

Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana

Federico Steinberg, con la colaboración de
Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio

Documento de Trabajo 1/2006



FUNDACIÓN
alternativas

Federico Steinberg es Profesor del Departamento de Análisis Económico de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Ha impartido docencia en Georgetown University, George Washington University, y Suffolk University, y ha trabajado como consultor para el Banco Mundial. Es colaborador habitual del Diario Expansión.

Nicolás Sartorius es Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas.

Vicente Palacio es Coordinador del Observatorio Política Exterior Española (Opex) de la Fundación Alternativas.

Este Documento sirvió de texto base para el Seminario **Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social**, organizado por la Fundación Alternativas junto a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en Madrid el 16 y 17 de febrero de 2006.

La presente versión definitiva incorpora algunas aportaciones de los participantes en dicho encuentro y las principales conclusiones. Los distintos aspectos se abordan de forma general, sin discusiones teóricas ni referencias bibliográficas, y haciendo énfasis en las recomendaciones políticas. Se incluye un anexo estadístico que hace referencia a las distintas variables económicas y políticas que se mencionan.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Federico Steinberg

ISBN: 84-96204-93-6

Depósito Legal: M-13709-2006

Índice

Contexto	5
1. Las reformas internas hacia un nuevo pacto social	6
1.1 Cohesión social y estabilidad macroeconómica	7
1.2 Romper el círculo vicioso bajo crecimiento-desigualdad-fragilidad institucional	8
2. Avanzar en la integración regional	10
3. Avanzar en la integración birregional UE-ALC	12
3.1 Comercio	12
3.2 Inversión	13
3.3 Ayuda al desarrollo, deuda y remesas	14
4. Cohesión social y gobernanza global	15
4.1 Iniciativas políticas	15
4.2 Iniciativas económicas	16
Anexos	17

Contexto

El proceso de globalización está modificando rápidamente las relaciones internacionales y está redefiniendo el equilibrio de poder internacional. Aunque Estados Unidos (EE UU) es la única superpotencia militar y Asia se perfila como el continente de mayor proyección económica, tanto la Unión Europea (UE) como ALC continúan siendo importantes actores.

La UE es el primer bloque económico y comercial mundial y el primer donante de ayuda al desarrollo. Por su parte, ALC constituye un área dinámica que incluye a las principales economías emergentes no asiáticas. Ambas regiones comparten valores como la democracia, el respeto a los derechos humanos y la confianza en el multilateralismo. Sus iniciativas de colaboración han sido múltiples, tanto en el terreno político como en el económico. Sin embargo, los retos de la globalización, el desplazamiento del centro geopolítico hacia Asia y la reducción de la influencia de ambas regiones en el mundo hacen necesario fortalecer sus lazos con el fin de aumentar su papel en la emergente gobernanza global.

A ambos bloques les separa el grado de desarrollo socioeconómico, al presentar la UE niveles de bienestar más avanzados. Por lo tanto, a pesar del dinamismo económico registrado en ALC en los últimos años, en las relaciones euro-latinoamericanas todavía existe un asunto pendiente que impide despegar a los países ALC, cristalizar la integración regional y prosperar los intercambios comerciales e inversores entre las dos orillas: la cohesión social.

Con ocasión de la próxima cumbre entre la UE y ALC, que se celebrará en Viena en mayo de 2006, este documento presenta una serie de propuestas en torno a tres ejes:

- la cohesión social en ALC es fundamental para consolidar la democracia y potenciar el crecimiento económico. Para lograr este objetivo resulta fundamental llevar a cabo algunas reformas internas en los países de ALC, lo que podemos llamar, en términos generales y como punto de partida, **un gran pacto político-social**. La UE puede contribuir a ello aportando tanto su propia experiencia histórica, como impulso político y ayuda técnica y financiera;
- la UE podría reorientar sus políticas económicas hacia ALC en función del papel clave que tiene la cohesión social para las relaciones UE-ALC. A tal efecto sería conveniente que redujera las incoherencias entre los distintos elementos de su política económica exterior (comercio, inversiones, ayuda al desarrollo, deuda externa, o gestión de remesas de los emigrantes);
- ambas regiones podrían aprovechar sus valores comunes para avanzar propuestas concertadas en los temas sociales clave de la gobernanza global, mediante diversas medidas de carácter multilateral.

1. Las reformas internas hacia un nuevo pacto social

Tanto la UE como ALC necesitan abordar reformas. Sin embargo, éstas son de distinta naturaleza. La UE tiene que hacer viable su modelo económico y social con una población cada vez más envejecida (y multicultural), así como avanzar en el proceso de integración política (y ampliación) para fortalecer su posición como actor global. Estos retos requieren una visión estratégica a largo plazo, un nuevo enfoque para la política de inmigración e importantes reformas económicas para aumentar el crecimiento económico potencial, pero no hacen necesarios cambios profundos a muy corto plazo.

Por el contrario, los países latinoamericanos deben hacer frente a importantes retos a corto plazo que exigen reformas económicas, sociales e institucionales internas. Necesitan consolidar la democracia, mejorar la transparencia y el buen gobierno, aumentar la cohesión social y reducir la pobreza, la desigualdad, la discriminación y la insuficiencia de medios educativos, sanitarios y de infraestructuras. También sería recomendable que profundizaran en algunas reformas económicas para poder mantener altas tasas de crecimiento y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la globalización. Por último, como paso previo a una plena integración en la economía global, les sería útil fortalecer la integración regional, lo que exige que todos los países cedan cuotas de soberanía a favor de instituciones supranacionales, como ha sucedido en el caso europeo. Esta cesión no tiene por qué suponer una pérdida de soberanía, sino mayor capacidad para afrontar ciertos retos comunes.

Una perspectiva histórica comparada nos permite abordar la cuestión de la cohesión social en UE-ALC. Desde su gestación en los años cincuenta en torno a la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), la UE como bloque político-económico debe gran parte de su éxito a la cohesión social. De manera muy básica, puede entenderse ésta como una relación satisfactoria entre crecimiento económico y redistribución de la riqueza a través del tejido social. La base de este modelo ha radicado en un gran pacto político-social que ha facilitado un crecimiento económico sostenido junto con un sistema fiscal progresivo y eficiente, lo cual ha permitido ejecutar presupuestos redistributivos durante años. Esta combinación de políticas ha dado lugar al llamado modelo social europeo, que pervive a pesar de los retos que afronta en el presente, y garantiza unos niveles de bienestar de los más altos del mundo.

La experiencia de los países europeos puede servirnos para señalar algunas políticas que inspiren a Latinoamérica, sin perder de vista que el desarrollo es un proceso complejo en el que no es posible “importar” modelos externos.

1.1 Cohesión social y estabilidad macroeconómica

Desde los años ochenta la mayoría de los países latinoamericanos han acometido importantes reformas estructurales que les han permitido dejar atrás los episodios de hiperinflación, alta volatilidad del tipo de cambio, déficits públicos y exteriores crónicos y crisis financieras recurrentes. Esta estabilidad macroeconómica ha sido una pieza clave en la reactivación del crecimiento de los últimos años y en las buenas perspectivas futuras.

Pero los procesos de liberalización, privatización y apertura comercial y financiera que han acompañado a la estabilización macroeconómica y han puesto fin al modelo de sustitución de importaciones han tenido resultados ambiguos. Por una parte, han permitido reducir la influencia de distintos grupos de interés, que extraían rentas del Estado y reducían la flexibilidad y la eficiencia de la economía. También han facilitado las inversiones directas extranjeras, han redefinido el patrón comercial de acuerdo con las ventajas comparativas de cada país, han mejorado ciertos servicios básicos para algunos sectores de la población y han generado altas tasas de crecimiento durante la primera mitad de los años noventa.

