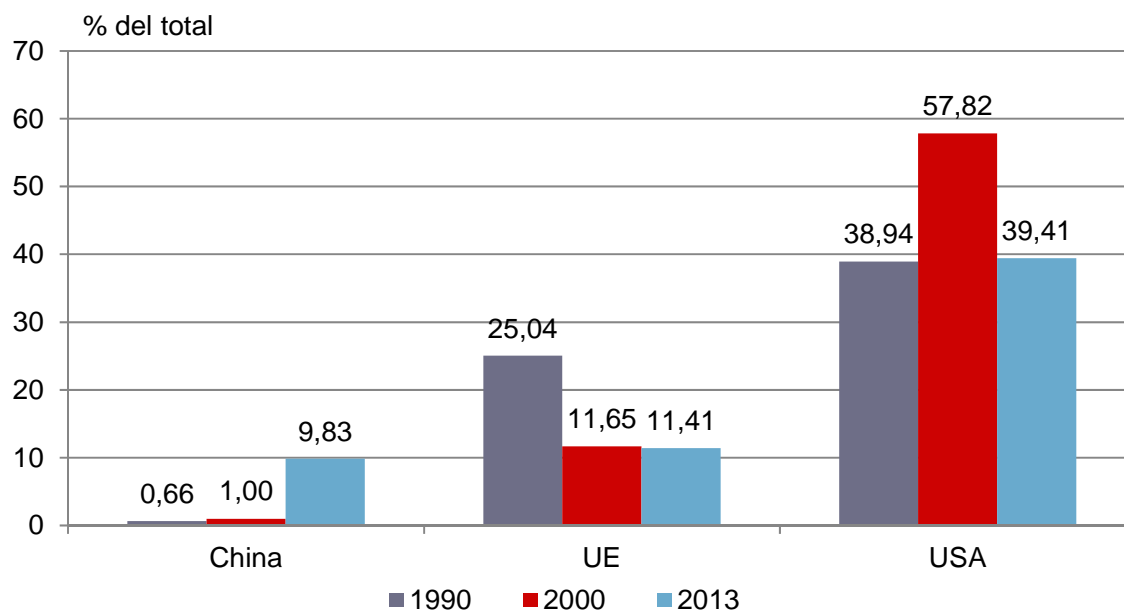
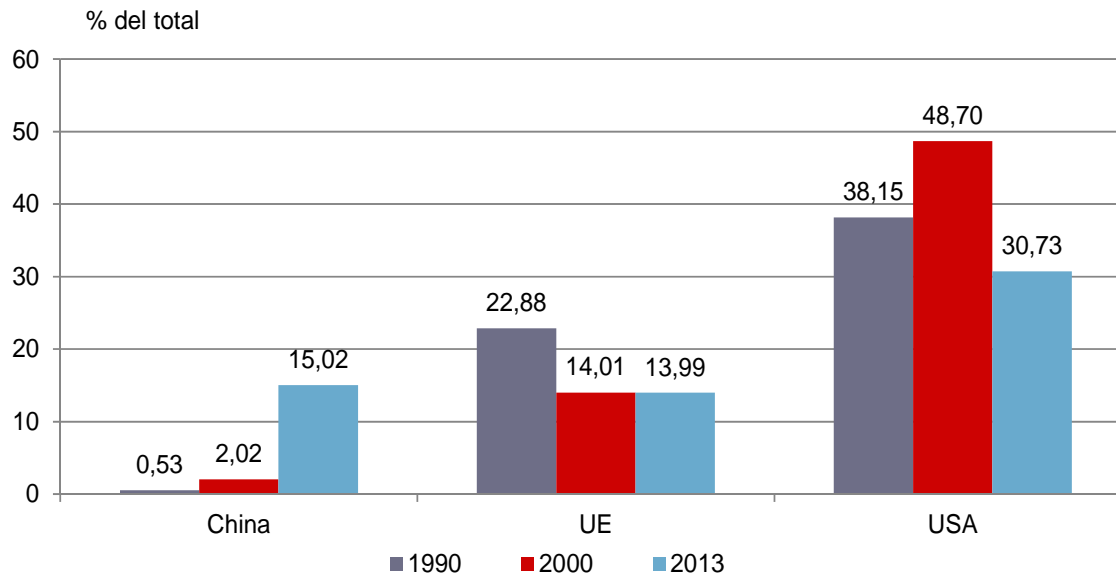


GRÁFICO 5b
América Latina y el Caribe: origen de las importaciones



China se impone entonces como un gran socio comercial de la región latinoamericana y caribeña, tanto para los países ribereños del Pacífico¹⁹ como para los miembros del MERCOSUR, que tiene costas en el océano Atlántico (Gráfico 6a y b).

¹⁹ Consideramos aquí los países miembros de la Alianza del Pacífico, excluido México que tiene una inserción exportadora que sigue marcada por la elevadísima proporción de Estados Unidos en sus ventas externas.

16

GRÁFICO 6a

Posición de China, Unión Europea, Estados Unidos dentro de las exportaciones del MERCOSUR (en % del total)

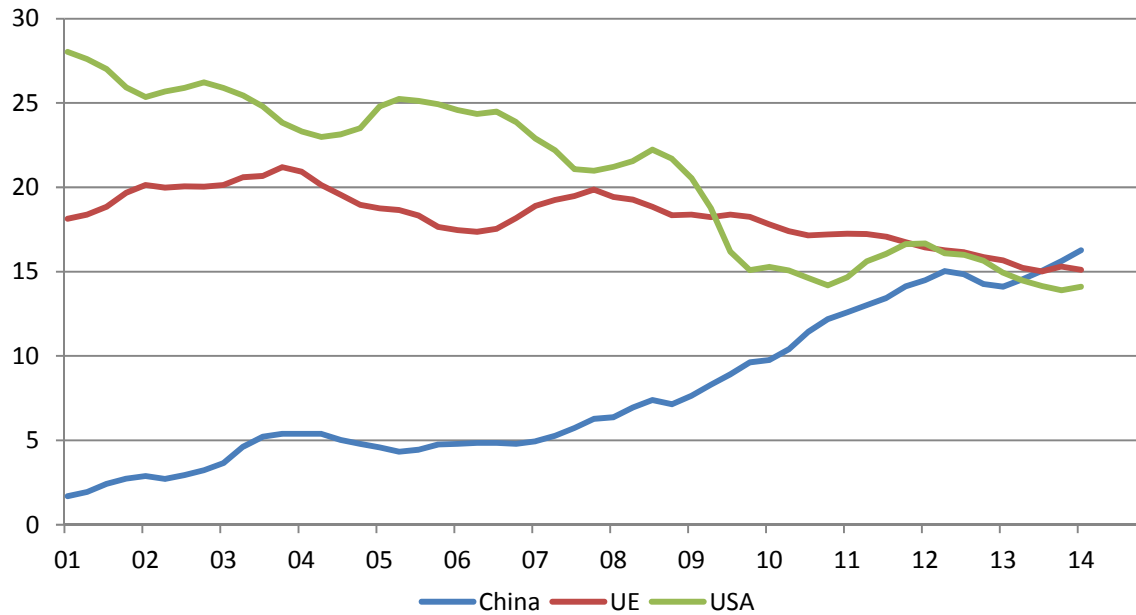
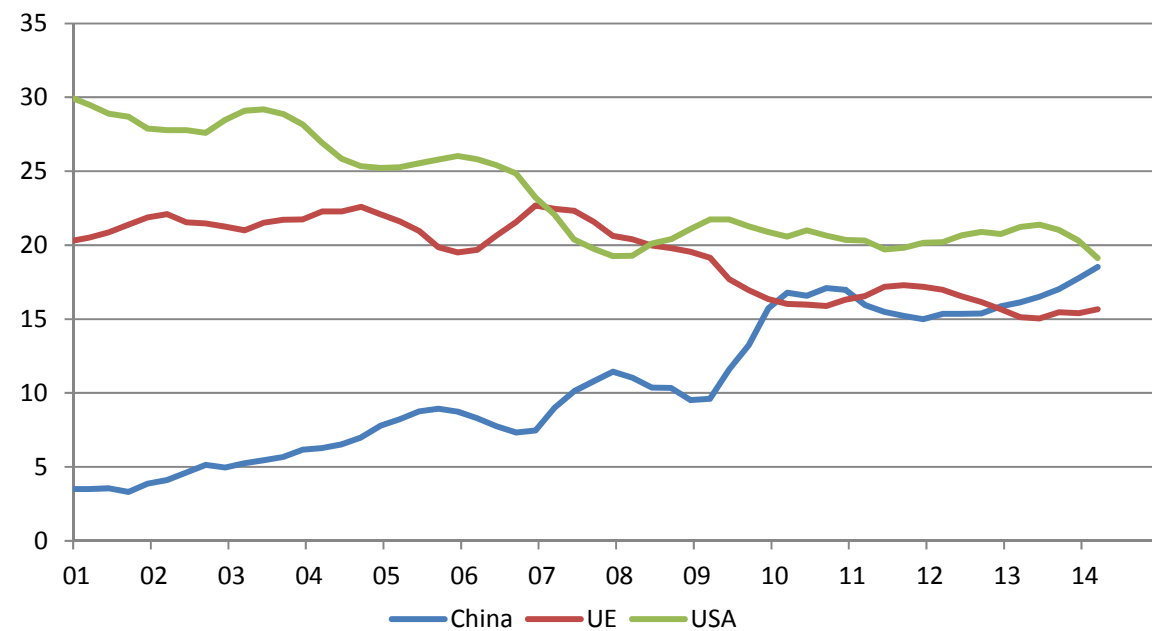


GRÁFICO 6b

Posición de China, Unión Europea, Estados Unidos en las exportaciones de la Alianza del Pacífico (en % del total, sin México)



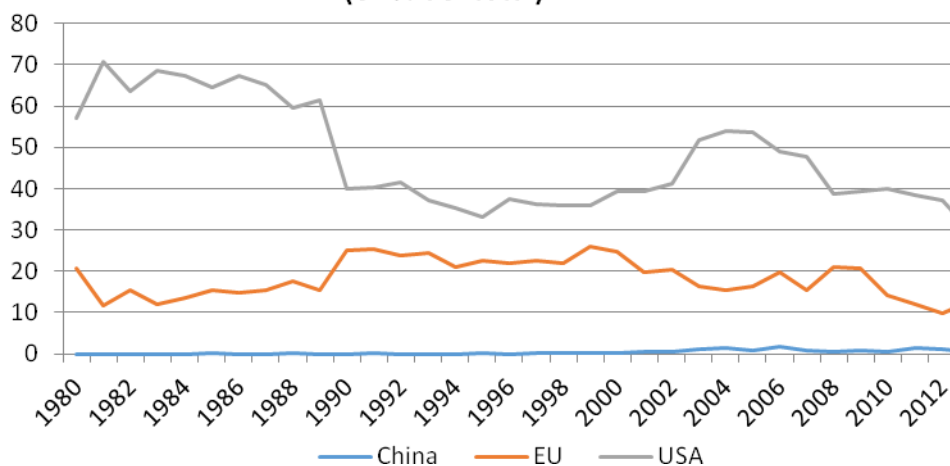
Si observamos, al interior de ALC, la situación de los países caribeños en este plano se advierten considerables semejanzas y algunas diferencias respecto del resto de la región. También en el caso de los países de la CARICOM la UE ha retrocedido como socio comercial en términos relativos, en

tanto que la proporción de China ha ganado terreno. Esto es particularmente notorio del lado de las importaciones. En efecto, con un peso casi nulo en 2000, China representaba en 2010 entre 4 y 10% de las importaciones totales de los países de la zona CARICOM: Trinidad y Tobago (4,4%), Jamaica (5%), Belice (5,2%), Guyana (7,4%), Haití (7,8%), Surinam (8,8%). Si el peso de estos intercambios es obviamente marginal desde el punto de vista chino, para los países del Caribe son, por el contrario, cifras cada vez más significativas. La parte de China en las compras externas de CARICOM avanza en detrimento de la de Estados Unidos –que sigue siendo el primer proveedor de esta sub-región- y de Europa al punto de disputarle el lugar en la jerarquía de los socios comerciales de la sub- región. China se transforma progresivamente, por el lado de las importaciones, en un socio comercial tan importante que su peso tiende a acercarse al de la UE que, concomitantemente, pierde terreno en términos relativos. Así, las importaciones provenientes de la UE y con destino a Trinidad y Tobago se dividieron por dos para alcanzar el 8,8% del total de las importaciones a comienzos de la década actual; la tendencia es la misma en Belice donde la importaciones provenientes de la UE no son más que del orden de 9,2% (contra más del 15% en 2000), en Haití (de 11,5% en 2007 a 7,7% en 2010), así como en Jamaica donde la proporción para 2010 es de 6% (contra 11,4% en 2000). Es en Guyana donde esta tendencia es más marcada con una caída de 24% a 9% en la primera década de este siglo.

Por el contrario, en los que respecta a las exportaciones, la diversificación de los mercados que ha experimentado CARICOM no se traducido en una transformación substancial de la jerarquía de los socios comerciales. Por un lado, a pesar de su pérdida de peso relativo –como cuando se considera el conjunto de ALC-, Estados Unidos sigue siendo el principal destino de las exportaciones (Gráfico 7). Por otro lado, en este campo China no ha ganado terreno de modo significativo –lo que muestra una diferencia importante respecto de los países latinoamericanos, sobre todo los de América del Sur-. A su vez, la parte de la UE como destino de las exportaciones de CARICOM, que se ha situado en la última década entre 10% y 20%, parece mostrar una tendencia declinante desde 2008 (Gráfico 7) en un marco de fuerte volatilidad de las ventas externas –resultante de la evolución de los precios de las materias primas exportadas- como lo muestran los casos de Jamaica y Trinidad y Tobago (ver Anexo 2).

GRÁFICO 7

**CARICOM: Destino de las exportaciones
(en % del total)**



Es indudable que las tendencias de fondo que caracterizan al comercio UE/ALC desde hace varias décadas, en particular su pérdida de peso relativo para la región latinoamericana y caribeña, están

18

y seguirán siendo afectadas en el futuro inmediato por la crisis europea (y adicionalmente por la desaceleración reciente del crecimiento en ALC) que debilita los flujos birregionales y en particular las exportaciones de latinoamericanas hacia el viejo continente. De esto se derivan dos corolarios.

El primero es que la tendencia declinante de la UE como socio comercial de América Latina y el Caribe, que ha hecho que su peso relativo en los intercambios de la región en su conjunto sea de alrededor de 12-13%, le ha quitado relevancia a los efectos comerciales directos de la crisis europea sobre las economías latinoamericanas. El segundo es que, como se ha planteado ya en diversos trabajos de la CEPAL²⁰, la posición de la UE como segundo socio comercial de la región está amenazada; como se vio, ya China la ha superado por el lado de las importaciones al ubicarse, con 15% de las compras externas de la región, como segundo proveedor de ALC. Aunque no se pueden albergar, a corto y mediano plazo, demasiadas expectativas sobre el dinamismo de los flujos comerciales birregionales UE/ALC, es indudable que la región debe tratar de contrarrestar esta tendencia declinante para mantener un cierto grado de diversificación de sus relaciones económicas externas.

3. Los flujos de remesas: moderada recuperación global y persistente estancamiento de los flujos provenientes de Europa

El incremento de los flujos de remesas recibidos por los países de América Latina y el Caribe ha constituido uno de los hechos notorios de las relaciones financieras externas de la región durante los primeros años del siglo actual. Así, las transferencias de los emigrantes se han más que duplicado entre 2002 y 2008, representado montos próximos, en algunos años, a los flujos de IED y entre ocho y diez veces los montos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) al final de dicho período²¹.

Sin embargo, con la crisis económica internacional, que afectó duramente los más importantes países de destino de los principales contingentes de emigrantes latinoamericanos y del Caribe (Estados Unidos, España...) en sectores fuertemente empleadores de mano de obra extranjera, los flujos de remesas se contrajeron significativamente. Así, según los datos del BID, las remesas recibidas por América Latina y el Caribe cayeron alrededor de 15% en 2009²² y la recuperación constatada en 2010 no permitió volver a los niveles pre-crisis. En el bienio 2009-2010 la merma de recursos ha sido muy significativa (entre el -0,5% y el -2,4% del PIB) para los países que son importantes receptores de remesas en la región (principalmente Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México y República Dominicana).

Ciertamente, en 2011, en 2012 y en 2013 las remesas enviadas por los emigrantes a la región se incrementaron y volvieron a situarse por encima de los 60 millones de dólares²³. Sin embargo, este monto no permite volver al nivel pre-crisis (Gráfico 8).

²⁰ Ver por ejemplo: CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe, Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, 2011.

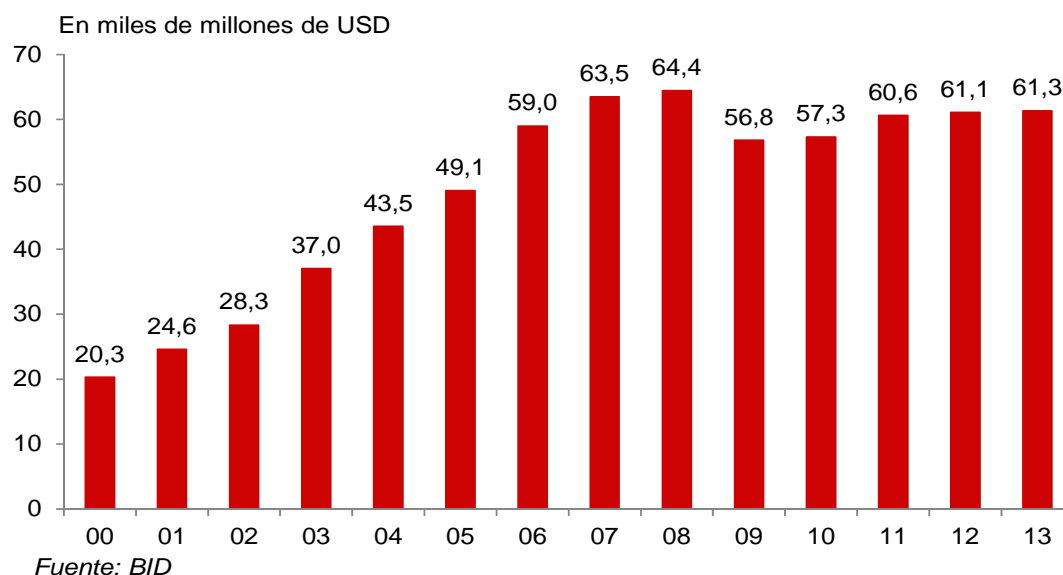
²¹ Para más detalles al respecto véase SELA 2012, *op. cit.* (SP/Di N° 20-12).

²² IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2009: The impact of the global financial crisis*. IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2010.

²³ IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2013*, IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2014.

(Véase: http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2013-04-29/2012-latin-america-remittance-flows,10432.html#.UICqPVC9W_F)

GRÁFICO 8
Evolución de los flujos de remesas recibidas en América Latina y el Caribe



Por otro lado, cabe señalar que la modesta recuperación reciente del monto total de las remesas se ha producido a pesar del estancamiento de las transferencias enviadas desde Europa en 61 mil millones, desde el año 2011. En efecto, las remesas provenientes de Europa han caído de manera importante después de 2008. Un indicador relevante del impacto de la caída de las remesas europeas hacia la región está representado por la evolución de la salida de remesas de España. Este país es junto con Alemania y Francia uno de los grandes fuentes de remesas de la Unión Europea hacia terceros países. A su vez, cerca de dos tercios del total de las salidas por remesas de España se dirige a América Latina y el Caribe. España es el segundo mayor proveedor de remesas para la región después de Estados Unidos.

Los datos de los últimos años muestran que en el contexto de la actual crisis europea, que ha tenido en España uno de sus principales focos, no es previsible una recuperación significativa en el corto y mediano plazo. Tras el máximo alcanzado en 2007 (8.449 millones de euros) la baja ha sido persistente (Cuadro 1). A pesar que la intensidad de la recesión ha disminuido –e incluso se advierte más recientemente una reactivación todavía débil– en España, diversos factores explican una recaída de las remesas en 2012 y en 2013 (Cf Cuadro 1): el número de ocupados extranjeros disminuye y el desempleo entre la población inmigrante ha seguido aumentando al tiempo que la población extranjera que vive en este país se está reduciendo²⁴

CUADRO 1
Remesas enviadas desde España (en millones de euros)

Año	Total año	Año	Total año
2006	7.059	2010	7.184
2007	8.449	2011	7.264
2008	7.948	2012	6.584
2009	7.214	2013	6.191

Fuente: Banco de España, 31 de marzo de 2014

²⁴ <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2014/03/20375.php>

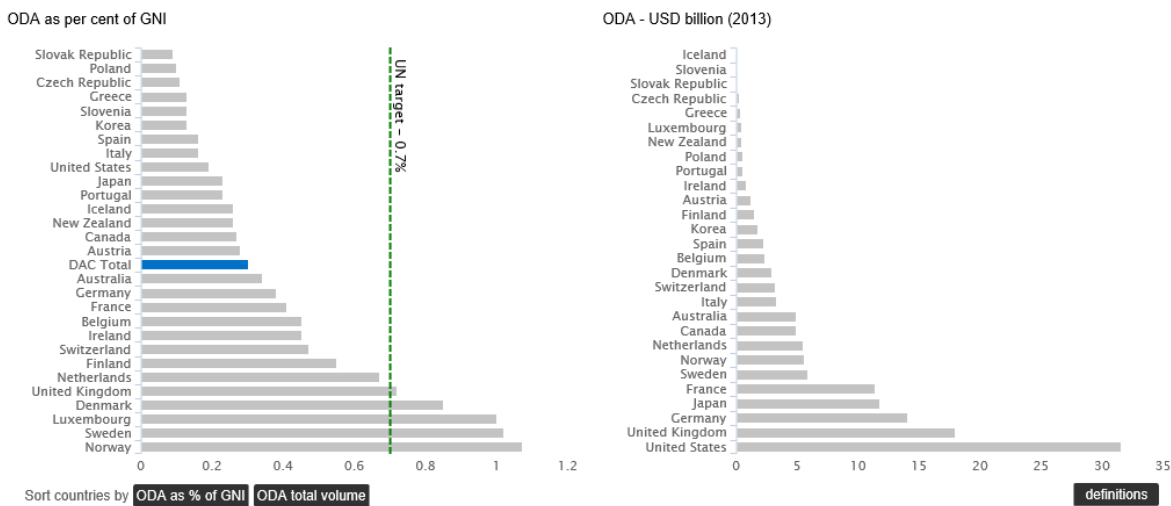
4. Nuevas iniciativas de los países europeos para reforzar las relaciones con América Latina y el Caribe

La crisis internacional y luego la propia crisis europea han afectados los flujos económicos birregionales. Frente a ello, los países europeos han adoptado iniciativas para mantener e incluso incrementar la intensidad de sus relaciones con los países de la CELAC. Aquí pasamos revista rápidamente a tres casos particularmente significativos. En primer lugar, el de España, que tras un gran auge de las inversiones y de su actividad de cooperación en ALC hasta 2007, está tratando de contrarrestar los efectos negativos de la crisis. En segundo lugar el caso de Francia, que muestra un gran dinamismo en sus relaciones con los países de la región. En tercer lugar, el caso de Alemania, que presenta una gran estabilidad en la dinámica de sus vínculos con la región y que, desde 2010, se plantea reforzarlos aún más. Pero antes de ello se presenta un panorama general sobre la evolución reciente de la cooperación de la UE hacia los países de la CELAC.

4.1. Elementos generales sobre la cooperación recibida por la región latinoamericana y caribeña

La cooperación al desarrollo en favor de la región latinoamericana y caribeña se enmarca en las grandes tendencias recientes de la cooperación internacional. Como se comprueba en el Gráfico 9, varios países de la UE (Reino Unido, Alemania, Francia, principalmente) figuran entre los mayores contribuyentes en materia de ayuda oficial al desarrollo (AOD), aunque en términos relativos los principales donantes son, como es sabido, los países nórdicos (en especial Noruega y Suecia).

