

# ELEMENTOS PARA UNA NUEVA AGENDA EURO-LATINOAMERICANA<sup>1</sup>

José Luis Rhi-Sausi<sup>2</sup>

## *La evolución del cuadro internacional y del espacio regional de América Latina*

Poco antes de la explosión de la crisis financiera internacional, Fareed Zakaria<sup>3</sup> nos invitaba a modificar nuestra visión de las relaciones internacionales y a pensar en un mundo ‘post-americano’, donde el surgimiento de nuevos actores (*the rise of the rest*) sería una de las principales variables.

América latina y el Caribe (ALC) forman parte de este mundo emergente y el *multilateralismo complejo* que se está afirmando cuenta entre sus protagonistas algunos países latinoamericanos.

Un primer y fundamental factor que incidió en los cambios económicos, políticos y sociales de la región latinoamericana en la última década está estrechamente asociado a las transformaciones del cuadro económico internacional del inicio del Milenio. En la pasada década se asistió al desplazamiento del eje comercial de América Latina hacia el área del Pacífico. La demanda de bienes primarios por parte de China, y en general de Asia, ha empujado el crecimiento económico de numerosos países latinoamericanos, mientras la oferta de manufacturas chinas ha encontrado un mercado privilegiado en el subcontinente. La consolidación de esta ruta comercial ha definido en buena medida las modalidades y las características del desarrollo latinoamericano de la última década.<sup>4</sup>

Todo ello ha sido posible también por la mutación de las relaciones de América Latina con Estados Unidos. El tradicional enfoque hemisférico, en sus diversas variantes, perdió importancia como consecuencia directa del 11/S y desde entonces no ha sido recuperado. Este cambio de óptica resultó evidente con la formulación de la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos en la lucha global al terrorismo: “en Washington se planteó la necesidad de recategorizar las diversas regiones del mundo, en función de las amenazas hacia Estados Unidos provenientes de las organizaciones

---

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en las reflexiones del autor que han contribuido a la elaboración del documento CeSPI – IPALMO “L’America latina è cambiata. Ora serve una nuova agenda europea. Documento strategico per la V Conferencia Italia – América Latina y Caribe”, Roma, 5-6 de octubre de 2011.

<sup>2</sup> Director del Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) de Roma.

<sup>3</sup> F. Zakaria, *The Post-American World*, Ed. W.W. Norton & Co., New York, 2008.

<sup>4</sup> Anna Ozorio de Almeida, “Cina e America latina: sulla stessa onda?”, *Almanacco Latinoamericano*, numero speciale, aprile 2011 ([www.cespi.it](http://www.cespi.it)).

islamistas radicales, capaces de volver a actuar en su propio territorio. En esta tercera etapa de los vínculos hemisféricos, Estados Unidos restableció la distinción entre una ‘América Latina del Norte’ y una ‘América Latina del Sur’, separadas por el Canal de Panamá, sólo que esta vez el criterio se estableció en función de la distinta magnitud de los riesgos que, en el Departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional, se cree que existen entre ambos espacios”.<sup>5</sup>

En este marco geo-estratégico, la mayor parte de América Latina quedó fuera del radio de acción prioritario de Estados Unidos. Este relativo abandono norteamericano se ha traducido en un aumento de los márgenes de autonomía y maniobra de los países sudamericanos. La presencia china y la ausencia americana en la mayor parte de la región han modificado profundamente la tradicional inserción internacional de América Latina. Por otra parte y con motivos diversos – *in primis* la atención concentrada prioritariamente en su proceso de ampliación – también la Unión Europea (UE), con la excepción de España, registró una significativa menor atención hacia América Latina.

Los mayores espacios de autonomía y la búsqueda de una nueva articulación internacional de América Latina obedeció también a razones maduradas dentro de la región. La perspectiva de las “dos Américas Latinas” fue prefigurada por la opción norteamericana de México con su ingreso en el NAFTA en 1994. Por otro lado, en los países sudamericanos creció la necesidad de rediseñar una nueva articulación a nivel subregional como condición e impulso para una mayor y mejor inserción en el contexto internacional<sup>6</sup>. Fundamental para este propósito fue la Cumbre de Brasilia del año 2000, que reunió a todos los jefes de estado y de gobierno sudamericanos. Se puede decir que en esta Cumbre nació la versión contemporánea de la América Latina del Sur.