Sin embargo, la drástica reducción del papel del Estado como regulador y redistribuidor de rentas, la insuficiente legislación de los mercados liberalizados, la debilidad de la política de competencia y la falta de transparencia en muchos procesos de privatización ha generado una creciente desigualdad, tanto de renta como de oportunidades. En aquellos países en los que la brecha entre ricos y pobres se ha incrementado de forma más significativa, el malestar social de amplios sectores de la población se ha plasmado de forma más radical. Asimismo, si bien la apertura comercial ha servido para que ciertos países modifiquen su patrón de especialización y se integren de forma satisfactoria en la globalización, la participación de ALC en el comercio mundial se ha reducido drásticamente, desde un 12% en los años cincuenta hasta un 6% en los años setenta y un 3% en la actualidad. Además, la rápida liberalización financiera ha facilitado la volatilidad en las entradas y salidas de capital, generando inestabilidad, incertidumbre y una alta dependencia del exterior. Por lo tanto, las reformas de los años noventa no han servido, y en ocasiones han dificultado, el avance en los indicadores de distribución de la renta, pobreza y cohesión social¹. Ante el débil progreso en estos indicadores socioeconómicos, la CEPAL ha advertido del riesgo de que ALC no pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

En definitiva, las reformas económicas del Consenso de Washington, que fueron adoptadas en la mayoría de los países latinoamericanos tras la crisis de la deuda externa de los años ochenta y coincidieron con la transición a la democracia, no han logrado aumentar significativamente el nivel de bienestar ni la cohesión social. Esta falta de progresos, que contrasta con los avances de los países asiáticos, ha minado la credibilidad y legitimidad de la democracia, como ponen de manifiesto los datos del latinobarómetro. Sin embargo, también debe señalarse que en los últimos años se han producido numerosos cambios de gobierno mediante procesos democráticos y pacíficos (Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile o Costa Rica), por lo que la consolidación de la democracia continúa su avance.

1 Primero, a pesar de su gran potencial económico, la renta *per capita* media de la región ha crecido lentamente y hoy todavía se sitúa por debajo de los 3.000 euros (6.000 euros si se mide en PPA). Segundo, América Latina sigue teniendo la distribución de la renta menos igualitaria del planeta, con índices de Gini cercanos o superiores a 0,5 (en los países europeos se encuentran en el entorno del 0,3). Tercero, la pobreza y la indigencia se han estancado a pesar del crecimiento económico. Entre 1990 y 2004 la pobreza tan sólo ha descendido desde el 48% hasta el 44%, y hoy afecta a más de 220 millones de personas (durante el mismo periodo la indigencia se redujo del 22% al 19%, pero aumentó en zonas urbanas). Cuarto, el desempleo aumentó en prácticamente todos los países, especialmente entre los jóvenes y las mujeres. Por último, aunque los indicadores de educación y sanidad han mostrado una evolución favorable en los últimos años, se observan fenómenos preocupantes como la dificultad de los jóvenes para completar la educación secundaria (sobre todo en zonas rurales) y el insuficiente acceso a servicios básicos para algunos sectores sociales.

1.2 Romper el círculo vicioso bajo crecimiento-desigualdad-fragilidad institucional

A pesar de la disparidad entre países, por lo general en toda ALC se da un círculo vicioso, difícil de romper, por el cual un crecimiento insuficiente y excesivamente basado en la demanda externa, combinado con fragilidad institucional jurídico-política, genera desigualdad, y ésta a su vez frena el crecimiento. Éste es el nudo gordiano que es necesario romper. De la experiencia de las últimas décadas en Europa y América Latina es posible extraer algunas lecciones que nos permiten plantear una serie de prioridades. Éstas se basan, como planteamiento general, en el reconocimiento por parte de gobernantes y ciudadanos de que **existe un margen de maniobra interno para las transformaciones**, y que es erróneo atribuir todo problema y toda solución a factores y actores externos. En este sentido, cabría pensar de una manera distinta el futuro de la región.

- En primer lugar, es necesario **un nuevo pacto político-social** que permita crecer al tiempo que se redistribuyen rentas, se avanza en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y se favorece la igualdad de oportunidades y la movilidad social. En cierta medida, el énfasis puesto durante las últimas décadas en las recetas macroeconómicas, la deuda externa, el comercio o la globalización han hecho olvidar la tarea política fundamental que está pendiente: instaurar un pacto político-social entre gobernantes y ciudadanos, entre partidos políticos y fuerzas sociales, entre las elites y los excluidos, que ponga fin a la inseguridad y vincule la equidad con la democracia.

Para que las reformas sean sostenibles y no minen la confianza en la democracia, es conveniente que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica se combinen con políticas redistributivas, ya que éstas constituyen un factor esencial de crecimiento. La redistribución permite mejorar la equidad, reducir la pobreza y la desigualdad, fomentar una mayor cohesión social, asegurar cierto apoyo público en los sectores desfavorecidos y promover la demanda de consumo interno. **La base del pacto político-social es un pacto fiscal**, si bien aquél es un concepto más amplio que éste. El elemento básico para lograr la igualdad de oportunidades y la redistribución, que es en el que se basa el modelo europeo, es que el sistema fiscal sea progresivo, flexible, simple, tenga bajos costes administrativos y persiga la evasión fiscal. Sin una fiscalidad suficiente no existe el Estado, y sin un Estado eficiente la democracia es débil y la corrupción se adueña de la vida política y social.

Por lo tanto, en los países de ALC sería necesario aumentar la presión fiscal, establecer la imposición directa en aquellos países donde no exista, reducir el peso de la imposición indirecta (que es regresiva) y aumentar la base imponible. Esto no significa que haya que establecer tipos impositivos elevados. Bastaría con elevar progresivamente la presión fiscal en la región desde los niveles actuales (en general por debajo del 20%, según los datos oficiales, y probablemente menores teniendo en cuenta el peso de la economía sumergida), hasta niveles cercanos al 30%, que todavía estarían lejos de los niveles europeos. En aras de la simplicidad, podría estudiarse el establecimiento de un tipo único con un elevado mínimo exento, fórmula que está dando buenos resultados en algunos de los nuevos países miembros de la UE. Además, sería necesario un esfuerzo para combatir con energía (aplicando el Código Penal) el fraude fiscal y la salida de capitales sin control.

- Segundo, es preciso reconocer que **la estabilización macroeconómica y algunas de las políticas del Consenso de Washington son necesarias, pero no suficientes**, para el crecimiento. Además, para que estas reformas den sus frutos es necesario establecer previamente un marco institucional sólido que regule el mercado. Éste debe incluir:

- a) la supervisión del sistema financiero,
 - b) la defensa de la competencia,
 - c) una clara protección de todos los derechos de propiedad (que dé seguridad jurídica y a la vez regule los derechos y deberes de los inversores),
 - d) un sistema tributario eficiente y
 - e) mecanismos de control que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas y dificulten la corrupción. Asimismo, es necesario evitar que las reformas estructurales generen desajustes (desempleo y aumento de la pobreza) a corto plazo que, en el caso de producirse, deben ser paliados mediante la función aseguradora del sector público. Finalmente, la reducción del gasto corriente improductivo no puede mermar la inversión en educación, sanidad e infraestructuras, ya que esto supone hipotecar el crecimiento futuro y reducir la igualdad de oportunidades.
- Tercero, es recomendable que los **países latinoamericanos sean capaces de plantear estrategias de desarrollo a largo plazo sin intromisión exterior** (autoría nacional). Los gobiernos deberían establecer mecanismos de consulta con los distintos *stakeholders* (parlamento, gobiernos locales, sector privado, las ONG y comunidad de donantes) para construir consensos y diseñar una estrategia de desarrollo que incorpore, en la medida de lo posible, los intereses de todos los grupos sociales. Lo esencial es generar confianza entre los distintos actores, ya que así el conjunto de la sociedad estará mejor preparada para distribuir los costes de ajuste a corto plazo, para hacer frente a *shocks* externos o para negociar de forma sólida con los actores externos. La ayuda oficial puede servir para financiar dichos procesos de consulta, diálogo y concertación.
 - Cuarto, **deberían evitarse las modificaciones bruscas en la dirección de las reformas cuando se producen cambios de gobierno**, y buscar una visión estratégica de largo plazo consensuada por los distintos partidos políticos y agentes sociales. La falta de continuidad tiende a generar incertidumbre, resta credibilidad al Estado y dificulta la inversión y el consumo privados.