GRÁFICO 9
Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD/ODA) 2013



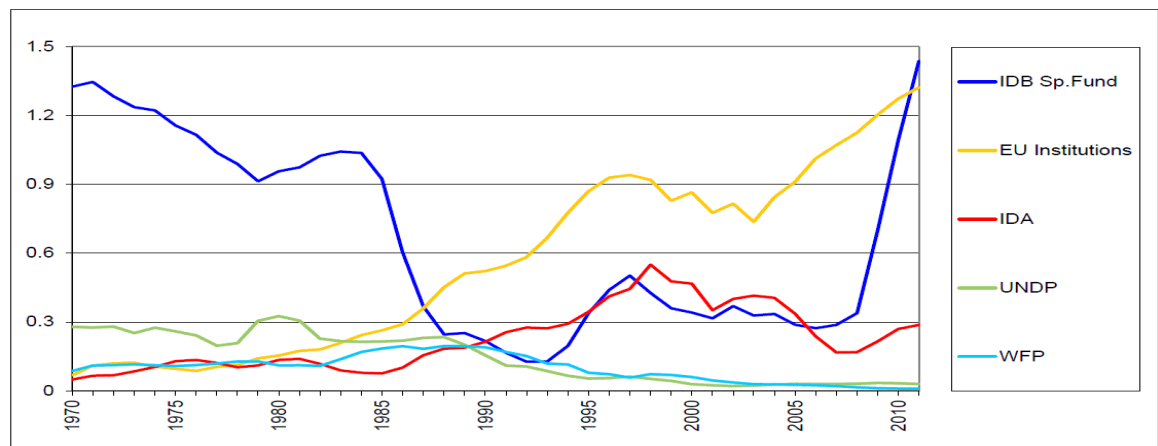
Fuente: OECD, Aid Statistics; <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>

Por otra parte, en los últimos años se han producido algunos cambios importantes en la naturaleza de la cooperación. Entre las transformaciones recientes debe ser subrayado el desarrollo del "Aid-for-Trade" que refleja las mutaciones introducidas por la globalización, que tiende a modificar significativamente las estrategias de desarrollo y las políticas industriales y de comercio. La fragmentación internacional de la producción en las "cadenas de valor" (impulsadas por el progreso tecnológico, la reducción de costos, el acceso a recursos y mercados, y las reformas de la política comercial) tiene implicaciones para las políticas de cooperación. La importancia del

comercio en las políticas de desarrollo y de lucha contra la exclusión social le da más relevancia a la necesidad de hacer frente a los cuellos de botella que socavan la capacidad de los productores para explotar oportunidades de acceso a los mercados regionales y mundiales. La "ayuda para el comercio" tiene por objetivo que los países en desarrollo y emergentes aprovechen plenamente los mercados globalizados para conectarse a los nuevos polos de crecimiento en la economía mundial. Las cadenas de valor también elevan los costos y hacen menos competitivas las economías que sufren o crean obstáculos fronterizos, con aranceles elevados y barreras no arancelarias que restringen el comercio de bienes o servicios, la circulación de la información, la inversión extranjera directa y el movimiento de personas. Es por ello que los flujos de AOD se orientan crecientemente hacia la ayuda al comercio. A nivel global, los montos afectados a este tipo de ayuda aumentaron 60% en volumen (en dólares constantes) entre el promedio de los años 2002-2005 y año 2011. Para la región CELAC el movimiento es aún más rápido (+95%), al pasar, en el mismo período, de un flujo de ayuda al comercio de 1. 825,6 millones a 3.521 millones en 2011²⁵.

Otro desarrollo importante tiene que ver con el papel creciente de nuevas formas de cooperación en lo que respecta a los actores. Entre estas nuevas formas se encuentra la llamada "triangular", ya sea entre un país del Norte y dos o más del Sur, o la cooperación horizontal entre países del Sur, que abarca también los casos de cooperación Sur-Sur bilateral o regional (cuando tres países o más de una misma sub-región cooperan formalmente). Por otra parte, conviene también señalar los cambios producidos a nivel de los flujos de ayuda oficial al desarrollo de origen multilateral. En este plano es de destacar la fuerte progresión reciente de los flujos otorgados por la UE (Gráfico 10).

GRÁFICO 10
AOD para América por parte de principales donantes multilaterales desde 1970



Fuente: OCED, Aid-for-Trade Statistical queries; <http://www.oecd.org/dac/aft/aid-for-tradestatisticalqueries.htm>

En este marco, los flujos de cooperación recibidos por los países latinoamericanos y caribeños han sufrido algunas transformaciones importantes. En lo que respecta a los países contribuyentes, los principales cambios globales en la estructura de la AOD que se dirige a los países de la región son, según los datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)²⁶:

²⁵ Medidos en dólares de 2011.

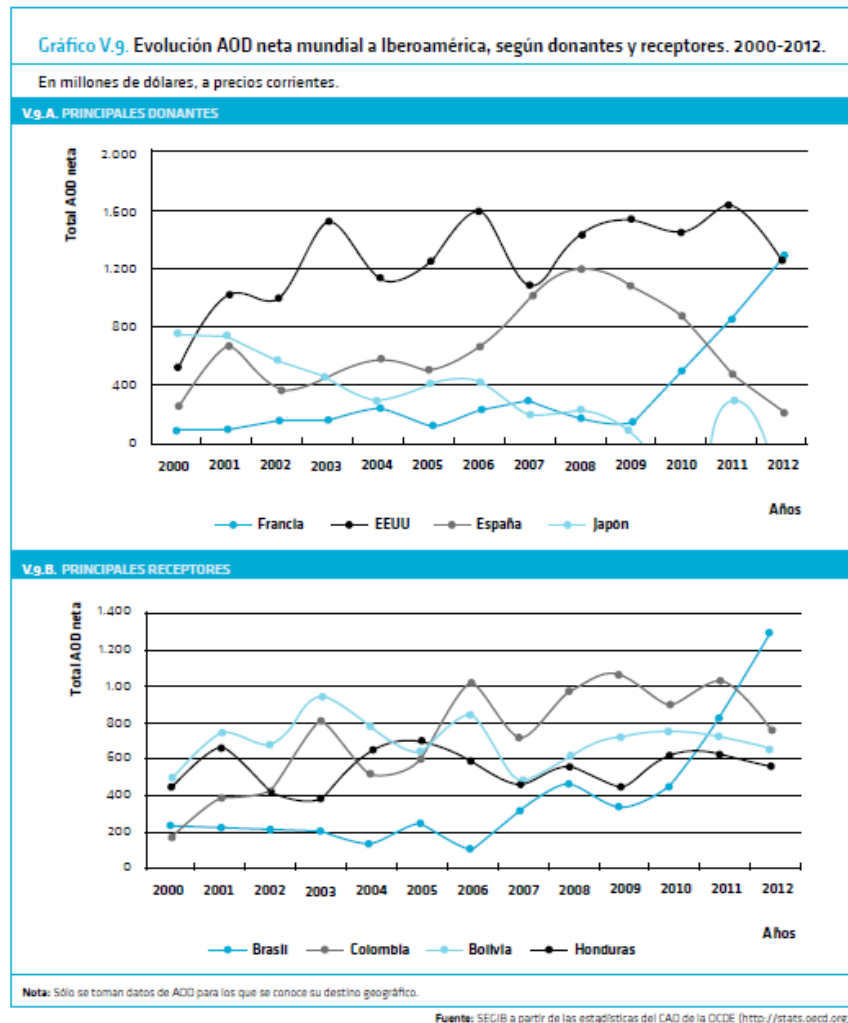
²⁶ Utilizamos datos de la SEGIB aunque no consideran a los países no hispano-hablantes del Caribe en razón de la dificultad para encontrar datos recientes agregados que incluyan a estos países.

22

- la casi desaparición de Japón que ocupaba el sitio del primer donante hacia Iberoamérica en el año 2000,
- y la reciente reducción del peso de Estados Unidos que después de ocupar el primer lugar entre 2001 y 2011, es sobrepasado por la emergencia espectacular de Francia desde 2009,
- que desplaza a España (que era el segundo donante) y Alemania (el tercero) a partir del 2011.

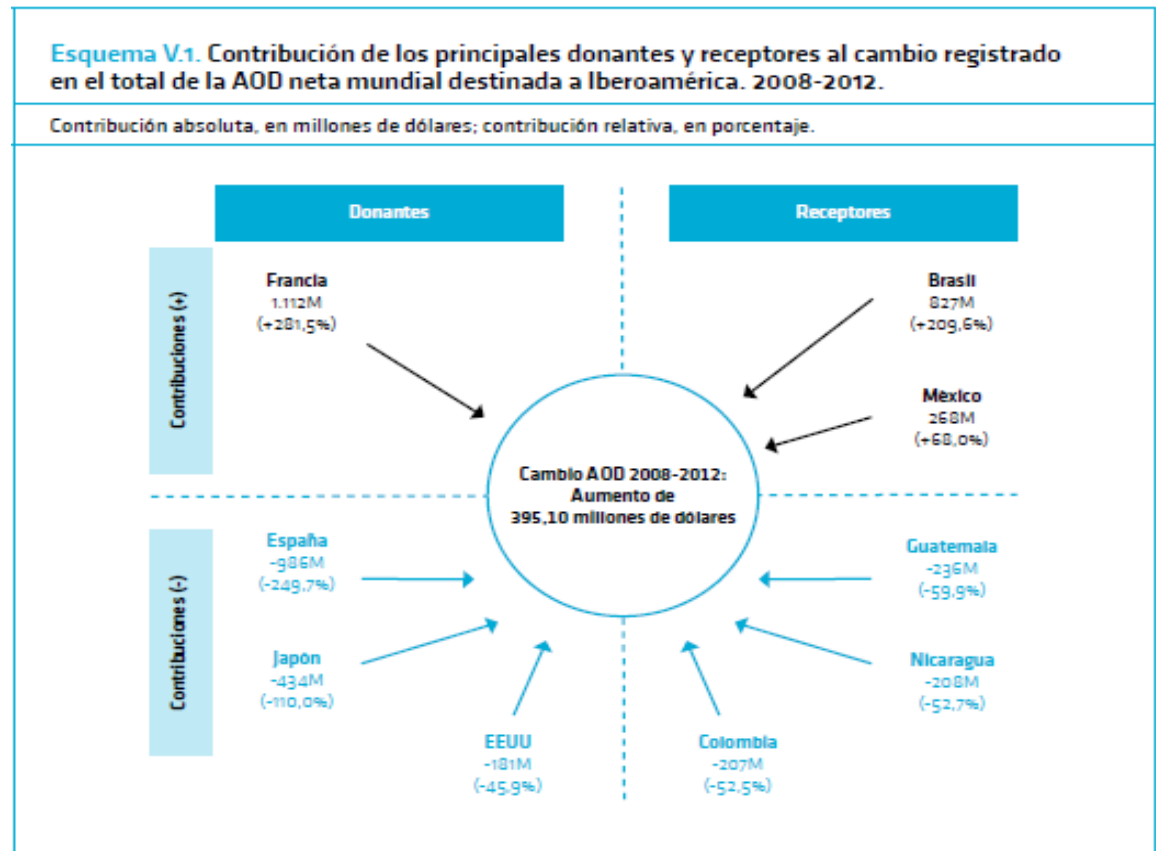
Estas evoluciones se advierten en el Gráfico 11, en el que no se considera el caso de Alemania cuya contribución se ha mantenido muy estable con montos del orden de los 600 millones de dólares desde el año 2008.

GRÁFICO 11



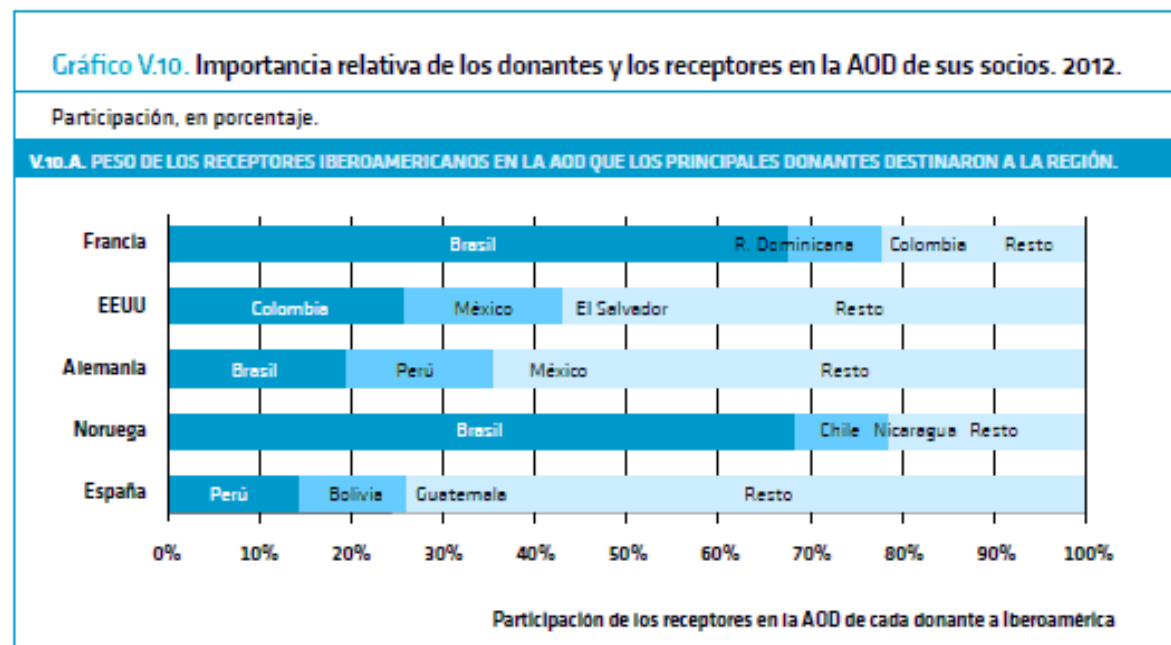
En cuanto a los beneficiarios, los principales cambios aparecen con la importancia creciente de México y el incremento más marcado de Brasil que se ha transformado en el primer receptor en el curso de los últimos años. Considerando como un proxy de la región a los países de Iberoamérica, es posible identificar de modo sintético las principales inflexiones producidas desde 2008 (Gráficos 12a, b y c) como consecuencia, en buena medida, de los efectos de la crisis económica internacional.

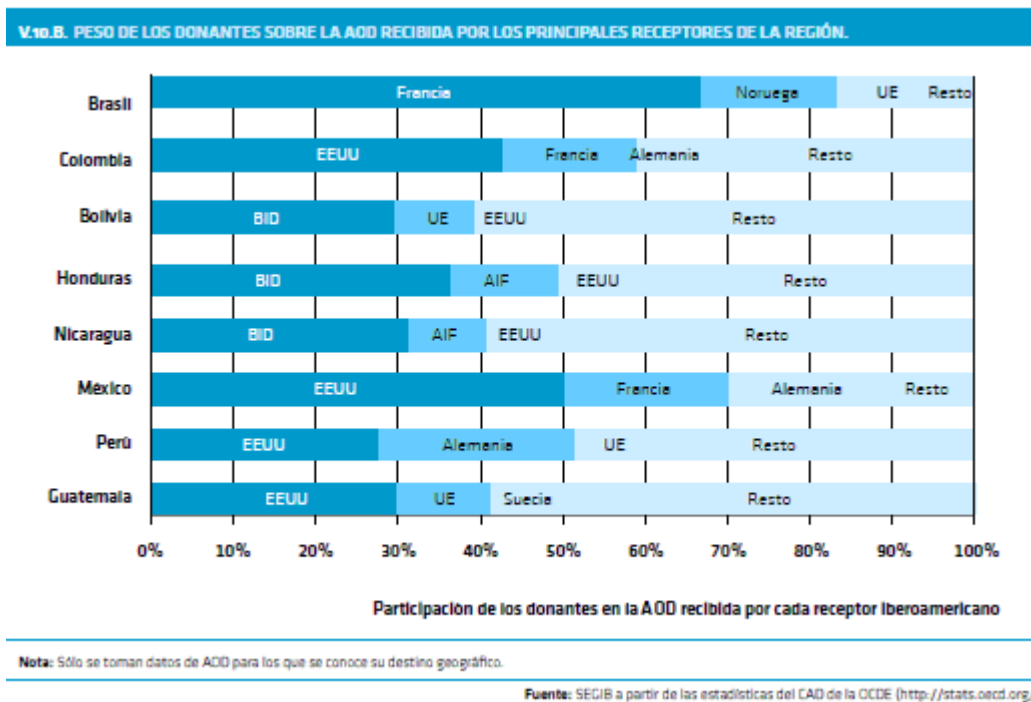
GRÁFICO 12a



Fuente: SEGIB a partir de las estadísticas del CAD de la OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

GRÁFICOS 12b y c





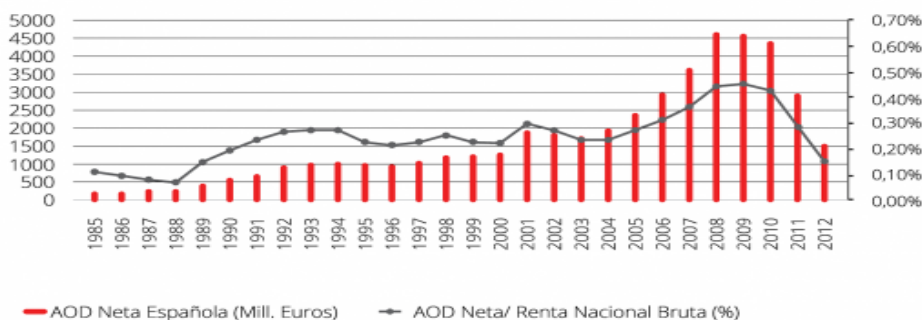
4.2. Las relaciones de España con la región CELAC: en busca de un nuevo impulso tras la caída de los flujos de cooperación

El peso relativo de España en la cooperación recibida por los países de América Latina y el Caribe ha disminuido fuertemente en los últimos años.

Los montos globales de la cooperación española –que se han más que duplicado durante la década pasada- sufrieron en forma dramática el ajuste presupuestario resultante de la crisis a partir del 2010-2011. La ayuda oficial española se derrumbó de unos 4.700 millones de euros (es decir 0,44% de la renta nacional bruta) en 2008-2009 a 1.650 millones de euros en 2012 (0,11% de la renta nacional bruta), lo que significa una caída espectacular del orden de los dos tercios (Gráfico 13). En 2013, se produjo un leve repunte, situándose en 1.962 millones de euros²⁷.

GRÁFICO 13

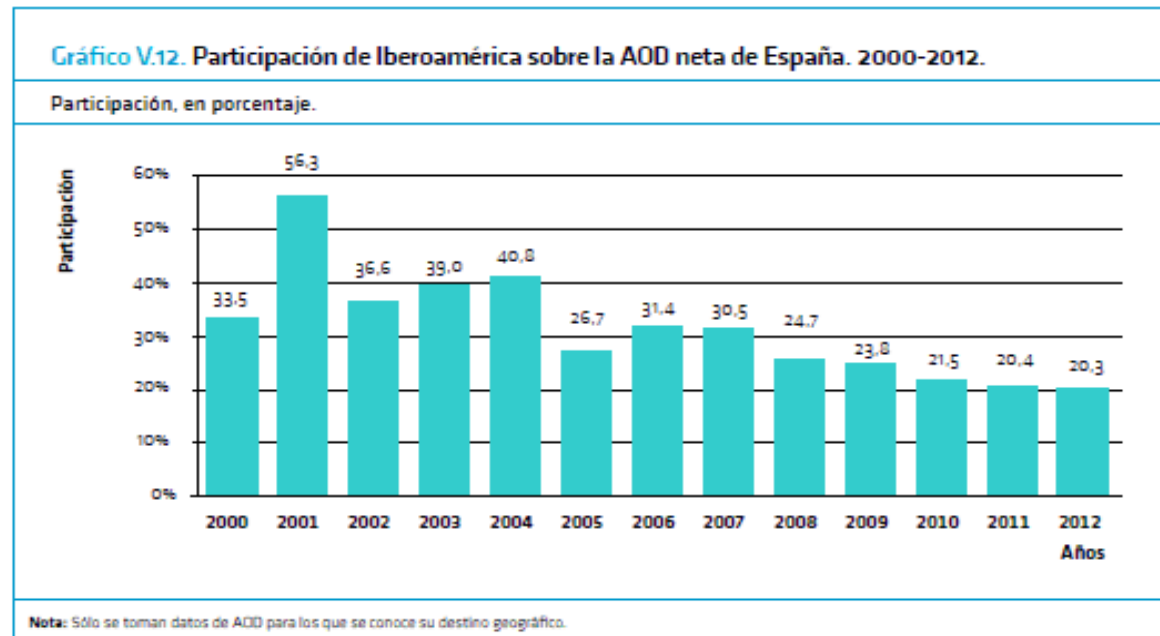
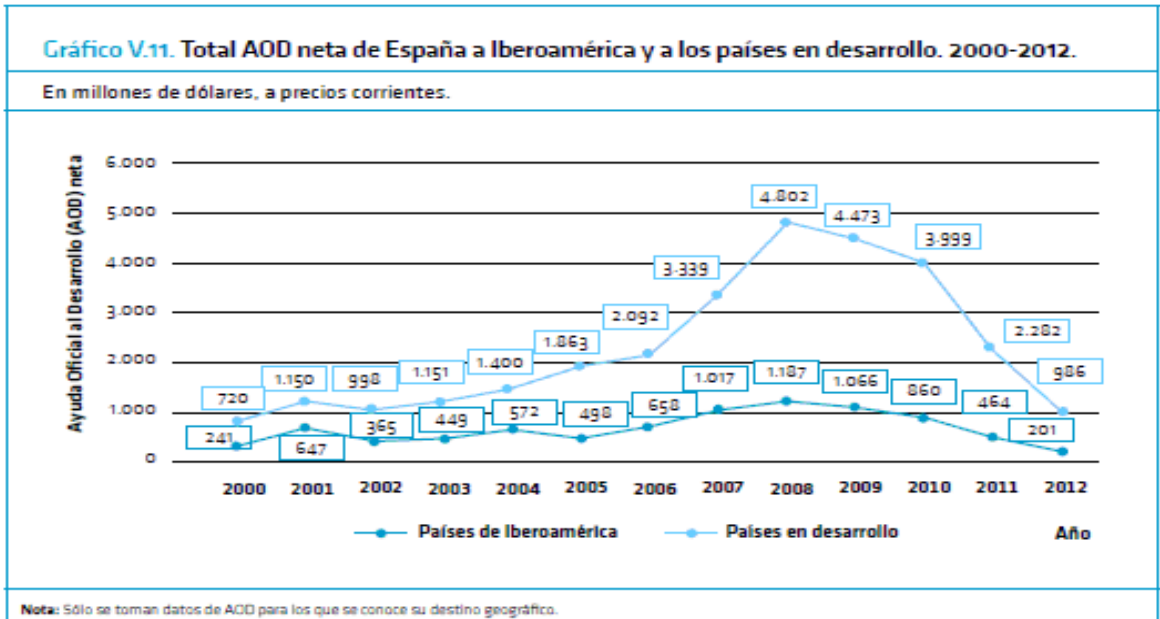
Evolución de la Ayuda Oficial Española 1985-2012

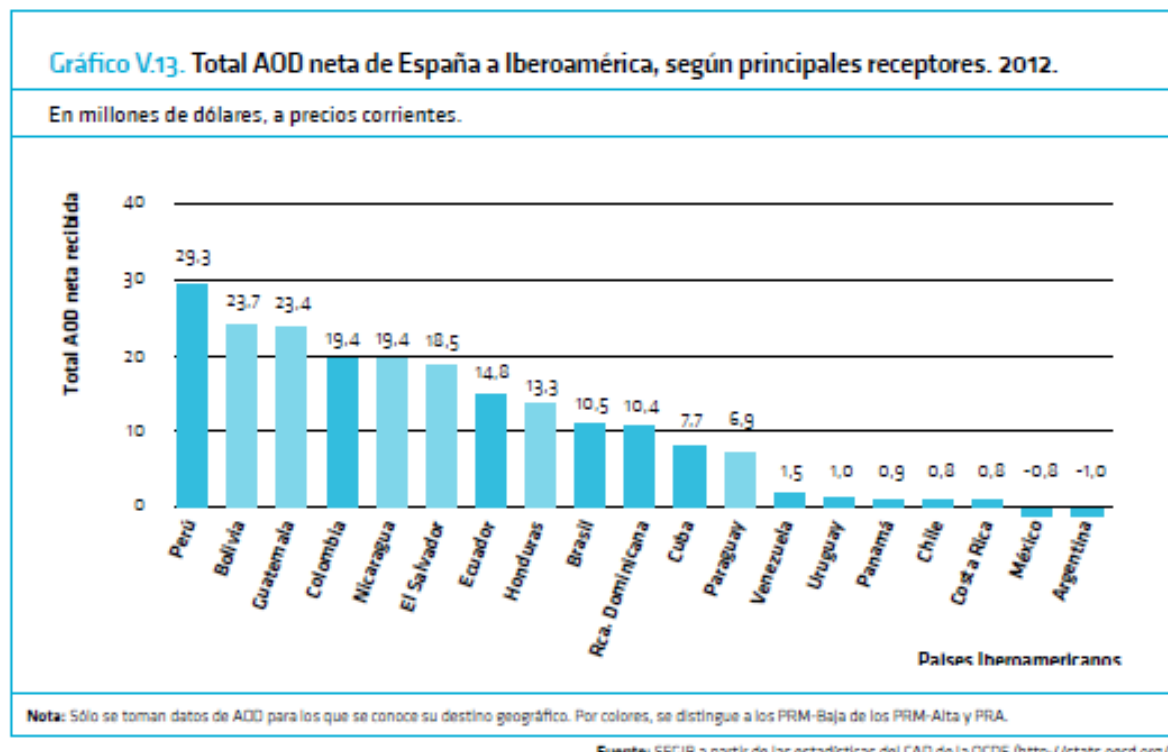


²⁷ Lo cual ubica a este país, en el ranking internacional de los donantes –en términos de montos absolutos-, detrás de países que, como Bélgica, han tenido un peso mucho menor en años anteriores (véase Gráfico 8).

