

LOS CUADERNOS DE LA **CÁTEDRA HUMBOLDT**
DE **EL COLEGIO DE MÉXICO** Y LA UNAM

LA UNIÓN EUROPEA, EL EURO Y LA CRISIS

BARBARA LIPPERT • STEPHAN VAVRIK • WALTHER L. BERNECKER
FLORIAN KOCH • MARÍA CRISTINA SILVA • GÜNTHER MAIHOLD



02

LOS CUADERNOS DE LA CÁTEDRA

HUMBOLDT

DE EL COLEGIO DE MÉXICO

LOS CUADERNOS DE LA CÁTEDRA
HUMBOLDT
DE EL COLEGIO DE MÉXICO

**LA UNIÓN EUROPEA, EL EURO
Y LA CRISIS**

**LOS CUADERNOS DE LA CÁTEDRA HUMBOLDT
DE EL COLEGIO DE MÉXICO Y LA UNAM ©**

NÚMERO 2, DICIEMBRE 2012

DIRECTOR

GÜNTHER MAI HOLD

ASISTENTE

VERÓNICA VILLARREAL

DISEÑO GRÁFICO EDITORIAL

GURÚ BRAND BURÓ

www.gurubrandburo.com

ISBN 9785-693-698-6953

PRESENTACIÓN

Günther Maihold

TEXTOS

Barbara Lippert

Instituto Alemán para Política y Seguridad (SWP)

Stephan Vavrik

Jefe Adjunto de la Delegación de la Unión Europea en México

Walther L. Bernecker

Universidad Erlangen/ Nuremberg

Florian Koch

Universidad del Norte-Barranquilla/ Colombia

María Cristina Silva Parejas

Presidenta de la Asociación Chilena de Estudios Europeos y Regionales, ECSA-Chile

Günther Maihold

Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt

ÍNDICE

- 9 **PRESENTACIÓN**
Günther Maihold
- 13 **¿POR QUÉ LA CRISIS DEL EURO ES UN DESAFÍO PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE EUROPA?**
Barbara Lippert
- 29 **¿DE LA CRISIS DEL EURO A UNA CRISIS FINANCIERA GLOBAL?**
Stephan Vavrik
- 49 **LA CRISIS DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL**
Walther L. Bernecker

SEMINARIO: LA UNIÓN EUROPEA, EL EURO Y LA CRISIS

- 65 **LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA
¿UNA EXPERIENCIA EXITOSA EN TIEMPOS DE CRISIS?**
Florian Koch
- 85 **EL NUEVO DIÁLOGO CELAC-UE EN LA CUMBRE DE SANTIAGO 2013**
María Cristina Silva Parejas
- 101 **LA UNIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PENSAR MÁS ALLÁ DE LA CRISIS**
Günther Maihold



PRESENTACIÓN

El otorgamiento del Premio Nobel de la Paz 2012 a la Unión Europea ha llamado la atención en tanto que reivindica el proyecto europeo como un proyecto de Paz en un continente marcado por guerras sangrientas y conflictos armados continuos. Partiendo del Tratado de Amistad entre Francia y Alemania (conocido también como Tratado del Eliseo) cuya vigencia se festejará el 22 de enero de 2013 en un quincuagésimo aniversario, la integración europea ha pasado por muchas etapas de avance entusiasta y crisis aguda y resulta de ello una profundización del curso del proceso integracionista. En el marco de este devenir histórico se han desarrollado una amplia gama de instrumentos de política pública que han ido fortaleciendo la anhelada situación de vida de los ciudadanos europeos, no solamente en las fronteras de la misma UE sino también más allá de ellas, en la vecindad de este ente de integración. Las sucesivas etapas de ampliación de la UE y el proceso concomitante de comunitarización de decisiones han padecido de un “déficit democrático” que, a pesar de la expansión de los derechos del Parlamento Europeo no ha podido ser superado. En este sentido, hasta hoy en día el proyecto europeo ha sido y sigue siendo un proyecto “en construcción”, una búsqueda de consenso ante dinámicas diferentes a nivel de los 17 estados miembros y de su disposición de asumir también los costos de una integración que siempre pide más a los ciudadanos en cuanto a su compromiso para con una entidad que a veces solo despectivamente se identifica con “Bruselas”.

La crisis actual en la UE y la Zona Euro está cambiando profundamente la convivencia en el espacio europeo. Resurgen términos como “la periferización del sur europeo” y crecientes tensiones a nivel de los estados miembros, donde vuelve a flotar el nacionalismo y en algunos casos tam-

bién el separatismo. Los mercados financieros han puesto bajo presión a los procesos de decisión comunitarios que no logran salir de las dificultades de conciliar el método comunitario con el intergubernamentalismo. Nuevas iniciativas como el Pacto Fiscal y las tendencias hacia una Unión bancaria señalan los derroteros que han sido diseñados a la altura de los momentos de crisis agudas. Las políticas de ajuste aplicadas a los países en crisis como Grecia, España, Portugal e Irlanda no deparan escenarios de una recuperación del crecimiento sino descansan en un planteamiento de ganar competitividad a través de incrementos en la productividad de los factores, la reducción de los costos laborales y el saneamiento de las finanzas públicas. Ante el temor de generar una tendencia inflacionaria, el comportamiento y las políticas del Banco Central Europeo son vigilados cercanamente por los públicos nacionales que temen impactos negativos para la situación de capital y de crédito a nivel nacional. Los niveles de desempleo que han sido una secuela tanto de la crisis como de su combate, ponen en entredicho no solamente la identificación con la UE sino también el entusiasmo que caracterizaba a la población en países como España para con el proceso integracionista.

El presente *Cuaderno de la Cátedra Humboldt* reúne trabajos sobre la situación actual de la UE, las complicaciones de su desarrollo interno y el efecto de éstos sobre la acción externa de la misma Unión. Todos dejan en claro que la suerte que correrá este espacio de integración tendrá efectos no solamente en el continente europeo, sino también en América Latina, por lo que es urgente el debate sobre el futuro de esta área en crisis. Este *Cuaderno* invita por lo tanto al debate y a la búsqueda de soluciones que mantengan a un nivel mínimo los costos políticos, económicos y sociales de una crisis que para muchos tiene posibilidades de alcance global.

Günther Maihold

Titular de la Cátedra Humboldt





¿POR QUÉ LA CRISIS DEL EURO ES UN DESAFÍO PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE EUROPA?

Barbara Lippert

INTRODUCCIÓN

Lo que comúnmente se conoce por crisis del euro es una abreviatura que abarca tanto la deuda soberana como la crisis financiera que han batido a la Unión Europea (UE) y entretanto se ha convertido en sinónimo de los problemas que la aquejan. De hecho, la UE se encuentra en un estado crítico. No es ningún consuelo que la UE haya superado en sus 60 años de existencia un número considerable de crisis, de las que se dice ha podido emerger más fortalecida y mejor preparada que antes¹. La actual “crisis del euro” desvela las imperfecciones en el diseño y la implementación de la Unión Monetaria Europea (UME) establecida en el Tratado de Maastricht en 1992. Según éste, la política monetaria y cambiaria se centralizó en la UE, mientras que las políticas fiscales y económicas quedaron como asunto de los estados miembros. La construcción asimétrica entre los pilares monetarios y económicos, y la violación de las rigurosas previsiones del tratado, que incluyen el pacto de estabilidad y crecimiento (1997), socavaron el funcionamiento de la UME². Además, la crisis agrava los problemas estructurales específicos de la UE como comunidad transnacional *sui generis*, el llamado ‘déficit democrático’³. En ese sentido están en juego la capacidad de la UE de actuar y también su legitimación como estructura política. ¿Por qué?

El mercado interno y la moneda común constituyen la médula de la política de la UE. Al tener que combatir las crisis de la deuda soberana, la UE asimismo lucha por la supervivencia como unión como la conocemos, tratando de mantener a todos los 27 países a bordo. Aunque no veo indicios de que la UE imploda o se desintegre, está pasando por una profunda crisis, que ya ha acelerado el paso del proceso de integración europea y ha influido en su dirección en general. Además sacudió a las relaciones establecidas entre los 27 estados miembro. Trataré de explicar estos dos aspectos.

¹ Para apoyar esta poderosa narrativa véase Dinan 2010.