Como ha escrito Félix Peña, “América del Sur tiene las características de un subsistema político internacional diferenciado. Estas características tienen mucho que ver con la geografía, la vecindad y la historia, y hoy también se relacionan con ciertos recursos compartidos y con la proximidad de sus mercados. De tales semejanzas resulta una agenda de temáticas dominantes – políticas, económicas y sociales – que reflejan problemas y oportunidades comunes y que muchas veces requieren de respuestas colectivas”.<sup>7</sup> La Cumbre de Brasilia lanzó dos iniciativas que han marcado significativamente la evolución sudamericana. Por un lado, fue lanzado un ambicioso programa infraestructural con el objetivo de superar los formidables obstáculos naturales que han separado

---

<sup>5</sup> Luis Maira, “El próximo gobierno estadounidense y la ‘América Latina del Sur’”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Número 4, Volumen 8, 2009.

<sup>6</sup> Andrés Rivarola P., “Geopolitics of Integration’ and the Imagination of South America”, *Geopolitics*, 14 november 2011 (<http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2010.549863>).

<sup>7</sup> Félix Peña, “La integración del espacio sudamericano”, *Nueva Sociedad*, n. 219, enero – febrero 2009, Caracas.

tradicionalmente América del Sur: una iniciativa de conectividad física para unir las “islas continentales” y garantizar la comunicación bi-oceánica. Partió así la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>8</sup>. Por otro lado, la Cumbre de Brasilia puso las bases para crear una nueva estructura de concertación regional que extendía el radio de acción de las instituciones subregionales existentes, pero sobre todo otorgaba prioridad a la concertación y al diálogo político entre los países suramericanos. Algunos años después esta iniciativa ha dado vida a la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>9</sup>.

### *La integración latinoamericana entre procesos de convergencia y fragmentación*

A poco más de una década del inicio de estas transformaciones del cuadro internacional, la integración latinoamericana nos aparece caracterizada por dos tendencias contrapuestas. Por un lado, se asiste a un fuerte proceso de convergencia, sobre todo en términos de concertación política y de políticas económicas y sociales. Por el otro, se registran tendencias a la fragmentación, en particular en términos ideológicos de modelos de desarrollo y colocación internacional de América Latina. Un claro ejemplo de ello es la iniciativa ALBA (Alternativa Bolivariana para América). Las tendencias convergentes y divergentes no necesariamente se expresan en los organismos de integración, sino más bien los atraviesan. Los tradicionales organismos de carácter subregional, fundados en la integración económico-comercial, subsisten con mayor o menor fortuna, pero sin avances significativos, mientras se observa un activismo creciente en los mecanismos de concertación política. Última iniciativa es la búsqueda de una convergencia de toda la América Latina y el Caribe con la constitución, en Caracas a fines del 2011, de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

Más allá de la creatividad institucional latinoamericana, un primer punto de observación de los procesos de convergencia/divergencia de la integración regional consiste en las simetrías y asimetrías que los países latinoamericanos han puesto en evidencia en los últimos años.

*¿Qué cosas han cambiado en América latina?*

### La dimensión económica

---

<sup>8</sup> Rolando Terrazas S., “Los programas de CAF en apoyo al proceso de integración de la infraestructura sudamericana”, en CeSPI, *La Nueva Geografía Económica de América del Sur*, Roma, 2009.

<sup>9</sup> CEPAL – UNASUR, *UNASUR, Un espacio de desarrollo y cooperación por construir*, Santiago de Chile, 2011.

El primer dato que llama la atención cuando se observa la América Latina de hoy es que la crisis global no ha golpeado en forma brutal, como era tradición en pasado, la economía de la región, no obstante persistan significativas diferencias entre los países del subcontinente. Hasta ahora el impacto de la crisis ha sido contenido en el tiempo y en el espacio, haciendo posible a las economías latinoamericanas mantener un largo ciclo de crecimiento, iniciado en los primeros años de este Milenio. La tasa de crecimiento – alrededor de un 4,5% anual – ha permitido, también gracias a una tendencial reducción demográfica y una serie de políticas públicas, mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Este ciclo positivo ha sido acompañado por un mayor equilibrio macroeconómico y un incremento de las tasas de ahorro e inversión. En los resultados económicos de América Latina se puede identificar una significativa simetría en la formulación de las políticas públicas, no obstante el perdurar de significativas diferencias entre los países y entre los postulados ideológicos. En la práctica parece afirmarse un modelo económico que combina el equilibrio de las cuentas públicas y la limitación de la deuda con políticas distributivas de ingreso. Por otra parte, se observa una tendencia hacia una mayor asimetría relacionada a la diversa modalidad de inserción de las varias economías latinoamericanas en la economía internacional.

Si se considera que la expansión del comercio fue el principal motor del crecimiento latinoamericano en el período precedente a la crisis (entre 2003 y 2008 las exportaciones regionales aumentaron en 130%)<sup>10</sup>. Este ciclo virtuoso fue el resultado del incremento no solamente del volumen de las exportaciones sino también de sus precios. Este efecto fue particularmente relevante para los países exportadores de *commodities*, productos de base cuyos precios son sensibles a las oscilaciones de la demanda mundial. En este sentido, el surgimiento del mercado chino, con su elevada demanda de materias primas mineras, energéticas y agrícolas, tuvo un efecto significativo en países como Chile, Perú, Brasil y Argentina, cuya estructura de exportaciones está compuesta en buena medida por tales productos.