2. Avanzar en la integración regional

La experiencia de la integración europea muestra que una cohesión social estable y duradera no surge como producto únicamente de políticas internas –fiscales, sociales, institucionales, etc.–, sino que se ve facilitada si se inserta en un contexto de integración regional y de políticas redistributivas entre Estados miembros, que sean al mismo tiempo compensatorias e incentivadoras. Así, pues, al mismo tiempo que se pone en marcha un pacto social, sería preciso que el proyecto regional latinoamericano fijase un horizonte de unidad política, por lejano que sea, para que los avances sean posibles. A partir de ese punto, y siguiendo la experiencia europea, la integración debe realizarse fijando avances concretos (método funcionalista) y un calendario preciso de cumplimiento.

Sin embargo, en ALC la ausencia de un liderazgo político reconocido por todos, la multiplicidad de proyectos de integración (Comunidad Sudamericana de Naciones, MERCOSUR, CAN, Alternativa Bolivariana de las Américas) y las divergentes visiones sobre la relación con EE UU y el proyecto ALCA dificultan la cesión de soberanía a favor de instituciones de integración supranacionales. En ocasiones se llega incluso a incumplir los acuerdos comerciales. Por ejemplo, en MERCOSUR el 60% de los acuerdos no se incorporan a la legislación nacional, se incumple el arancel exterior común, persisten importantes barreras no arancelarias y se producen represalias comerciales unilaterales. Además, en los últimos años se aprecia una fractura norte-sur que dificulta la integración. Mientras que México y Centroamérica están más vinculados a EE UU (comercial y políticamente), los países de Sudamérica dan la espalda a la hegemonía estadounidense, pero se resisten a aceptar el emergente liderazgo de Brasil, que todavía no ha logrado definirse ni como un *hegemón* regional ni como un facilitador de la integración subregional. A este respecto, convendría recordar que en Europa el liderazgo franco-alemán ha tenido éxito cuando se ha “europeizado” y no ha pretendido utilizar a los demás países como peones de su hegemonía.

Estas dificultades están impidiendo a ALC aprovechar las ventajas de la integración comercial y financiera, así como aumentar su peso político y su voz en el sistema internacional. De hecho, a pesar de los distintos acuerdos de integración, los flujos comerciales interregionales en el conjunto de Sudamérica son los más bajos del mundo y se sitúan en el 22% (en la UE superan el 60% y en el Sudeste asiático llegan al 50%). Frente a esto, podrían ensayarse las siguientes **medidas por parte de ALC**:

- Primero, resultaría más práctico **establecer un único (o a lo sumo dos) proceso/s de integración que vaya/n englobando a cada vez más países** que combinar múltiples procesos de integración simultáneamente, especialmente en países con limitados recursos. En la situación actual, convendría utilizar MERCOSUR y la CAN como procesos centrales, reforzándolos y haciéndolos más creíbles, sólidos y rigurosos.
- Segundo, sería conveniente **establecer fechas específicas para la reducción de aranceles y de otras barreras no arancelarias**, así como medidas para avanzar en la convergencia regulatoria mediante el reconocimiento mutuo entre las legislaciones de distintos países. Además, convendría dar a alguna institución la capacidad de establecer sanciones en caso de incumplimiento, ya que, si no existen incentivos económicos, los países se verán tentados a incumplir los acuerdos de integración cuando consideren que pueden obtener ventajas a corto plazo.
- Tercero, sería necesario consensuar una visión unificada acerca de los objetivos que la región quiere alcanzar a medio y largo plazo y fijar metas intermedias que tengan financiación, sean monitoreadas y se alejen del maximalismo político. La victoria electoral de partidos de centro-izquierda en varios países en los últimos años podría facilitar este objetivo. Asimismo, tal y como sucedió en los orígenes de la Comunidad Económica Europea con la integración del carbón y el acero, debería fortalecerse la iniciativa de los anillos energéticos u otras como la de las redes de comunicación.

Por parte de la UE podrían llevarse a cabo las siguientes medidas:

- Primero, **elaborar un Plan Estratégico para ALC, aumentando su perfil político en relación con el de EE UU en la zona**, y presentarse como garante, mediante un fondo de inversión o de solidaridad con alguno de los bloques comerciales (MERCOSUR).
- Segundo, **avanzar en la integración birregional** en los diversos frentes, tal y como se explicita a continuación.

3. Avanzar en la integración birregional UE-ALC

Una vez identificada la necesidad del pacto político-social y de la integración regional, el **tercer paso es identificar los programas que pueden ayudar a la integración latinoamericana desde Europa**. Los países de la UE podrían modificar algunas de sus prácticas en materia comercial, de inversión, de ayuda oficial, de deuda y de remesas para mejorar las perspectivas de crecimiento y desarrollo de los países latinoamericanos. Estos cambios facilitarían el cumplimiento del objetivo 8 de las metas del milenio, que reclama un pacto global para el desarrollo y depende directamente de la reducción de las incoherencias en las políticas de los países ricos hacia los pobres.

3.1 Comercio

- A pesar de los importantes acuerdos de liberalización comercial que se han firmado en los ámbitos multilateral (OMC), birregional (UE-Mercosur) y bilateral (UE con distintos países, como México y Chile), el proteccionismo agrícola de la UE continúa perjudicando a la mayoría de los países de ALC. La Política Agrícola Común (PAC) de la UE perjudica directamente a los agricultores latinoamericanos, que encuentran cerrados los mercados de los países europeos y tienen dificultades para competir con sus exportaciones subsidiadas, en especial para países con gran potencial exportador, como Brasil y Argentina.

Por lo tanto, sería conveniente que la UE modificara la **PAC en tres aspectos**: reducción paulatina de aranceles sobre las importaciones agrícolas latinoamericanas, eliminación de subsidios a la exportación (algo que sucederá en 2013 si se cierra la Ronda Doha de la OMC) y eliminación de los subsidios a la producción, que son los más cuantiosos y los que perjudican en mayor medida a los países latinoamericanos. La influencia del sector agrícola europeo hace difícil que se puedan producir cambios drásticos en pocos años, pero la última reforma de la PAC de 2002 y la actitud dialogante y flexible de la UE en la última conferencia interministerial de la OMC en Hong Kong en 2005 representan pasos importantes. Además, una progresiva liberalización agrícola facilitaría el avance en las negociaciones entre la UE y MERCOSUR, que podrían avanzar paralelamente a las de la OMC, puesto que no existen contradicciones entre ambas.

- Una segunda línea de actuación consiste en que la **UE extienda su sistema de preferencias a un mayor número de países latinoamericanos y, sobre todo, a un mayor número de bienes**, incluyendo

aquellos productos sensibles que hasta la fecha han quedado excluidos de iniciativas como el *Everything But Arms*. Asimismo, sería importante combinar estos sistemas preferenciales, hoy integrados en el acuerdo de Cotonú, con ayudas específicas (financieras, formativas y de transferencia de tecnología) para la promoción de los sectores con potencial exportador en los países latinoamericanos (lo que se conoce como *aid for trade*).