En este contexto, la proporción dedicada a la región latinoamericana – que alcanzó un máximo de 56% en 2001- cayó a 20% en 2012, indicando una contracción espectacular en los flujos hacia la región. De 1780 millones de dólares en 2008 se pasó a 200 millones de dólares en 2012 (es decir una división por un factor 6). (Gráfico 14).

GRÁFICO 14





Ahora bien, pasada la fase de mayor dureza del ajuste fiscal, un esfuerzo especial de reestructuración y de mejoramiento de la eficacia de la ayuda al desarrollo está en curso. El IV plan director 2013-2016 estableció los principios básicos de la política de cooperación española, y en 2014 la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) presentó su Plan Estratégico 2014-2017²⁸ para fundamentar un cambio de políticas en función del nuevo contexto nacional e internacional y la necesidad de ser más selectivo y eficiente mediante reformas en los objetivos y el modo de gestión. Este plan, que comporta ocho orientaciones principales, tiene implicaciones claras para la región CELAC. La ayuda se concentrará en los países de renta alta y media alta ya que se redefine el marco de colaboración con la región para los próximos años sobre la base de relaciones más horizontales, de intercambio de conocimientos y de promoción conjunta de bienes públicos internacionales. Se incorporan además instrumentos de cooperación reembolsable. Se plantea, asimismo, un esfuerzo especial para pasar de “financiador” a “facilitador” de procesos de desarrollo, con un énfasis especial en la descentralización de las acciones hacia actores locales, las ONG y las universidades, y en interacción con redes internacionales.

Por otra parte, desde las instancias oficiales se ha puesto en marcha un amplio proceso consultativo y participativo para la construcción de la posición española para la agenda post-2015²⁹. Estos trabajos ha permitido delinear una serie de principios generales entre los que destaca la universalidad de la agenda, la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la sostenibilidad o la inclusión de los Países de Renta Media así como una lista de doce objetivos, que incluyen: lucha contra la pobreza, disminución de las desigualdades, sostenibilidad ambiental, buena gobernanza y derechos humanos, género, seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, agua y saneamiento, crecimiento económico inclusivo, energía sostenible y, por último, un factor facilitador de todos ellos, una alianza global para la nueva agenda de desarrollo.

²⁸http://www.aecid.es/Centrodocumentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Estrategico_AECID_2014-2017_.pdf

²⁹ http://www.cooperacionespa%C3%B1ola.es/sites/default/files/resumen_posicion_espanola_post2015.pdf

Entre las instancias que con su accionar ha mantenido el activismo de España en las relaciones con la región cabe subrayar la importancia de la SEGIB, en la cual los aportes de este país son significativos. Esta institución, que a partir de la próxima cita que tendrá lugar en México en diciembre de 2014 realizará las cumbres iberoamericanas cada dos años, crea canales y mecanismos que buscan incidir positivamente en la calidad de las políticas públicas de los países iberoamericanos. Más que los montos totales de fondos involucrados (26 millones de dólares gastados en programas en 2013), este tipo de cooperación llama la atención por la eficacia de su acción mediante redes de actores y su capacidad de movilización ciudadana. La cooperación Iberoamericana consiste en programas de cooperación inter-gubernamentales (conformados por siete gobiernos como mínimo), que actúan concentrándose sectorialmente, con el objetivo de ser complementarios con las estrategias y planes nacionales. El proceso de toma de decisiones horizontal pone en pie de igualdad los socios. Los sectores priorizados son agrupados en cuatro grandes "espacios iberoamericanos" comunes: el espacio de Cohesión Social (alfabetización, adultos mayores, vivienda, acceso a la Justicia, maternidad etc...), el espacio Cultural (redes de museos, de música, de teatros, de producción audiovisual, de archivos históricos, de bibliotecas etc...), el del Conocimiento (movilidad académica con redes temáticas, ciencias y tecnologías, propiedad intelectual, educación a distancia, control de calidad), y el Territorial (redes de municipalidades, de ciudades, de gestión local, de cooperación Sur-Sur...). A esto se agregan otros programas tales como la televisión educativa y el registro de redes.

Si la SEGIB ha jugado y jugará un rol importante en las relaciones con la región, un importante punto de apoyo para sostenerlas y potenciarlas está y estará constituido por la presencia y el dinamismo de las empresas españolas en América Latina y el Caribe. Como ya se indicó, en los últimos años numerosas empresas españolas han aprovechado el crecimiento de la región latinoamericana y caribeña para compensar la caída de la actividad de sus casa matrices. El reforzamiento de la presencia de las firmas españolas en América Latina, que puede abrir nuevas oportunidades para los países de la región, constituye una clara prioridad del actual gobierno español. En ese marco, instancias como el Consejo Empresarial de América Latina (CEAL), que agrupa a los líderes y presidentes de destacadas empresas ibéricas y latinoamericanas, están cada vez más activas para favorecer las inversiones en la región y, además, posicionar a España como plataforma de negocios de las empresas latinoamericanas en Europa, África y Asia³⁰.

4.3. Las relaciones de Francia con la región CELAC: un dinamismo creciente

En los últimos años se advierte un creciente dinamismo en las relaciones de Francia con la región latinoamericana y caribeña. Como ya se vio, los flujos de cooperación se han reforzado significativamente a partir de 2009-2010 (cf. Gráficos 11 y 12). Esto se traduce en una participación creciente de América Latina en el total de la ayuda oficial al desarrollo a partir de 2010. Los montos involucrados han hecho que la proporción de la ayuda al desarrollo destinada a América Latina se sitúe a partir de 2010 alrededor del 8% del total de la AOD, en tanto que anteriormente se situaba alrededor del 3-4%, mientras que la parte de África subsahariana, que se estableció entre 57% y 49% entre 2005 y 2009, se ha situado entre 46% y 52% a partir de 2010³¹.

El mayor interés de Francia por América Latina y el Caribe se expresa también en la ampliación de la actividad hacia esta región de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) que tradicionalmente había concentrado su accionar en África. Así, la AFD reforzó, a finales de la primera década de este siglo, su presencia tradicional en Haití y República Dominicana y abrió nuevas representaciones en Brasil, Colombia y México. El departamento "América Latina y el Caribe" fue creado en octubre de

³⁰ Véase <http://cealiberico.com/xxv-asamblea-plenaria-del-ceal-2014-madrid/>

³¹ <http://www.senat.fr/rap/l12-148-34/l12-148-341.html>

28

2009 con el objetivo de implementar el mandato de la AFD que consiste en favorecer “un crecimiento verde y solidario” en la región en tanto que, más recientemente, la AFD ha comenzado sus actividades en Perú y se plantea la posibilidad de implantarse en otros países de la región.

El incremento de las actividades fue de la mano con el alza de los compromisos financieros de la AFD en la región –principalmente bajo la forma de préstamos- que no han cesado de aumentar desde 2010. Así, en el marco de un aumento significativo del monto total de sus aportes a los países en desarrollo en 2013, que fue de 7,8 mil millones de euros (+8% con respecto a 2012), los nuevos concursos financieros a ALC fueron de 1,2 mil millones de euros (contra 970 millones de euros en 2012, es decir un aumento de 20%)³². Estos aportes financieros se han concentrado en el desarrollo urbano, el apoyo a la cohesión social y la lucha contra el cambio climático.

Otra ilustración en buena medida simbólica del interés creciente de Francia por América Latina y el Caribe reside en “el día de América Latina y el Caribe en Francia”, aprobado por unanimidad por el Senado francés en febrero de 2011, que fue fijado el 31 de mayo de cada año, ha sido transformado por el actual gobierno en “la Semana de América Latina y el Caribe en Francia”. Durante esta semana, situada a fines de mayo/comienzos de junio, se desarrolla una gran cantidad de eventos artísticos, culturales y científicos³³. Este tipo de actividad integra desde 2014 una dimensión económica, principalmente reuniones con empresarios latinoamericanos especialmente invitados destinadas a promover los intercambios entre Francia y los países de la región que se inscriben en esta nueva orientación de la diplomacia gala.

En efecto, el reforzamiento de las relaciones económicas internacionales con los países emergentes, y en particular de los flujos comerciales y financieros con América Latina y el Caribe, se produce en el marco de la política de la llamada de “diplomatie économique” que constituye actualmente una prioridad de la política exterior francesa. El « reflejo económico » debe constituir, en este marco, un « instrumento permanente » del accionar diplomático de Francia³⁴. En ese marco se han incrementado las visitas oficiales de alto nivel hacia la región y el gobierno se plantea favorecer las inversiones y la colaboración con socios latinoamericanos en el campo del medio ambiente, la energía, las infraestructuras, las telecomunicaciones y la defensa, principalmente. En el marco de esta intensificación de las relaciones diplomáticas y económicas con la región Brasil y México son considerados por Francia como socios estratégicos.

4.4. Las relaciones de Alemania con la región CELAC: estabilidad y dinamismo persistente

Alemania, que ha sido y sigue siendo un socio mayor en materia de cooperación hacia la región latinoamericana y caribeña, ha modificado su enfoque en la materia durante los últimos tiempos. Inicialmente la cooperación alemana al desarrollo se concentró en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de servicios básicos en zonas atrasadas. Debido al mayor desarrollo alcanzado por la mayoría de los países de la región actualmente la cooperación se orienta crecientemente hacia los temas de ayuda al comercio, educación, medioambiente y sostenibilidad, así como en ayuda en la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada.

³² Agence Française de Développement, *Rapport Annuel 2013*, AFD, Paris, 2014,

<http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/Colonne-droite/Rapport-annuel-AFD-VF.pdf>

³³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ameriques-1059/amerique-latine/evenements-18672/article/semaine-de-l-amerique-latine-et-112678>

³⁴ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-901/actualites-9258/article/la-diplomatie-economique-une>

En ese marco, la cooperación al desarrollo de Alemania es concebida cada vez más como un apoyo central para el mejoramiento y extensión de las relaciones económicas en ambas direcciones³⁵. En 2010 una nueva estrategia de cooperación con la región CELAC fue diseñada a fin de revalorizarla en función de los cambios producidos en años 2000 en ALC. Estos cambios se traducen en un interés renovado hacia la región que ofrece perspectivas favorables para las empresas alemanas, especialmente con un enfoque centrado en la ayuda al comercio con una óptica de fortalecimiento de las cadenas globales de valor. Este interés despertado por la región se refleja en el plano diplomático en la intensificación de los viajes de responsables de alto nivel a ALC, la instalación de la Fundación EU-LAC en Hamburgo, y la asistencia de la canciller A. Merkel a las dos últimas cumbres realizadas en la región, en Lima (2008) y en Santiago de Chile (2013).

Así, la estrategia actual de Alemania hacia la región se manifiesta en la búsqueda de nuevas formas de relacionamiento que reflejen el peso ganado por la región en el sistema internacional. Por ello se apunta a una cooperación creciente para hacer frente a los desafíos globales, en particular los relativos a la paz y la seguridad a nivel mundial, al medioambiente, y a la reforma de los organismos internacionales. Para avanzar en esta dirección, y sin dejar de actuar con países de tamaño mediano o pequeño (especialmente en la lucha contra las desigualdades), Alemania identifica a Brasil y México (junto con India, Indonesia y África del Sur a nivel del conjunto de los emergentes) como sus socios regionales estratégicos en materia de diplomacia multilateral y de desarrollo sostenible.

Tres prioridades en materia de acciones comunes con los países de la región fueron identificadas en la hoja de ruta consensuada a nivel de las instancias oficiales en 2010:

- i. Los retos globales, tales como el medio ambiente y los cambios climáticos, la lucha contra el crimen organizado, la reforma de la arquitectura financiera internacional,
- ii. la extensión de los nexos económicos y la promoción de las inversiones y del comercio mutuamente benéficos, y
- iii. la creación de redes en materia de ciencias, investigación, educación y cultura

En estos tres campos Alemania desarrolla su cooperación con el objetivo de reforzar los valores de la democracia, del estado de derecho y de los derechos humanos, tratando de actuar en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y a nivel político. En esta perspectiva, la implementación de la cooperación alemana está regida por tres consideraciones principales. Se trata, en primer lugar, de privilegiar la buena gobernanza, atacando las causas estructurales de la pobreza y de las desigualdades, aumentando la participación de los grupos desfavorecidos y de las instituciones locales y descentralizadas, y contribuyendo a la eficacia del gasto público y del sistema fiscal. En segundo lugar, se otorga una gran importancia a la protección de los recursos naturales y del clima (eco-sistemas, biodiversidad, energías renovables, reducción del CO2...). Finalmente, en tercer lugar, se favorece el desarrollo sostenible e inserto en la economía regional y mundial a través sobre todo de la integración regional, la ayuda al comercio, la diversificación de la producción mediante capacitación, la financiación para PYMES y la transparencia en las industrias extractivas.

En términos de flujos totales hacia el mundo, la cooperación alemana, multilateral y bilateral agregada, llega a unos 14 mil millones de dólares³⁶. La proporción destinada a la región CELAC alcanza entre un 12% y un 17% según los años, es decir una proporción mayor a la de los otros países de la UE (hasta el año 2010) y a los organismos multilaterales. Cabe subrayar que la

³⁵ Wolf Grabendorff, "Alemania: Historia de una ambición", Explorador 2, El Diplo, Buenos Aires, Mayo 2014, pp. 63-65

³⁶ Es decir 38% de la RNB o 172 dólares por ciudadano alemán (contra, por ejemplo, 0,42% de la RNB en el caso de Francia).

30

contribución alemana está en alza en 2013 y 2014, contrariamente de la mayoría de los países de la OCDE.

En cuanto a su repartición, una peculiaridad de este país es que la cooperación alemana fue pionera en dar importancia al ya mencionado concepto de "Aid for Trade" que supone el traspaso de know-how en materia de comercio internacional para crear mejores condiciones de relacionamiento de las empresas con las cadenas regionales y globales de valor. Alemania dedica la proporción más alta de su presupuesto anual de cooperación para la región³⁷ a este concepto, con montos que van de 300 a 500 millones de dólares por año³⁸.

Otro rubro importante de la cooperación alemana es la educación. En este campo Alemania es el mayor contribuyente en términos de flujos financieros de ayuda hacia la región desde varios años. En 2012, por ejemplo, la educación representó 252 millones de dólares sobre un total de 747 millones de flujos hacia la zona (es decir alrededor de la tercera parte). En términos de intercambios académicos Alemania acoge a más personas (tanto investigadores, profesores y doctorantes, como estudiantes) de la zona CELAC que los que recibe de Estados Unidos; además, esta diferencia ha ido creciendo en los últimos años en favor de los beneficiarios de los países latinoamericanos y caribeños³⁹.

Sin embargo, se puede predecir que el futuro próximo se asistirá a una tendencia declinante de los flujos totales de cooperación de Alemania hacia ALC dado que muchos países latinoamericanos han pasado a ser considerados de renta media. A partir de ello, la cooperación al desarrollo debería concentrarse principalmente en los países más pobres de la región y en los retos globales y regionales.

II. SITUACION ACTUAL Y NUEVOS DESARROLLOS EN MATERIA DE ACUERDOS BIRREGIONALES E INTERREGIONALES

En un proceso accidentado que ha enfrentado numerosos obstáculos, las relaciones birregionales han progresado desde comienzos de los años 2000 con la firma de acuerdos de asociación integral entre la UE y México, Chile, Perú y Colombia, así como con América Central y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia. Con los quince países del CARIFORUM la UE firmó también un amplio Acuerdo de Asociación Económica que tiene por objeto reforzar los vínculos entre ambas regiones y promover la integración regional entre las Partes y la región de CARIFORUM (países de la CARICOM más República Dominicana). Este acuerdo comenzó a aplicarse provisionalmente el 29 de diciembre de 2008.

A su vez, en los dos últimos años se ha asistido a un renovado impulso del proceso de concretización de acuerdos: junto con la prosecución de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR que, interrumpidas en 2004, se reiniciaron en 2010, en 2014 se han producido dos acontecimientos significativos. Por un lado, en julio de este año Ecuador y la UE alcanzaron un acuerdo comercial, en tanto que en febrero pasado la UE y Cuba restablecieron el diálogo con vistas a concretizar un acuerdo especial de cooperación para desarrollar el comercio y la inversión. Por otro parte, en 2013 se iniciaron las negociaciones en la perspectiva del establecimiento de un Acuerdo Transatlántico de libre comercio e inversión que puede tener importantes implicaciones para la región latinoamericana y caribeña.

³⁷ Alemania es el segundo país después de Japón en el mundo en este tipo de ayuda. Ver OCDE, *Aid for Trade at a Glance: Connecting to Value Chains*, Paris, July 2013

³⁸ OCDE, *Aid for Trade at a Glance*, op. cit.

³⁹ http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/6/2/index_html?printversion=1&lang=en

1. Un largo proceso de construcción de acuerdos de asociación entre las dos regiones

Tras la primera Cumbre birregional de Rio de Janeiro de 1999 la perspectiva de la asociación estratégica birregional se ha ido fortaleciendo con la concretización de Acuerdos de Asociación que integran, como es sabido, los llamados “tres pilares” : la cooperación, el libre comercio y el diálogo político⁴⁰. Esta perspectiva fue adoptada inicialmente en un contexto de competencia con respecto a Estados Unidos, que proponía en los años 90 la instauración de una zona de libre comercio de las Américas (el ALCA) y de promoción de acuerdos inter-regionales con las instancias de integración latinoamericanas y caribeñas que la UE buscaba fortalecer. Se explica así la importancia acordada desde la UE, en un primer momento, a las negociaciones con el Mercosur, que era percibido a finales del siglo pasado como un bloque regional particularmente dinámico. Pero esto no impedía que, al mismo tiempo, la UE le acordara importancia al lanzamiento de negociaciones con México y Chile que lucían “excepcionales” en razón de la no participación plena de estos países en las diversas instancias de integración comercial latinoamericanas

Mientras que, como es sabido, las negociaciones UE/MERCOSUR se fueron tornando cada vez más difíciles hasta que se empantanaron, los dos primeros acuerdos firmados en este marco fueron los que involucraron a México y Chile. El primero, concretizado en julio de 2000 cuando México y la UE pusieron en vigor un Tratado de Libre Comercio que forma parte del Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación firmado entre ambas partes, ha dado lugar a un importante crecimiento de los flujos comerciales y de inversión y a la implementación de ambiciosos programas de cooperación. Sin embargo, frente a los que ponen el acento en estos logros se alzan voces críticas que subrayan que el acuerdo no se ha traducido en avances decisivos en el proceso de diversificación de las relaciones económicas de México (la participación de la UE en el comercio exterior de México apenas recuperó el peso que tenía en 1993, antes de la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos, es decir alrededor de 5%) y que la desgravación arancelaria ha beneficiado principalmente la producción de manufacturas y las transacciones internas de empresas europeas y a un pequeño sector de empresas mexicanas en tanto que la balanza comercial de México ha sido sistemáticamente deficitaria durante todo el proceso en el que el tratado de libre comercio ha estado en vigencia⁴¹. Como quiera que sea, como fue indicado en la Declaración de la Cumbre birregional de Santiago de Chile de enero de 2013, ambas partes han abierto un proceso orientado a “explorar opciones para una actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México”⁴².

En el caso de Chile, el acuerdo con la UE fue firmado el 18 de noviembre de 2002 y entró en vigor en 2003. Este acuerdo fue considerado como muy avanzado en la medida en que él consideraba la posibilidad que Chile podía beneficiar de un acceso privilegiado a los programas-marco, a los programas específicos o a otras actividades abiertas a otros miembros de la UE en la medida en que los procedimientos que rigen esos programas y actividades lo permitieran. Así, este acuerdo ha permitido implementar ambiciosos programas en números campos, por ejemplo a nivel de la cooperación en materia de ciencia y tecnología. A su vez, la desgravación arancelaria fue concomitante con un progreso significativo de los intercambios comerciales. Sin embargo, la sensación de que, a la hora de efectuar un balance de diez años del acuerdo, se está en presencia

⁴⁰ Sobre las características generales de estos acuerdos y los tres pilares ver SELA...

⁴¹ Norma Castañeda Bustamante y Rodolfo Aguirre, “Evolución del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea”, in Laura Becerra Pozos y Norma Castañeda Bustamante, *Las relaciones México-Unión Europea. En el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil*, ALOP, México D.F., 2013. http://www.cifca.org/IMG/pdf/MEX-UE_web.pdf

⁴² Punto 22 de la Declaración de Santiago UE/CELAC, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_es.pdf

32

de un “vaso medio vacío”⁴³ aparece cuando se advierte que ha persistido la elevada concentración de las exportaciones chilenas hacia los mercados europeos y que, tras una fase inicial de fuerte crecimiento, el comercio bilateral ha perdido dinamismo y se plantean nuevos desafíos para fortalecerlo⁴⁴. Es por ello que, tras la celebración en noviembre de 2012 de una reunión del más alto nivel entre la UE y Chile, se ha abierto un proceso que, como se subrayó en la Cumbre birregional de Santiago de Chile, busca “explorar las opciones para modernizar el Acuerdo de Asociación después de 10 años de asociación”⁴⁵.

Estos dos acuerdos de asociación se firmaron con países que, como se señaló, a comienzos de los años 2000 eran casos especiales el mapa de la integración latinoamericana y caribeña. Ninguno de los dos formaba parte de un bloque económico sub-regional y ambos concretaron tempranamente una asociación comercial con Estados Unidos: México en tanto miembro del TLC con Estados Unidos y Canadá desde 1994 y Chile en el marco de una activa política de establecimiento de tratados bilaterales de libre comercio que incluyó la firma de un acuerdo con el gran vecino del norte en 2000. Pero la Unión Europea seguía preconizando su interés en promover acuerdos de asociación con los agrupamientos de integración de la región latinoamericana y caribeña.

La perspectiva del establecimiento de acuerdos de carácter interregional se concretizó de modo relativamente poco problemático con la sub-región caribeña, que fue la primera que estableció un tratado de asociación con la UE. Así, el Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países de Foro del Caribe (CARIFORUM), cuya negociación se inició en abril de 2004, fue concluido como estaba previsto en 2008. Este acuerdo tiene una elevada significación. Hasta su firma, la UE sólo había concretado este tipo de acuerdo con regiones vecinas: los países de la ribera sur del Mediterráneo o los de la región de los Balcanes. Se trata entonces de un acuerdo pionero que busca instaurar una dinámica progresiva de liberalización comercial y de cooperación para el desarrollo entre la UE y países del Caribe.

El acuerdo UE- CARIFORUM confirma y refuerza el acceso inmediato a los mercados de la UE para las exportaciones de los países del Caribe, haciendo uso al mismo tiempo de las disposiciones de la OMC que autorizan a los países en desarrollo a excluir ciertos productos del proceso de liberalización. Asimétrico, el acuerdo permite la apertura lenta y progresiva del mercado de CARIFORUM durante un período de 25 años, previendo salvaguardas importantes para proteger el empleo local y los sectores sensibles. El acuerdo facilita igualmente la cooperación en el marco de programas de innovación, de salvaguarda de las normas del trabajo y de las normas del medio ambiente, al tiempo que procurará ayudar a los exportadores caribeños a satisfacer las normas comunitarias en vigor en Europa. En la última cumbre birregional de Santiago de Chile se ha proseguido en el proceso de reforzamiento de este acuerdo con la conclusión de las negociaciones y la aprobación de la llamada Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y el establecimiento del Mecanismo de Inversión del Caribe para apoyar las inversiones en esta sub-región⁴⁶.

⁴³ Beatriz Hernandez P., “A diez años del Acuerdo de Asociación UE-Chile: ¿el vaso medio lleno o medio vacío?” in Joaquín Roy (Comp.), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair, University of Miami, CARI, Institut des Amériques, EUCE, Miami, 2013.

⁴⁴ <http://www.direcon.gob.cl/2013/10/a-10-anos-del-acuerdo-entre-chile-y-la-ue-repunta-el-comercio-bilateral-y-se-plantean-nuevos-desafios-para-fortalecerlo/>

⁴⁵ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_es.pdf

⁴⁶ Ver el punto 22 de la Declaración de la Cumbre :

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_es.pdf

Las negociaciones UE-MERCOSUR y UE-CAN se vieron confrontadas, en cambio, a grandes dificultades. En el caso del MERCOSUR la perspectiva de una profundización de las relaciones con la UE se planteó de modo prioritario, como vimos, a mediados de la década de los 90. Así, el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de la UE con el MERCOSUR data de diciembre de 1995 y entró en vigor en 1999, en tanto que la negociación del acuerdo de asociación -que debía incluir los tres pilares- comenzó en el año 2000. A pesar de que en las numerosas rondas de conversaciones se acordó una gran parte de los tópicos de los capítulos políticos y de cooperación, las divergencias existentes en lo que atañe a la cuestión comercial, en particular en lo relativo al comercio agrícola y de servicios, terminaron constituyendo un obstáculo infranqueable. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo en octubre de 2004 -tal como fue planteado en la Cumbre birregional de Guadalajara de mayo de ese año-, tanto sobre las cuotas de importación acordadas por la UE a los principales productos agropecuarios exportados por el MERCOSUR, como sobre el acceso preferencial que este bloque estaba dispuesto a otorgar a la UE en los sectores de inversiones y servicios, dejó las negociaciones en un impasse. El empantanamiento de estas negociaciones, que desde 2005 se han subordinado a la evolución de las tratativas a nivel multilateral en el marco de la ronda de Doha, ha contribuido de modo importante a generar un clima de pesimismo sobre las relaciones globales entre la UE y América Latina y el Caribe. Aunque la generalización de la crisis económica internacional que estalló en Estados Unidos en julio de 2007 y el impasse de las tratativas en la OMC no ayudaron a un relanzamiento de las negociaciones, diversas declaraciones e iniciativas políticas han tratado de producir, de modo voluntarista, un nuevo impulso negociador. Este se concretizó en la VI Cumbre birregional realizada en Madrid en 2010 con el relanzamiento de las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y el Mercosur, sobre el que volveremos más adelante.