De este modo se ha conformado un grupo de países (América Latina del Sur) que han basado su inserción internacional fundamentalmente en las exportaciones del sector primario y otro grupo de

---

<sup>10</sup> Así como el principal canal de transmisión de la crisis internacional a las economías de la región ha sido la disminución y sucesiva contracción del comercio, sumado a una evolución incierta de los precios de las materias primas.

países (América Latina del Norte) que han buscado la interacción con el mercado internacional como productores y subproductores de productos manufactureros<sup>11</sup>.

Otro importante motor del crecimiento de la región en el mismo período fue la inversión extranjera directa (IED). Después de un promedio de 66,3 mil millones de dólares al año entre 2000 y 2005, inició una escalada que culminó en el 2008 con una entrada por este concepto de 131,9 mil millones de dólares, seguida por una drástica reducción a causa de la crisis. Si bien el principal sector de la IED fue el de servicios, se registró un fuerte movimiento hacia el sector primario (agricultura, minería y energía), favoreciendo los países suramericanos. De particular importancia fueron los casos de Brasil, Chile y Colombia. A diferencia de estos casos con IED dinámica, México redujo su cuota (del 33% al 14%) en el total regional. Se observa, por consiguiente, como la economía mexicana evidencie problemas estructurales en su relación con los mercados asiáticos, en la medida que su estructura de exportaciones está basada en productos industriales de tecnología media particularmente expuestos a los productos asiáticos en el mismo mercado de referencia: los Estados Unidos. Por el contrario, los países suramericanos encontraron una significativa complementariedad con las economías asiáticas como exportadores de materias primas e importadores de productos industriales.

Esta asimetría en la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado internacional ha condicionado el nivel de convergencia o divergencia de los procesos hacia la integración. Los países suramericanos, gracias a la complementariedad asiática, disponen de un importante incentivo para consolidar sus márgenes de autonomía y su integración subregional, mientras la inserción manufacturera de los países de la parte norte de América Latina los lleva a reforzar su relación con Estados Unidos, a limitar sus relaciones con las economías asiáticas y a encontrar menores incentivos para bucar formas de integración con América del Sur.

Las simetrías y asimetrías en la inserción económica internacional de los países latinoamericanos, sin embargo, han producido una fuerte tendencia hacia la convergencia respecto al objetivo de fortalecer el mercado interno como palanca del crecimiento económico. En este proceso, las tradicionales dicotomías latinoamericanas entre mercado interno y externo, entre políticas liberistas y proteccionistas y así sucesivamente, han dado paso a una visión más pragmática que combina, con

---

<sup>11</sup> CeSPI, "I Processi di Integrazione in America Latina", Rapporto per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento Italiano, Junio de 2010 ([www.cespi.it](http://www.cespi.it)).

énfasis diverso, las opciones estratégicas de la política económica. En realidad, como se verá más adelante, la asimetría que se observa en la inserción económica de ALC produce también procesos hacia la convergencia.

### La dimensión política

En esta sede se registran muy brevemente las dos tendencias indicadas en la evolución política de América Latina. El primer dato importante es la consolidación de los sistemas democráticos como mecanismo de recambio político. Los pocos intentos de ruptura del orden constitucional han sido anulados por la propia acción colectiva de los países latinoamericanos. Se asiste, por consiguiente, a una fuerte convergencia entre los países de la región en la consolidación del sistema democrático. Una tendencia hacia la divergencia se verifica, en cambio, en el terreno de las características y la calidad de la democracia, en particular sobre la afirmación del Estado de Derecho y sobre la relación entre gobernabilidad y representación. Es el funcionamiento de la democracia, y no la democracia en sí misma, la cuestión central del debate político latinoamericano.

### La dimensión social

En el plano social los cambios en América Latina han sido muy significativos. Después de muchos años, aunque siempre manteniendo su primacía como región más desigual del mundo<sup>12</sup>, en América Latina se ha registrado una reducción de las desigualdades distributivas. Se ha tratado de un fenómeno vasto que, a partir del año 2000, ha involucrado 13 países latinoamericanos<sup>13</sup>. De particular interés la observación de la estudiosa Nora Lustig, que releva una fuerte convergencia entre los países latinoamericanos en la reducción de la concentración del ingreso, más allá de las diferencias de las tasas de crecimiento y de la orientación política de los países. Entre los principales factores relevados por Lustig, que explican esta tendencia hacia la convergencia en el cambio de las sociedades latinoamericanas, destaca la reactivación en la última década de las políticas sociales de tipo universalístico<sup>14</sup>, en particular la expansión de la educación, que han manifestado sus efectos. Igualmente importantes han sido las políticas del trabajo (aumento del salario mínimo, reactivación de los contratos colectivos, reorganización sindical) que han permitido reducir el diferencial salarial entre mano de obra calificada y no calificada. Por último, un papel

---

<sup>12</sup> Nora Lustig, “América Latina: ¿Menos desigual?, *Nexos en línea*, 01/07/2011 ([www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)). Considerando el índice de Gini, América Latina es 19% más desigual que el África Subsahariana, 37% más desigual que el Este Asiático y 65% más desigual que los países desarrollados.