- Por último, la UE, como principal bloque comercial mundial, podría hacer un mayor esfuerzo para **facilitar el cierre de la Ronda Doha de la OMC a lo largo de 2006**. Sería conveniente que, además de continuar avanzando en la liberalización agrícola, no volviera a insistir en introducir en la OMC nueva regulación en materias de competencia, inversión, compras públicas y estándares medioambientales. Sería importante que la UE se aliara con los países latinoamericanos para lograr un ambicioso acuerdo en el llamado Modo IV GATS (acuerdo sobre servicios de la OMC), que regula el movimiento temporal de personas físicas para la prestación de servicios. Dicho acuerdo podría facilitar la contratación temporal de trabajadores latinoamericanos en Europa para prestar servicios por un periodo limitado de tiempo, lo que generaría importantes ganancias de eficiencia, aumentaría la preparación de los trabajadores e incrementaría el flujo de remesas hacia los países latinoamericanos. Esta modalidad del comercio de servicios también podría integrarse en los acuerdos comerciales bilaterales y birregionales.

3.2 Inversión

Al margen del aspecto comercial, la UE es el primer inversor externo en Sudamérica (más de 90.000 millones de euros en *stock* en 2005), con lo que contribuye a la acumulación de capital, a la creación de empleo, al aumento de la productividad y al dinamismo de las exportaciones de ALC. Se trata de un aspecto que concierne especialmente a España, ya que siete de sus multinacionales (BBVA, BSCH, Endesa, Iberdrola, Gas Natural, Telefónica y Repsol-YPF) tienen comprometido en América Latina el 5,6% del PIB español. Sin embargo, hay dos aspectos susceptibles de mejora.

- Primero, la inversión directa europea en América Latina, que alcanzó valores máximos durante la segunda mitad de los años noventa, ha disminuido recientemente debido al interés que para los inversores europeos tienen tanto los nuevos países de la ampliación como los del Sudeste asiático. Por lo tanto, habría que **introducir nuevas iniciativas para revitalizar el esfuerzo inversor**, puesto que América Latina sigue siendo una región políticamente estable y con gran potencial de crecimiento y rentabilidad. En este sentido habría que intensificar los contactos entre los sectores empresariales y políticos, fortalecer la seguridad jurídica en América Latina y hacer un mayor esfuerzo de información sobre las oportunidades de inversión que ofrece la región, sobre todo en bienes de tecnología media y servicios que incorporan valor añadido.
- Segundo, para que la inversión directa extranjera pueda contribuir al crecimiento del país receptor es necesario que las **empresas inversoras tengan cierto compromiso con la transferencia de tecnología, que contribuyan a la creación de empleo y que sean socialmente responsables**. Hasta la fecha, estos objetivos no han sido plenamente logrados, lo que ha debilitado la imagen de las empresas europeas en América Latina. Por lo tanto, sería aconsejable que las multinacionales europeas se comprometieran en la financiación de acciones de desarrollo social, transferencia de tecnología y formación de personal en Latinoamérica, así como en iniciativas de I+D con instituciones de investigación latinoamericanas bajo fórmulas de asociación público-privadas.

3.3 Ayuda al desarrollo, deuda y remesas

Aunque la UE es el bloque de países industrializados más comprometido del mundo en términos de ayuda oficial al desarrollo, podría hacer mayores esfuerzos, cumpliendo así con el Consenso de Monterrey de financiación para el desarrollo. A este respecto:

- Primero, sería necesario **aumentar los flujos de ayuda al desarrollo hacia ALC**, que fueron menores al 10% del total de la ayuda mundial en 2005 ya que África y Asia absorben, lógicamente, mayores porciones de ayuda. Sin embargo, si todos los países europeos cumplieran el compromiso de invertir el 0,7% del PIB en ayuda, sería posible aumentar sensiblemente el volumen de ayuda hacia ALC sin menoscabo para otras regiones. Asimismo, podría avanzarse en nuevas iniciativas para aumentar la financiación, como la *International Financial Facility* propuesta por el Reino Unido o los instrumentos propuestos en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (impuestos sobre venta de armas, sobre transporte aéreo, contribuciones voluntarias a fondos globales, venta de reservas de oro del FMI o nueva emisión de derechos especiales de giro).
- En segundo lugar, los países europeos, pioneros en el uso de los así llamados **nuevos instrumentos de ayuda** (apoyo presupuestario y *SWAP*), podría generalizar su uso en América Latina aprovechando que estas nuevas herramientas requieren que los países receptores tengan sistemas políticos democráticos y relativamente transparentes y cierta capacidad de gestión y absorción de ayuda. Por último, sería conveniente que dicha ayuda se empleara tanto en educación, sanidad e infraestructuras (aspectos a los que tradicionalmente se ha destinado la ayuda), como al apoyo de programas que potencien las capacidades productivas y exportadoras de la región, incluyendo los microcréditos.
- Sería conveniente que la UE continuara apoyando y aplicando la **iniciativa HIPC de condonación de deuda para países altamente endeudados** de la que se han beneficiado algunos países latinoamericanos (hasta la fecha Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guyana). Asimismo, podrían estudiarse nuevas iniciativas de canje de deuda por programas de educación o salud, en la línea de lo planteado recientemente por España. Por último, para asegurar su éxito, sería importante que la UE apoyara, tanto en términos políticos como técnicos, las iniciativas de emisión de deuda que algunos países latinoamericanos están lanzando en sus propias monedas o en cestas de monedas. Si estos países pueden emitir bonos no sujetos al riesgo de las fluctuaciones del tipo de cambio, podrán financiar más iniciativas para promover el crecimiento y el desarrollo.
- Por último, es esencial reconocer el papel que las **remesas de emigrantes** están teniendo para la financiación del desarrollo y adoptar medidas para facilitar este creciente flujo financiero. En 2005 ALC fue la región que recibió más remesas de todo el mundo, con un total de 42.200 millones de dólares, un 74% más que en 2001. Las remesas ya constituyen una entrada de capital superior a la suma de la inversión directa extranjera y la ayuda oficial, y es probable que esta tendencia continúe en el futuro. Por lo tanto, sería ventajoso que desde la iniciativa pública se pusieran en práctica sistemas que facilitaran, abarataran y dieran mayor seguridad a estas transferencias, así como estudiar mecanismos para que pudieran dedicarse, al menos en parte, a la inversión en vez de al consumo corriente.

En otro orden de cosas, resulta clave la iniciativa del Parlamento Europeo de crear un **Fondo de Solidaridad Birregional** que tenga como objetivo reparar los desequilibrios sociales y regionales en ALC. Esta iniciativa responde tanto a la mejor tradición de la integración europea como a las necesidades reales de la región latinoamericana. Por ello debe dotarse de mayor visibilidad y recursos de los actuales previstos (4.000 millones de euros), incluyéndola como uno de los puntos prioritarios a tratar en la Agenda de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de mayo de 2006 en Viena.

4. Cohesión social y gobernanza global

En su propio proceso de integración regional, ALC se encuentra con ventajas y riesgos derivados de una globalización que no existía en los primeros pasos de la integración europea. Por ello, hay que plantear la cohesión social ALC-UE en el nuevo marco geopolítico global. La UE y ALC se enfrentan al reto de concertar valores comunes en las instituciones internacionales en un momento de relativo *impasse* norteamericano en ALC y cuando China tiene cada vez más influencia en la región, como el gran demandante de materias primas causante del *boom* exportador de la región.

La actual crisis de crecimiento de la UE hace más difícil que ésta aparezca como un referente para ALC. Pero a diferencia de EE UU, y sobre todo de China, la UE puede constituirse en el futuro como un referente más atractivo, no sólo desde el punto de vista económico –si cambia alguna de sus políticas hacia ALC–, sino también político. En este sentido, la UE y ALC pueden hacer uso del marco multilateral de las instituciones globales para implementar medidas de carácter social, fortaleciendo así su presencia a nivel regional, nacional y local en ALC, en temas laborales, de derechos humanos o de protección de minorías. En el terreno económico, los esfuerzos deberían ir encaminados a establecer mecanismos que regulen y ordenen la globalización económica y distribuyan los costes de la provisión de bienes públicos mundiales, como la estabilidad financiera, la apertura comercial, la difusión del conocimiento y la lucha contra la pobreza. En definitiva, el objetivo a largo plazo es sentar las bases para una futura gobernanza global, que sea democrática y esté basada en normas consensuadas y estables.