² Para una breve historia de la Unión Monetaria Europea véase Salines/Glöckler/Truchlewski 2012.

³ Véase Moravcsik 2002 y Follesdal/Hix 2006 en relación con esta controversia.

II. EL IMPACTO EN LA TRAYECTORIA DE LA INTEGRACIÓN: INTERGUBERNAMENTALISMO Y DIFERENCIACIÓN

Aunque el Tratado de Lisboa, que entrara en vigor en diciembre de 2009, se consideró ampliamente como un acuerdo constitucional, el colapso del Lehman Brothers Bank en septiembre de 2008 provocó una serie de gestiones de crisis y acciones de emergencia por parte de la UE. Todas ellas apuntaban en dirección a una “mayor integración”, aunque ésta fuera de género muy particular, esto es, de tipo intergubernamental. Dadas las circunstancias de que aquellos actores que no son ejecutivos tienen voz y voto limitado así como escaso control sobre el manejo de crisis y la reforma de gobernanza de la zona euro, este derrotero probablemente desembocará en una menor democracia. Es en estos dos grandes grupos de actividades en los que las cabezas de los estados y el gobierno, de preferencia en el formato de los 17 miembros de la zona euro, han trabajado continuamente y han tenido frecuentes reuniones desde octubre de 2008 para perfilar o tomar decisiones.⁴

Los componentes más importantes de esta gestión de crisis, por demás muy criticada como – demasiado poco, demasiado tarde –, son el establecimiento del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y la decisión de implementar el Mecanismo de Estabilidad Europea (MEE), un fondo de rescate permanente que cuenta con una cantidad de capital suscrito de 700 mil millones de Euros para asegurar la solvencia de los miembros de la zona euro y recuperar la estabilidad de la moneda (Council of the EU 2010; Treaty establishing the European Stability Mechanism: Art. 8). Pasaron más de 3 años para que la UE admitiera que Grecia estaba confrontando no solamente un problema de liquidez, sino uno de solvencia. El establecimiento del MEE abre el camino hacia una Unión de responsabilidad compartida y solidaridad financiera. El Pacto Fiscal se ratificó en diciembre de 2011 y el llamado “six pack” legislativo sobre estatutos para la supervisión fiscal y macroeconómica en la UE incluyen estipulaciones para una mejor disciplina fiscal.⁵ Por consiguiente, se tienen que implementar frenos a la deuda en las legislaciones nacionales y una supervisión de los presupuestos y normas nacionales serán implementados por parte de la Comisión de la UE, el Consejo y la Corte Europea de Justicia. Se prevé también una coordinación más estrecha de la política económica, que por mucho tiempo había sido un anatema por ejemplo en Alemania, ya que se consideraba el precedente de un gobierno económico a nivel de la UE. El Pacto Fiscal es un tratado internacional firmado por todos los estados-miembro de la UE, exceptuando el Reino Unido y la República Checa. Es éste un acuerdo entre los gobiernos de la UE

⁴ Un panorama de estas medidas las proporcionan Kunstein/Wessels 2011.

⁵ Consiste de una directiva y cinco regulaciones, véase European Commission 2011.

con arreglos específicos para incluir a la Comisión y otras instituciones de la UE en su supervisión e implementación. El Mecanismo de Estabilidad Europea tiene una calidad legal similar, en tanto ambos son estipulaciones paralelas establecidas para La Unión Monetaria Europea en los tratados de la UE.⁶ Así, los gobiernos de la UE no aplicaron con apropiación el llamado “método de comunidad”, dejando de lado al Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones. En el futuro, podrán surgir conflictos institucionales, interpretaciones legales divergentes e intenciones políticas diferentes de cómo deben interactuar las dos piezas complementarias de la ley y la acción. (Müller-Graff 2011). A veces se ha hecho referencia al ejemplo exitoso de la cooperación Schengen en las áreas del control de las fronteras y otras estipulaciones en materia del acceso de ciudadanos de terceros países al territorio de la UE. Schengen también comenzó a funcionar como una forma de cooperación de un grupo menor de estados miembros fuera del tratado y fue posteriormente incluido en el acervo de la UE. Sin embargo, no es seguro que esta transferencia *in toto* puede repetirse con tanta facilidad.⁷ En primer lugar, porque se requiere de unanimidad; en segundo lugar, porque el acervo de Schengen era un territorio legal nuevo, mientras que en el Pacto Fiscal tiene que ser absolutamente compatible con las leyes primarias y secundarias existentes.

De la mano con las medidas intergubernamentales en apoyo a la construcción supranacional del Mecanismo de Estabilidad Europea y el fortalecimiento del sistema de coordinación económica basado en normas, viene la diferenciación dentro de la Unión. Esta diferenciación se ha convertido en el patrón clave de la etapa actual de la integración. La diferenciación en principio no es nada nuevo.⁸ Sin embargo, en vista del centro de gravitación que se evoluciona alrededor de la zona euro, el principio de integración en diferentes velocidades puede convertirse en una unión de dos o más niveles. Los 17 miembros de la eurozona constituirían el núcleo político de la Unión Europea, el segundo círculo se conformaría de países que aún no han sido admitidos, pero que se afanan en pertenecer a la zona euro y el tercer círculo sería ocupado por los países que han optado permanecer fuera de la Unión Europea como el Reino Unido, Dinamarca o Suecia y posiblemente la República Checa. Actualmente, la zona euro ha preparado ya el establecimiento de instituciones (cumbres regulares para los 17 mandatarios y gobiernos de la eurozona más el Presidente de la Comisión), nuevos puestos (un presidente para La Cumbre Euro; probablemente un presidente de tiempo completo del Eurogrupo con sede en Bruselas; un presidente de tiempo completa para el grupo de tra-

⁶ Para el establecimiento del Mecanismo de Estabilidad Europea se tuvo que enmendar la ley primaria, esto es, el artículo 136 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU), siguiendo “procedimientos de revisión simplificados” como se había previsto en el artículo 48 (6) del Tratado de la Unión Europea (TEU). Entrará en vigencia el 1° de enero de 2013. Para una evaluación crítica, véase Dullien/Schwarzer 2011.

⁷ Sucederá en un período de 5 años, véase el artículo 16 en el acuerdo (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobierno en la Unión Económica y Monetaria 2012:11).

⁸ En vista de que existen formas de diferenciación en términos de políticas, tiempo y espacio (participación de los estados miembro), véase Dyson/Sepos 2010.

bajo de Eurogrupo) y procedimientos de consulta y preparación (reuniones mensuales de los tres presidentes) así como mecanismos de información (vis-a-vis al Parlamento Europeo, La Comisión y al Consejo Europeo/el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, ECOFIN) y toma de decisiones, al lado de las instituciones y procedimientos propios de la UE que abarca los 27. El miedo a ser excluido del núcleo duro emergente fue seguramente el motivo más apremiante para los miembros de la no-eurozona para suscribir el pacto fiscal. La estructura dual y el organismo legal agravan el dilema entre la efectividad y la legitimidad de la Unión Europea. Los arreglos, nuevos y que en su mayoría no han sido probados, demandan un alto grado de *accountability* e inclusión para generar una confianza mutua ineludible y una voluntad política colectiva (Euro Summit Statement 2011: 11-13; Kunstein/Wessels 2011: 319). Esto último es, en absoluto, una señal importante para los mercados financieros.

Además, los cambios de poder dentro de la zona euro han sido motivo de discusión en los medios y en los círculos políticos. Aparentemente, el cambio va en favor de los llamados 'países triple A' de la zona euro, en la actualidad en favor de Alemania, de los Países Bajos, Finlandia y Luxemburgo; no obstante, es en específico Alemania que se ha convertido en el elemento preminente en la UE-27. El tándem franco-alemán ha cambiado en el sentido de que Berlín por el momento se encuentra al timón y Francia efectivamente en una posición subalterna a raíz de sus problemas económicos estructurales y su decreciente competitividad (The Economist 2011). Una mirada al liderazgo informal del triángulo conformado por Francia, Alemania y el Reino Unido en materia de la política de integración surgen dos interrogantes.