<sup>13</sup> *Ibid*, cfr. anche López-Calva, Luis F. e Nora Lustig (a cura di), *Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Latin America*, Brookings Institution - UNDP, 2010.

<sup>14</sup> José Antonio Ocampo, “Las concepciones de la política social: universalismo vs. focalización”, in M. Zupi y E. Estruch Puertas (a cura di), *Desafíos de la cohesión social en tiempos de crisis: Diálogo Euro-Latinoamericano*, FIIAPP – UCM Editorial Complutense, Madrid, 2011.

fundamental lo han jugado las políticas sociales focalizadas hacia los sectores más pobres de la población, mediante las transferencias monetarias condicionadas. Estas políticas han sido determinantes para fines no sólo de la disminución de la pobreza, sino también para la reducción de las desigualdades<sup>15</sup>. Los programas *Borsa Familia* en Brasil y *Oportunidades* en México se dirigen a 11 y 5 millones de familias respectivamente. Como escribe Nora Lustig “tal vez el factor más relevante para explicar la generalización de las transferencias focalizadas es el descubrimiento de la ‘tecnología’ que las ha hecho posible... se ha demostrado que las transferencias monetarias son viables en gran escala...”<sup>16</sup>. Actualmente estos programas sociales son aplicados en más de 20 países latinoamericanos.

Esta transformación social ha producido dos consecuencias de gran relevancia. Por un lado, una significativa reducción del número de pobres e indigentes: solamente en Brasil se registran alrededor de 20 millones de pobres en menos en el último quinquenio. Por el otro lado, se han incrementado significativamente los sectores medios: “Entre 1990 y 2007, los hogares de estrato medio crecieron en 56 millones en 10 países latinoamericanos que concentran el 80% de la población regional. Esto elevó el número total de hogares de clase media a 128 millones...”<sup>17</sup>. Este proceso ofrece una importante novedad porque el aumento cuantitativo de la clase media fue acompañado por un aumento del ingreso, gracias al crecimiento económico. Ello contribuye a explicar el nuevo mercado interno sobre el cual se basan las actuales políticas económicas latinoamericanas.

### *Los factores del cambio: nuevos actores y nuevas demandas políticas*

La entrada masiva de nuevos sectores de la población latinoamericana en el mercado económico y político, registrada en la última década, ha comportado un proceso de mayor complejidad social y un aumento de los espacios de libertad de los actores sociales organizados. En forma paralela a la mayor autonomía internacional se ha verificado, en efecto, una ampliación de la autonomía de las sociedades latinoamericanas, en la medida que el proceso democrático se ha ampliado. En particular, es importante señalar la emergencia de sectores sociales históricamente excluidos de la vida política y económica que han planteado con fuerza nuevas demandas a los sistemas democráticos.

---

<sup>15</sup> CEPAL, *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

<sup>16</sup> Nora Lustig, *op. cit.*

<sup>17</sup> Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León, “Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día”, *Revista CEPAL* N° 103, abril 2011.

El nacimiento de una sociedad civil más compleja y numerosa “se ha impuesto como uno de los temas predilectos tanto de las ciencias sociales como de los actores políticos latinoamericanos”<sup>18</sup>. Como explica Velia Bobes, dos factores deben ser considerados en este proceso de movilización social latinoamericana. Primero que todo, debe recordarse el papel que las organizaciones y movimientos sociales han jugado en la caída de los regímenes autoritarios, que les ha permitido contruir “en la sociedad un espacio relativamente legal para canalizar demandas de cambio, con ello pusieron un toque popular y metapolítico a los procesos de sustitución de dictaduras militares por sistemas políticos democráticos”. Estas redes sociales – con orientaciones ideológicas muy diversificadas – han recuperado el concepto mismo de sociedad civil y la han anclado a una “relación indisoluble con la democracia”. El segundo factor analizado por Bobes reside en el hecho que el activismo de las organizaciones sociales no ha disminuído con la construcción de la democracia: por el contrario estos movimientos se han convertido ellos mismos en “actores políticos”. La democracia y la mayor complejidad social han generado una escalada de reivindicaciones políticas, económicas y sociales que los partidos políticos – en plena crisis de representatividad – no han logrado satisfacer. Es bajo esta forma que la “noción de democracia en América Latina ha incorporado a la sociedad civil como requisito para su funcionamiento”<sup>19</sup>.