4.1 Iniciativas políticas

- Primero, respecto a la **reforma de Naciones Unidas**, ambas regiones podrían combinar esfuerzos para que al menos Alemania, Brasil y México fueran miembros permanentes de un Consejo de Seguridad ampliado.
- Segundo, deberían fortalecerse las **instituciones y tratados que protegen los derechos humanos**, incluyendo los de los trabajadores, los niños y los prisioneros de guerra. En este sentido, ambas regiones podrían ejercer presión diplomática para que nuevos Estados se incorporen a la Corte Penal Internacional, hagan cumplir las iniciativas de lucha contra la explotación laboral y sexual (sobre todo a menores) y censuren la tortura y la pena de muerte.

- Tercero, resulta necesario consolidar las **iniciativas multilaterales contra la degradación medioambiental**, la reducción de la biodiversidad y el cambio climático. Al tratarse de bienes públicos globales es necesario un fuerte y continuado ejercicio de liderazgo político para fortalecer las iniciativas de cooperación multilateral que permita persuadir a los países que actúan como *free riders* del sistema para que ratifiquen los acuerdos internacionales como el Protocolo de Kioto.
- Cuarto, como contrapeso a la hegemonía educativa de las universidades anglosajonas, en las que tienden a formarse las elites latinoamericanas, sería interesante establecer nuevos y más prestigiosos **programas de intercambio educativo a nivel de posgrado entre la UE y ALC**, en la línea ya abierta de un Espacio de Educación Superior UE-ALC.
- Quinto, la UE debería ofrecer **ayuda técnica en diversos campos** como la Sanidad, la Educación, las políticas sociales –en especial en sistemas de Seguridad Social–, así como en materia de Justicia, en la línea de los programas en marcha de FIIAPP (Eurosocial).

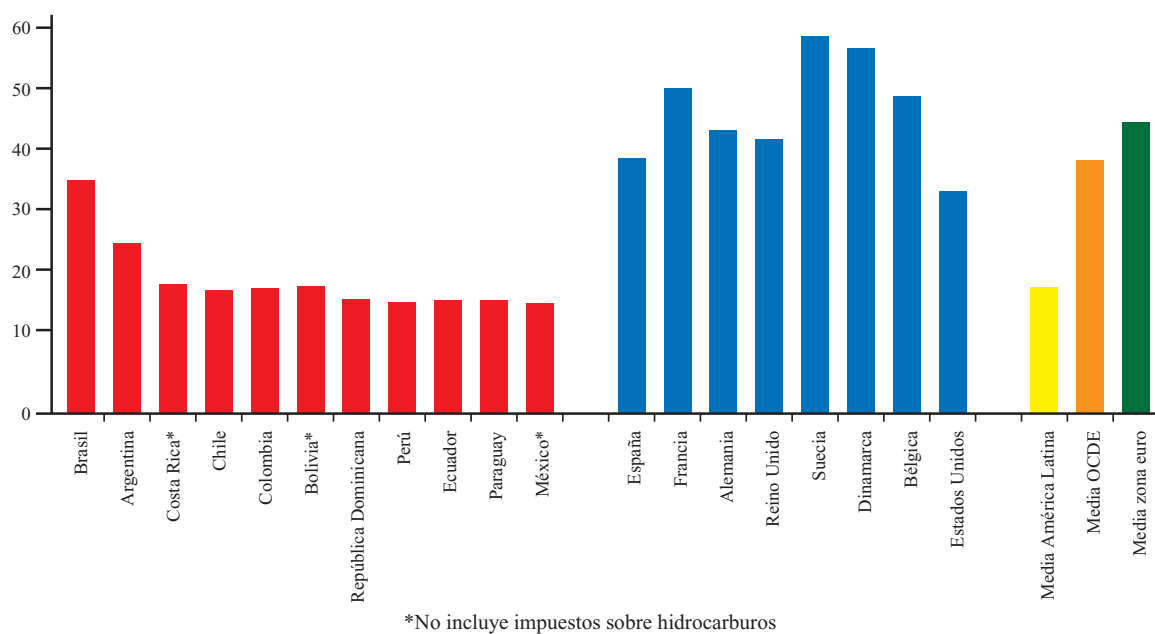
4.2 Iniciativas económicas

En el terreno económico la cooperación debe centrarse en establecer marcos regulatorios globales que permitan a los distintos Estados aprovechar las ventajas de la globalización y, al mismo tiempo, limitar sus efectos negativos.

- En el área financiera es necesario retomar las iniciativas que surgieron a finales de los años noventa para construir una **nueva arquitectura financiera internacional**. Hay que apoyar nuevos mecanismos para prevenir y resolver las cada vez más recurrentes crisis financieras internacionales que resultan de la integración financiera y la libre movilidad de capitales. En este sentido sería positivo lanzar una nueva propuesta para instaurar, bajo la supervisión del FMI, un procedimiento de reestructuración de la deuda soberana que permitiera a los Estados la salida regulada de las crisis financieras. También sería necesario revisar algunos de los contenidos del acuerdo Basilea II para impedir que los países más pobres (que tienen dificultades para cumplir estos estándares bancarios) queden excluidos de los mercados de capitales internacionales.
- En materia de comercio internacional, la prioridad a corto plazo consiste en concluir con un ambicioso acuerdo la Ronda Doha de liberalización multilateral. Sin embargo, a más largo plazo, sería conveniente **consolidar y fortalecer la OMC**. Esto requiere un mayor aumento de la transparencia en sus métodos de decisión y una redefinición del “tratamiento especial y diferenciado” para los países más pobres, con el fin de que éstos no perciban que las decisiones de la organización dañan sistemáticamente sus intereses.
- Por último, la creciente importancia del fenómeno de la inmigración hace conveniente la **creación de una organización internacional bajo el paraguas de las Naciones Unidas que regule los movimientos migratorios** por motivos económicos (ya existe, en otra dirección, el Alto Comisionado para los Refugiados). Ésta se encargaría de proponer iniciativas para ordenar los movimientos de población y proteger los derechos de los inmigrantes, aprobando iniciativas vinculantes que tuvieran mayor peso que las actuales recomendaciones de la Organización Internacional de las Migraciones, que es un órgano consultivo no perteneciente a las Naciones Unidas. Dada su condición de país receptor, España podría jugar un papel importante. Además de supervisar las migraciones desde ALC hacia la UE, podría crearse un fondo para las migraciones internas dentro de los países, un fenómeno relacionado estrechamente con los desequilibrios sociales/regionales y la desigualdad.