En primer lugar las preguntas para Alemania: ¿Debe o puede Alemania liderar más allá de la imposición de sus preferencias en política económica y monetaria? ¿Está Berlín dispuesto a asumir este liderazgo y está lista para pagar el precio por ese liderazgo? ¿Tiene Alemania la capacidad y la resistencia política para ir más allá del papel de un poder geo-económico guiado meramente por sus intereses por ser un país de exportación global?⁹ Después de las elecciones efectuadas en marzo de 2012 en Francia, Berlín seguramente buscará una relación de trabajo productiva, formalmente a una misma altura, con el presidente socialista, Hollande. Berlín no está interesado ni en una Francia débil, ni en una Francia que encabeza el bando del sur unido contra el norte. Dados los desafíos amenazantes por ejemplo, para con Grecia, París y Berlín harán todos los esfuerzos posibles para mantener un co-liderazgo, para que los demás gobiernos, desde Italia hasta Finlandia los sigan. En segundo lugar, vuelve a surgir la interrogante británica: ¿Se va a encontrar el Reino Unido cierto tiempo marginado y fuera del núcleo de la Unión Europea, después

de su autoaislamiento en el Consejo Europeo en diciembre de 2011, cuando los 25 decidieron avanzar con el pacto fiscal sin el Reino Unido (y asimismo sin la República Checa)? Ya hay un debate en marcha acerca de si el Reino Unido se lanzará o será exhortado por los integracionistas y los miembros de tendencias supranacionales, específicamente Alemania y Francia, para abandonar la Unión Europea (Maurer/Parkes 2012). Además, los recientes acuerdos realizados a puerta cerrada sobre asuntos vitales como el paquete de rescate para Grecia han acrecentado la oposición de varios estados miembro (que incluye partidos y ciudadanos) en contra de ser gobernados por Bruselas, y si no, por estados miembros específicos, como Alemania. Se podrían sentir más cómodos con los reclamos que hiciera el presidente Hollande por un programa de crecimiento y una domesticación de la ideología alemana acerca de la austeridad. El panorama europeo en Europa está viviendo cambios rápidos y sufriendo incertidumbre a raíz de las inconformidades sociales y políticas que están enfrentando varios gobiernos de la Unión Europea y el miedo a las reacciones de los mercados financieros y de las agencias de *rating*.

III. UNA INTERDEPENDENCIA INTENSA EN UN SISTEMA MULTI-NIVEL

En los años recientes se ha puesto de relieve que el manejo de la crisis a nivel de la Unión Europea ha tenido un impacto directo en las arenas políticas nacionales. Esto subraya una creciente vulnerabilidad mutua entre los dos niveles de formulación de la política y la generación de legitimidad: Ya en 2010 y en 2011, en siete de los 17 países de la zona euro, se disolvieron los gobiernos o se realizaron elecciones anticipadas asociadas con la deuda y la crisis financiera, aunque la crisis en la mayoría de los casos actuó como catalizador y no fue la razón principal.¹⁰ Fueron los gobiernos de los cuatro países de cohesión, Irlanda, Portugal, España y Grecia que sufrieron el golpe. Durante décadas estos países, que conceptualmente se consideran del sur, habían recibido transferencias del presupuesto de la Unión Europea para reducir las disparidades regionales y para lidiar con los cambios estructurales de sus economías. Además, los fondos de la UE fueron incrementados para compensar las desventajas en relación con los pasos audaces en la integración, como el programa del mercado interno '92 y la presentación de la UME en 1992. En dos de los tres países centrales y orientales recién ingresados a la eurozona, Eslovenia y Eslovaquia, se llevaron a cabo comicios anticipados. Pero también en Italia, un miembro fundador de la Comunidad, tuvo que dimitir el gobierno. En Grecia e Italia se instalaron gobiernos "de guarda" conformados por tecnócratas

⁹ El poder geo-económico asignado a Alemania ha sido frecuentemente citado, véase Kundnani 2011. Asimismo véase Grattus 2012; Vike-Freiberga/Vitorino 2012.

¹⁰ Lo mismo es válido para la derrota del presidente Nicolás Sarkozy en mayo de 2012, que tuvo mucho que ver con el estilo personal que tenía para manejar sus asuntos, el empeoramiento de la economía francesa y la creciente desigualdad social que divide el país (Kemplin/Schwarzer 2012).

para apuradamente tomar decisiones brutales y para ponerlas en práctica antes de que se efectúen las elecciones generales y los votantes puedan tomar la palabra. En mayo de 2012, los griegos eligieron un parlamento altamente fragmentado, dominado por partidos marginales. Difícilmente serán capaces y probablemente tampoco es su voluntad, de formar un gobierno estable que pueda cumplir con las obligaciones actuales y futuras bajo el régimen de rescate de la troika (compuesto por el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo). El primer ministro italiano, Monti, espera poder mantener el curso hasta 2013, cuando se realizarán los comicios. En Portugal y España, los partidos conservadores y liberales están al frente de los gobiernos recién elegidos, en tanto que en Irlanda una coalición conformada por Fine Gael y Labour asumió el poder como resultado de la masiva crisis bancaria. De tal manera países en toda la UE se han visto afectados. Las razones por las que caen los gobiernos varían de caso en caso: tanto el fracaso del estado (Grecia), como el fracaso del gobierno (Italia) y las políticas económicas (España, Portugal) jugaron papeles preponderantes. Hasta ahora, ninguno de los tres países EFTA (Acuerdo Europeo de Libre Comercio) que se unieron en 1995 muestran signos de inestabilidad. Sin embargo, es digno de tomar en consideración que en Finlandia el partido de nombre “True Finns”, con una agenda fuertemente populista y llena de escepticismo frente a la UE ganó el 19% en las elecciones parlamentarias en abril de 2011. Asimismo, en los Países Bajos un gobierno minoritario de liberales y demócrata-cristianos apoyado por un partido de ultra-derecha y anti-islamista en el parlamento dimitió en abril de 2012, cuando éste último retiró su apoyo en las negociaciones del presupuesto, que incluían profundos cortes y un alza de los impuestos.¹¹ Tomando en consideración las elecciones recientes en los estados miembro de la Unión Europea, no se puede distinguir un patrón uniforme de cambios de partidos políticos a consecuencia de la crisis en la UE. El denominador común es que los gobiernos no han sido relectos y que la UE juega un papel más prominente en las campañas electorales. Esto hace surgir dos interrogantes: En primer lugar, ¿son los partidos populistas¹² y extremistas los que sacan provecho de la crisis y llevará esto a un cambio en el panorama político en toda Europa? La crisis es terreno fértil para el populismo que se nutre de la difícil situación económica y política imperante, en particular de la creciente falta de empleo¹³, del miedo a la globalización y a la inmigración. La UE generalmente es contemplada como un agente de estas amenazas y menos como un camino para enfrentarlas. Entre los populistas encontramos un gran número de euro-escépticos; muchas veces comparten un fuerte ímpetu anti-

¹¹ El gobierno provisional, sin embargo, fue apoyado de otros partidos de oposición en cuanto a su paquete legislativo de austeridad. Es probable que se efectúen elecciones generales en septiembre de 2012.

¹² En relación con el populismo, véase Taggart 2001 y Hartleb 2011.

¹³ La tasa de desempleo en España subió a un nuevo récord (24,4%) en primavera de 2012, aunque también en Italia, entre otros, tiene la tasa de desempleo más alta desde 2004 (9,8%). Muy sorprendente es el desempleo juvenil en ambos países (casi 50% en España y más de 35% en Italia). En total, según Eurostat, 17,36 millones de personas o el 10,9% se encuentran sin empleo en los 17 países de la eurozona en abril de 2012, más que nunca desde la introducción del euro.

establishment que incluye la UE/Bruselas. Aquellos extremistas que tienen un programa ideológico nacionalista o de cuño racista son *per se* anti-UE o, como algunos partidos comunistas, que lo son abiertamente.¹⁴

En segundo lugar, ¿estamos acercándonos a una división Norte/Sur? Esta imagen confronta el Norte dinámico y competitivo que ha sido condenado a pagar por el Sur, con una parte sur que se encuentra en un estado de democracia feudal (corrupción, economías de sombra, nepotismo, etc.) y a quien en este momento el Norte lleva a una política de austeridad y a un círculo vicioso. Lo interesante es que la mayoría de los países de la Europa Central u Oriental se definen a sí mismos como países del norte, que han realizado su tarea de una reforma estructural, como es el caso de Polonia o Eslovaquia. Sin embargo, hay presiones para impedir la probable división y al respecto es esencial la posición de Francia, un eventual “país en oscilación” (The Economist 2012). Asimismo, a nivel de la UE – en cuanto al programa de la Europa 2020 para estimular la competitividad y las prioridades de una política regional que se presentará para su negociación en el Marco Financiero Multianual en el período 2014-2020 – se pueden usar instrumentos en pos de estas metas y la Comisión tiene grandes afanes en incrementar su rol. Para lidiar con la heterogeneidad, la UE probablemente impulsará una unión fiscal e introducirá mecanismos para hacer frente automáticamente a los desbalances por lo menos dentro de la zona euro.