Esta interesante lectura de las relaciones entre sociedad y política propuesta por Velia Bobes ayuda a comprender algunas de las características asumidas por los procesos democráticos latinoamericanos. Por una parte, “la relación indisoluble con la democracia” de la sociedad civil ha permitido abandonar, salvo en algunos específicos y delimitados casos, las hipótesis de tipo insurreccional o revolucionario que acompañaron América Latina por buena parte del siglo pasado<sup>20</sup>. En términos más netos, este proceso social “significó el reemplazo del tema de la ‘revolución social’ por el de la transición democrática”<sup>21</sup>. Se trata de un pasaje fundamental que explica en parte la consistencia de la democracia en América Latina. Por otra parte, la incorporación de los movimientos sociales en el funcionamiento de la democracia ha vuelto particularmente complejos los problemas de gobernabilidad y ha contribuido a consolidar las características de tipo populista que se registran en los sistemas políticos latinoamericanos.

---

<sup>18</sup> Velia Cecilia Bobes, “De la revolución a la movilización”, *Nueva Sociedad*, n. 227, mayo – junio de 2010, Caracas.

<sup>19</sup> *Idem*

<sup>20</sup> Donato Di Santo e Giancarlo Summa, *Rivoluzione addio, il futuro della nuova sinistra latinoamericana*, Ediesse, Roma, 1994.

<sup>21</sup> Velia Cecilia Bobes, *op. cit.*



### *El Brasil como modelo de referencia*

Si bien los cambios políticos, económicos y sociales de América Latina son explicables por diversos factores de contexto, la marcada tendencia hacia una convergencia de las políticas latinoamericanas que se observa en los últimos años no puede prescindir de la importancia y de la influencia que han ejercitado los actores nacionales. En particular el “modelo” político de Brasil – que ha combinado la ortodoxia en las políticas macroeconómicas con políticas sociales de fuerte impacto distributivo – se ha convertido en un paradigma para muchos países latinoamericanos. El Brasil, aun más que por sus dimensiones, peso económico e importancia política, ha ejercido y continua a ejercer un liderazgo intelectual en el campo de las políticas públicas en América Latina. Baste pensar que la tecnologías utilizadas para la inclusión social (*Borsa familia* y *Agricultura familiar*) han sido un *know how* brasileño.

### *Territorio, desarrollo y democracia*

El proceso general de mayor autonomía por parte de los actores políticos y sociales, tanto en el plano interno como externo, se ha expresado también en los arreglos institucionales de los países latinoamericanos. Las largas transiciones democráticas han comportado un vasto proceso de descentralización y desconcentración administrativa, incluso en aquellos países sin un sistema federal. A este respecto, pueden ser destacados dos factores importantes. Por un lado, la elección directa de los gobernantes locales se ha convertido en una práctica consolidada en toda América Latina, otorgando un nuevo protagonismo a las instituciones subestatales. Por el otro, la drástica reducción del aparato estatal, registrado sobre todo en los años ‘90, ha comportado la transferencia de una serie de atribuciones a los niveles regionales y locales. Todo ello ha influido en el enfoque de las políticas de desarrollo, la distribución de los recursos públicos, la gobernabilidad institucional, la formación y los mecanismos de reclutamiento de la clase dirigente y las modalidades de la participación social en el ejercicio de la democracia .

La importancia del territorio en el desarrollo latinoamericano constituye uno de los aspectos menos visibles, pero más significativos de la reciente evolución de la región. Las temáticas del desarrollo local constituyen hoy día una parte fundamental de las políticas públicas latinoamericanas. La promoción de la pequeña y mediana empresa, la innovación tecnológica, el fortalecimiento de las instituciones subestatales, el ordenamiento territorial, las finanzas para el desarrollo local (royalties, remesas de los migrantes), son algunas de las temáticas prioritarias de este proceso.

## *Los límites del cambio latinoamericano*

En buena medida los factores de éxito de las economías latinoamericanas constituyen también los principales factores que pueden limitar su consolidación. En particular, en las relaciones internacionales, en los modelos de desarrollo y en el crecimiento del mercado interno se observan algunos preocupantes elementos de vulnerabilidad.

Como indica la CEPAL, el aumento de la demanda interna y de los precios de los productos primarios ejercita una fuerte presión “en el aumento de la tasa de inflación y ha comenzado a colocar a los bancos centrales de la región nuevamente frente al dilema de dar prioridad a la estabilidad de los precios o bien defender en alguna medida la competitividad de los sectores productivos de bienes exportables y substitutivos de importaciones”<sup>22</sup>. Todo ello en un contexto internacional que empuja las tasas de cambio hacia arriba.