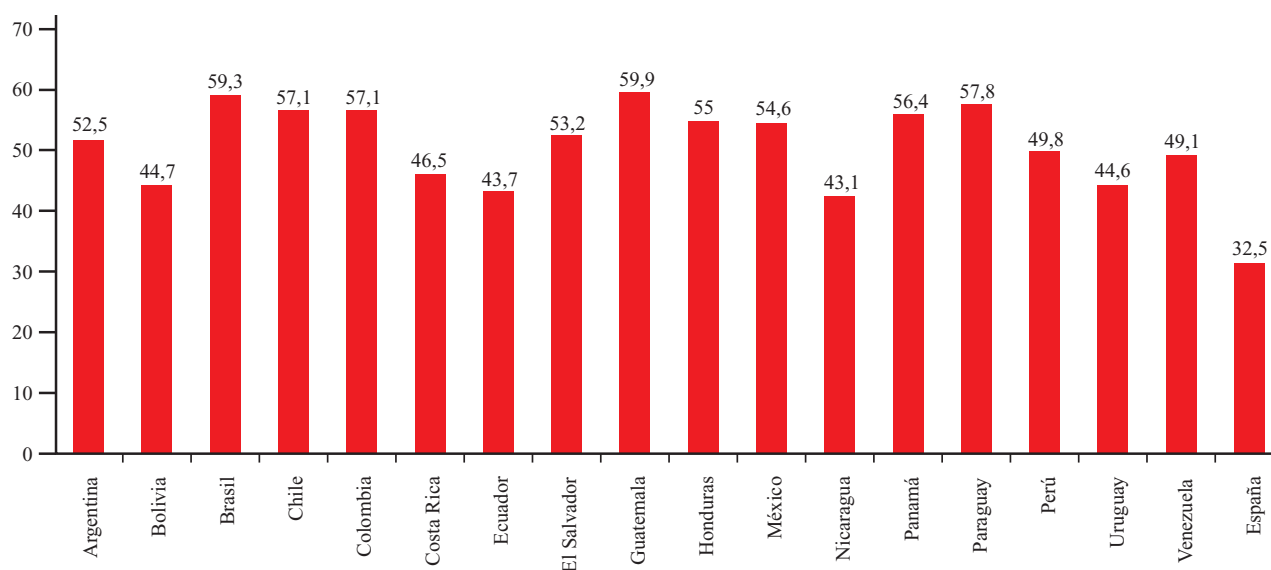
Anexos

Gráfico 1. Ingresos públicos como % del PIB, países seleccionados 2004



Nota: Los datos de ALC y de los países de la OCDE no son estrictamente comparables, puesto que están sacados de bases de datos diferentes. Este gráfico pretende ser una *proxy* de la presión fiscal. Ésta es en el caso de ALC mucho menor que la que aparece en el gráfico, si se tiene en cuenta el peso de la economía sumergida.

Fuente: CEPAL, OCDE y elaboración propia.

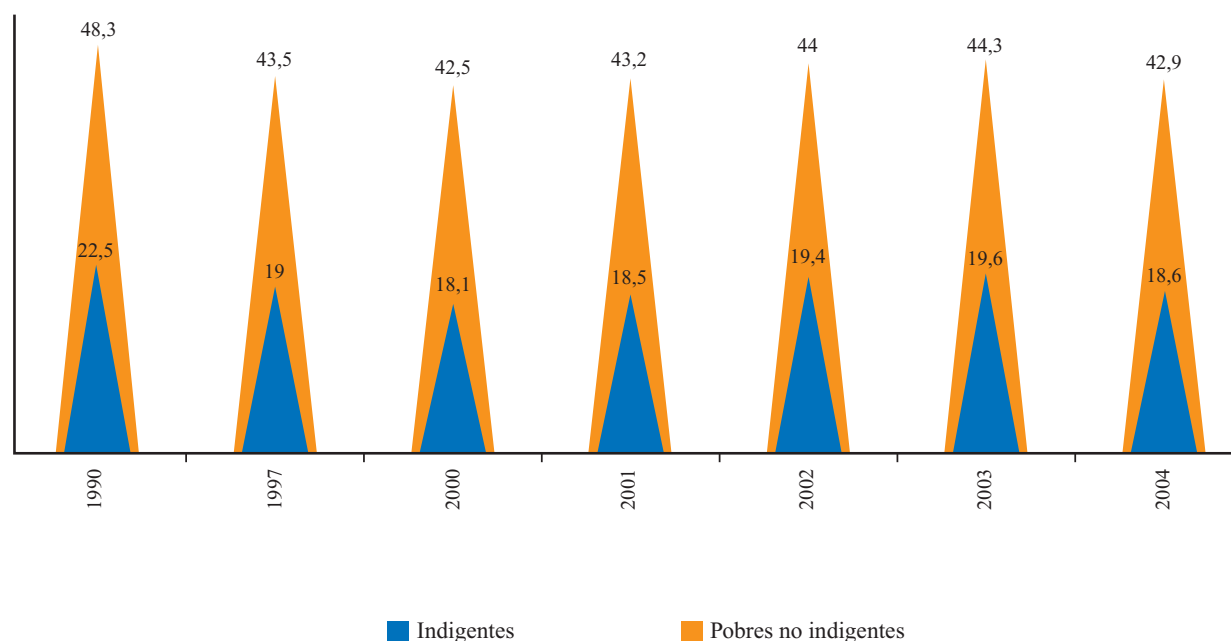
Gráfico 2. Índice de Gini, países seleccionados

*Índice GINI: 0 representa total igualdad, 100 total desigualdad
Fuente, Elaboración propia sobre datos del Banco Mundial

Tabla 1. Indicadores de pobreza (porcentajes sobre total de población)

	Año de encuesta	Indigencia	Pobreza	Menos de 1 dólar diario	Menos de 2 dólares diarios
América Latina	2001	18,6	42,9	9,5	24,5
Argentina	2001	10,9	30,1	3,3	14,3
Bolivia	1999	36,5	60,6	14,4	34,3
Brasil	2001	13,2	37,5	8,2	22,4
Chile	2000	5,7	20,6	<2	9,6
Colombia	1999	26,8	54,9	8,2	22,6
Costa Rica	2000	7,8	20,3	2	9,5
Ecuador	1998	31,3	63,5	17,7	40,8
El Salvador	2000	22,1	48,9	31,3	40,8
Guatemala	2000	30,3	60,2	16	37,4
Honduras	1999	56,8	79,7	20,7	44
México	2000	15,2	41,1	9,9	26,3
Nicaragua	2001	42,3	69,4	50,5	79,9
Panamá	2000	10,7	30,2	7,2	17,6
Paraguay	2002	33,9	60,6	14,9	30,3
Perú	2000	22,4	48,6	18,1	37,7
Rep. Dominicana	1998	24,8	46,9	<2	<2
Uruguay	2000	1,8	9,4	<2	3,9
Venezuela	1998	21,7	49,4	15	32
España	1990	nd	nd	<2	<0.5

Fuente: CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de los distintos países. Banco Mundial

Gráfico 3. Evolución de la pobreza e indigencia

Los datos de 2003 y 2004 corresponden a estimaciones.
Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL 2004.

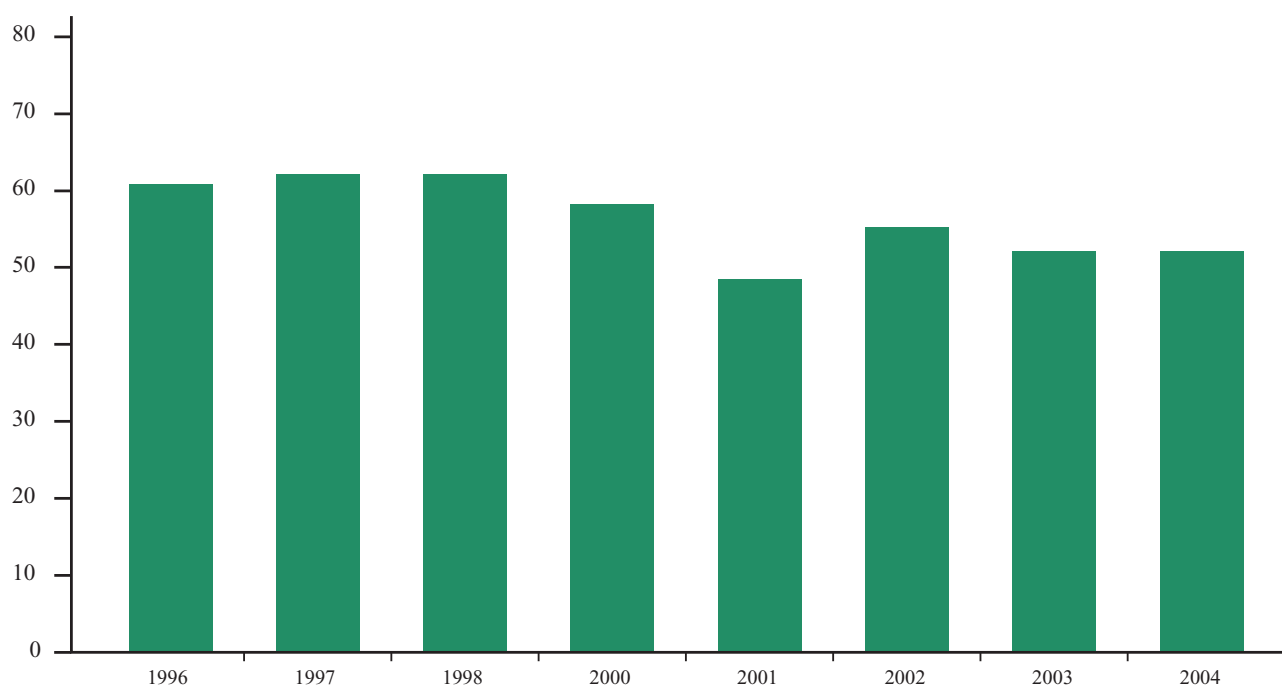
Tabla 2. ¿Es la democracia preferible a cualquier otra forma de gobierno?