Sumamente complejas y difíciles de concretar fueron también las negociaciones UE-CAN con vistas a alcanzar un Acuerdo de Asociación que incluya el establecimiento de un tratado de libre comercio, tal como fue propuesto en la Cumbre birregional de Viena realizada en 2006. La negociación efectiva, que comenzó en junio de 2007, puso en evidencia la existencia de importantes discrepancias al interior de la CAN entre Bolivia y Ecuador, por un lado, y Colombia y Perú por otro. Finalmente, la negociación se tradujo en dos acuerdos de la UE con países "individuales", Colombia y Perú. Estos acuerdos, firmados en junio de 2012, fueron aprobados por el Parlamento Europeo el 11 de diciembre de 2012. Aunque obviamente es muy temprano para efectuar evaluaciones, está claro que ambos acuerdos, que involucran dos de las economías más dinámicas de la región latinoamericana durante los últimos años, abren perspectivas positivas para las relaciones entre los países considerados y la UE, tanto en el plano de la creación de comercio y como en el de las inversiones y de la cooperación⁴⁷.

La firma de los acuerdos de la UE con Colombia y Perú contribuyó a reforzar los debates sobre la tendencia a la "bilateralización" de las relaciones entre las dos regiones que se opone en principio a la negociación "bloque a bloque". Estos debates fueron alimentados desde 2007 por la concretización de las asociaciones estratégicas UE-Brasil y UE-México, que consisten en la instauración de un diálogo político bilateral institucionalizado y reforzado. Sin embargo, aunque implicó un considerable espacio de negociación entre los países considerados, el desenlace positivo de las negociaciones UE/América Central es, por el contrario, altamente significativo en términos de la concretización de un acuerdo birregional considerado por numerosos observadores y analistas como el "primer tratado de libre comercio entre dos bloques".

⁴⁷ Roberto Domínguez, "El pragmatismo en las relaciones UE y Colombia/Perú" in Joaquín Roy (Comp.), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair, University of Miami, CARI, Institut des Amériques, EUCE, Miami, 2013.

34

El horizonte de un tratado de libre comercio UE/América Central se despejó en la medida en que un motivo importante de desacuerdo fue resuelto cuando los países europeos y latinoamericanos firmaron en 2009, en el marco de la OMC, un acuerdo que puso fin a 15 años de disputa por el gravamen al banano. No obstante, las negociaciones pasaron por varios momentos de tensión, en los meses y semanas previos a la VI Cumbre birregional de Madrid de mayo de 2010. Así, tras varios días de duras discusiones contrarreloj los puntos de acuerdo fueron alcanzados en relación a los temas conflictivos remanentes: las denominaciones de origen de la carne, la regla de origen para el aluminio, los textiles y, sobre todo, la cuota de productos lácteos europeos. El acuerdo alcanzado en 2010 – y anunciado en el punto 23 de la Declaración de Madrid- fue ratificado por todas las partes en 2012 y abre una nueva etapa en las relaciones económicas entre las dos regiones.

Aunque los intereses de Europa son relativamente modestos en América Central, el Acuerdo de Asociación revaloriza el mercado regional centroamericano y potencia, ante los empresarios y las autoridades europeas, una región en la que la UE ya es el principal donante. A su vez, la entrada en vigor del acuerdo abrirá una oportunidad para profundizar las relaciones birregionales en todos los ámbitos de interés común⁴⁸: en el caso de la cooperación al desarrollo, el efecto más inmediato será la desaparición del componente de comercio preferencial de la cooperación europea, el Sistema de Preferencias Generalizado –el SPG+-, dado que dicho sistema de preferencias unilaterales será sustituido por otro de liberalización comercial recíproca. Se trata, en definitiva, de un acuerdo ambicioso que tiene, en su dimensión comercial –constituida por doscientos setenta artículos sobre un total de trescientos setenta y tres-, el objetivo de reducir a cero los aranceles para el 96% de los bienes en los próximos diez años –y para todos los bienes en los próximos quince años-⁴⁹.

2. Nuevas iniciativas e impulsos negociadores...

En los últimos tiempos hemos asistido a nuevos desarrollos en materia de relaciones y acuerdos entre la UE y los países de la región. El primero tiene que ver con Ecuador, que en 2009 había abandonado las negociaciones que la UE mantenía con los países andinos (y que desembocaron, como ya vimos, en los acuerdos UE-Colombia y UE-Perú) considerando que los resultados de dichas negociaciones no iban favorecer el desarrollo del país. Sin embargo, diversos factores convergentes se conjugaron para precipitar una nueva fase de negociaciones que culminó en un acuerdo comercial en julio de 2014.

Desde el punto de vista de Ecuador se advierte una orientación gubernamental cada vez proclive a promover una matriz de producción eco-eficaz y diversificada, con mayor generación de valor agregado, y orientada a alcanzar una inserción internacional más amplia tanto en términos geográficos como de productos y, por ende, menos dependiente de los sectores tradicionales⁵⁰. Además, los incentivos de Ecuador para negociar un acuerdo de libre comercio con la UE se vieron reforzados por la inminencia del fin, en enero de 2015, de las ventajas que le procura el SPG. Los beneficios resultantes del SPG son sumamente importantes para Ecuador ya que la UE es el principal destino de sus exportaciones no petroleras (los países europeos representan un tercio de este tipo de exportaciones de Ecuador) y sus saldos comerciales con Europa son sistemáticamente

⁴⁸ Fernando Rueda-Junquera, « La cooperación al desarrollo de la Unión Europea con Centroamérica », in Juan José Martín Arribas, *UE y América Latina : entre la asociación y la cooperación*, Lex Nova, Valladolid, 2011.

⁴⁹ Veljko Milutinovic, “El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea”, in Joaquín Roy (Comp.), *op. cit.*

⁵⁰ En particular, se busca promover el desarrollo de productos y servicios ligados al conocimiento y a la biodiversidad que puedan traducirse en una creciente sustitución de importaciones y, en el plano de las exportaciones, una mayor diversificación hacia, por ejemplo, los alimentos transformados, la maricultura o los productos del sector forestal. Véase Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, <http://www.buenvivir.gob.ec/>

superavitarios. Estos factores fueron puestos en el tapete con una insistencia cada vez más importante por números observadores y analistas que, concomitantemente, subrayaban que había una base sólida para reanudar las negociaciones a partir del texto acordado en las siete rondas en las participó Ecuador antes de su retiro voluntario⁵¹. Asimismo, en el nuevo proceso de negociaciones que se abrió en enero de 2014 varios puntos importantes fueron abordados de acuerdo a los preceptos constitucionales en vigor en Ecuador⁵². En otras palabras, en relación a las materias no estrictamente comerciales, que tuvieron objeciones por parte de los negociadores ecuatorianos y fueron una de las causas de la salida de Ecuador de las negociaciones en el marco de la CAN, las condiciones existentes en el período reciente eran más favorables para alcanzar un acuerdo⁵³.

Por otra parte, desde el punto de vista de la UE estaba claro que una intensificación de las relaciones con Ecuador se perfilaba cada vez más atractiva ya que el crecimiento de este país se ha mostrado particularmente dinámico en los últimos años y las perspectivas parece positivas, sobre todo en razón de los ambiciosos planes de las autoridades ecuatorianas en el plano, por ejemplo, de las inversiones en infraestructuras.

En definitiva, desde el punto de vista de la UE el acuerdo cerrado en julio pasado tras cuatro rondas de negociaciones abre perspectivas interesantes en muchos campos; por ejemplo, el de las compras públicas, que fue uno de los más sensibles hasta el término de las negociaciones, interesa a las empresas europeas que podrán participar en los contratos que no puedan ser satisfechos por la industria local. Desde el punto de vista ecuatoriano el acuerdo permite salvaguardar los intereses de sectores productivos y exportadores de importancia considerable: el banano⁵⁴ por supuesto ya que este país es el primer proveedor del mercado europeo, pero también otros productos como las flores o el atún. En términos generales, este acuerdo debe favorecer al sector agrícola y agroalimentario ecuatoriano que, en ausencia de los beneficios de SPG, iba perder posiciones en los mercados europeos. Para Ecuador se trata, en suma, de un reforzamiento de la posición y de las perspectivas de los sectores tradicionales y de "explorar nuevas oportunidades en un medio conocido"⁵⁵.

El segundo caso en el que se registran novedades significativas en el proceso de negociaciones birregionales involucra a Cuba. En efecto, las relaciones de la UE con el único país de la región con el que Europa no tiene un acuerdo bilateral y frente al cual mantiene la llamada "posición común" -que limita las vínculos entre ambas partes⁵⁶- conocen una evolución favorable.

⁵¹ Mentor Villagómez, « Acuerdo comercial multipartes Ecuador-Unión Europea », *AFESE Revista de la Asociación de Funcionarios y de Empleados de Servicio Exterior Ecuatoriano* 56, Quito, 2012, <http://www.afese.com/img/revistas/revista56/acuecuue.pdf>

⁵² Por ejemplo, las tratativas "no cubrían disposiciones sobre protección de inversiones" y, además, "la legislación ecuatoriana de contratación pública se utilizó como base para negociar el capítulo VI del Acuerdo Multipartes con la UE", Mentor Villagómez, *op. cit.*

⁵³ Michel Levi Coral, Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa, Fundación Friedrich Ebert, Quito, septiembre de 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/10376.pdf>

⁵⁴ En el caso de este producto se estableció un cronograma de desgravación relacionado al volumen de banana que entre al mercado europeo.

⁵⁵ Michel Levi Coral, *op. cit.*

⁵⁶ La « posición común » fue adoptada en 1996 y se tradujo en una política muy restrictiva de la UE hacia Cuba. Desde el punto de vista europeo esta posición condiciona las relaciones con Cuba a « avances democráticos y en materia de derechos humanos » en este país. Esta « posición común », que no puede ser retirada salvo decisión unánime de los 28 Estados miembros de la UE, ha sido criticada por Cuba por considerarla contraria al principio de soberanía y de libre determinación.

36

En febrero de 2014 se anunció el inicio de negociaciones con vista al establecimiento de un acuerdo de cooperación y diálogo político que expresa una postura más flexible de la UE. Esta postura resulta de una evaluación positiva de los cambios que supone, en plano económico, el proceso de "actualización" económica que llevan adelante las autoridades cubanas. Ella deriva también del interés que suscitan las posibilidades de inversión y de comercio que las transformaciones en curso pueden ofrecer a las empresas europeas. En particular son especialmente atractivas las oportunidades resultantes de la nueva ley de inversiones extranjeras aprobada en Cuba en marzo de 2014⁵⁷ y las perspectivas que abre la Zona Especial de Desarrollo de Mariel (ZEDM)⁵⁸. Desde el punto de vista de Cuba es claro que un reforzamiento de las relaciones con la UE puede aportar tecnología y capitales necesarios para el desarrollo y la modernización del país.

El comienzo del proceso de acercamientos de las dos partes es auspicioso aun cuando es muy probable que las negociaciones avancen lentamente. Desde el anuncio del relanzamiento de las negociaciones UE/Cuba se han efectuado dos rondas de negociaciones. La primera, que tuvo lugar en La Habana a fines de abril pasado permitió acordar una hoja de ruta sobre el proceso de negociaciones y los elementos centrales de la estructura general del futuro acuerdo. La segunda, que se realizó en Bruselas a fines de agosto de 2014, se concentró en los temas del rubro cooperación –incluida la redacción de algunos artículos–⁵⁹. Además, la UE realizó una primera presentación de la parte comercial del acuerdo y se acordó que la próxima ronda se desarrollará en Cuba en diciembre de 2014.

Junto con las negociaciones en curso UE-Cuba y las que desembocaron en el acuerdo UE-Ecuador, en 2014 prosiguieron las que se vienen realizando desde 2010 entre la UE y el MERCOSUR. La decisión de relanzar las negociaciones en la VI Cumbre birregional realizada en Madrid reflejó el hecho que, a pesar de las reticencias existentes en el MERCOSUR (en particular los actores reacios a la apertura a nivel de las compras públicas o ciertos sectores industriales o de servicios) y en la UE (asociadas principalmente a las reticencias resultantes de la Política Agrícola Común), el impasse existente desde 2004 genera efectos muy negativos para la relación birregional. También implicó el abandono por ambas partes de la condición de lograr un éxito de la ronda de Doha de la OMC para retomar la negociación.

Sin embargo, la evolución ulterior confirmó una idea ampliamente compartida: la perspectiva del logro de un acuerdo rápido no era lo más probable. Tras las nueve rondas de negociaciones efectuadas desde 2010 las partes no han podido completar el intercambio de ofertas. Parece claro que si este intercambio no se produce durante el año en curso será muy difícil que, como se ha planteado en numerosas oportunidades, el acuerdo se concrete en 2015⁶⁰

A las diferendos conocidos y ya evocadas (reticencias de varios países de la UE a efectuar concesiones en el comercio de productos agrícolas, posiciones contrarias a la apertura a nivel de compras públicas o al liberalización de servicios en el caso de sectores del MERCOSUR ...), que han transformado las negociaciones UE-MERCOSUR en el caso más complejo de las relaciones birregionales en términos de importancia de los sectores sensibles, se han agregado otros factores que han dificultado aún más la obtención de un acuerdo. Del lado europeo, la crisis económica concentró las energías en sus momentos más álgidos (es decir entre 2010 y 2012). La propia crisis en el caso de la UE, la inestabilidad y la incertidumbre que han reinado en el plano internacional,

⁵⁷ <http://www.granma.cu/cuba/2014-04-16/asamblea-nacional-del-poder-popular>

⁵⁸ La ZDEM es un megaproyecto que está destinada a convertirse en la principal puerta de entrada y de salida del comercio exterior cubano y en un centro clave del tráfico marítimo en el Caribe.

⁵⁹ <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/ue-cuba-logran-progresos-cooperacion-cara-acuerdo.html>

⁶⁰ <http://www.elobservador.com.uy/noticia/287007/expertos-consideran-poco-probable-acuerdo-uemercosur/>

así como la desaceleración de las economías sudamericanas en los últimos dos años, han acentuado los reflejos proteccionistas.

En este contexto, se ha barajado la posibilidad de negociaciones “individuales” y de una “flexibilización” de los acuerdos que se negocien. Esta perspectiva, sugerida en numerosos ámbitos, iría en el sentido de desembocar en un entendimiento “paraguas” en el que se privilegiaría un acuerdo Brasil-UE⁶¹. En este marco, cada país asumiría compromisos variables y flexibles tanto en los temas arancelarios como en los no arancelarios. No obstante, este tipo de orientación no parece capaz de imponerse. Una peculiaridad del MERCOSUR, que contrasta con la situación de otros agrupamientos de integración sub-regional que teóricamente se consideran como uniones aduaneras, es que ha existido una clara vocación de establecer una disciplina estricta en la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales comunes con terceros mercados⁶².

Como quiera que sea, las resistencias a las que se enfrenta la conclusión del acuerdo UE-Mercosur generan la sensación -advertida por algunos analistas- que, en el contexto de una negociación tan lenta y extensa, puede haberse adoptado en el caso de algunas de las partes la estrategia de “estar en la negociación pero no concluirla”⁶³. Al mismo tiempo, ambos bloques no pueden instalarse en el immobilismo y deben plantearse un seguimiento adecuado de un escenario cambiante con el objetivo de preservar sus intereses fundamentales. En el caso del MERCOSUR una de las dimensiones que debe considerarse es la de las posibles implicaciones del acuerdo transatlántico de comercio e inversiones (TTIP) que están negociando la UE y Estados Unidos. A su vez, en el caso de la UE puede plantearse la cuestión siguiente: ¿es preferible concluir el acuerdo con MERCOSUR antes o después de la finalización de la negociación actual del TTIP con Estados Unidos?⁶⁴

3. ... y nuevos desafíos

Como se ha señalado, uno de los desafíos que se plantea para la región latinoamericana y caribeña es el de las implicaciones eventuales de las negociaciones en curso con vistas a la creación de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI) o, como ya lo hemos indicado, TTIP (sigla resultante de Transatlantic Trade and Investment Partnership). El TTIP (también evocado a veces como TAFTA, o Transatlantic Free Trade Area) es una propuesta de Tratado basta reciente –las negociaciones comenzaron en junio de 2013- que, sin embargo, ya ha suscitado diversos estudios que analizan sus posibles efectos en la países de la región CELAC⁶⁵.

⁶¹ <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/argentina-vuelve-trabar-acuerdo-mercosur.html>

⁶² SELA, *Evolución del Mercosur*, SP/Di No. 6-14, Caracas, Agosto de 2014, http://www.sela.org/attach/258/EDOC/SRed/2014/09/T023600006054-0-Di_6_Evolucion_MERCOSUR.pdf

⁶³ <http://www.elobservador.com.uy/noticia/287007/expertos-consideran-poco-probable-acuerdo-uemercosur/>

⁶⁴ Tal como lo señala Félix Peña, que recuerda que « por mucho tiempo un poderoso motor que impulsó el interés europeo era el contrapesar un ingreso preferencial de los EEUU a los países latinoamericanos, incluyendo por cierto los del Mercosur, como resultante de la Iniciativa de las Américas. De hecho los acuerdos que la UE ya ha concluido en la región son con los países que tienen, a su vez, un TLC con los Estados Unidos. Según sea la densidad del interés estratégico europeo y de sus empresas con inversiones en el Mercosur –especialmente en sectores, entre otros, como el automotriz, los bienes de capital, las compras gubernamentales y la construcción de grandes obras públicas, que están más expuestos a la competencia de nuevos protagonistas que operan en la región, tal el caso de China e India- es factible introducir elementos de flexibilidad que contemplen los intereses más sensitivos de ambos lados. ». Ver Félix Peña, « El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales. Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global », Boletín Techint, Buenos Aires, mayo de 2014, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-05-mercosur-en-un-mundo-de-mega-acuerdos-preferenciales>

⁶⁵ Ver por ejemplo Joaquín Roy y Roberto Dominguez (Editors), *The TTIP, The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, University of Miami, CARI, FIU, Miami, 2014 (<http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/books/TTIP.pdf>) y María Salvador

38

El objetivo del TTIP es constituir un mercado único entre la Unión Europea y los Estados Unidos, que sería, de concretarse, el más grande del mundo, unificando cerca del 50% del PIB mundial y del comercio internacional, y la mayoría del stock de las inversiones extranjeras directas. Aunque las negociaciones se iniciaron recientemente, la idea de crear un espacio económico del Atlántico norte surgió a principios de los años 1990 y fue reactivada por los problemas que bloquearon la ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha en 2006. Desde este año esta propuesta fue promovida por el Parlamento Europeo que en once resoluciones sucesivas se pronunció en favor de la constitución de un gran mercado transatlántico, tal como lo hizo también, paralelamente, el Congreso de Estados Unidos. En este marco, desde mediados de los años 2000 diversos lobbies industriales ejercieron presiones en favor de un avance rápido hacia la integración transatlántica. En el proceso que ha llevado a la apertura de las negociaciones del TTIP la estrategia de la UE consistió en lanzar negociaciones separadas en mayo 2009 con Canadá, el "*Comprehensive Economic and Trade Agreement*" (CETA), con la idea de disponer de una cabeza de puente a nivel de la entrada en los mercados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o North American Free Trade Agreement, NAFTA, constituido como ya se indicó por Canadá, Estados Unidos y México). Estas negociaciones desembocaron en la concretización del CETA en septiembre 2013.

Los factores que explican el lanzamiento en 2013 del proceso de negociaciones para alcanzar el TTIP en un lapso de tiempo en principio bastante corto (se ha anunciado que el objetivo es concretar un acuerdo en 2015) son numerosos. Por un lado, este tipo de acuerdos discriminatorios son promovidos por fuerzas económicas y políticas que reflejan los cambios radicales que se han producido en los nexos de la cadena de producción y de comercio provocados por la aceleración de la globalización y de las integraciones regionales; estos cambios llevan a las empresas a la adopción de estrategias de competición basadas en la participación en las cadenas globales de valor. Por otro lado, desde el punto de vista de las estrategias de los poderes públicos, este proyecto de creación de una zona de libre comercio puede ser considerado como un intento de reacción, tanto en el plano económico como geopolítico, del Atlántico Norte, que es el epicentro de la crisis económica internacional que emergió en 2007-2008 en Estados Unidos y que en su despliegue afectó y afecta sobre todo a Europa occidental⁶⁶; uno de sus objetivos es apuntalar la actividad gracias a los estímulos favorables al crecimiento que el acuerdo supone en la perspectiva de la salida de la crisis. Por último, hay que considerar el contexto de impasse de la OMC que contribuye a explicar la proliferación de mega-acuerdos regionales o inter-regionales como el TTIP, la Asociación Transpacífica o Trans-Pacific Partnership (TTP)⁶⁷ o el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) entre 16 países de Asia⁶⁸. A su vez, uno de los aspectos centrales de este tipo de mega-acuerdo está ligado a la fijación de normas y estándares que tienen importancia estratégica, podrían traducirse en la pérdida de importancia relativa o incluso un debilitamiento fatal de la OMC, es decir lo que algunos autores llaman el posible "vaciamiento" de las instancias multilaterales⁶⁹. Para otros, como veremos, la carrera del efecto dominó podría uniformizar las normas, lo que en la etapa posterior, facilitaría el papel de la OMC.

Ortiz (compiladora), *Las Américas y la Unión Europea ante los nuevos escenarios en las relaciones comerciales y políticas*, FLACSO, San José de Costa Rica, junio de 2014. (<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Las%20Américas%20y%20la%20UE.pdf>).

⁶⁶ Carlos Quenan, « Comentario finales », in María Salvadora Ortiz (compiladora), *op.cit.*

⁶⁷ Las negociaciones en curso del TTP abarcan a 12 países del Pacífico (sin China), incluidos 3 de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú y México).

⁶⁸ El RCEP (que incluye a China) abarcaría a 3 mil millones de personas, 17 trillones de dólares de PIB y 40% del comercio mundial. Las negociaciones empezaron oficialmente a fin de 2012 pero se aceleraron a partir de mayo 2013.

⁶⁹ véase por ejemplo el análisis de Félix Peña,

<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional>

Sin embargo las negociaciones del mega-acuerdo transatlántico pueden verse retrasadas o bloqueadas por diversos factores. De modo general, y aunque se haya superado la fase más aguda la crisis internacional abierta en 2007-2008, el contexto de crecimiento mediocre –en particular de Europa- y de incertidumbre que predomina en la economía mundial es generador –como ocurrió en la gran crisis de los años 1930- de tendencias proteccionistas y de “guerra de monedas” que van a persistir a corto plazo. Además, el cambio de autoridades en la UE, la instalación de la nueva Comisión –es decir la asunción de responsabilidades por parte de los nuevos comisarios- y del nuevo Parlamento Europeo hará más difícil la conclusión rápida de un acuerdo⁷⁰. A esto se agrega el hecho que persisten muchas divisiones internas en las opiniones públicas europeas así como al interior de los dos grandes partidos estadounidenses⁷¹ sobre el contenido y el alcance del TTIP. De hecho el reto que plantea el TTIP es grande porque de lo se trata verdaderamente es de hacer de avanzar la convergencia de dos modelos sociales estructuralmente diferentes –más allá de las semejanzas aparentes- para que bajo el imperio de las exigencias de competitividad se trate de pasar de una “competición regulatoria” a una “cooperación regulatoria” respetando la diversidad de modos de vida que caracteriza al mundo occidental. Las mayores dificultades provienen del tratamiento de las regulaciones financieras (en principio excluidas por Estados Unidos), del sector agrícola (reticencias europeas) y del mecanismo de resolución de controversias (oposición de la UE y de los movimientos de ciudadanos⁷²). Además, en ambas partes hay reticencias sobre el alcance y las modalidades de la apertura en el área de las compras públicas.