Los mayores riesgos para América Latina, continúa la CEPAL, residen en el aumento de la vulnerabilidad de la región frente a los movimientos especulativos y la reducción de la demanda de bienes latinoamericanos exportables por la apreciación de la tasa de cambio y la pérdida de dinamismo del comercio internacional. Estos dos factores podrían empujar muchos países latinoamericanos a concentrarse en forma todavía más acentuada en la especialización de su producción de bienes primarios y por consiguiente en una ulterior vulnerabilidad.

En términos más estructurales, uno de los principales límites que se registra en el desarrollo económico latinoamericano es el de la baja productividad. Este problema fue puesto con vigor por el Presidente del BID, Luis Alberto Moreno<sup>23</sup>. El Presidente del BID sostiene que: “Contrariamente a lo que muchos creen, el exiguo nivel de inversión no es necesariamente responsable de este rendimiento deficiente. La productividad baja y lenta, más que los impedimentos a la acumulación de factores, aporta una mejor explicación para el bajo ingreso de América Latina y el Caribe en comparación con las economías desarrolladas, y su estancamiento en relación con otras en desarrollo que están adquiriendo prominencia”. En extrema síntesis, América Latina es “una región donde existen algunas pocas empresas muy productivas y muchas empresas con niveles extremadamente bajos”.

---

<sup>22</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.

<sup>23</sup> Luis Alberto Moreno, *La década de América Latina, una oportunidad real*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2011.

Otra dificultad para América Latina reside en el hecho que, no obstante los esfuerzos de los últimos años, el desarrollo de las infraestructuras es todavía demasiado lento. Las inversiones del sector en 1980 representaban el 3% del PIB regional, mientras al inicio de la década del 2000 no superaban el 1%. “La privatización de las empresas de servicios públicos y la llegada de los capitales extranjeros han hecho pensar a muchos planificadores que estos últimos pudiesen compensar la acción estatal, pero ello se ha verificado sólo parcialmente” .

En el plano social el signo más preocupante es la ausencia de políticas estructurales para la reducción de las desigualdades. Los resultados positivos de la última década pueden sufrir bruscos contragolpes. La política fiscal en América Latina continúa a reducir sólo de uno o dos puntos la concentración del ingreso. El crecimiento del sector educativo difícilmente mantendrá el ritmo de la última década y la continuidad de las políticas redistributivas dependerá de la evolución de exportaciones y entradas fiscales, además del hecho que estos programas focalizados requieren modificaciones substanciales para garantizar su sostenibilidad<sup>24</sup>.

Dos temáticas sociales específicas particularmente graves en América Latina son: la amplitud del sector informal de la economía (no obstante la reducción de la desocupación abierta) y la condición de los jóvenes. Sobre el primer tema, la CEPAL estima que la mitad de los trabajadores no agrícolas pertenece al sector informal<sup>25</sup>, mientras el Banco Mundial calcula la informalidad en 55%<sup>26</sup>. Se trata de datos más preocupantes que los existentes en las relevaciones de 1990. Por lo que se refiere a los jóvenes, su tasa de desocupación es muy superior a la media, con un aumento significativo de los jóvenes que no estudian ni trabajan.

### *Los desafíos de América Latina y las relaciones con la Unión Europea*

El desarrollo reciente de América Latina, aun con su combinación de luces y sombras, configura una perspectiva caracterizada por un grande espacio de oportunidad para desarrollar un vuelco histórico a sus tradicionales déficit en términos de desarrollo, estabilidad y justicia social. En el contexto de la crisis global, la región latinoamericana se propone como parte de la solución y no como parte del problema.

---

<sup>24</sup> Nora Lustig, *op. cit.*

<sup>25</sup> Tókmán, Víctor E. “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. CEPAL Políticas Sociales 130, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

<sup>26</sup> Perry, Guillermo E., W. F. Maloney, O. S. Arias, P. Fajnzylber, A. D. Mason y J. Saavedra-Chanduvi, *Informalidad: escape y exclusión*. Banco Mundial, Washington, 2007.

En todo ello debe tenerse presente que el propio contexto internacional ha cambiado profundamente. Diversos son, en efecto, los nuevos actores que se han presentado en el escenario mundial. Su crecimiento representa el definitivo ocaso de una visión unilateral del mundo. El mundo ya ha cambiado de paradigma y se dirige hacia una nueva fase en cual no será más posible gobernar desde pocos centros de poder la extra grande mayoría de la población y del territorio del mundo. En esta fase se observa una tensión entre diversos *competitors*, compuestos tanto por aquellos que sostienen el *status quo*, como por los que quieren definir uno nuevo.