% de respuestas afirmativas

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-95
Argentina	71	75	73	71	58	65	68	64	-7
Bolivia	54	56	55	62	54	56	50	45	-9
Brasil	50	50	48	39	30	37	35	41	-9
Chile	54	61	53	57	45	50	51	57	3
Colombia	60	59	55	50	36	39	46	46	-14
Costa Rica	80	83	69	83	71	77	77	67	-13
Ecuador	52	41	57	54	40	49	46	46	-6
El Salvador	56	66	79	63	25	40	45	50	-6
Guatemala	51	48	54	45	33	45	33	35	-16
Honduras	42	53	57	64	57	57	55	46	4
México	53	52	51	45	46	63	53	53	0
Nicaragua	59	58	72	64	43	63	51	39	-20
Panamá	75	71	71	62	34	55	51	64	-11
Paraguay	59	44	51	48	35	45	40	39	-20
Perú	63	60	63	64	62	57	52	45	-18
Uruguay	80	86	80	84	79	78	78	78	-2
Venezuela	62	64	60	61	57	75	67	74	12
América Latina	61	62	62	60	48	56	53	53	-8

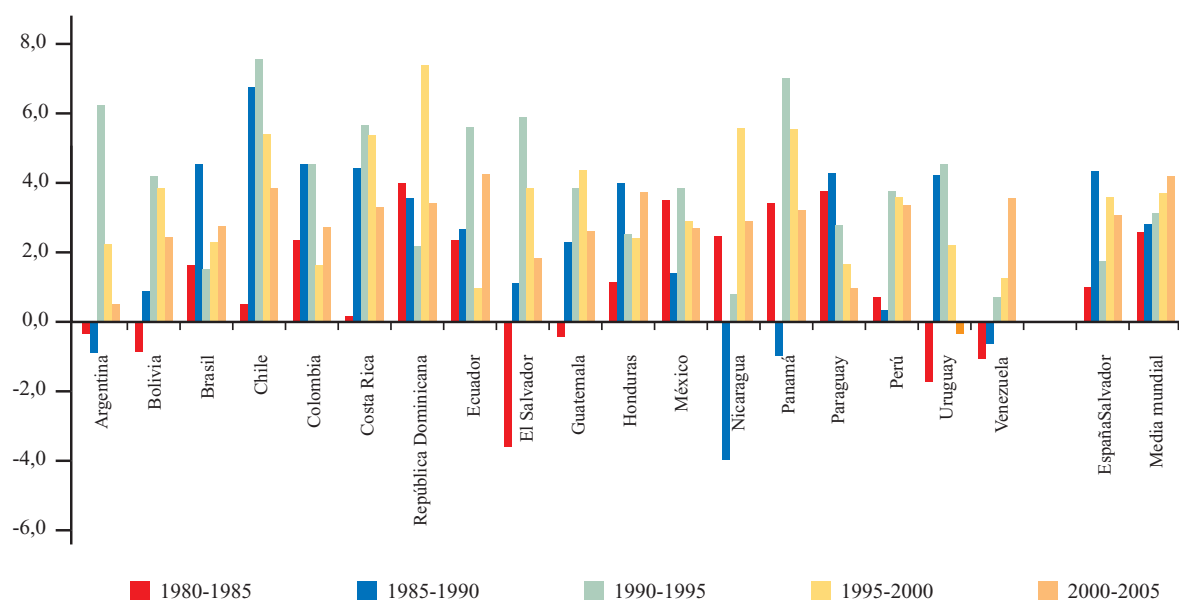
Fuente: Latinobarómetro 2004, p. 5

Gráfico 4. Porcentaje de la población que considera que la democracia es la mejor forma de gobierno en América Latina



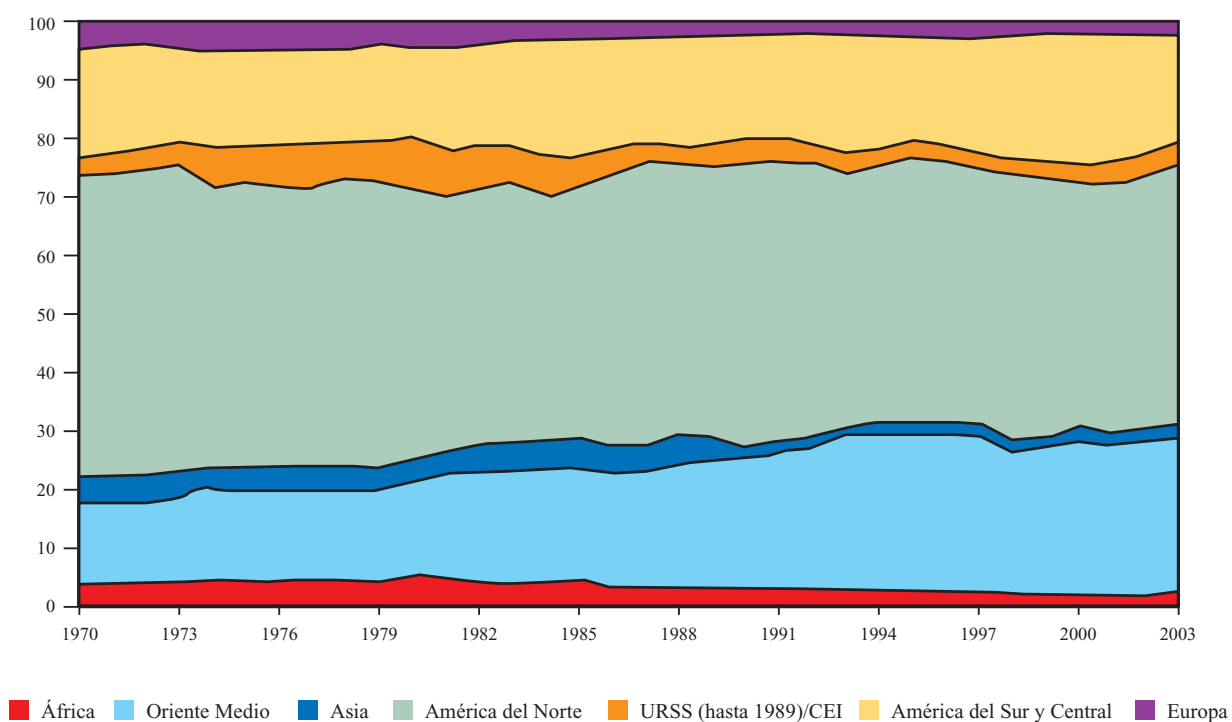
Fuente: Latinobarómetro, 2004

Gráfico 5. Tasas de crecimiento medias del PIB por quinquenios (1980-2005)