Estas divergencias no han podido ser superadas todavía en las diferentes rondas de negociaciones. Ciertamente, en la séptima ronda, que acaba de tener lugar entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 2014⁷³, se ha pasado de las discusiones generales a las discusiones y proposiciones concretas y esto ha permitido desembocar en textos sintéticos que reagrupan las propuestas de Estados Unidos y del UE⁷⁴. Además, el acento se ha puesto (como ha ocurrido en toda esta primera fase de las negociaciones) en el pilar reglamentario del futuro acuerdo (reglas y normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias...y sobre todo la cuestión de la coherencia de la reglamentación) y se ha discutido sobre los servicios y las opciones para facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en las cadenas globales de valor. Sin embargo, los observadores y analistas han insistido, al concluir la séptima ronda, que las negociaciones corren el riesgo de ser más largas que lo previsto y que la resistencia al acuerdo es fuerte tanto en Europa como en Estados Unidos⁷⁵.

En efecto, este tratado suscita fuertes controversias. Si desde el punto de vista económico el acuerdo parece beneficioso para el crecimiento y el empleo de las naciones que deberían participar en el mismo como consecuencia de la reducción de los costos de transacción en comercio e inversión, los críticos avanzan tres argumentos contrarios al TTIP: (i) el primero subraya el aspecto “societal”: las ventajas económicas se producirían a costa del aumento del poder de las grandes empresas, rebajando los niveles de protección social y medioambiental mediante una ola de desregularización drástica que amenazaría la diversidad de las sociedades; (ii) el segundo

⁷⁰ En particular el reemplazo del comisario que hasta ahora se ocupaba del TTIP, el belga Karel de Gucht, por la sueca Cecilia Malmstrom –que debe ser audicionada por el Parlamento Europeo- y que debería asumir en noviembre próximo si el voto global del Parlamento el 22 de Octubre aprobara el nuevo equipo propuesto. Véase http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/09/29/le-traite-transatlantique-s-enlise_4495846_3234.html

⁷¹ Sin obtener del Congreso de la Unión el mandato del « fast track », el Presidente Obama no podrá concluir las negociaciones.

⁷² El punto mayor de controversia es relativo a una cláusula que permitirá a las corporaciones reclamar una indemnización por daños y perjuicios ante tribunales de arbitraje que funcionarían a puerta cerrada en el caso que consideren que sus ganancias se han visto negativamente afectadas por cualquier cambio en las normativas o políticas de un país.

⁷³ 7th Round Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1154>

⁷⁴ http://french.xinhuanet.com/2014-10/04/c_133692347.htm

⁷⁵ http://french.xinhuanet.com/2014-10/04/c_133692347.htm

40

aborda el tema de las asimetrías que expondrán a la UE como un actor blando que agrupa “jugadores” divididos, sin políticas ni normas unificadas, frente a un actor homogéneo con políticas únicas y capacidad de ejercer presiones divisoras en particular para imponer sus normas a través de otras redes o negociaciones, por ejemplo a través del ya mencionado TTP)⁷⁶; (iii) el tercero pone el acento en el debilitamiento que su concretización implicaría para el sistema multilateral que ya evocamos anteriormente.

En lo que respecta al impacto posible del TTIP para la región latinoamericana y caribeña, conviene ubicar este mega-acuerdo al interior del juego de fuerzas desatadas por la globalización y los retos sociales que ésta plantea. En cuanto a la “mecánica económica” pura, este “mega-acuerdo” constituye un aporte positivo para que la región pueda responder al reto de la competencia mundial y asiática y progresar en el plano de la productividad y de la competitividad. Los modelos existentes concuerdan en mostrar un “win-win game”, no sólo para las regiones involucradas, sino también para el crecimiento mundial.

Una de las simulaciones⁷⁷ que muestra – como todas las otras - efectos globales positivos identifica sin embargo fuertes desvíos de comercio con impactos negativos para muchos países de la CELAC⁷⁸.

El análisis económico se complica cuando se toman en cuenta aspectos más difíciles de cuantificar de antemano ya que no se reducen a una simple rebaja de costos. Se trata de las cuestiones relativas a la regulación y a las normas técnicas que los modelos toman difícilmente en cuenta. Dado que el TTIP se concentra principalmente en la erradicación de las barreras no-arancelarias⁷⁹ (tales como estándares técnicos y sanitarios, patentes, gestión aduanera, acceso a mercados públicos, servicios, derechos laborales, sociales y medioambientales etc...), los efectos sobre la dinámica de la competencia son difíciles de predecir para los dos actores del TTIP, y para los terceros países⁸⁰.

En todo caso, se puede tratar de clarificar los posibles impactos sobre las economías de la ALC, aplicando el tradicional esquema de creación versus desviación de flujos comerciales:

- los efectos positivos resultan de la creación mecánica de flujos con terceros por el efecto crecimiento creado en la UE y los Estados Unidos, combinado a la reducción de costos de entrada inducida por la adopción unilateral por parte de terceros de las normas comunes del TTPI y por el efecto dominó que extenderá las normas a otras regiones para reducir los efectos de discriminación;
- los efectos negativos resultan de las desviaciones de flujos derivadas de la discriminación creada en contra de los terceros países que no aceptarían las nuevas normas.

⁷⁶ Estas negociaciones abarcan a 12 países del Pacífico (sin China), dentro de los cuales a 3 de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú y México).

⁷⁷ Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid & Sybille Lehwald. 2013. ‘Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects’, Bertelsmann Stiftung. 17/VI/2013, <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIPGED%20study%2017June%202013.pdf>.

⁷⁸ Curiosamente el efecto sobre Brasil sería muy positivo, y muy negativo sobre Chile, resultados que parecen inverosímiles.

⁷⁹ La erradicación de estas barreras sería la fuente de ganancias enormes estimadas entre 10 y 23 veces mayores que la erradicación de las tarifas entre la UE y los EE-UU (que son muy bajas)

⁸⁰ Pero es claro que podrían desatar asimetrías y polarizaciones negativas; además, como indicado, ponen en juegos opciones de sociedad y preferencias colectivas.

Por el lado positivo, es claro que la formación de un "*Mercado Interno Transatlántico*" ofrece atractivas oportunidades para terceros tanto de crecimiento como de acceso a nuevos mercados a menores costos. Una mayor competencia implica mayor acceso a mercados y la posibilidad de explotar mejor los rendimientos de escala con costos de entrada menores por la unificación de las normas (efectos que podrían ser aún más significativos para las PYMES de ALC). De la misma manera, la competencia al interior de los mercados de ALC debería incrementarse, con efectos positivos sobre los costos y los ingresos al tiempo que se producirán también inevitables pérdidas o retrocesos de ciertas actividades. Estos efectos negativos de los sectores "perdedores" son lógicamente menores que los efectos positivos de los "ganadores" dado que todos los modelos muestran un efecto neto positivo para el total de la región debido, en principio, a la dinámica de aumento de la productividad y de reducción de costos generada en el nuevo contexto.

Otro aspecto potencialmente positivo que puede implicar efectos favorables para los países de la región tiene que ver con las repercusiones que el TTIP puede tener sobre las negociaciones en la OMC. Aunque el TTIP es un mega-acuerdo discriminatorio y, como dijimos, puede favorecer un "vaciamiento" de la OMC, a largo plazo puede también constituir un factor objetivamente "dinamizante" para la evolución de las negociaciones multilaterales. El equilibrio al interior de la OMC podría ser afectado, dado que el TTIP, de concretarse, influirá sobre casi la mitad de los flujos mundiales de intercambios económicos. Pero un efecto positivo no es seguro. En realidad, se abren dos posibilidades: a) según la teoría del efecto dominó de Baldwin⁸¹ este tipo de acuerdos genera incentivos para adoptar normas mundiales en una carrera de mega-acuerdos de liberalización que llevaría, en definitiva, a una generalización de las reducciones de barreras comerciales, lo que facilitaría en una segunda etapa, las negociaciones multilaterales (una "retorno" a la OMC); o b) la competencia entre normas discriminatorias adoptadas por las mega-regiones desata una guerra comercial catastrófica.

Como quiera que sea, los efectos negativos para las economías de los países de CELAC provendrían principalmente de los efectos discriminatorios, especialmente en el caso de las economías que no tienen acuerdos con los dos actores del TTIP. El riesgo es grave en caso de llegar a un sistema de normas y estándares transatlánticos mediante la *regla de equivalencia*, es decir el reconocimiento mutuo entre la UE y los Estados Unidos. Obviamente, en este caso, se producirán desviaciones de comercio en detrimento de los países de la CELAC que no benefician de acuerdos con la UE y los Estados Unidos, en particular los del MERCOSUR. Es indudable que en el caso del MERCOSUR las implicaciones del acuerdo transatlántico de comercio e inversiones pueden constituir un factor incitativo para tratar de concluir un acuerdo de asociación con la UE.

Sin embargo, incluso los posibles efectos negativos de desviación de comercio podrían producir efectos positivos en la región al ofrecer una oportunidad de "cohesión reactiva" al interior de la región. En otros términos, la CELAC se encuentra aquí con una oportunidad de concertación entre sus miembros, en primer lugar para evaluar los efectos y riesgos para los países de la región y, en segundo lugar, para formular una posición común en las instancias multilaterales y en sus relaciones bilaterales con los dos negociadores de este mega-acuerdo. Este reto dinámico parece lo más importante para la región: la necesidad de una concertación de los miembros de la CELAC para diseñar una estrategia común frente a la inminente emergencia de normas y estándares transatlánticos o mundiales. Se podría así desembocar en una doble alianza estratégica: una trans-CELAC a nivel regional y una transatlántica a nivel birregional con la UE, para que este tema se integre en el proceso de preparación de la Cumbre de Bruselas. Volveremos sobre este punto en la sección final de este trabajo.

⁸¹ Richard Baldwin, "A Domino Theory of Regionalism," NBER Working Paper, no. 4465, 1993.

III. AVANCES EN LOS PROGRAMAS DE COOPERACION BIRREGIONAL UE/CELAC

Tras recordar rápidamente los ocho capítulos temáticos que han sido privilegiados para potenciar la cooperación birregional con la adopción de las Líneas de acción de Madrid completadas con las de Santiago de Chile se ponen en evidencia algunas de las iniciativas y programas que se han reforzado o han sido lanzados recientemente.

1. Las líneas de acción de Madrid y de Santiago de Chile

En la VI Cumbre que tuvo lugar en mayo de 2010 la relación birregional en materia de cooperación fue enriquecida y estructurada gracias a la definición de las llamadas Líneas de Acción de Madrid. En efecto, en anexo a la Declaración de Madrid fue adoptado el Plan de acción UE-ALC⁸² que, en función de los grandes temas de la agenda birregional y de las prioridades establecidas en la VI Cumbre, identifica instrumentos y actividades que deberían contribuir a producir resultados concretos en seis ámbitos. Estos son: 1) Ciencia, investigación, innovación y tecnología; 2) Desarrollo sostenible; medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía; 3) Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social ; 4) Migraciones; 5) Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social; 6) El problema mundial de la droga.

El Plan de Acción de Madrid debe ser visto como un proceso a desarrollar cuyos resultados dependerán crucialmente de la implicación de los países de ambas regiones. Los países latinoamericanos se han posicionado como coordinadores o jefes de fila de los diferentes ejes: Argentina para el eje 1, Costa Rica para el 2, Venezuela para el 3, Ecuador para el 4, Perú para el 5 y Colombia para el 6. Asimismo, tras la constitución de los diferentes capítulos se fijaron sus prioridades, el cronograma de actividades y los resultados esperados de los ejes y grupos de trabajo.

Para el tema 1, relativo como vimos a la ciencia y la tecnología, un nuevo instrumento bautizado "Iniciativa Conjunta UE/ALC para la Investigación y la Innovación" (JIRI, según la sigla en inglés de Joint Initiative for Research and Innovation) fue lanzado, combinando los dispositivos existentes en ambas regiones con el fin de promover sinergias. Rápidamente una hoja de ruta fue establecida y numerosas acciones se pusieron en marcha para promover la inclusión de las universidades y centros de investigación e innovación de ALC en los programas europeos con el objetivo de construir el "espacio común del conocimiento" entre ambas regiones. Varias redes fueron lanzadas con los programas existentes o en curso de lanzamiento (RedCLARA, ALICE2, Acciones Marie Curie, EULARINET, ENLACES, FIRST, PRO-IDEAL, EULAKS).

En cuanto al tema 2, sobre desarrollo sustentable, un diálogo ha sido organizado tras la realización de dos reuniones iniciales. A este eje se vinculó el programa EUroCLIMA que había sido lanzado en abril 2010 en Costa Rica con un presupuesto de 5 millones de euros, mientras que un instrumento del programa temático sobre medio ambiente se puso en marcha con 517 millones de euros para 2011-13. A su vez, el nuevo instrumento LAIF, que ya financiaba cuatro proyectos en materia de energía renovable o de eficacia energética, y los programas nacionales y regionales de cooperación con la UE, reforzó su enfoque sobre los cambios climáticos.

⁸² Véase : http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Cumbre_UEALC/may18_actionES.pdf

En lo que respecta al tema 3, integración regional y cohesión social, el programa Eurosocietal II fue aprobado y comenzó a funcionar en marzo 2011. Para el tema 4, relativo a la migración, una nueva dinámica se lanzó con una reunión de alto nivel dedicada a las migraciones ilegales que tuvo lugar en Bruselas en diciembre 2010. Acciones de lucha contra el tráfico de seres humanos fueron lanzadas poco después de la constitución de este eje. Numerosas actividades se comenzaron a implementar con el fin de promover la cooperación en intercambios de informaciones y abaratar las remesas de los migrantes.

En lo que se refiere al tema 5, educación, empleo y cohesión social, los programas Eurosocietal II, URBAL III, ALPHA III, y Erasmus Mundo se plantearon fomentar el intercambio de experiencias y contribuir al desarrollo de un espacio común de educación. Por lo que respecta al tema 6, drogas, la cooperación se intensificó con la constitución de ese eje. Los simposios dedicados a este tema tomaron un nuevo impulso mientras que el programa COPOLAD de capacitación en la lucha anti-droga fue firmado en diciembre 2010. Además nuevos recursos fueron afectados a reforzar la cooperación en contra del blanqueo de dinero de la droga.

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

2. Evolución reciente y perspectivas

En lo que respecta a los dos nuevos capítulos integrados al Plan de acción, es claro que corresponden a temáticas que han ido ganando espacio en la relación birregional y que pueden constituir contribuciones importantes para su reforzamiento en el futuro inmediato⁸³.

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

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

⁸³ SELA, *op.cit.*, (2013)

44

Es por ello evidente que, sobre la base de intercambios y relaciones existentes entre instancias gubernamentales y de la sociedad civil de las dos regiones⁸⁴, la creación de una plataforma de diálogo y de trabajo conjuntos puede aportar soluciones a viejos y a nuevos problemas. Esto facilitará la posibilidad de que las mujeres coloquen sus temas en la agenda política⁸⁵.

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

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

La pertinencia de la orientación que consiste en promover las inversiones entre las dos regiones se apoya en un hecho significativo: como se vio, las inversiones constituyen el flujo económico más dinámico. Los otros flujos han sido afectados significativamente por la crisis internacional y europea y las perspectivas inmediatas no son muy favorables. Por el contrario, la inversión es y puede seguir siendo dinámica en los próximos años⁸⁶ y, como se puso en evidencia, los gobiernos europeos ven con gran interés esta perspectiva en la medida en que, además de contribuir a mejorar la situación financiera de las empresas inversoras, puede favorecer el desarrollo de actividades productivas y de servicios (producción de máquinas y equipos, servicios de ingeniería...) en la lógica de las estrategias de inserción en las cadenas globales de valor, tanto en el viejo continente como en ALC..

A su vez, desde el punto de vista latinoamericano se plantea aprovechar el potencial de las inversiones europeas para atemperar las externalidades ambientales negativas del crecimiento económico: como lo pone de manifiesto un trabajo reciente de la CEPAL⁸⁷, en muchos sectores las empresas europeas ejercen un liderazgo incontestable en este ámbito. Además, los países de América Latina y el Caribe tienen interés en buscar asociaciones con inversionistas europeos para reforzar la aún incipiente internacionalización de las multilatinas y el proceso de inserción de sus PYMES en las cadenas internacionales de valor.

⁸⁴ Por ejemplo en el Foro Euro-latinoamericano de mujeres: http://www.eurolat-mujeres.org/eurolat_mujeres_es/

⁸⁵ <http://www.dw.de/cumbre-en-santiago-las-mujeres-en-la-agenda/a-16547341>

⁸⁶ Carlos Quenan, "La crisis en la Zona Euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión Europea / América Latina y el Caribe", in Joaquín Roy (Compilador), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea/América*, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, CARI, Institut des Amériques, Miami, 2013.

⁸⁷ CEPAL, *op. cit.* (La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones...)

Obviamente, no se trata de minimizar las fuentes de conflicto y de divergencia (posiciones proteccionistas que se refuerzan con la crisis global, discrepancias sobre la cuestión de la seguridad jurídica...) que en este como en otros planos obstaculizan el desarrollo de las relaciones birregionales. Se trata más bien de aprovechar al máximo las oportunidades que resultan de las potencialidades de la inversión. Pero, a su vez, para que los objetivos planteados con el fin de promover una "Alianza para el Desarrollo Sustentable" para la promoción de inversiones de calidad social y ambiental no se queden en el plano de la retórica es indispensable que el nuevo capítulo de las Líneas de Acción 2013-2015 abra un espacio de reflexión sobre la inserción de ambas regiones en las cadenas globales de valor. Como lo veremos, esta reflexión podría orientarse hacia la creación de un ámbito de negociación para avanzar hacia ese objetivo.

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

En efecto, en la Cumbre de Santiago la agenda birregional fue enriquecida con las conclusiones, plasmadas en una declaración, de la primera Cumbre Académica que tuvo lugar el 22 y 23 de enero de 2013. Doscientas veinte instituciones de educación superior y más de seiscientos participantes de ambas regiones acordaron dar un nuevo impulso al Espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación⁸⁸.

Esta iniciativa, evocada en el punto 29 de la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno, tiene por objetivo enfrentar el reto de mejorar la calidad de la educación en un mundo globalizado, e implica principalmente incrementar la movilidad de estudiantes y profesores, crear un sistema de acreditación común basado en parámetros e indicadores de calidad y articular este proceso con la participación conjunta, de instituciones de ambas regiones, en programas de innovación y desarrollo científico y tecnológico. Se plantea así la posibilidad de reforzar un área de trabajo de gran importancia para el futuro de las dos regiones que debe constituir, como lo veremos, una de las líneas de acción que la CELAC debe privilegiar en el proceso de preparación de la próxima cumbre de Bruselas.

En este marco, una de las prioridades que resulta en materia de cooperación birregional tiene que ver con la articulación de la dinámica generada en la Cumbre Académica con la de la JIRI para concretizar un "espacio del conocimiento UE/CELAC". En la 4ta Reunión de Altos Funcionarios UE-CELAC (Senior Officials Meeting, SOM) efectuada en San José de Costa Rica el 3 y 4 de abril de 2014 se pasó revista a la evolución de esta iniciativa⁸⁹. En particular, se presentaron y se discutieron los avances y los objetivos inmediatos de los cinco grupos de trabajo, así como el grupo especial dedicado a "Buenas prácticas y financiamiento", que estructuran un aspecto central de la actividad desarrollada en el marco de la JIRI. Estos grupos de trabajo, que son en cada caso coordinados por representantes de dos países son: (i) Bioeconomía (coordinado por Francia y Argentina), (ii) Energías renovables (España y México), (iii) Biodiversidad y cambio climático

⁸⁸ Una presentación detallada de los trabajos efectuados en la primera Cumbre Académica biregional y de las ponencias allí presentadas en Patricio Leyva Lavalle (Editor), *Hacia un espacio eurolatinoamericano para la educación superior, ciencia, tecnología e innovación*, Foro Académico Permanente ALC-UE, Universidad Central/IdA/CELARE/EULAC/UMC, Santiago de Chile, 2014.

⁸⁹ EU-CELAC Joint Initiative for Research and Innovation, IV. Senior Officials Meeting (SOM), 3 – 4 April 2014, San José, Costa Rica, *Minutes*.

46

(Francia y Colombia), (iv) Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) frente a los cambios societales (Finlandia y Chile), (v) Salud (España y Brasil) y el ya mencionado (vi) Buenas prácticas y financiamiento (Portugal y México). Este último, por ejemplo, abre interesantes perspectivas de interacción con el reforzamiento del espacio euro-latinoamericano y caribeño de educación superior en la medida en que se plantea, entre otras iniciativas, “explorar la combinación de programas nacionales y regionales para potenciar los múltiples instrumentos existentes para impulsar principalmente la movilidad de investigadores, las actividades en red, los proyectos colaborativos...”⁹⁰.

En el SOM de San José de Costa Rica se presentó también uno de los programas centrales de la Estrategia 2020 de la UE; el programa “Horizonte 2020”⁹¹. Horizonte 2020 se concentra en el campo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación y asignará entre 2014 y 2020 hasta 80.000 millones de euros a la investigación, más 2.800 millones para la innovación y 2.500 millones para las PYMES. Investigadores, empresas, centros tecnológicos y entidades públicas tienen cabida en este programa que, al igual que el programa “Erasmus Plus” (19.000 millones de euros en el período 2014-2020, que concentrará todos los programas actuales de movilidad e intercambio de estudiantes de educación superior dentro y fuera de la UE, ampliados además a otras áreas y niveles de formación), favorecerán la cooperación intra y extra comunitaria. Estos programas incluyen, en efecto, una dimensión internacional que puede ser muy beneficiosa para América Latina y el Caribe⁹².

IV. HACIA BRUSELAS: LINEAS DE ACCION PARA LA PREPARACION DE LA PROXIMA CUMBRE UE-CELAC

La Cumbre de Bruselas tendrá lugar en junio de 2015 con nuevos anfitriones por el lado europeo, tanto en el plano de la UE como a nivel de varios Jefes de Estado y de gobierno del viejo continente.

La Presidencia de turno en el segundo semestre de 2014 está en manos de Italia con un nuevo Primer Ministro, y la Presidencia siguiente, durante la Cumbre de Bruselas, estará a cargo de la Primera Ministra (que asumió en 2014) de un nuevo y pequeño Estado miembro de la UE, Letonia (que cuenta dos millones de habitantes). Tanto la nueva presidencia permanente del Consejo⁹³ como la Alta Representante a cargo de la Política Externa⁹⁴ y el Comisario para la cooperación internacional⁹⁵ no tienen con ninguna experiencia de trabajo con América Latina y del Caribe, mientras que la Presidencia de la Comisión Europea, que será desempeñada por Jean-Claude Juncker (de Luxemburgo), está en manos muy experimentadas pero sobre todo en asuntos macroeconómicos internos a la Zona Euro. Además los comisarios cuyos campos de competencia tendrán conexiones con los proyectos de alianza estratégica UE/CELAC, tales como el comercio, el mercado interno, la industria y las PYMES, la educación, la Investigación, las ciencias y la innovación serán también, obviamente, nuevos, y con escasa o nula experiencia de trabajo previo con los países de ALC. También el Parlamento Europeo, ahora con poderes ampliados tras el Tratado de Lisboa, estará compuesto por una mayoría de nuevos diputados; la Comisión EUROLAT fue enteramente renovada.

⁹⁰ *op. cit.* (EU-CELAC Joint Initiative for Research and Innovation, IV. Senior Officials Meeting (SOM), 3 – 4 April 2014, San José, Costa Rica, *Minutes*).

⁹¹ <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

⁹² Héctor Casanueva, « Unión Europea: la cooperación que vien con América Latina, *América Economía*, 20/07/2013, <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/union-europea-la-cooperacion-que-viene-para-latina>

⁹³ A cargo de D. Tusk, de Polonia.

⁹⁴ Que asumirá F. Mogherini, de Italia.

⁹⁵ N. Mimica, Croacia.

Este contexto presenta nuevas oportunidades para la CELAC siempre y cuando la preparación de la Cumbre potencie una adecuada y reforzada coordinación intra-regional. Se detallan

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

La CELAC constituye un dispositivo muy importante para la preparación de las Cumbres, al ofrecer el instrumento ideal para consensuar posiciones y poder hablar con una sola voz, como se señaló en trabajos anteriores de la Secretaría Permanente del SELA en los que se examinaron propuestas concretas orientadas a estructurar una verdadera organización en este sentido⁹⁶.

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

Para implementar esta cooperación es necesario abrir un diálogo permanente entre las administraciones nacionales para incorporar una dimensión regional en las políticas nacionales y además beneficiar de la necesaria descentralización movilizadoras de iniciativas i energías participativas. Estas políticas nacionales devienen así - bajo lo que se podría llamar la emulación de una "*competición-cooperativa*" – más compatibles entre sí en un "*win-win game*" regional en primer lugar, y birregional en una segunda etapa. No se trata en absoluto de intentar coordinar centralmente, sino de fomentar la cooperación en dos etapas secuenciales: primero intercambios informales descentralizados (sin toma de decisiones) entre administraciones nacionales (y locales) mediante redes técnicas, especializadas por temas. Se capitalizan así los "*exchanges of best practices*", la identificación de los retos comunes, de ideas y de instrumentos, así como la búsqueda de generación de emulación entre funcionarios y expertos, y la creación de sinergias de "*expertise*" y de capital humano y técnico en la región. La CELAC entraría en juego solamente para procesar los resultados de estos intercambios entre expertos, para extraer y formular propuestas de decisiones a los gobiernos nacionales en el marco de su propio *Plan de Acción* de la CELAC. En una segunda etapa, estas propuestas deben servir de base para entablar el mismo tipo de redes entre las administraciones nacionales de la CELAC (y de sus sub-regiones) y las de la UE (nacionales y de la Comisión Europea), en un diálogo birregional hacia verdaderas negociaciones y decisiones.