En este momento crucial para la gobernabilidad global, la Unión Europea tiene dos posibilidades: o cerrarse en defensa de su propio papel de *partner junior* de Estados Unidos en espera de ser, en todo caso, avasallado por el nuevo orden internacional, o bien relanzar su propio bagaje de potencialidades en términos de *know how* de desarrollo e integración con los nuevos actores. Ello implica la identificación de posibles alianzas y colaboraciones con los ejes económicos, financieros y políticos disponibles para entablar una negociación con el viejo continente. Y la referencia es a la América Latina, la cual representa una de las ejores alternativas al aislamiento europeo.

Desde la pasada década de las oportunidades perdidas, a la actual de las oportunidades<sup>27</sup>, se debe pasar a la década de las posibilidades aprovechadas y de los sistemas integrados. Jugar un papel en el mundo futuro será enormemente facilitado si se logran convergencias políticas y económicas en las relaciones transatlánticas del Sur.

La Unión Europea podría aprovechar de este *imprinting* favorable para ofrecer su propio *know how* en términos de integración y *welfare state* para mejorar las respuestas latinoamericanas a sus actuales problemas. Europa, si bien con sus desafíos no resueltos, posee un bagaje de experiencias fundamentales para la integración latinoamericana. Así mismo bajo el perfil de la competitividad y la innovación la UE continúa produciendo paradigmas bastante convergentes con la experiencia latinoamericana.

Un factor clave para estimular el partenarido euro-latinoamericano es sicuramente el de las raíces comunes. Los varios intentos de “ocupación” cultural por parte de estados provenientes de otros ejes diversos del eje atlántico del Sur son difícilmente percorribles. Baste pensar en el carácter contradictorio que implica la relaciones con el eje Pacífico. La grande potencia china no puede

---

<sup>27</sup> Se vea el excelente documento del Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Dirección B, Departamento Temático, “Una Nueva Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea con América Latina”, noviembre de 2011. El documento fue elaborado por Pedro Morazán, José Antonio Sanahuja y Bruno Aillón.

proponer como destino latinoamericano la compra de sus materias primas a cambio de la venta de sus productos industriales<sup>28</sup>. Un escenario ya experimentado en pasado y no más reproponible.

Es el momento, por consiguiente, de encontrar a nivel europeo una unidad de intenciones capaz de presentarse a los interlocutores latinoamericanos con una agenda de amplio respiro que incida en el desarrollo de ambos continentes. Una agenda que se proponga construir una nueva comunidad en el Atlántico del Sur, un eje representativo de la nueva gobernabilidad multipolar.

Resulta fundamental en esta reconstrucción de las relaciones con América Latina recuperar el actor regional europeo, evitando la diversificación de las políticas bilaterales de sus países miembros, donde a menudo se privilegia también en América Latina un específico país (España – México o Alemania – Brasil, por ejemplo). Esta desunión europea provoca también una desunión latinoamericana. Será necesario, por consiguiente, encontrar un compromiso europeo en condiciones de proponer no los intereses económicos de los países europeos individuales, sino de Europa en su conjunto. Para obtener este resultado es necesario formular una política de largo plazo a través de un diálogo bi-regional con los organismos de integración que mejor representen a los países latinoamericanos. Los propios acuerdos de la UE con específicos países de América Latina deben ser funcionales a la recuperación del diálogo bi-regional. Recordando que lo que está en juego no es sólo mejorar las condiciones contractuales de las dos regiones, sino la creación de un eje político estratégico que contribuya a la gobernabilidad internacional.

Para la UE una renovada atención al subcontinente latinoamericano resulta imprescindible: no es solamente la historia y la cultura compartida a recordarlo, es la transformación del mundo a imponerlo.

En términos operativos se trata de diseñar y poner en práctica un conjunto de políticas coherentes que permitan aprovechar del potencial productivo complementario de ambas regiones<sup>29</sup>. Algunas de las importantes problemáticas que América Latina tiene de frente delinean también los ejes temáticos y los espacios para relanzar las relaciones de cooperación con la UE.

1. Un punto fundamental de esta agenda es la conectividad física del subcontinente. El desarrollo de las infraestructuras constituye uno de los factores clave para aumentar la productividad de las economías latinoamericanas, para fortalecer y empujar la integración regional, para reducir los desequilibrios territoriales y para ampliar la agenda social. Los corredores de conectividad física, en

---

<sup>28</sup> Wall Street Journal “OECD’s Gurria Warns China Ties Hurting Latin American Integration”, 10.28.2011.