A partir de estas observaciones podremos concluir que la intensa interdependencia de los niveles de toma de decisiones, competencias y legitimidad confronta a las elites políticas y a los ciudadanos de los estados miembro de la UE con severos problemas. Los actores nacionales sienten una profunda inseguridad: en el transcurso de la crisis del euro sintieron una vulnerabilidad sin precedentes y una presión para actuar con rapidez. Los mercados y la primacía de la economía sobre la política estuvieron influyendo las decisiones políticas y a los actores. Todo esto afecta su autoridad y su legitimidad. Asimismo, sintieron aquella interdependencia entre los 17 estados miembros de la zona euro que se volvió concreta y cara. El peligro de contagio hizo que la UE se contemplara más como un estorbo y un riesgo que como una ventaja y un garante de la estabilidad.

De manera similar, los ciudadanos ya – antes de la crisis en la zona euro - habían suspendido el ‘consenso permisivo’, que significaba un apoyo tibio para la integración europea. Van en aumento la desconfianza hacia las instituciones de la UE y las decisiones (que, dicho sea de paso, también repercuten en las instituciones nacionales en

¹⁴ Los partidos de la extrema derecha han ganado terreno en Francia, los Países Bajos, Bélgica, Finlandia, Austria y Hungría (Hartleb 2011: 339-341).

los países más afectados por la crisis).¹⁵ Estos elementos fortalecen la tendencia de los ciudadanos de la UE de adoptar una actitud más utilitarista y orientada en resultados con respecto a la Unión. La narrativa de paz ha perdido su atractivo y la narrativa de la prosperidad de todos los miembros, así como la igualdad de los estados pertenecientes a la UE, pequeños o grandes, es cada vez menos convincente. Por lo tanto, un punto crucial es que el nexo desarrollado en toda una década entre el proceso de integración europea y el desarrollo del estado de bienestar está decayendo. La promesa de la integración europea eran la prosperidad y la mejora de las condiciones sociales para todos. Si la UE en el futuro no puede ofrecer trabajo, seguridad social y resguardo contra la competencia global, se incrementará la tensión en el sistema multi-nivel. La decepción de los ciudadanos contribuirá a una postrera delegitimización del quehacer político de la UE. Así, la crisis de legitimidad es una crisis de confianza (Knelangen 2012).

IV. EL FUTURO DE LA UE

La UE se está dirigiendo hacia un futuro muy incierto: el futuro del sistema político de la UE es más abierto de lo que parecía en tiempos de cuando entrara en vigor el Tratado de Lisboa (Lippert/Schwarzer 2011). La crisis tuvo como efecto una serie de propuestas que van desde reformas aisladas o microelementos de reformas hasta peticiones de rediseños a gran escala. Es difícil encontrar ideas nuevas y originales en estas contribuciones, muchas de las cuales se remontan al proceso de Laeken y el proceso constitucional fallido en los años 2000/2008. No obstante, el impulso de hacer algo audaz también en términos institucionales con miras a la persistente crisis y abordar directamente el déficit democrático ha hecho surgir asimismo propuestas erráticas. Una es la elección directa del presidente de la Comisión por parte de los ciudadanos de los países miembros.¹⁶ Esto ciertamente incrementaría la legitimación del presidente de la Comisión y también la supranacionalización del sistema de la UE. No obstante, la inserción (aislada) de un sistema presidencial en un sistema de gobierno que a lo largo de tres décadas ha seguido solamente la lógica de una parlamentarización gradual podría fragilizar el equilibrio institucional y la toma de decisiones en la UE. Una lección se puede sacar de las reformas institucionales comparativamente modestas e incrementales bajo el Tratado de Lisboa. En el papel, las nuevas provisiones reforzaron tanto los pilares supranacionales como intergubernamentales. En

el pasado ésta era una estrategia exitosa para tolerar y asimismo intensificar las ambigüedades del sistema político como una forma de lidiar con una “untidy reality” (realidad carente de orden) (Wallace 2000:530) y las diferentes concepciones (*Leitbilder*) que de la integración de la UE tenían los estados miembros. Hasta ahora, las reformas de Lisboa no han satisfecho las expectativas de mejorar la eficacia y la legitimidad de la UE. Este dualismo indeciso parece cada vez menos productivo y constructivo.

Una elección directa del presidente de la Comisión sería, si se le compara con reformas anteriores, revolucionaria. Lo que hace que esta propuesta sea tan atractiva para las autoridades políticas de la UE es su esperanza de que se pueda de este modo conectar con los ciudadanos distanciados y molestos. Se les otorgaría a los ciudadanos el poder para elegir directamente al presidente, que supuestamente es la posición de mayor poder en el ramo ejecutivo. Una función meramente simbólica no correspondería a este procedimiento electoral. Sin poder entrar en los detalles, la elección directa del presidente de la Comisión sólo daría sentido si se contempla como parte de una resolución en favor de un sistema de gobierno presidencial o semi-presidencial de la UE.¹⁷ Lo anterior tendría como consecuencia que haya mayores cambios en el sistema de gobernanza multi-nivel, en particular, en la relación entre el legislativo (bicameral del Parlamento Europeo y un senado en el que estuvieran presentes los gobiernos o incluso los mandatarios del estado y el gobierno) y las ramas ejecutivas (el presidente de la Comisión y su gabinete) y el papel de los partidos/movimientos políticos y la toma de decisiones. Hay espacio para muchas ideas creativas. No obstante, un cambio hacia un sistema presidencial tiene que basarse en una preferencia política clara y una valoración de sus implicaciones para su legitimidad y capacidad para actuar. Entrar en un sistema presidencial por falta de alternativas significaría un cambio de un sistema mixto a uno confuso. Sea como fuere, un paso como este no puede tomarse sin convocar una convención y una Conferencia Intergubernamental para cambiar los tratados existentes y dejarlo ratificar por todos los estados miembros.

Según los tratados vigentes, el siguiente presidente de la Comisión deberá ser nominado por el Consejo Europeo bajo la luz de los resultados de las elecciones del Parlamento Europeo a mediados de 2014. Esta disposición subraya los dos recursos Europeo y los gobiernos que se reúnen en el Consejo Europeo. Asimismo una fusión práctica de las dos posiciones ejecutivas máximas – los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo – en una persona es otra propuesta pendiente para 2014, cuando terminen los mandatos de Barroso y Van Rompuy (Reding 2012). Las elecciones directas para el Parlamento Europeo en 2014 pueden, de este modo, tomarse como una oportunidad para involucrar a los ciudadanos en el curso de la Unión en un futuro y

¹⁵ En los UE-27, la confianza media en la Unión Europea cayó de 42 en 2010 a 34% en 2011. 47% (-2%) aún creen que la membresía en la UE ha sido algo “positivo”. La confianza en los respectivos gobiernos nacionales y partidos nacionales cayó de un promedio de 29 y 31% a 24 y 27% respectivamente. Lo peor del caso es que en Grecia, Italia y Eslovenia, la confianza en los gobiernos nacionales y parlamentos cayó de un buen 20% en primavera de 2010 a 8 - 14% respectivamente en otoño de 2011. (Comisión Europea 2011: 44-45).

¹⁶ Ésta es una propuesta popular ahora en todo el espectro político de Alemania, véase Ministro del Exterior Guido Westerwelle (Krupa/Lau 2012) y la resolución del partido demócrata-cristiano (Partido Demócrata-Cristiano de Alemania 2011: 19). Véase Melvin 2011, en cuanto a las múltiples reacciones positivas de oficiales de gobierno y expertos a esta propuesta.