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

- i. A nivel de la región CELAC, interconectar los expertos nacionales (y sub-regionales) por tema sectorial y por prioridad
- ii. Fomentar y garantizar el carácter informal y libre (competencia abierta) de los intercambios, con un mecanismo de auto-selección (entre pares) y transmisión formal de los resultados hacia los responsables de las administraciones nacionales, y de ellos hacia la CELAC, mediante incentivos creados por cada país (y/o sub-región) a favor de los encargados en cada administración nacional (premios regionales, becas, misiones etc...)
- iii. Buscar las sinergias entre los dos Planes de Acciones (CELAC y CELAC-UE)
- iv. A nivel birregional, interconectar las redes sectoriales de la CELAC con las redes de la UE
- v. Abrir un proceso de cooperación birregional "bottom-up" entre expertos con incentivos otorgados según los resultados en términos de iniciativas e aportes de ideas, con un

⁹⁶ SELA, *op. cit*

48

juzgado birregional independiente (expertos) que otorgaría premios birregionales de prestigio (medallas y dinero)

- vi. Contemplar la misma dinámica de redes entre pares a nivel de las universidades, de los ciudadanos y sociedades civiles, de los Parlamentos nacionales y de los Tribunales de cuentas, para crear una comunidad birregional efectiva de personas e ideas.

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

Esta línea de acción parece muy ambiciosa a primera vista. De hecho, fue ya propuesta en anteriores informes del SELA dado el alto grado de convergencia de intereses y retos tanto al interior de ALC como entre las dos regiones sobre las reformas que se imponen frente a la crisis global. Ahora que es claro que la crisis no solamente sigue sin remedio suficiente sino que requiere más que nunca modificación en la arquitectura financiera global, es un deber para un organismo que busca consensuar posiciones sobre intereses comunes de la región, volver a insistir en la necesidad urgente de abrir este tipo de diálogo birregional. Cada participante ganaría oportunidad de información, de expresión y de acción, incluso sin que sea necesario lograr rápidamente un consenso o resultado en materia de reformas globales, sino como etapa en una vía inescapable para el bien común.

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

Sobre todo, tal como ya fue decidido por los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, este tema sistémico abriría una oportunidad significativa para mejorar previamente la cooperación entre autoridades nacionales y regionales al interior de la región y de la CELAC, ya que permitiría que esta comience a dotarse de un dispositivo de "monitoring" macro-financiero y de fijación de prioridades. Esto permitiría que la región CELAC se acercará progresivamente en forma voluntaria y flexible (§61 de la Declaración de Santiago) a lo que la UE logró construir de otra manera en un largo proceso histórico. La argumentación detallada que fundamenta el interés de un tal diálogo regional es disponible en los trabajos de las redes REDIMA creadas por la CEPAL⁹⁷ así como en un informe anterior del SELA⁹⁸ sobre la importancia de la coordinación macroeconómica en la región.

⁹⁷REDIMA significa: Red de Diálogo Macroeconómico. Véase Christian Ghymers, Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina, Libro de la CEPAL n°82, Santiago de Chile, 2005, también en Inglés, *Fostering Economic Policy Coordination in Latin America: The REDIMA Approach to Escaping the Prisoner's Dilemma*, ECLAC, n° 82(LC/ G.2270-P/I), Santiago de Chile, 2005; véase también Rodrigo Cargamo-Díaz, *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience*, Cuadernos de la CEPAL, N° 98 (LC/G.2516-P), ECLAC, Santiago de Chile, Enero de 2012

⁹⁸ "Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional", en SELA, *op. cit.*, (septiembre 2005).

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

Para dar un ejemplo más concreto de una posible agenda de trabajo de un grupo técnico a cargo de este diálogo macro-financiero, se puede plantear el tema del uso del "Derecho Especial de Giro" (DEG/SDR) del FMI y de sus necesarios cambios en previsión del fin del periodo 2010-2015, que abre la perspectiva de la introducción del Renminbi chino, apoyado por los países BRICS. Existen elementos de una evolución en este sentido⁹⁹ que abriría el tema del papel de la región en esta revisión de los pesos relativos de las monedas que componen la canasta del DEG. De todas maneras, las propuestas de China obligarán a las autoridades nacionales de los países de la CELAC a tomar posición dentro de sus propias "constituencias" respectivas en el FMI - que involucran a varios socios de la UE - creando la necesidad de una concertación regional previa. Este tema debería conducir a un debate sobre la reforma del SMI y del FMI tanto en la UE como en la CELAC.

3. Promover el desarrollo de cadenas globales de valor a nivel regional y con la Unión Europea

3.1. Una prioridad para las economías de la CELAC: diagnóstico y justificación

Ambas regiones comparten el reto de la globalización que no sólo plantea un problema de competitividad tradicional, dado que las obliga a insertarse mejor y con más peso en las llamadas "cadenas globales de valor" (CGV). Estas cadenas no se limitan a las relaciones Norte-Sur sino que abarcan en forma creciente el comercio Sur-Sur y constituyen una dimensión esencial de una integración regional exitosa para las economías de la CELAC. La globalización cambió el esquema de la competencia externa con el llamado "second-debundling"¹⁰⁰ de los procesos de fabricación, que consiste en un tipo de segmentación de la producción basada en una especialización según ventajas comparativas en tareas, más que a nivel del sector o la economía en su totalidad. Los nexos estratégicos se tejen entre empresas independientemente del territorio y de la distancia ("desverticalización")¹⁰¹, lo que pone en cuestión el interés de uniones arancelarias simples y del proteccionismo basado en el concepto de "cluster" industrial vertical. A su vez, esto refuerza la importancia de los servicios, de las infraestructuras y de la gobernanza, y, por ende, de la

⁹⁹ Ver Marsh, D. *China on way to joining IMF's reserve currency unit*, 29 September 2014

<http://www.omfif.org/intelligence/the-commentary/2014/september/china-on-way-to-joining-imfs-reserve-currency-unit/>
¹⁰⁰ Segmentación de nuevo tipo del proceso de producción debido al progreso de las tecnologías informáticas y de telecom que permite especializar y repartir geográficamente las tareas parciales, creando una relación más estrecha entre comercio - inversión extranjera - servicio-infraestructuras. Esta nueva segmentación implica no solo comercio e inversiones, sino también interconexiones estrechas entre empresas complementarias y sus entornos en sus economías respectivas (servicios y proveedores), con transferencia de tecnología y sinergias en los métodos de gestión, es decir "...la dessegmentación espacial de las etapas de producción que eran anteriormente organizadas en "clusters" de plantas y de oficinas. Esto cambió radicalmente la naturaleza del comercio internacional creando el llamado "nexo" entre el comercio de bienes, las inversiones extranjeras y la oferta de servicios", Richard Baldwin, 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, CEPR Policy Insight n°56, May 2011, Londres.

¹⁰¹ Gary Gereffi, John Humphrey, and Thymoth Sturgeon, "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 2005.

50

integración regional profunda¹⁰², es decir no limitada al comercio de bienes sino a los servicios, y a la armonización reglamentaria y de políticas. La realidad del desarrollo del comercio en términos de CGV hace de los regímenes de liberalización de importación un parámetro clave del éxito de la exportación sostenible.

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

Sin embargo, si bien es cierto que la globalización con su ola de “debundling” ofrece nuevas oportunidades de desarrollo rápido a la región, expone también a nuevos riesgos. El primero de ellos es que penaliza directamente a las economías protegidas o a las más atrasadas, que no disponen de la capacidad de respuesta de su aparato productivo, ni de instituciones adecuadas para resolver los obstáculos al comercio que permitiría una inserción sostenible en las CGV. Estos países pagan una “penalidad de competitividad” provocada por las segmentaciones fronterizas debidas a tarifas, barreras no-arancelarias, regulaciones inadecuada y burocracias, que obstaculizan no sólo el comercio sino también los flujos de información, conocimientos y tecnologías e inversiones directas. El segundo es el riesgo de nuevas asimetrías a través de la relación de poder que podría manifestarse en la captura del valor agregado al interior de cada cadena global en favor de las empresas más avanzadas y en desmedro de las pequeñas que operan desde economías más heterogéneas y menos integradas con sus vecinos -como es el caso de muchos de los países de la CELAC-. La globalización aumenta así la penalización de las economías que se caracterizan por un bajo grado de integración regional real, creando un círculo vicioso que – sin estrategia cooperativa regional (y birregional y multilateral) adecuada – podría agravar una situación inicial de atraso.

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

Este círculo vicioso complejo, que frena el desarrollo de la región, se nota en el hecho que incluso un auge exportador y de apertura externa no se traduce suficientemente en un encadenamiento

¹⁰²“el regionalismo del siglo XXI no está principalmente basado en el acceso preferencial a los mercados, como era el caso en el siglo XX, sino más bien en las normas y principios que sostienen el “nexo” comercio de bienes, inversiones extranjeras y oferta de servicios. Esto significa que el regionalismo del siglo XXI se mueve según otro tipo de fuerzas de economía política; el pacto fundamental que es objeto de negociación se da entre “empresas extranjeras” y “reformas internas” y no en una negociación de “accesos a mercados”. *Richard Baldwin, 21st century regionalism and global trade governance*, May 2011.

interno de actividades ligadas a la exportación, explicando la ausencia de progreso de productividad total de los factores en el sector interno. Así, el crecimiento no-inclusivo no cambia la estructura de la economía que no avanza en la "jerarquía internacional" de su inserción mundial. Los análisis técnicos de la CEPAL sobre la baja calidad de la inserción internacional de la región¹⁰³ refuerzan el interés de un enfoque de este tipo para América Latina y el Caribe. En diversos estudios la CEPAL ha evaluado la calidad de las exportaciones y el patrón de especialización, así como los principales tipos de inserción de la región, concluyendo "*que se están acentuando de nuevo las ventajas comparativas tradicionales basadas en exportaciones de recursos naturales y que los avances aún son insatisfactorios, ya que, en varios casos, el comercio no ha disminuido los desequilibrios ni la heterogeneidad estructural*"¹⁰⁴ Esta "re-primarización" es más que un efecto-precio, es también un retroceso de ciertos productos manufacturados desplazados por China. Además, CEPAL destaca "*la baja participación en cadenas globales de valor y la limitada profundidad de los eslabonamientos internos*"¹⁰⁵.

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

Las grandes diferencias de nivel de integración y de desarrollo entre la UE y los países de la CELAC –contrariamente a lo que se podría pensar–según el molde tradicional - no son un obstáculo para encontrar intereses estratégicos comunes en este plano. La razón es que los cambios ligados al "debundling" imponen a ambas regiones la posibilidad de apuntar, en numerosos sectores, a una mayor complementariedad de sus empresas para generar ventajas comparativas comunes frente a terceros como China y Estados Unidos. No hacerlo con la UE a pesar de los acuerdos existentes, obligaría a intentarlo de manera diferente y sin cohesión regional, con China o con los Estados Unidos.

Esta recombinación industrial de los dos conjuntos de economías, que puede estar asociada al desarrollo de las inversiones entre las dos regiones que constituye desde la Cumbre de Santiago un nuevo capítulo de las Líneas de Acción birregionales, tiene más probabilidades de éxito si se encara en el marco cooperativo birregional CELAC-UE que en cualquier otra alternativa estratégica regional, ya que está fundada en valores culturales y "sociales" más compartidos que con otras regiones o terceras potencias. A su vez, el interés europeo es encontrar socios empresariales complementarios en un entorno cultural con valores compartidos, en una zona de crecimiento sostenible relativamente rápido y en vía de integración, donde sus empresas pueden seguir sus expansiones ofreciendo a cambio sus tecnologías aplicadas. Esto permitiría a las economías de los países de la CELAC el avance en materia de productividad de sus PYMES, así como su encadenamiento con la economía regional e internacional, y al mismo tiempo, contrarrestar las tendencias a la re-primarización que aquejan a numerosas economías de la región.

El cuadro 3¹⁰⁶ presenta un panorama comparativo de crecimiento de la productividad total de los factores¹⁰⁷ (PTF) entre las grandes regiones o economías del mundo. Es claro que América Latina

¹⁰³CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: Construyendo sinergias*, Santiago de Chile, abril 2013. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 2011-2012*, CEPAL, Santiago de Chile, Octubre 2012. CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2012.

¹⁰⁴CEPAL 2013, *op. cit.*

¹⁰⁵Ibid.

¹⁰⁶ Coremberg, A., "La Productividad de América Latina ante el auge de precios de productos básicos", Cuadernos Económicos de ICE, 84, p. 123-153, ARKLEMS+LAND, Buenos Aires, 2013

52

muestra una performance muy mediocre con un retroceso de su PTF (0,4% al año desde 2002). A su vez, es la única región del mundo (con el Medio Oriente) que en 2011 registra un nivel de productividad inferior al alcanzado en 1998.

CUADRO 3
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES POR REGIONES
(En %)

	Estados Unidos	China	India	Otros países de Asia	ALC	Medio Oriente	África	Europa Central y del Este	Rusia y otros exCEI	Economías emergentes y en desarrollo	Economía mundial	EU-27	OECD
1990-2001	0,6	1,4	1,5	-0,1	0,4	-0,4	0,0	0,5	0,8	0,6	0,6	0,4	0,5
1990-1998	0,5	0,9	1,6	-0,4	0,9	-0,5	-0,3	0,8	-1,6	0,4	0,5	0,4	0,5
1998-2002	0,8	3,7	0,7	0,8	-1,3	-0,2	1,2	0,6	6,9	1,4	0,9	0,4	0,5
2002-2011	0,4	3,6	2,6	0,9	0,0	-0,1	0,5	1,0	2,1	1,8	1,0	0,0	0,2
1998-2011	0,5	3,6	2,0	0,9	-0,4	-0,1	0,7	0,9	3,5	1,7	1,0	0,1	0,3

FUENTE: Total Economy Database: *The Conference Board*, (VAN ARK, B.; LEVANON, C. B., y CHEN, V. (2011).

3.2. Estrategia e instrumentos

Sin resolver el estancamiento de la PTF, ni la UE ni la CELAC podrán alcanzar sus metas sociales ya que no tendrán los recursos necesarios para hacer frente la competencia mundial y a otros problemas como el envejecimiento de sus poblaciones.

La baja del crecimiento de productividad suele ser el resultado no intencionado de una gran cantidad de fallas del mercado, de las acciones de grupos de interés y de malas políticas que distorsionan los incentivos para innovar, impiden la expansión de las compañías eficientes y promueven la supervivencia y el crecimiento de rentistas ineficientes. A pesar de compartir estas causas genéricas, las modalidades de actuación en las dos regiones presentan grandes diferencias estructurales y a menor nivel de ingreso mayor intensidad y daños de estas causas comunes. Son precisamente estas diferencias que ofrecen oportunidades mutuamente provechosas de cooperación entre ambas regiones empezando por el intercambio de experiencias que fomentan las Cumbres. Estos Intercambios ponen en evidencia los intereses mutuos y convergentes para fortalecer conjuntamente las CGV:

- i. el país más retrasado beneficia más de la transferencia de tecnologías que tendrá un mayor efecto de productividad al entrar en una CGV existente que da acceso a los resultados del aprendizaje de otros;
- ii. la diferencia absoluta de niveles de productividad permite desarrollar complementariedad en una misma cadena productiva: la incorporación de nuevos socios induce menos costos, haciendo que el más avanzado beneficie de mayor competitividad al relocalizar partes de sus procesos productivos;
- iii. en el marco de la globalización la fragmentación de las cadenas de valor afecta todo los procesos, incluyendo la parte "conocimiento" (R&D) y servicios, cuando las condiciones son favorables en la economía receptora.

¹⁰⁷ La PTF mide los progresos en la eficiencia con la que la economía transforma sus factores de producción (trabajo, capital y conocimiento) acumulados en ingresos. Es el mejor indicador del nivel de desarrollo económico sostenible.

En las economías de la CELAC, el retraso de productividad se concentra mayormente en los servicios (según el BID, en promedio, una empresa de servicios estaría en promedio al 8,8% del nivel de productividad de una empresa de Estados Unidos). Sin embargo, eso indica que son factores de distorsión interna que explican este retraso y que corregirlos depende de políticas nacionales que tendrán impactos macroeconómicos y sociales mayores.

Dado que los factores explicativos de la baja productividad en los servicios radican en complejos aspectos de economía política ("rent-seeking"), se propone utilizar el potencial movilizador de las Cumbres birregionales para emprender una revisión de los instrumentos en un enfoque más integral de la cooperación y de las políticas nacionales.

Las Cumbres implican un esfuerzo específico de "peer pressures" generando una doble dinámica que se auto-refuerza: para entablar la cooperación bi-regional es necesario una mejor coordinación interna en ambas regiones, esta dinámica regional permite acelerar la información de los responsables y reordenar las prioridades nacionales. En particular, las cumbres favorecen un enfoque más global de cooperación tanto regional como entre actores (privados/públicos, universidades/empresas) según el concepto de la "triple hélice de la innovación"¹⁰⁸, en una óptica de CGV. Estas CGV permiten recalcar que industrias, servicios, inversiones extranjeras, migraciones, comercio externo, educación están íntimamente relacionados para lograr las transferencias de tecnología y mejorar la PTF con el fin de hacer frente a la competencia externa.

Por lo tanto una opción cooperativa con la UE puede contribuir a mejorar la inserción internacional. Sin embargo se trata de una estrategia voluntarista y novedosa de largo alcance, que no se reduce a una cooperación rutinaria y simple pero que calza bien con las nuevas tendencias en materia de cooperación internacional que tienden a incrementar el componente de "ayuda al comercio" como se ha planteado anteriormente. De hecho, la estrategia alemana de cooperación se focaliza en asistir sus socios para que se integren a nivel regional y global con una diversificación de sus economías mediante el uso de la apertura al comercio de bienes y servicios y a las inversiones externas para reducir la pobreza y la exclusión social en un marco de desarrollo sostenible.

Así, la propuesta consiste en tratar que esta línea de cooperación sea extendida y concertada en forma sistemática en el ámbito regional y birregional para aumentar el poder de negociación de la CELAC y aumentar el grado de soberanía de la región frente a sus socios europeos. Se trata de una doble estrategia regional y birregional que puede parecer muy ambiciosa al restablecer un mejor balance entre las dos regiones y al requerir una estrategia común entre los países de la CELAC. De un modo pragmático, una estrategia de este tipo permitiría dar una respuesta a la imperiosa urgencia de mejorar la inserción internacional de la región. Incluso si no pudiera concretarse plenamente en el plano birregional (es decir con la UE), tendría el gran mérito de ayudar a los países de la CELAC en la definición de su propia estrategia en materia de cadenas globales de valor. Esta estrategia se articula en tres grandes grupos de políticas específicas.

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

¹⁰⁸ Etzkowitz, H. "Triple Helix Clusters: Boundary Permeability at University-Industry-Government Interfaces as a Regional Innovation Strategy", *Environment and Planning C: Government and Policy* 2012, volume 30, pages 766 – 779, London

54

la UE y la tercera parte de Asia), y gran parte del retraso y de las brechas internas y externas de la región.

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

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

Sin embargo el tema es complejo y no existe aún acuerdo sobre las causas exactas de la debilidad del gasto en I&D. Como quiera que sea, para fomentar la innovación se requiere una percepción amplia de los factores que pueden impedirla. Para estimular la innovación hay que centrarse en la capacidad y los incentivos de la empresa: informar, asociar, capacitar, desarrollar las destrezas empresariales y el gusto por la innovación, y enfrentar las barreras relacionadas con las deficiencias tanto del mercado como del sector público, que impiden aumentar la productividad. Esto implica tanto incentivos y apoyos de financiación, así como erradicación de obstáculos administrativos y de infraestructura y, en relación a todos estos temas, el análisis de las mejores prácticas (por ejemplo, en la región CELAC, en promedio, crear una empresa requiere cuatro veces más tiempo y más costos que en la UE). Además una política de difusión del conocimiento y de organización asociativa y en red es imprescindible, y pasa por un reforzamiento de la cooperación público-privada. En particular, se trata de acercar empresas (especialmente PYMES) y universidades con el objetivo de acortar la distancia entre la investigación y la inversión de las empresas. La dimensión regional y birregional ofrece muchas posibilidades para avanzar en este plano, especialmente aplicando el método propiciado de creación de redes temáticas en la óptica ya mencionada de la "Triple hélice" de la innovación regional¹⁰⁹.

Tercero, activar la política comercial y de integración regional integrando el concepto de cadenas productivas y de inserción en redes de innovación, más que el concepto de "cluster" nacional. Las políticas propuestas deben poner énfasis en la integración regional como clave para mejorar la competitividad de América Latina y el Caribe en el mundo y sobre todo aumentar su peso en las

¹⁰⁹ Etzkowitz, H., Triple helix cluster.... *op. cit.*

negociaciones tanto multilaterales como bilaterales en una óptica de cadenas productivas. Los países de la región deberían concertarse para una movilización efectiva de los instrumentos de facilitación del comercio (especialmente la cooperación con la UE), y también para definir criterios conjuntos en lo que respecta a sus relaciones con terceros. Se trata de promover intercambios para abordar juntos los desafíos de la innovación y el cambio tecnológico y los obstáculos para ascender en los eslabones de mayor valor agregado en los sectores asociados a los recursos naturales exportados y reducir la intensidad de carbono en las exportaciones. En este plano una relación más intensa con la UE puede ser de gran utilidad ya que la UE dispone de un reconocido know-how en estas temáticas y está en plena negociación del mega-acuerdo TTIP con Estados Unidos que, como se indicó, tendrá consecuencias a nivel de las normas internacionales.

4. Promover un reforzamiento del espacio euro-latinoamericano y caribeño de educación superior

Como se vio, en la Cumbre de Santiago de Chile la agenda birregional fue enriquecida con las conclusiones de la primera Cumbre Académica América Latina y el Caribe – Unión Europea. Estas conclusiones se ubican en la perspectiva de favorecer la promoción de la educación superior como un ingrediente cada vez más importante de la cooperación ALC-UE en función del crecimiento, el empleo y el desarrollo sustentable.

En este marco, tanto la declaración de la Cumbre Académica como las líneas de acción aprobadas se fijan objetivos precisos. Por ejemplo, la creación de una plataforma interactiva de información y de intercambio al servicio de la cooperación universitaria, científica y técnica ALC-UE o avanzar hacia la certificación “Espacio Académico Común ALC-UE” con el fin de valorizar las co-titulaciones y los títulos conjuntos euro-latinoamericanos de maestría y doctorado¹¹⁰.

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

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

América Latina y el Caribe es una región constituida principalmente por países de ingreso medio que han progresado mucho en distintos planos durante la última década pero tiene grandes problemas de desigualdad y tendencias propias a las economías de renta que, sobre todo en América del Sur, están en tensión con las dinámicas de diversificación productiva. La promoción de la educación superior y del desarrollo científico y tecnológico constituye una condición *sine qua non* para consolidar los avances registrados en los últimos años, mejorando la calidad de la

¹¹⁰Ver <http://www.cumbreademica-alcue.cl/>

56

especialización internacional y de los aparatos productivos nacionales. Europa, por su parte, está constituida por países de ingreso alto en su gran mayoría, expresa los máximos niveles de progreso de la sociedad humana en el plano del bienestar y de la cohesión – más allá del retroceso que se advierte en los últimos tiempos. A pesar de los síntomas de decadencia que algunos advierten, no hay duda que Europa es una potencia en materia de ciencia y de tecnología y que su oferta de cooperación en este plano es singularmente atractiva.

Es importante entonces que los países de la CELAC trabajen en la perspectiva de la próxima Cumbre de Bruselas con el objetivo de concretar la posibilidad planteada en el punto 19 de la Declaración de Santiago, esto es el reforzamiento del espacio euro-latinoamericano y caribeño de educación superior. En este sentido, cabe destacar que ya ha tenido lugar, a fines de mayo de 2014, en Bucarest, un primer seminario preparatorio de la segunda Cumbre Académica birregional que se realizará en Bruselas poco antes de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en junio de 2015. El segundo seminario preparatorio de la próxima cumbre académica, que se efectuará en Guadalajara los 25 y 26 de noviembre próximos, se plantea profundizar los análisis y avanzar en las propuestas sobre la integración de los sistemas de educación superior y de investigación científica y tecnológica. También se plantea abordar las relaciones, por un lado, entre la educación superior y las políticas públicas y, por otro, entre los espacios e instancias universitarias y de investigación y los sectores productivos.