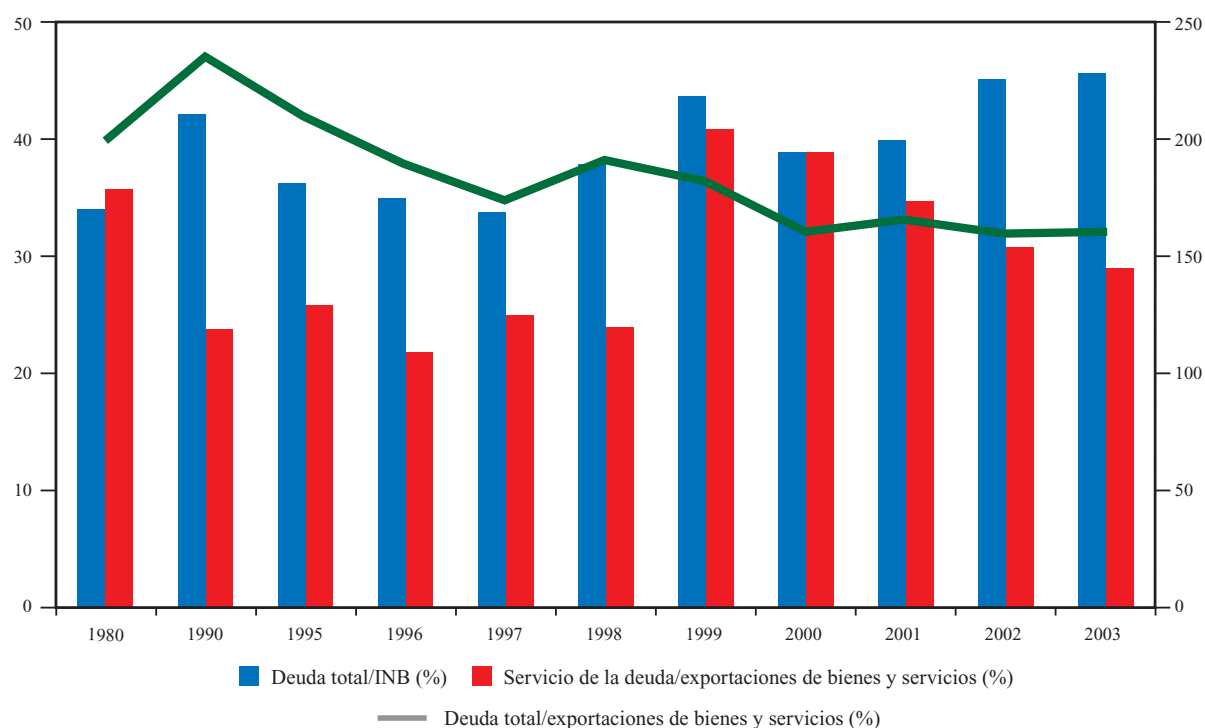
Fuente: FMI, World Economic Outlook. Base de Datos online

Gráfico 6. Cuotas del comercio mundial 1970-2004 (%)



Fuente: FMI, World Development Indicators, Base de datos online

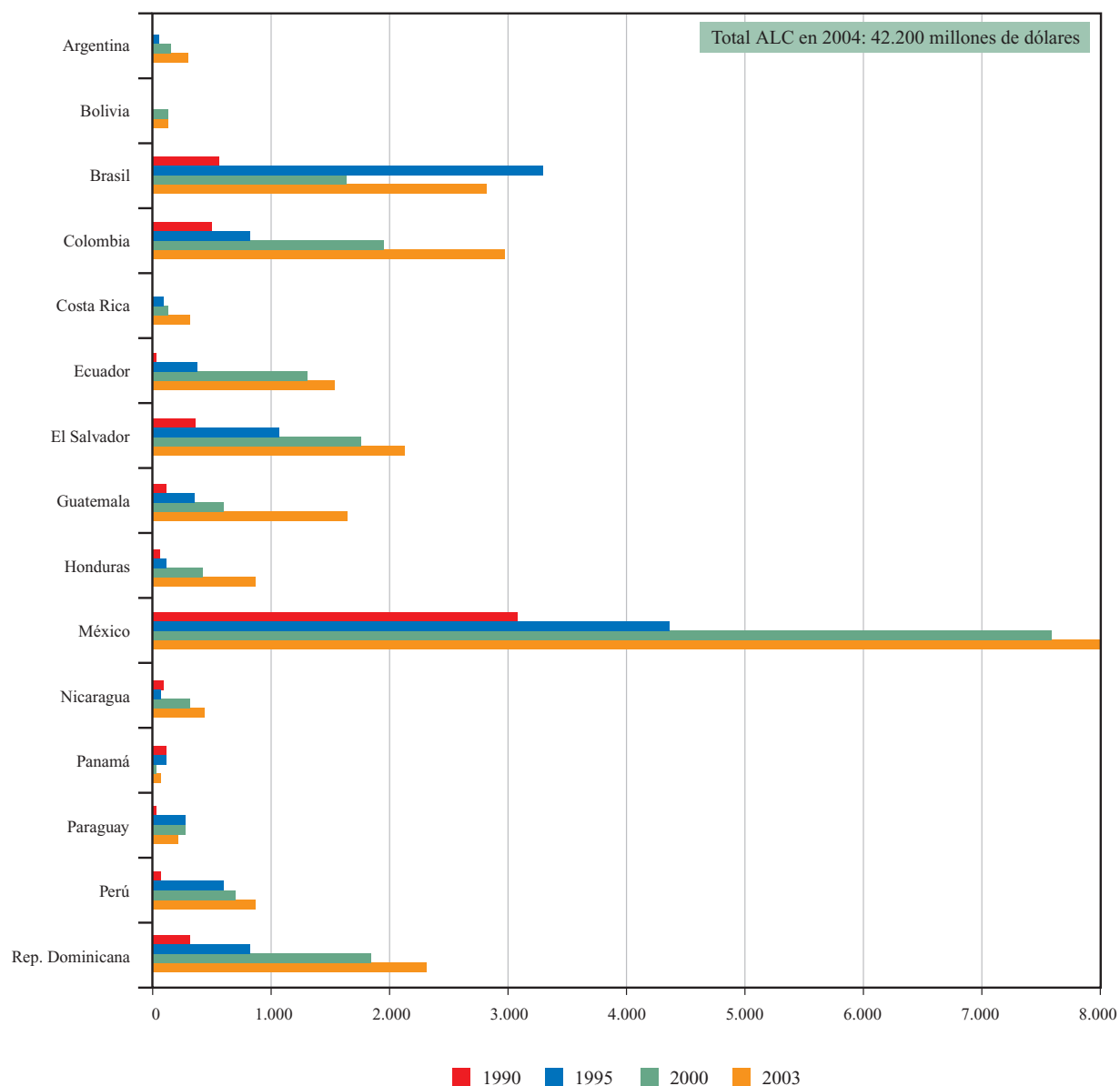
Gráfico 7. Indicadores de deuda externa para América Latina (1980-2003)



Deuda total: acervo de deuda externa total que incluye deuda pública, garantizada y privada de largo plazo, uso del crédito del Fondo Monetario y la estimación de deuda de corto plazo. Servicio de la deuda total: pagos por servicio de la deuda de largo plazo total, uso del crédito del Fondo Monetario e intereses de la deuda de corto plazo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, GlobalDevelopment Finance.

Gráfico 8. Remesas recibidas en países seleccionados (millones de dólares)



Fuente: FMI y UNCTAD