¹⁷ Casi todos los miembros de la Unión Europea son democracias parlamentarias (monarquías republicanas o constitucionales).

para presentar un programa político y un candidato para el puesto de presidente de la Comisión, que sería casi la cabeza del gobierno¹⁸. Sería una señal importante si el Consejo Europeo emite a la brevedad posible una declaración política, esclareciendo que aceptará al ganador de las elecciones automáticamente como persona nominada para presidente de la Comisión. Deberían darle a él o a ella prioridad en redactar la lista de comisionados. Además, es muy probable que el Consejo Europeo tome la decisión de no reducir el número de comisionados a dos tercios de los estados miembros, tal y como se ha previsto a partir de noviembre de 2014.¹⁹ Sin embargo, podría introducir un sistema de comisionados junior y senior. Debería proporcionarles a los comisionados – de acuerdo con el principio departamental – la responsabilidad total y todo el poder de decisión en sus respectivos departamentos, de modo que se aboliría el sistema de direcciones generales y se convertirían en ministros. Esto desde luego aumentaría el perfil de los comisionados/ministros y aumentaría la transparencia y confiabilidad en detrimento de las eminencias grises tecnocráticas. El precio de una mayor competencia entre partidos puede ser la capacidad limitada de encontrar consensos a nivel de la UE. Sin embargo, desde el punto de vista estructural, una postrera politización del sistema de la UE y un impulso hacia una competencia política de partidos en la arena de la UE es difícil porque la Unión no constituye un área de comunicación y transacción socio-cultural y por ende también carece de una infraestructura intermediaria y complementaria de partidos políticos transnacionales dentro de la UE, de medios y discurso público etc. Con todo, quizá haya nuevos intentos en algunos países y familias de partidos para seguir el curso de establecer un ente transnacional a través de reformas “from bottom up and through top down”. Tienen que aumentar la conciencia de los ciudadanos de que existen derechos de participar²⁰ y de control en la toma de decisiones y además manejar su actitud en lo referente a otros recursos de legitimidad que aquellos ligados a la nación. En una perspectiva a mediano plazo esto puede ser más prometedor que enfrentar el déficit democrático por medio de la introducción al sistema de aún más actores de veto, por ejemplo fortaleciendo el papel institucionalizado para los parlamentos nacionales y sus miembros.

Sin lugar a duda, la UE estará internamente más diferenciada. La gran interrogante es, cómo lidiar con la diferenciación. Un núcleo profundamente integrado con una Unión Fiscal, un gobierno económico y probablemente también una Unión de Defensa puede constituir una Unión Política con su propio juego de instituciones y procedimientos.

¹⁸ Véanse las declaraciones del Presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz en Busse/Frankenberger 2012.

¹⁹ Véase art. 17 (5) TEU. El Consejo Europeo puede cambiar estas provisiones acerca del tamaño de la Comisión por voto de unanimidad.

²⁰ Uno de los problemas, en el que también puso énfasis la Corte Constitucional Alemana, es de que no es seguro el peso equitativo de los votos. Desde el punto de vista actual de las provisiones de proporcionalidad regresiva, los ciudadanos de países pequeños son altamente privilegiados.

En tanto que la zona euro con sus 17 miembros realmente heterogéneos no es el área óptima, es muy probable que cualquier cambio de dirección hacia una Unión Política comience desde aquí. ¿Significa esto que el resto formará una periferia desconectada? O, ¿podremos imaginarnos una UE con varios núcleos y arreglos sofisticados que garanticen niveles comunes de integración, cohesión y solidaridad para todos? Hasta ahora, uno de los fuertes de la Unión es que la comunidad se basa en la ley. Dado el tamaño, la heterogeneidad y los desafíos externos, la UE opera más y más a la sombra del poder y de la hegemonía, que asimismo pone en movimiento nuevas y desconocidas dinámicas en la integración europea.

En lo que corresponde a las políticas, nos hemos acercado a un gran debate en cuanto a la relación entre el estado y los mercados y el papel de la UE después de dos décadas de deregulación. La campaña presidencial en Francia fue un anticipo de que se debe escuchar más las incumbencias públicas y como primera respuesta a este tipo de oposición y controversia ha sido la preparación de un pacto de crecimiento que complementa al pacto fiscal.

En conclusión: Sí, la UE se encuentra en problemas y en un mar de cambios. Mientras no haya un proyecto político alternativo de cierta influencia y perspectiva, la UE encarará – en un ambiente económico crítico – una ardua lucha con las fuerzas nacionalistas anti-UE y con los escépticos de la UE en el norte y en el sur. En el pasado, el incrementalismo y el tratar de arreglárselas eran modos que aseguraban el progreso hacia una Unión cada vez más unida.²¹ A diferencia de la interpretación muy ingenua de la tesis (neo-)funcionalista de los procesos del “spill over” automático, siempre fue necesario igualmente, que los responsables en la toma de decisiones políticas tomen resoluciones concretas en cuanto a la transferencia de competencias y en el diseño institucional. La urgencia podrá amenguarse en el momento en que el manejo agudo de la crisis haya pasado. Esto sería una grave subestimación de los problemas estructurales que aquejan a la UE y a los estados miembros. Dada la resistencia de la UE, el proyecto europeo seguirá existiendo, pero tendrá dificultades para lograr producir los dividendos de la integración para la prosperidad y la estabilidad a lo largo y ancho de la UE.

Si nos apartamos un poco de los acontecimientos diarios, podemos discernir que en las últimas dos décadas y más, ha habido mayor convergencia política que divergencia en el continente europeo. La crisis de la UE es la crisis de Europa que está creciendo uniéndose.²² Por eso, Europa sigue siendo un continente fascinante y la UE un objeto que amerita ser estudiado.

²¹ Véase Overbeek 2012 en relación con el tratar de arreglárselas o la Europeización como caminos para salir de la situación actual.

²² Éstas son las claves de Wirsching 2012: 409.

BIBLIOGRAFÍA:

Busse, Nikolas/Klaus-Dieter Frankenberger (2012): Interview with Martin Schulz, President of the European Parliament, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.04.2012, p. 4.

Christian Democratic Union of Germany (CDU) (2011): Beschluss des 24. Parteitags der CDU Deutschlands: Starkes Europa – Gute Zukunft für Deutschland, <http://www.cdu.de/doc/pdf/111114-beschluss-europa.pdf>.

Council of the European Union (2010): Extraordinary Council meeting Economic and Financial Affairs, Brussels, 9/10 May 2010, doc. 9596/10.

Dinan, Desmond (2010): *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th edn., Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dyson Kenneth/Angelos Sepos (eds.) (2010): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dullien, Sebastian/Daniela Schwarzer (2011): *Dealing with Debt Crises in the Eurozone. Evaluation and Limits of the European Stability Mechanism*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Research Paper 11/2011).

European Commission (2011): EU Economic governance „Six-Pack“ enters into force, MEMO 11/898, Brussels, 12 December 2011.

European Commission (2011): Standard Eurobarometer 76, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_anx_en.pdf.

European Council (2012): Treaty establishing the European Stability Mechanism, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>.

European Council (2012): Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 31.01.2012, <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf>.

Euro Summit Statement (2011), Brussels, 26.10.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf.

Follesdal, Andreas/Simon Hix (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, en: *Journal of Common Market Studies* Vol. 44, No. 3, pp. 533-562.

Gratius, Susanne (2012): Is Germany still a European power? Madrid: FRIDE Policy Brief No. 115.

Hartleb, Florian (2011): Rechter Populismus in der EU: keine einheitliche Bewegung trotz wachsender Euroskepsis, en: *integration* Vol. 34, No. 4, pp. 337-348.

Kempin, Ronja/Daniela Schwarzer (2012): *Stabwechsel an der Seine. Konsequenzen der Präsidentschaftswahlen für Frankreich, Deutschland und die EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Aktuell 26/2012).

Knelleng, Wilhelm (2012): Euroskepsis? Die EU und der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Vol. 62, No. 4, pp. 32-40.

Krupa, Matthias/Jörg Lau (2011): Wir sind klein in der Welt. Interview with the German Foreign Minister Guido Westerwelle, en: *Die Zeit*, 26.04.2012, p. 6.

Kundnani, Hans (2011): Germany as a geoeconomic power, European Council on Foreign Relations, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_germany_as_a_geoeconomic_power.