CONCLUSION Y RECOMENDACIONES

En el contexto actual la Cumbre de Bruselas abre nuevas oportunidades para la CELAC siempre y cuando la preparación de la cita birregional potencie una adecuada y reforzada coordinación intra-regional. La existencia misma de la CELAC y la experiencia positiva de la Cumbre de Santiago pueden contribuir a avanzar en esta perspectiva.

Otro elemento que puede ser visto como un catalizador positivo bajo ciertas condiciones es la nueva dinámica de los mega-acuerdos regionales que emergió en 2013 con la RCEP en Asia, con la conclusión del CETA (UE – Canadá), así como con las negociaciones del TTP y sobre todo con el TTIP entre la EU y Estados Unidos que analizamos anteriormente. Es muy importante que las negociaciones de los mega-acuerdos y en especial del TTIP favorezcan la cohesión regional y no la división de ALC. Si los países de la CELAC reaccionaran en forma concertada cabe la posibilidad de influir en estas mega-negociaciones. Sería deseable entonces que los países de la CELAC aborden esta cuestión en el proceso de preparación de la próxima cumbre birregional.

En este trabajo se subrayó que la crisis europea afecta y va seguir afectando los flujos comerciales, de remesas, de ayuda externa y de inversión del viejo continente hacia la región. Sin embargo, estos riesgos y efectos negativos generados por la situación de la economía europea, abren la perspectiva de una relación birregional más equilibrada y simétrica. Esto resulta de los progresos relativos de las economías de ALC y del reforzamiento –todavía incipiente– de la gobernanza e institucionalidad de la región gracias a la emergencia de la CELAC. En esta óptica, parece conveniente privilegiar a nivel CELAC la preparación de posiciones comunes desde la preparación en curso de la Cumbre de Bruselas con una propuesta de método y lineamientos en algunas direcciones estratégicas precisas.

En este marco, numerosos temas deben ser considerados con vistas a la preparación de la próxima cita birregional. Por ejemplo, es importante que la región coordine sus propuestas en aras de alcanzar posiciones comunes con la UE en la perspectiva de la nueva Agenda del Desarrollo Post-2015 que se desenvuelven en el marco de Naciones Unidas y que implican un cuadro común de acción y de cooperación mundial en temas como el de la lucha contra la pobreza, como ocurrió con la adopción en el año 2000 con la adopción de los objetivos del milenio (ODM).

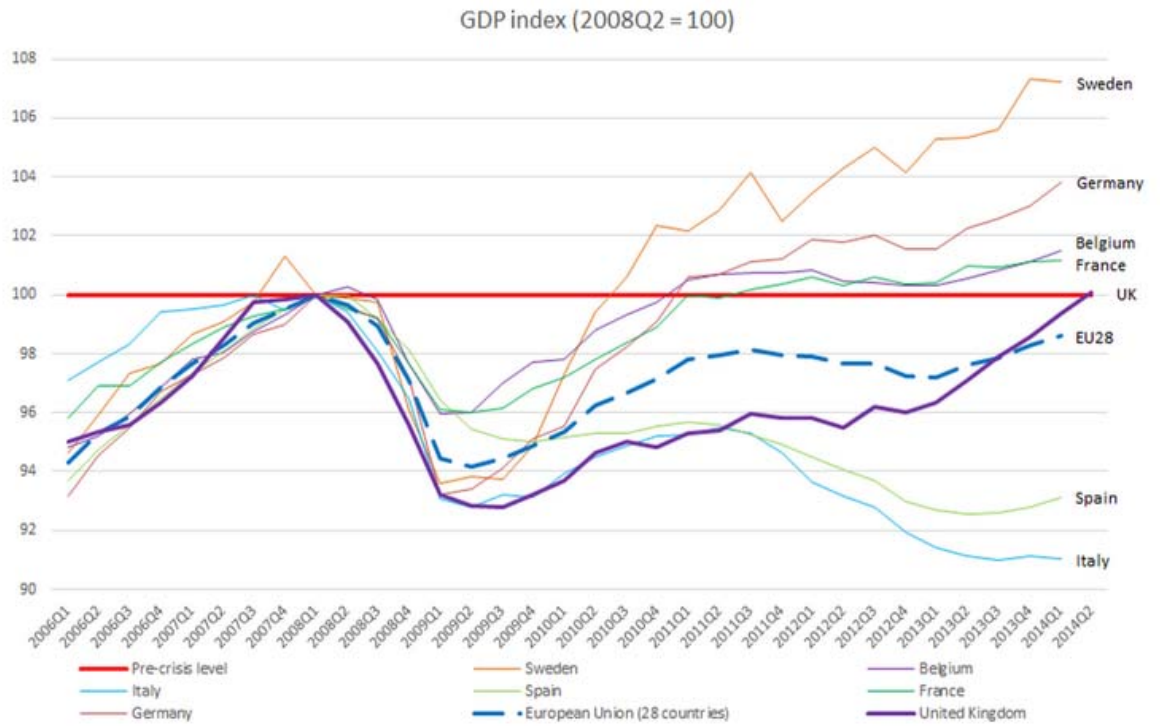
Sin descuidar este tema y otros de considerable importancia, se han privilegiado aquí tres ejes y un método de trabajo para contribuir a consolidar los intereses comunes a la vez entre los miembros de la CELAC y entre ésta y la UE. Se plantean, entonces, las siguientes líneas de acción:

- en el plano del *método*, y como se planteó ya en informes anteriores, implementar en todos los campos de cooperación birregional, un sistema de interconexión directa entre las administraciones nacionales y regionales (o sub-regionales) en la CELAC con vista a entablar sobre bases coordinadas las conexiones técnicas con los servicios de la UE y las administraciones nacionales de sus miembros; estas redes permanentes reforzarían la generación de ideas y la búsqueda de sinergias birregionales, con intercambios de experiencias, en una dinámica “bottom-up” participativa, que beneficiaría a los responsables políticos, y tendría efectos positivos en términos de eficacia de las preparaciones de las Cumbres y de extensión descentralizada de la diplomacia de Cumbres, con efectos de respaldo ciudadano. Obviamente, las redes se organizarían concretamente a partir de la problemática de las principales líneas de acción estratégicas que se propone privilegiar, y que se indican a continuación;

58

- como también se ha planteado en informes anteriores, es necesario poner sobre la mesa, como una de las líneas de acción para la preparación de la próxima cumbre, la perspectiva de la apertura de un *diálogo macroeconómico CELAC-UE* con el fin de permitir a los países de ALC emitir opiniones y sobre todo beneficiar del peso convocatorio de la UE frente a terceros para hacer oír una verdadera voz regional en el tema de la reforma de la deficiente arquitectura financiera mundial;
- en la línea de los avances de las cumbres anteriores, y especialmente en la negociación Mercosur/UE así como en el seguimiento de los acuerdos ya en vigor, plantear también la creación de un grupo estratégico de negociación CELAC/UE dedicado al tema crucial de la *inserción cooperativa de ambas regiones en las cadenas globales de valor*; este grupo tendría la función estratégica de poner en la mesa las implicaciones de los posibles mega-acuerdos regionales tanto de la UE como de ciertos países de la CELAC, con el fin de dar mayor sentido a los acuerdos de asociación y de apertura comercial recíprocas y de influir sobre las prioridades de cooperación técnica; de este modo, se reforzaría de manera muy tangible la perspectiva de una alianza estratégica birregional. Para la CELAC es un tema crucial con el fin de tener una voz en el concierto de las super-potencias para avanzar en una estrategia de aceleración del desarrollo regional, mientras que para la UE se trata de beneficiar a cambio de apoyo a sus posiciones y de reforzar su competitividad global al asociarse con socios complementarios; para ambos se trata de valorar la cooperación mutua al crear sinergias para reforzar la inserción internacional de ambas regiones, con el fin prioritario de fomentar la cooperación entre PYMES de ambas regiones, de desarrollar las relaciones directas entre éstas y de orientar la cooperación en ciencia y tecnología;
- por último, se propone avanzar en la consolidación del espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación a partir del nuevo impulso producido por la Cumbre Académica UE/ALC realizada en Santiago de Chile en enero de 2013.

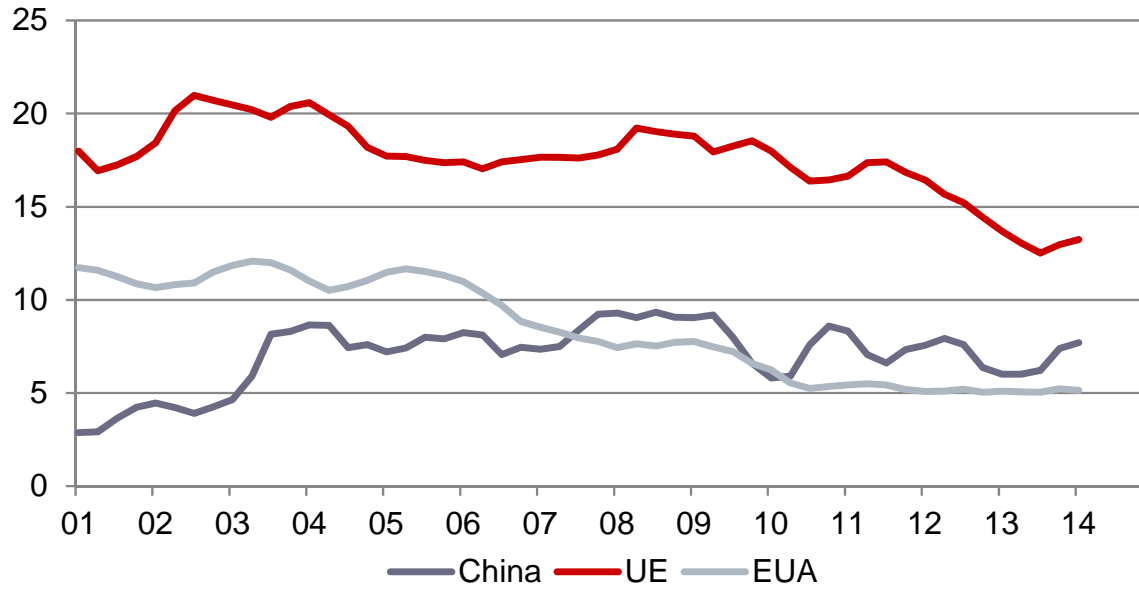
LAS DIVERGENCIAS DE LAS ECONOMÍAS DE LA UE



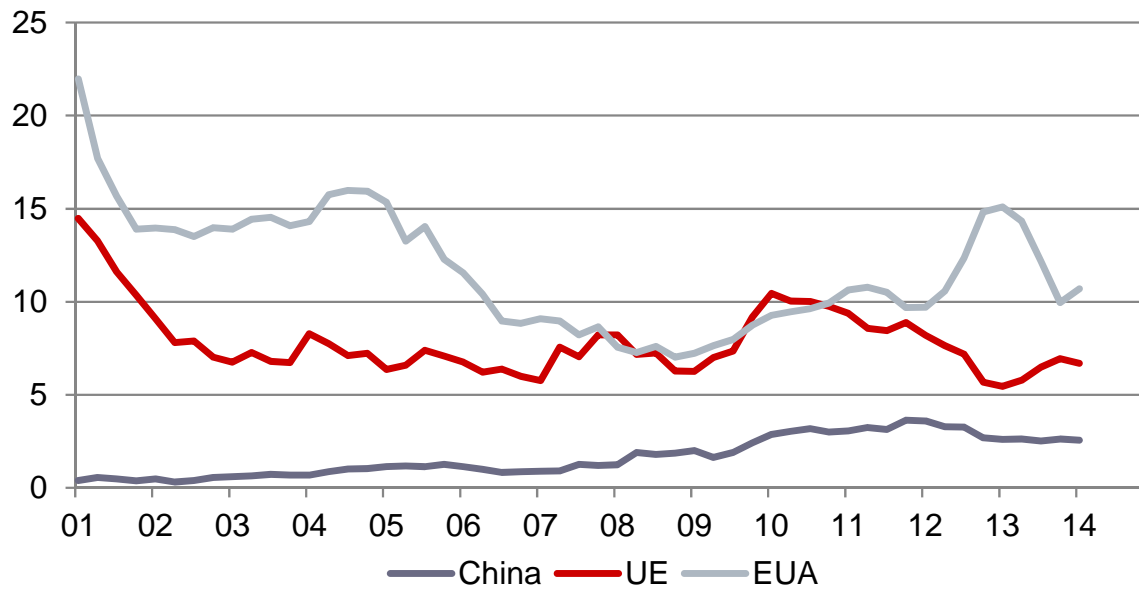
Fuente: Bruege

EXPORTACIONES DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS SELECCIONADOS