<sup>29</sup> Luis Alberto Moreno, *op. cit*

particular los que unen las dos orillas oceánicas, requieren de un fuerte programa de inversiones. El desarrollo infraestructural en América Latina constituye por consiguiente un tema fundamental de la agenda bi-regional UE-ALC. La Cumbre Euro-Latinoamericana de Madrid (2009), ha reconocido esta prioridad y fue lanzado un Fondo de inversiones. Este compromiso debe ser traducido en términos operativos y ampliado tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

2. El tema de la competitividad constituye otro punto crucial de la agenda bi-regional. No obstante los esfuerzos de varios países latinoamericanos para promover la incorporación de tecnología e innovación en los sistemas productivos, la cadena conocimiento – innovación – competitividad es una triade todavía por construir en América Latina. En particular, mayores esfuerzos y nuevos enfoques deben ser puestos en marcha en las empresas de pequeñas dimensiones. La distancia entre las instituciones del conocimiento y el mundo empresarial continúa siendo abismal en los países latinoamericanos. La crisis del proceso de financiarización de la economía internacional ofrecerá un amplio espacio al retorno a la economía real. La vocación manufacturera de numerosos países latinoamericanos puede encontrar mayores espacios en el futuro contexto de la economía mundial y constituir una viable alternativa a la especialización latinoamericana de proveedores de materias primas y alimentos. Innovar los sistemas productivos es una prioridad, si bien en estadios diversos, que une América Latina y Europa. Pensar esta agenda en términos de complementariedad y de colaboración al interior de las cadenas internacionales del valor constituye un horizonte con grandes perspectivas para la cooperación euro-latinoamericana. Un enfoque de este tipo modifica la lógica tradicional que busca exportar modelos económicos entre uno que ‘enseña’ y otro que ‘aprende’, porque se basa en la sinergia derivada de la diversa posición que ocupan en la cadena productiva<sup>30</sup>.

3. Un desafío importante de la colaboración entre UE y ALC lo constituye la agenda de la sostenibilidad ambiental. Se trata de una agenda amplia y articulada, pero en términos de la colaboración bi-regional se imponen dos temas sobre el resto: el desarrollo de la economía verde y la promoción de las energías renovables. Se trata de un proceso de reconversión profundo del modelo de desarrollo donde la cooperación euro-latinoamericana tiene grandes márgenes de crecimiento.

---

<sup>30</sup> Sobre este enfoque y su aplicación operativa en la cadena de la madera en un contexto concreto de colaboración italo-brasileña (Región Marche - Región Amazónica) está en fase de publicación una reflexión promovida por el SEBRAE (la Agencia brasileña para las micro y pequeñas empresas) y el centro tecnológico COSMOB (centro especializado en servicios tecnológicos en la cadena de la madera y derivados de la Región Marche). Este análisis ha sido elaborado por A. Gnaccarini, J.L. Rhi Sausi e C. Roveda.

4. La agenda social que, en la última década, ha constituido uno de las más significativas señales del cambio de América Latina requiere un salto de calidad hacia políticas e instrumentos más estructurales y sostenibles en el largo plazo. Las políticas focalizadas hacia los sectores más pobres, como sostiene José Antonio Ocampo, deben constituir una vía hacia la formulación de políticas universalistas, sobre todo en los campos de la salud y la educación<sup>31</sup>. En este contexto, la agenda euro-latinoamericana sobre la cohesión social<sup>32</sup> constituye una perspectiva con grandes posibilidades sobre la cual la Comisión europea promueve dos programas de carácter regional: URBAL y EUROsocial<sup>33</sup>.

5. Los temas de la seguridad democrática constiuyen el último grande tema que se quiere indicar para recalificar la agenda euro-latinoamericana. El hecho que América Latina no constituya una área de crisis internacional no la exime de la presencia de graves problemas de seguridad. En particular, la criminalidad organizada ligada al narcotráfico y la violencia difundida inciden pesantemente en la vida cotidiana de los ciudadanos. Los problemas de la seguridad ciudadana han alcanzado niveles no más soportables en muchos países latinoamericanos. La Organización Panamericana de la Salud registra una tasa de 26 homicidios cada 100 mil habitantes (en América Central esta proporción aumenta al 33x100 mil habitantes), esto es, la más alta del mundo. Y la violencia constituye la principal causa de muerte entre la población latinoamericana de 15 - 44 años. En este desafío América Latina no puede quedarse sola, sobre todo porque el fenómeno del tráfico de la droga no inicia y termina en la región, su carácter globalizado requiere respuestas igualmente globalizadas.

Como un corolario de estos desafíos se deben considerar los temas transversales ligados a la evolución democrática: las reformas políticas e institucionales, la afirmación del Estado de Derecho, la crisis de representatividad de los actores políticos. Una agenda compleja y obligatoria que América Latina puede compartir con las democracias europeas.

---

<sup>31</sup> José Antonio Ocampo, *op. cit.*

<sup>32</sup> M. Zupí ed E. Estruch Puertas (coord.), *op. cit.*

<sup>33</sup> Cr. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index_en.htm).