Kunstein, Tobias/Wolfgang Wessels (2011): Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselerscheidungen, en: *integration* Vol. 34, No. 4, pp. 308-322.

Lippert, Barbara/Daniela Schwarzer (2011): The EU between Disintegration and Self-Assertion: Developments and Courses of Actions, en: (id.) (eds.): *State of Play in European Integration. Challenges and Opportunities for German Policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP research paper 12/2011), pp. 27-36.

Maurer, Andreas/Roderick Parkes (2012): Is the UK Jumping or Being Pushed? British Separatism after Cameron's EU Veto, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP comment 15/2012).

¿POR QUÉ LA CRISIS DEL EURO ES UN DESAFÍO
PARA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE EUROPA?

Melvin, Don (2011): EU President Election: Merkel Call For Election Met With Mixed Reviews, in: *Huffpost World*, 16.11.2011, http://www.huffingtonpost.com/2011/11/16/eu-president-election-merkel_n_1097599.html.

Moravcsik, Andrew (2002): Reassessing Legitimacy in the European Union, en: *Journal of Common Market Studies* Vol. 40, No. 4, pp. 603-624.

Müller-Graff, Peter-Christian (2011): Euroraum-Budgethilfenpolitik im rechtlichen Neuland, en: *integration* Vol. 34, No. 4, pp. 289-307.

Overbeek, Henk (2012): Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration, en: *The International Spectator* Vol. 47, No. 1, pp. 30-48.

Reding, Viviane (2012): Mit einer Vision aus der Krise finden, en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09.03.2012, p. 10.

Salines, Marion/Gabriel Glöckler/Zbigniew Truchlewski (2012): Existential crisis, incremental response: the eurozone's dual institutional evolution 2007-2011, en: *Journal of European Public Policy* Vol. 19, No. 5, pp. 665-681.

Taggart, Paul (2004): Populism and Representative Politics in Contemporary Europe, en: *Journal of Political ideologies* Vol. 9, No. 3, pp. 269-288.

The Economist (2012): The French election: An inconvenient truth, 31.03.2012.

The Economist (2012): France's election: The rather dangerous Monsieur Hollande, 28.04.2012.

Vike-Freiberga, Vaira/Antonio Vitorino (2012): A German Europe?, Project Syndicate, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-german-europe->.

Wallace, William (2000): Collective Governance, en: Helen Wallace/William Wallace (eds.): *Policy-Making in the European Union*, 4th edn., Oxford: Oxford University Press, pp. 523-542.

Wirsching, Andreas (2012): Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer





¿DE LA CRISIS DEL EURO A UNA CRISIS FINANCIERA GLOBAL?

Stephan Vavrik

Cuando se habla de la Unión Europea en México, la crisis económica que desde hace dos años atraviesa Europa es quizás el tema más debatido en la opinión pública. Los sobresaltos financieros relacionados con la deuda griega o el alza en las tasas de interés que piden los mercados financieros a España o a Italia, reciben un eco no despreciable en la prensa nacional.

Adicionalmente, y debido en gran parte al rol de México durante este año como Presidente del G20, la prensa mexicana se ha enfocado más de lo normal en temas macroeconómicos dando mayor relieve a la interrogante que ha surgido recientemente: ¿Es posible que una crisis en Europa pudiera transformarse en una crisis global y de esa manera “contaminar” a México, no obstante que en la actual situación disfruta de una posición privilegiada por su crecimiento económico y por el bajo nivel de su deuda soberana?

Antes de intentar dar una respuesta, o más bien una predicción sobre la situación de la Unión Europea en el futuro, es necesario entender mejor el porqué del euro, sus éxitos, algunos errores en su implementación, y las medidas que se han tomado en los últimos meses para superar la crisis. Solo un entendimiento global e histórico de la Unión Monetaria y del Euro hacen posible responder objetivamente a las inquietudes sobre el fin del Euro y las razones para el mantenimiento, hasta hoy, de la solidaridad política y económica entre todos los miembros de la Unión Europea, más allá de los miembros de la Zona Euro.

I. UNA CRISIS QUE NO ES DEL “EURO” – LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

De manera simplificada, los periódicos hablan de la “crisis del euro”. Antes que nada, es necesario recordar que como moneda internacional, y por lo que se refiere a la tasa de cambio, el euro no ha sufrido ninguna crisis y todavía mantiene el rol de segunda moneda de intercambio a nivel mundial. Lo que sí es un hecho es que algunos países de la Unión Europea comparten con otros países industrializados, incluido el gran vecino al norte de México, un problema de deuda soberana demasiado alta y el sistema de moneda compartida hace las soluciones más complicadas.

EL EURO – UN AMBICIOSO PROYECTO INTEGRAL

“El Euro no fue solamente una decisión técnica o de banqueros. Fue una decisión que cambió por completo la naturaleza del Estado. Los pilares del Estado-Nación son la espada y la moneda, y nosotros cambiamos eso. La decisión del Euro cambió el concepto de Estado-Nación y nosotros tenemos que ir más allá.”

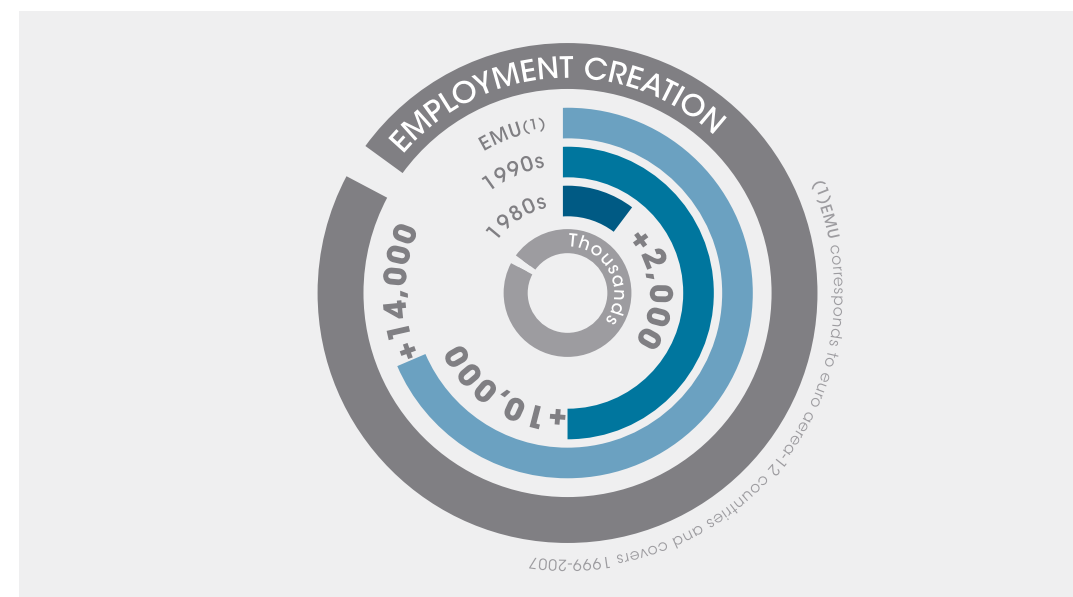
-El presidente de la Comisión Europea Romano Prodi,
Entrevista en el Financial Times, abril 09, 1999.

Como lo indicó el Presidente de la Comisión Europea Romano Prodi en 1999, el Euro fue parte del desarrollo político y global de la Unión Europea. Nunca se trató de una decisión puramente técnica, pero sí de un paso primordial en la construcción económica, financiera y política de Europa. El Euro fue pensado también como instrumento de integración, crecimiento y cohesión social. Se esperaba que a través de una competencia positiva entre las economías participantes y del “peer pressure”, con el tiempo se llegaría a una convergencia macroeconómica *de facto* y una situación de “win-win game” para el centro y la periferia que tenían todavía un nivel de desarrollo económico y de competitividad diferente en el momento de la introducción de la moneda única. Por esto, las apuestas del Euro son sumamente políticas e institucionales, y su abandono (además de no ser realista económicamente) o la salida de un país (que no está previsto en los Tratados de la UE) tendrían consecuencias considerables para el proyecto europeo en su totalidad. Asimismo, negarían los aspectos positivos que tuvo y todavía tiene el sistema de moneda común en los 17 países de la Zona Euro.