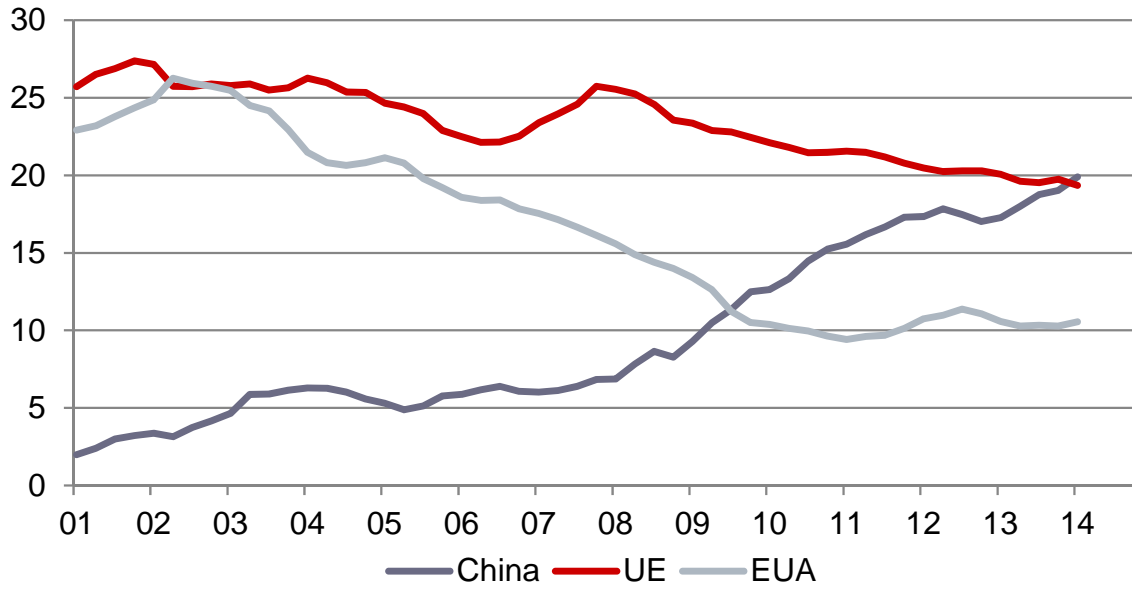
Argentina



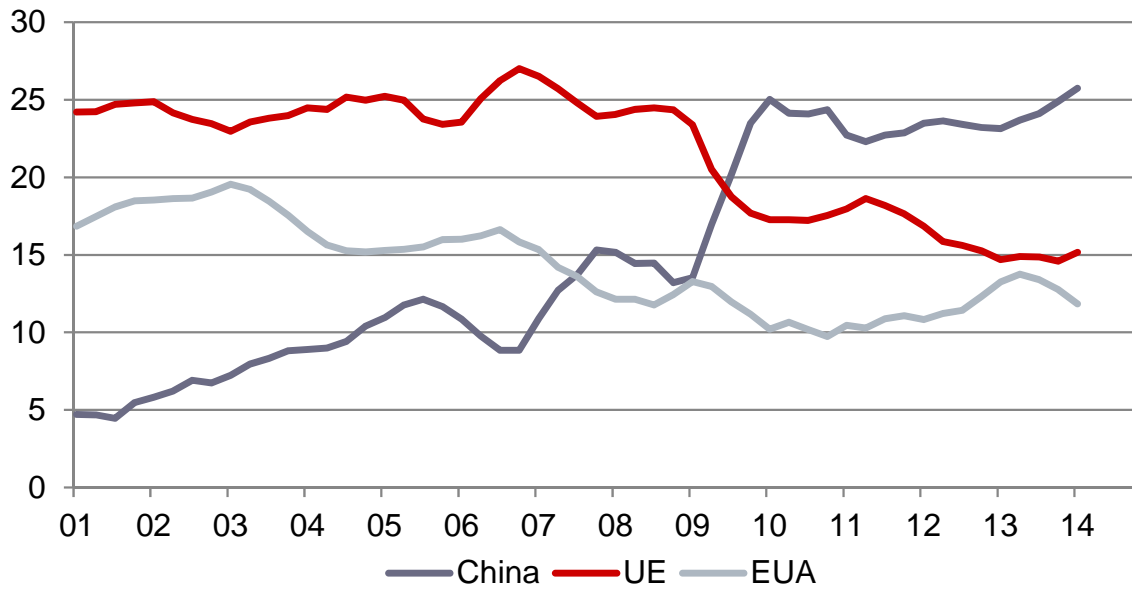
Bolivia



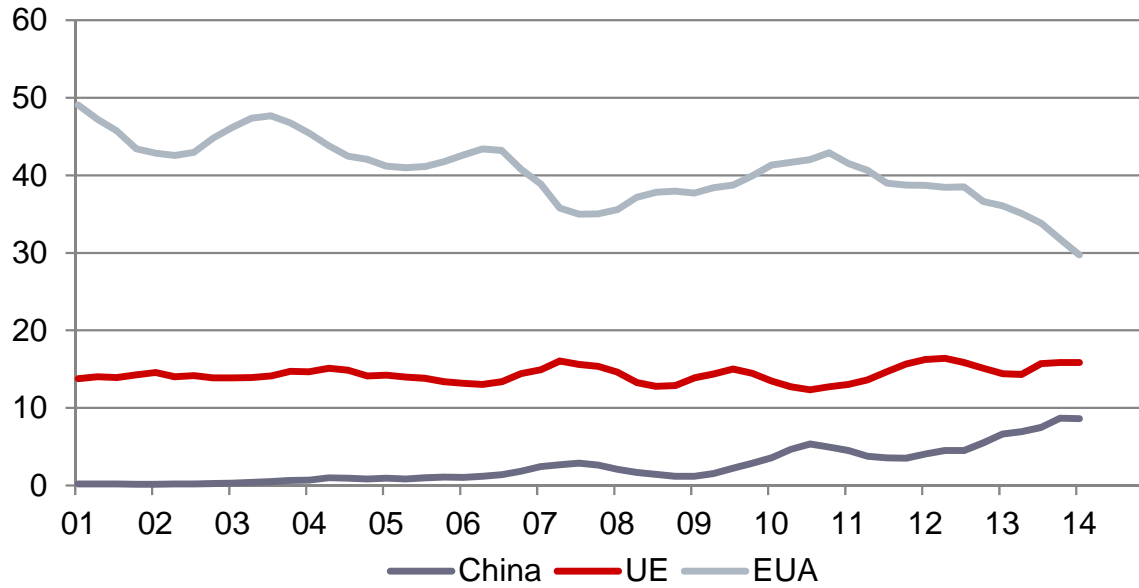
Brasil



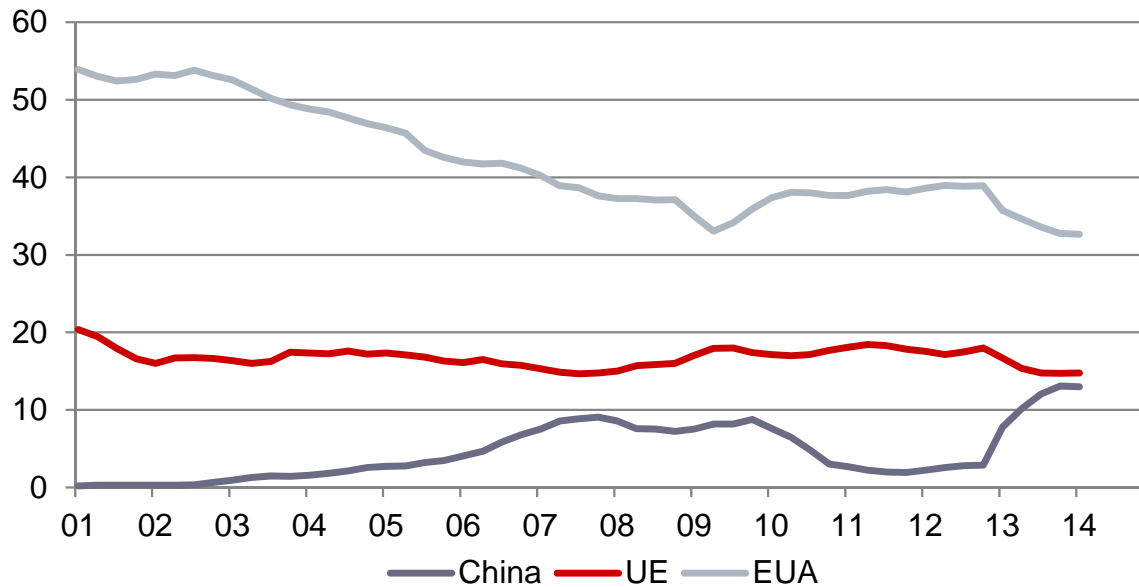
Chile



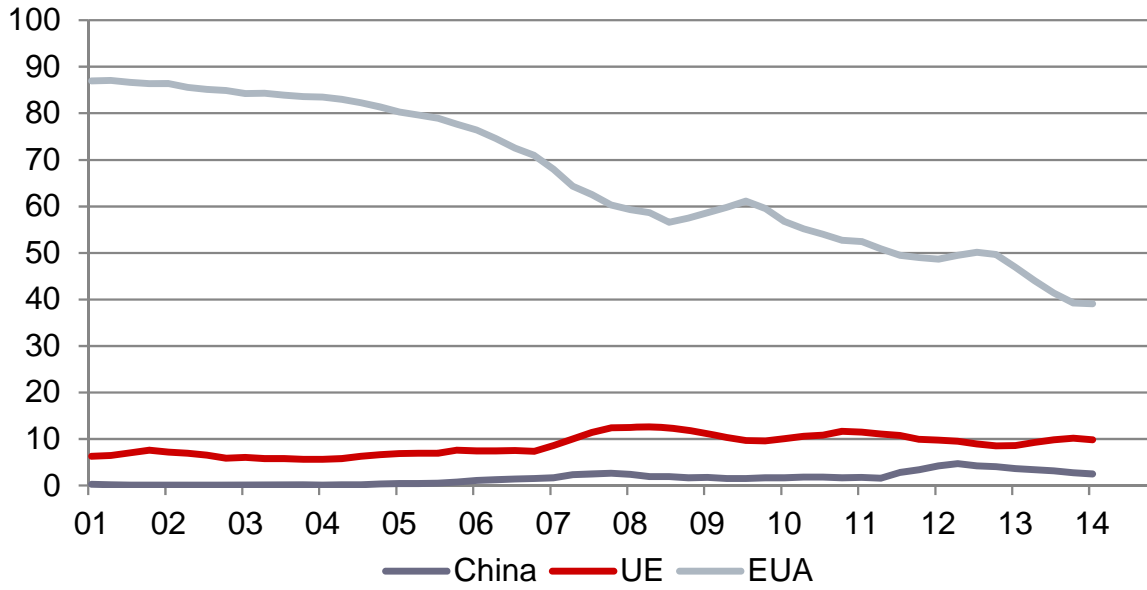
Colombia



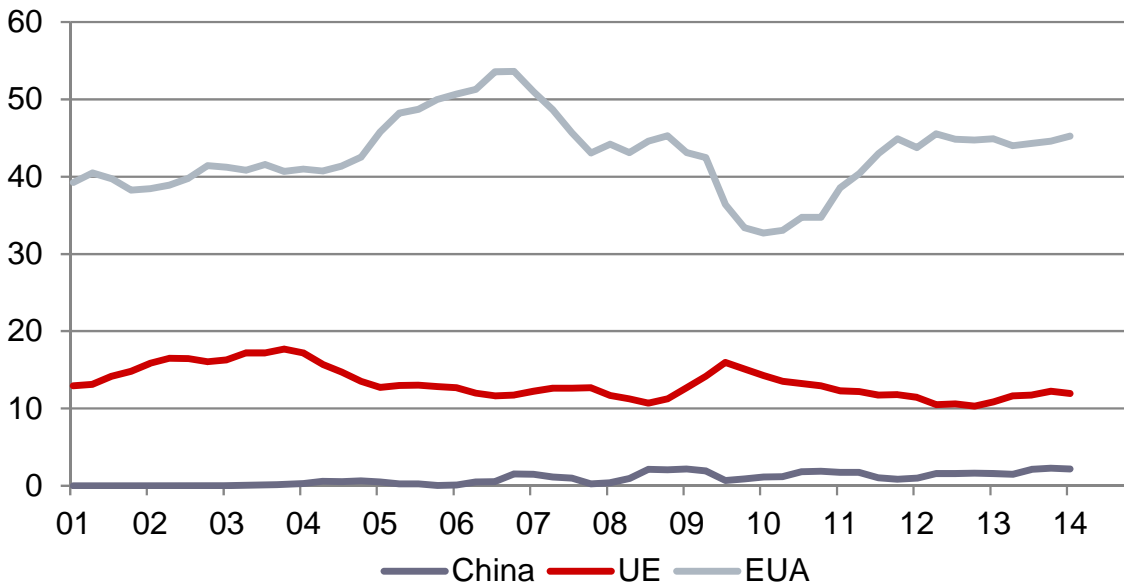
Costa Rica



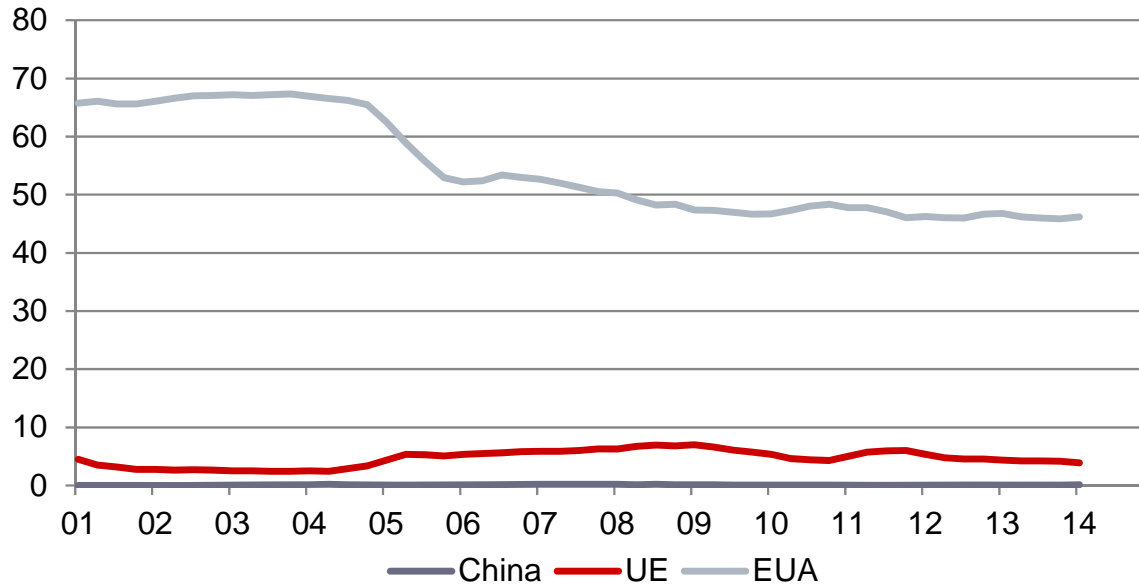
Republica Dominicana



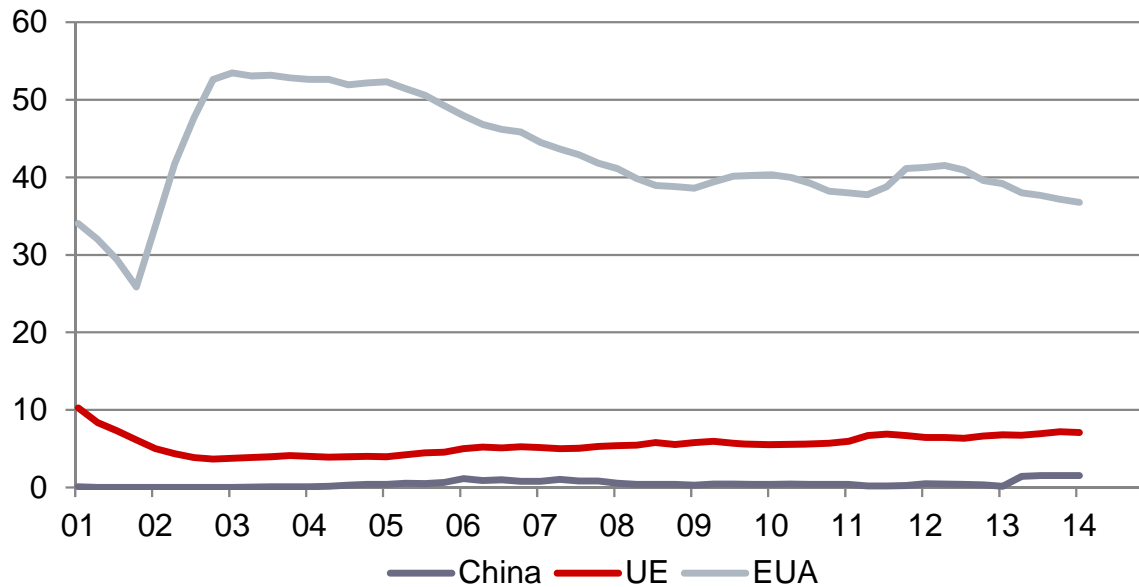
Ecuador



El Salvador

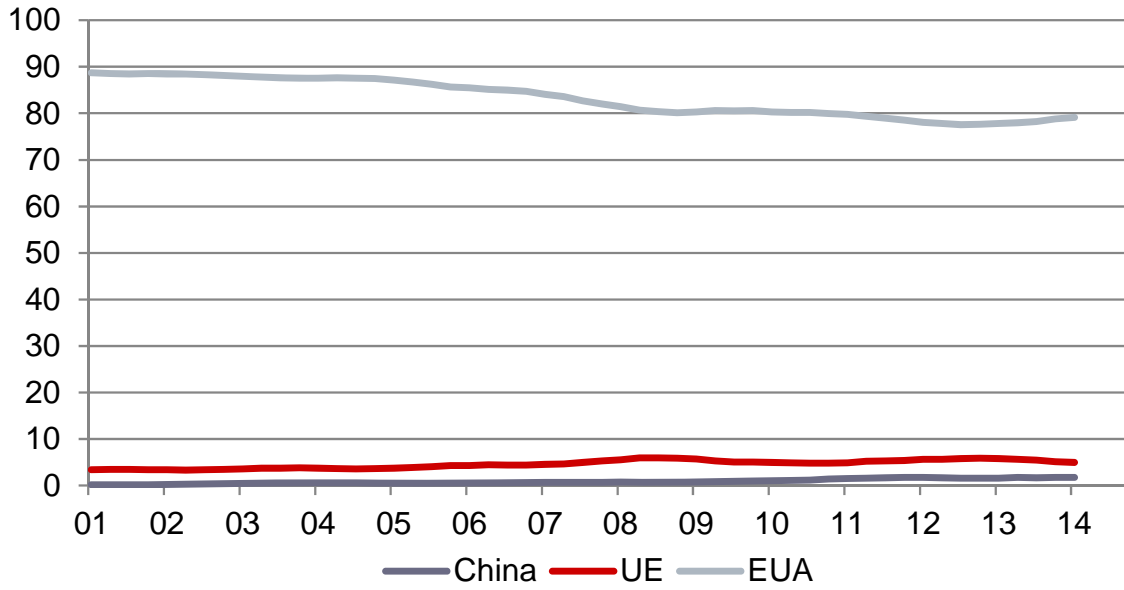


Guatemala

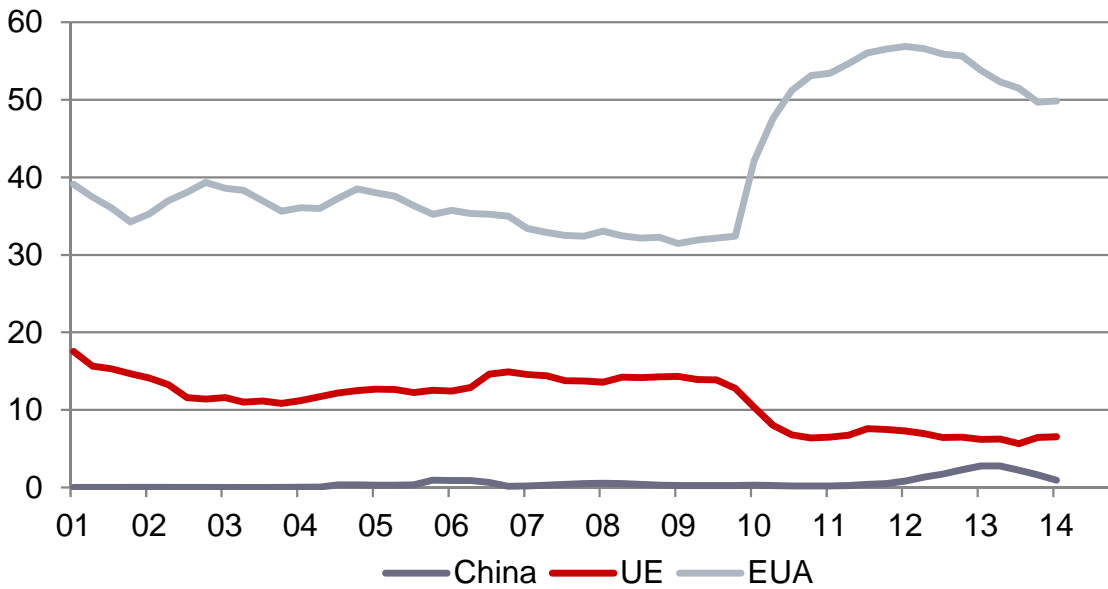


70

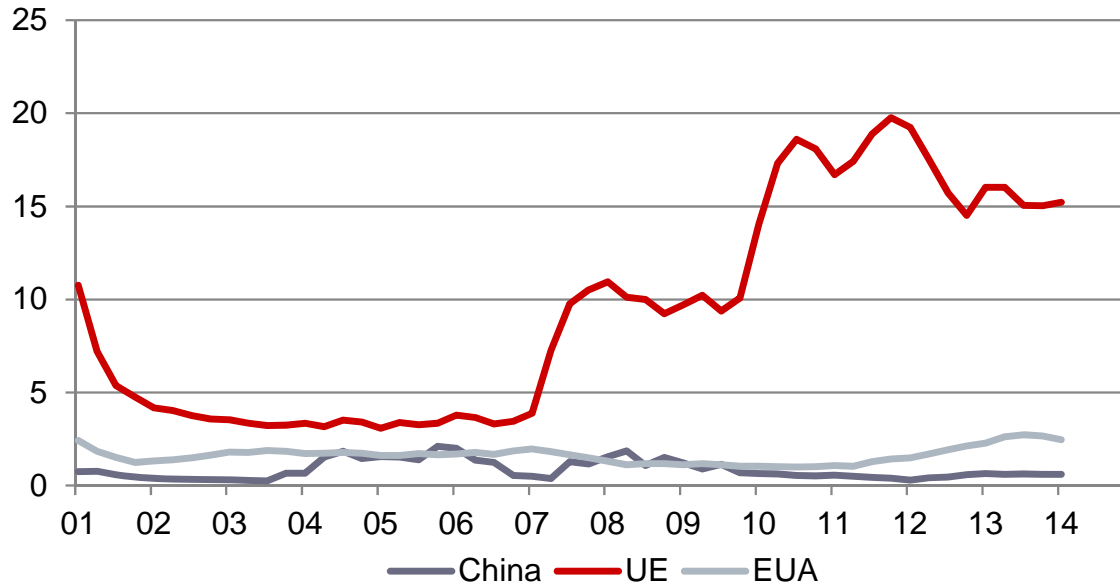
Mexico



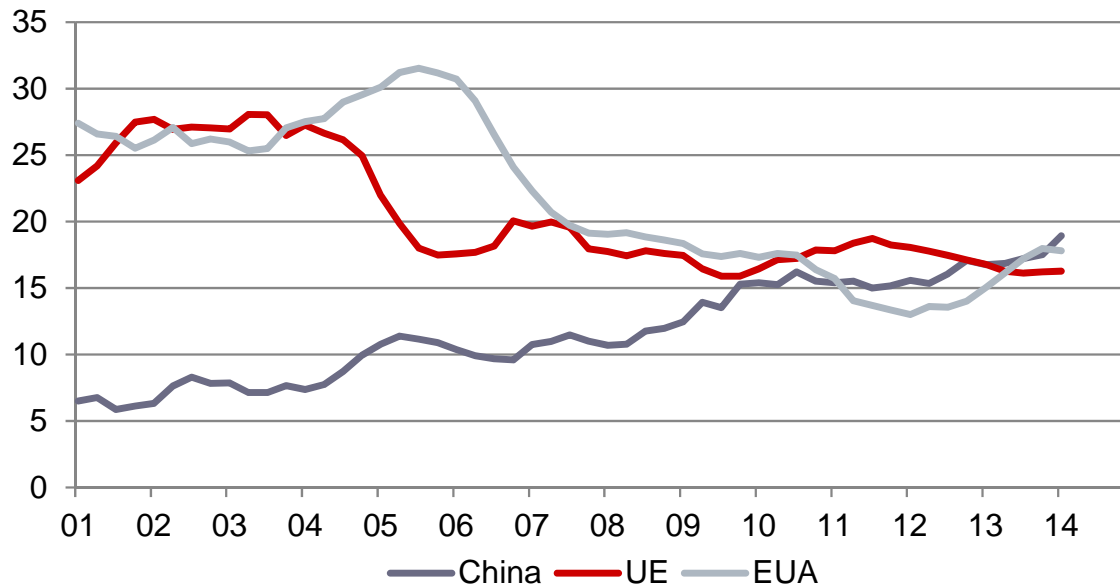
Nicaragua



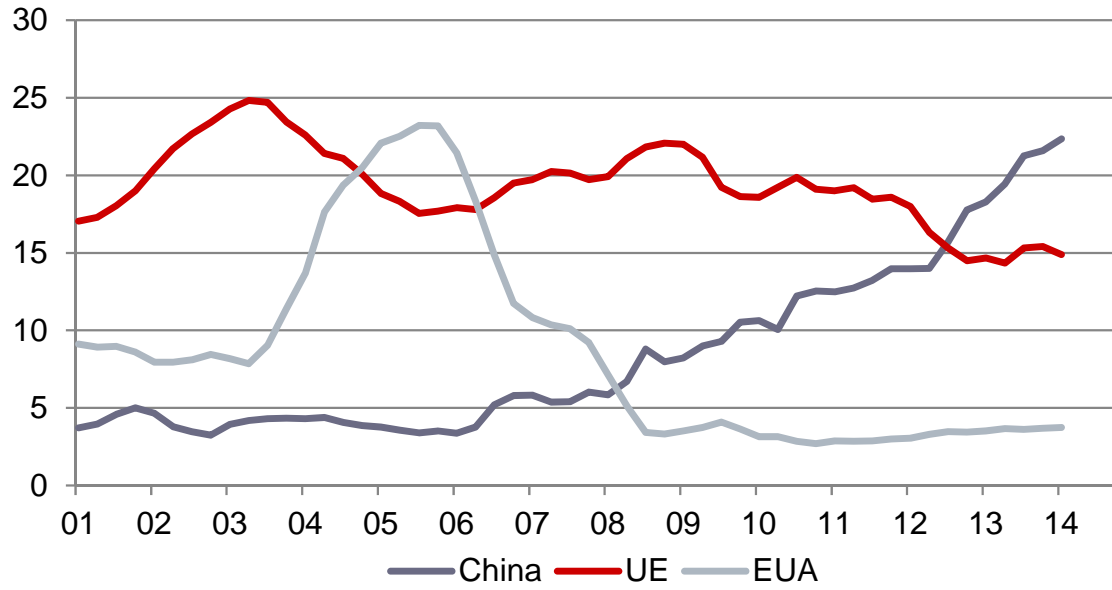
Paraguay



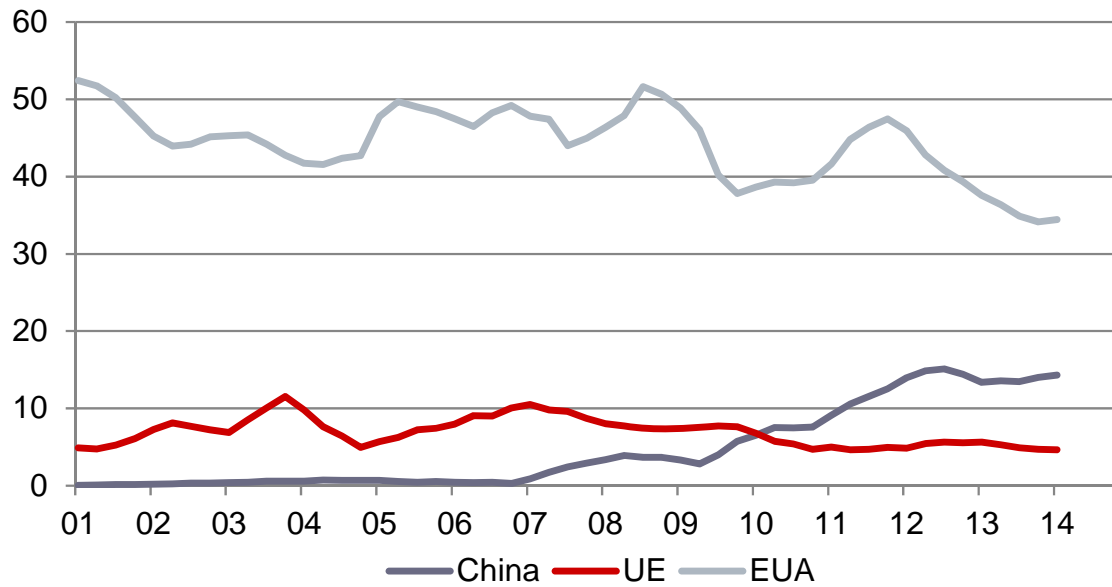
Peru



Uruguay



Venezuela



BIBLIOGRAFÍA

- Agence Française de Développement, *Rapport Annuel 2013*, AFD, Paris, 2014, <http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/Colonne-droite/Rapport-annuel-AFD-VF.pdf>
- Baldwin, R., "A Domino Theory of Regionalism," *NBER Working Paper*, no. 4465, 1993.
- Baldwin, R., 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, CEPR Policy Insight n°56, Londres, Mayo 2011.
- Becerra Pozos, L. y N. Castañeda Bustamante, *Las relaciones México-Unión Europea. En el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil*, ALOP, México D.F., 2013. http://www.cifca.org/IMG/pdf/MEX-UE_web.pdf
- Cargamo-Díaz, R., *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience*, Cuadernos de la CEPAL, N° 98 (LC/G.2516-P), ECLAC, Santiago de Chile, Enero 2012.
- Casanueva, H., "Unión Europea: la cooperación que viene con América Latina", *América Economía*, 20/07/2013, <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/union-europea-la-cooperacion-que-viene-para-latina>
- Castañeda Bustamante, N. y R. Aguirre, "Evolución del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea", in Becerra Pozos L. y N. Castañeda Bustamante, *Las relaciones México-Unión Europea. En el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil*, ALOP, México D.F., 2013. http://www.cifca.org/IMG/pdf/MEX-UE_web.pdf
- CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe, Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, 2011.
- CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2012.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 2011-2012*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2012.
- CEPAL, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: Construyendo sinergias*, Santiago de Chile, abril 2013.
- CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL, *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2014. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/52979/LaInversionExtranjera2013.pdf>
- Coremberg, A., "La Productividad de América Latina ante el auge de precios de productos básicos", Cuadernos Económicos de ICE, 84, p. 123-153, ARKLEMS+LAND, Buenos Aires, 2013.

Declaración Cumbre de Santiago de Chile UE/CELAC, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_es.pdf

Dominguez, R., "El pragmatismo en las relaciones UE y Colombia/Perú" in J. Roy (Comp.), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair, University of Miami, CARI, Institut des Amériques, EUCE, Miami, 2013.

Etzkowitz, H. "Triple Helix Clusters: Boundary Permeability at University-Industry-Government Interfaces as a Regional Innovation Strategy", *Environment and Planning C: Government and Policy* 2012, volume 30, pages 766 – 779, Londres, 2012.

EU-CELAC, Joint Initiative for Research and Innovation, IV. Senior Officials Meeting (SOM), *Minutes*.3 – 4 April 2014, San José, Costa Rica, 3 – 4 Abril 2014.

EU-LAC, *Bases renovadas para la relación Unión Europea-América Latina y el Caribe. Actas del seminario EU-LAC/GIGA, 17 y 18 de septiembre, Hamburgo.* / "The Future of the Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean: Three Premises and Four Proposals for the Debate". EU-LAC Foundation, *New Grounds for the Relations between the European Union, Latin America and the Caribbean. Proceedings of the GIGA-EU-LAC Seminar, 17 and 18 September, Hamburg* Fundación EU-LAC (edición bilingüe), Hamburgo, 2012.

Felbermayr, G., B. Heid y Lehwald S. 2013. 'Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects', Bertelsmann Stiftung. 17 de junio de 2013.

Gereffi, G., J. Humphrey, y T. Sturgeon, "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 2005.

Ghymers, Ch., *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina*, Libro de la CEPAL n°82, Santiago de Chile, 2005, (en Inglés, *Fostering Economic Policy Coordination in Latin America: The REDIMA Approach to Escaping the Prisoner's Dilemma*, ECLAC, n° 82(LC/G.2270-P/I), Santiago de Chile, 2005).

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

Grabendorff, W., "Alemania: Historia de una ambición, Explorador 2, *El Diplo*, Buenos Aires, Mayo 2014.

Hernandez, B. P., "A diez años del Acuerdo de Asociación UE-Chile: ¿el vaso medio lleno o medio vacío?" in J. Roy (Comp.), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina*, The Jean Monnet Chair, University of Miami, CARI, Institut des Amériques, EUCE, Miami, 2013.

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

- IADB, *Remittances in Latin America and the Caribbean in 2013*, IDB/MIF FOMIN, Washington D.C., 2014.
- Jarque, C. M, M. S. Ortiz, C. Quenan (Ed), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 2009.
- Levi Coral, M., "Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa", *Fundación Friedrich Ebert*, Quito, septiembre de 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/10376.pdf>
- Marsh, D., *China on way to joining IMF's reserve currency unit*, 29 September 2014 <http://www.omfif.org/intelligence/the-commentary/2014/september/china-on-way-to-joining-imfs-reserve-currency-unit/>
- Milutinovic V., "El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea", in Joaquín Roy (Comp.),
- OECD, *Aid for Trade at a Glance: Connecting to Value Chains*, Paris, Julio de 2013.
- Ortiz, M.S., (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*, FLACSO Secretaría General, San José, 2013.
- Ortiz, M. S., (comp.), *Las Américas y la Unión Europea ante los nuevos escenarios en las relaciones comerciales y políticas*, FLACSO, San José de Costa Rica, junio de 2014. (<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Las%20Americas%20y%20la%20UE.pdf>).
- Peña, F., "¿La hora de macro-acuerdos preferenciales interregionales? Las opciones para las negociaciones Mercosur-UE en el nuevo contexto internacional", *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales*, Buenos Aires, febrero de 2013. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional>
- Quenan, C, « Comentarios finales », in María Salvadora Ortiz (compiladora), *Las Américas y la Unión Europea ante los nuevos escenarios en las relaciones comerciales y políticas*, FLACSO, San José de Costa Rica, junio de 2014. <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Las%20Americas%20y%20la%20UE.pdf>
- Quenan C., "La crisis en la Zona Euro y sus efectos sobre las relaciones económicas birregionales Unión Europea / América Latina y el Caribe", in J. Roy (Compilador), *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea/América*, University of Miami, Miami-Florida European Union Center, CARI, Institut des Amériques, Miami, 2013.
- Roy, J. y R. Dominguez (Editors), *The TTIP, The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, University of Miami, CARI, FIU, Miami, 2014 (<http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/books/TTIP.pdf>)

76

Rueda-Junquera, F., « La cooperación al desarrollo de la Unión Europea con Centroamérica », in Juan José Martín Arribas, *UE y América Latina : entre la asociación y la cooperación*, Lex Nova, Valladolid, 2011.

Sanahuja, J, "El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Tres premisas y cuatro proposiciones para el debate", in EU-LAC, *Bases renovadas para la relación Unión Europea-América Latina y el Caribe. Actas del seminario EU-LAC/GIGA, 17 y 18 de septiembre, Hamburgo.* / "The Future of the Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean: Three Premises and Four Proposals for the Debate". EU-LAC Foundation, *New Grounds for the Relations between the European Union, Latin America and the Caribbean. Proceedings of the GIGA-EU-LAC Seminar, 17 and 18 September, Hamburg* Fundación EU-LAC (ediciónbilingüe), Hamburgo, 2012.

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

SELA, *Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid, Caracas, 25 de febrero de 2010, Caracas, SP/RR-ERVCALC-UE/DT N° 2-1*

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

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

SELA, *Las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y los países de la Unión Europea en tiempos de crisis: resultados y perspectivas de la I Cumbre CELAC-UE*, octubre de 2013, Caracas, SP/Di N° 20-13.

SELA, *Evolución del Mercosur*, SP/Di No. 6-14, Caracas, Agosto de 2014, http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/09/T023600006054-0-Di_6_Evolucion_MERCOSUR.pdf

Villagómez, M., « Acuerdo comercial multipartes Ecuador-Unión Europea », *AFESE Revista de la Asociación de Funcionarios y de Empleados de Servicio Exterior Ecuatoriano* 56, Quito, 2012, <http://www.afese.com/img/revistas/revista56/acuecuue.pdf>