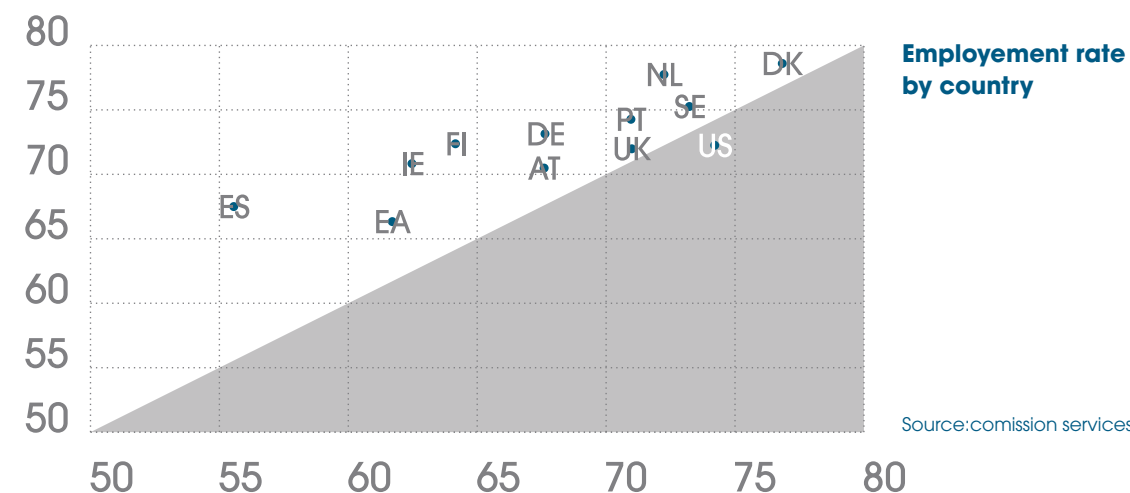
EL EURO – INSTRUMENTO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ACTOR MONETARIO GLOBAL

Los críticos del Euro, quienes muchas veces tienen tendencia a mezclar problemas de deudas soberanas nacionales con el sistema de la unión monetaria, se olvidan de los éxitos que el Euro ha tenido desde su introducción. Por mencionar algunos, dos aspectos: el crecimiento económico y el papel del Euro como moneda de reserva internacional, pueden verse en los siguientes gráficos.

Respecto al empleo, podemos ver que: la integración económica de la Comunidad Europea, la finalización del Mercado Único y el desarrollo económico positivo mundial, hicieron posible, durante los años noventa, que el número de empleos creados en Europa aumentara. Cifra que aumentó todavía más con la introducción de la Moneda Única.



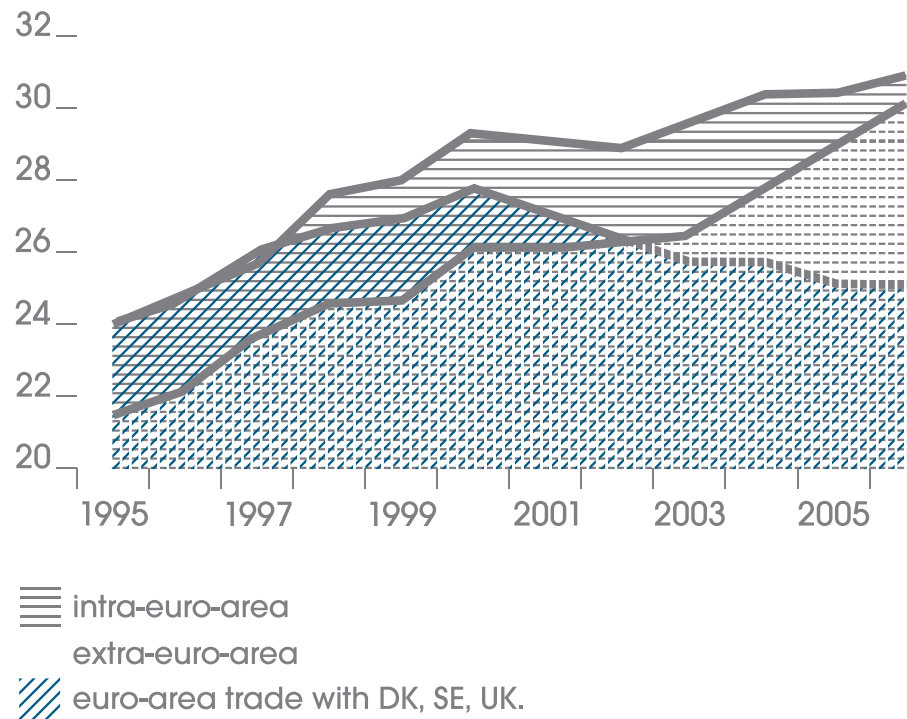
Evidentemente, uno se puede preguntar si realmente se alcanzó la situación de “win-win” y si todos los países miembros de la Zona Euro pudieron aprovechar del incremento de los empleos. La gráfica que sigue lo indica de manera inequívoca; en efecto, se nota la diferencia en el nivel de desarrollo económico entre los países europeos (sin importar si forman o no parte del Euro) y al mismo tiempo se puede observar que todos tuvieron un crecimiento del nivel del empleo en los primeros diez años de la Unión Monetaria (todos se encuentran arriba de la línea azul que correspondería al mantenimiento del *status quo*). Al mismo tiempo, se observa que en los Estados Unidos, el nivel de empleo bajó en el mismo período.



Otro sector donde es interesante analizar el efecto del Euro es en el comercio. En este se puede apreciar que el PIB aumentó para todos los países. Adicionalmente, con la introducción de la Moneda Única, el intercambio comercial de los países miembros del Euro con los tres países que escogieron no participar en este proyecto (Dinamarca, Gran Bretaña y Suecia) bajó de manera significativa. Obviamente reducir los costos de transacción y los riesgos ligados al cambio de valor de las monedas entre dos actores comerciales era uno de los principales objetivos de la introducción del Euro, por lo que no es sorprendente la pérdida de atracción de un país que no comparte la misma moneda.

REAL TRADE IN GOODS (1996-2007)

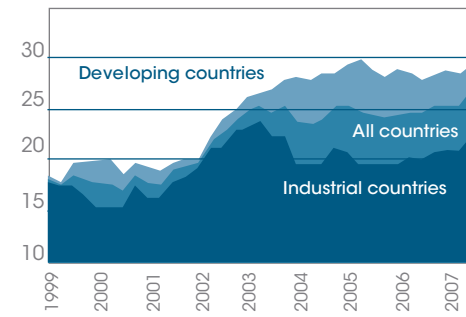
Sum of exports and imports as a % of GDP



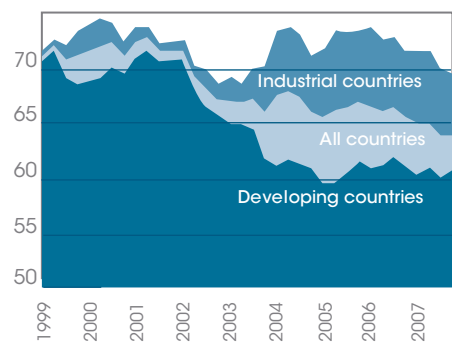
Source: European Commission

Finalmente, es importante destacar que la aparición de una nueva moneda global, al lado del Dólar, bajó la dependencia de los bancos centrales a una sola moneda de reserva y contribuyó a una estabilidad creciente en este marco.

THE EURO AS A RESERVE CURRENCY



THE DOLLAR AS A RESERVE CURRENCY



% of allocated reserves

Source: International Monetary Fund

II. EL EURO Y LAS ESPERANZAS FRUSTRADAS

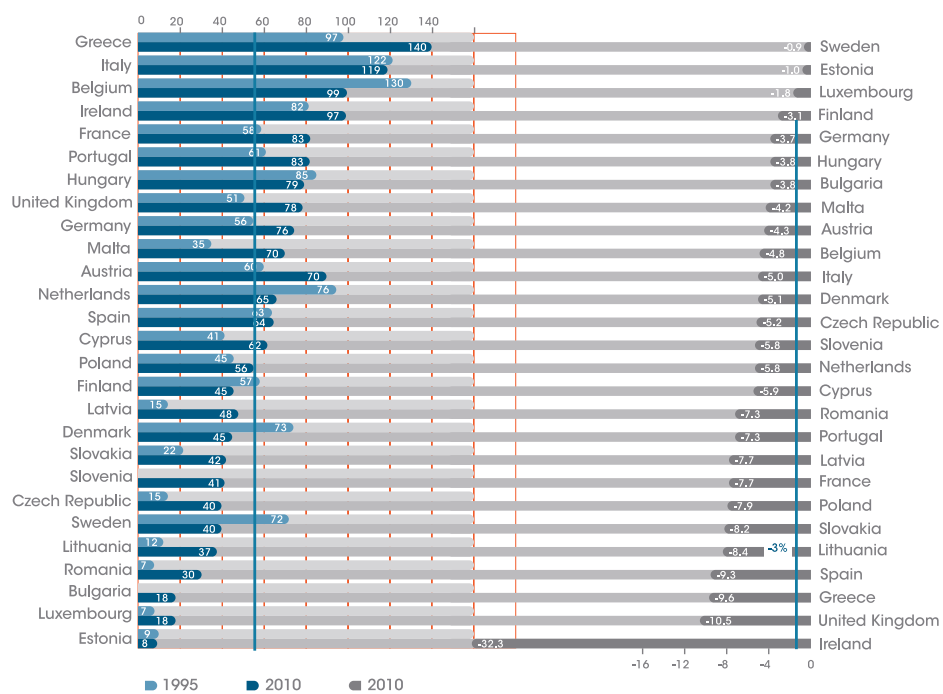
Por supuesto no se puede negar que la Unión Europea está atravesando una crisis económico-financiera que por mucho es la más grave desde su creación. Hemos visto que en el principio, el Euro hizo posible un desarrollo económico más fuerte no sólo dentro de la Zona Euro sino también en el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, tenemos que admitir que hoy en día, el sistema de la Moneda Única, o quizás algunos errores en su implementación, hacen más difícil encontrar una solución al problema de la deuda soberana de Grecia y de otros países como Portugal, España e Irlanda. Tres sucesos son la base de la situación que enfrenta Europa en la actualidad.

La falta de disciplina fiscal y de gobernanza política

La Unión Monetaria Europea y el Euro, introducidos con el Tratado de Maastricht, no se hicieron sin conocer los riesgos inherentes a un sistema de unión monetaria sin unión fiscal. Entre las condiciones necesarias a la introducción del Euro y a la participación de los países europeos que lo decidieron había, entre otros, criterios de convergencia económica, de estabilidad monetaria (los criterios de convergencia), así como, un sistema de reglas que se conoce como el “Pacto de Estabilidad y

Crecimiento”. El Pacto consistía, desde el inicio, en la supervisión fiscal de los países miembros y en un régimen sancionador por el incumplimiento de las condiciones del mismo. Las dos reglas principales son: una deuda soberana que debe mantenerse por debajo del 60% del PIB, y un déficit anual debajo del 3% del PIB. En el año 2010, por ejemplo, pocos fueron los países que lograron estas dos metas. El caso de Irlanda es especial porque el gobierno tuvo que rescatar al sistema bancario, invirtiendo la mayor parte del déficit de 32% del PIB para este efecto.

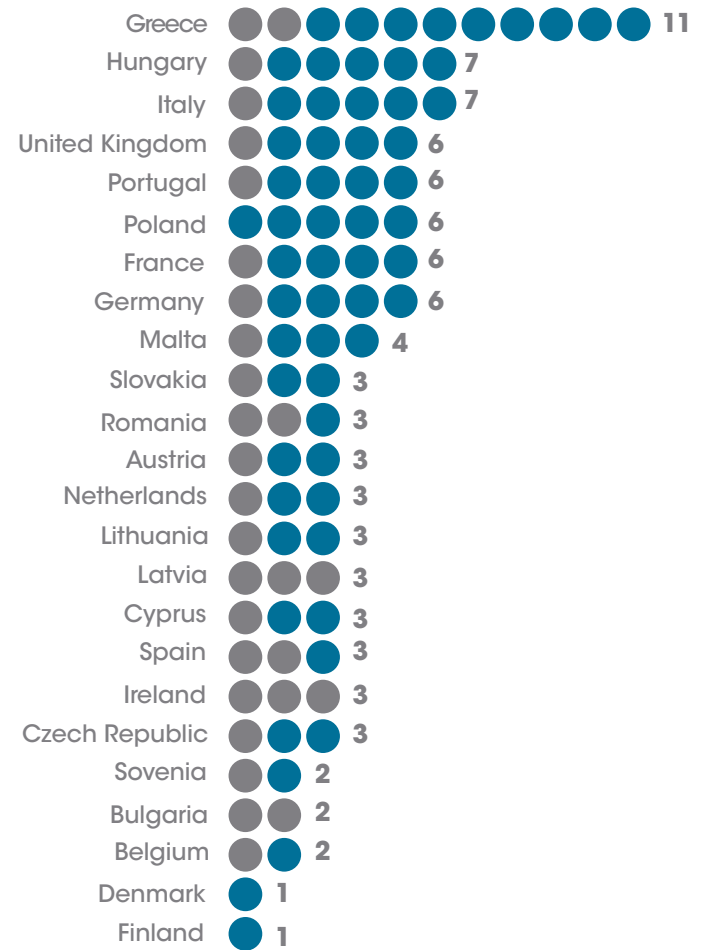
DEBT TO -GDP RATIOS (LEFT) AND SURPLUS TO -GDP RATIOS (RIGHT)



Source: European Commission, Economic Forecast Autumn 2010.

El fenómeno del crecimiento de la deuda soberana no fue solo una consecuencia de la crisis financiera. Adicionalmente, los costos para evitar el contagio de una crisis económica y una recesión resultaron en gastos públicos que elevaron la deuda en Europa de manera significativa. Tomando en cuenta que el Pacto de Estabilidad y de Crecimiento autoriza un déficit de más de 3% en caso de recesión económica, tenemos entonces 68 casos de violación del Pacto por parte de casi todos los países del Euro (y no solo Grecia como lo piensa la mayoría de la opinión pública en ciertos países europeos) entre la entrada en circulación del Euro y el año 2010.

MEMBER STATES WITH EXCESSIVE DEFICITS Since 1999 or from year of entry



● Deficit exceeding 3% of GDP was allowed because of recession (29)
 ● Violations of the S&G-Pact (68)
 Sanctions: 0

Without excessive deficit: Sweden, Luxembourg and Estonia.

Source: Eurostat, Database, Economy and Finance, National accounts. GDP and main componers: Government statistics-Government deficit/surplus, debt and associated data: European Economic Forecast Autumn 2010. Annex Table 37; Ifo Institute calculations.

Desafortunadamente, algunos de los éxitos de la Unión Monetaria tuvieron efectos negativos sobre la disciplina fiscal, la falta de reformas estructurales y la competitividad; enfrentándose a una baja inesperada en las tasas de interés, algunos gobiernos no solo aumentaron el gasto público sin invertirlo en sectores productivos o con efecto económico multiplicador (educación, investigación, infraestructura), también descuidaron las reformas estructurales que hubieran sido necesarias para alcanzar el nivel de competencia y de desarrollo económico de los países más avanzados. Así mismo, el bajo nivel de las tasas de interés para el crédito privado incitó una especulación del sector privado en el sector inmobiliario, con el efecto perverso de llevar a un desarrollo económico y a un aumento de los ingresos fiscales virtuales que ilusionaron a los actores económicos privados y estatales. Cuando la burbuja inmobiliaria se estrelló, por ejemplo en España, los hogares se encontraron con una deuda de casi 200% del PIB, y la crisis económica que siguió paró los ingresos fiscales de un gobierno que tenía una de las deudas soberanas más bajas de la Zona Euro, además de llevar a una inquietud de los mercados financieros que piden hoy en día una tasa de interés prohibitiva por la deuda española.

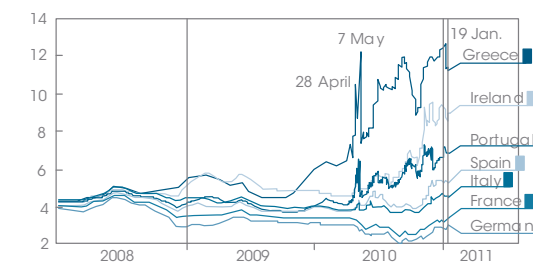
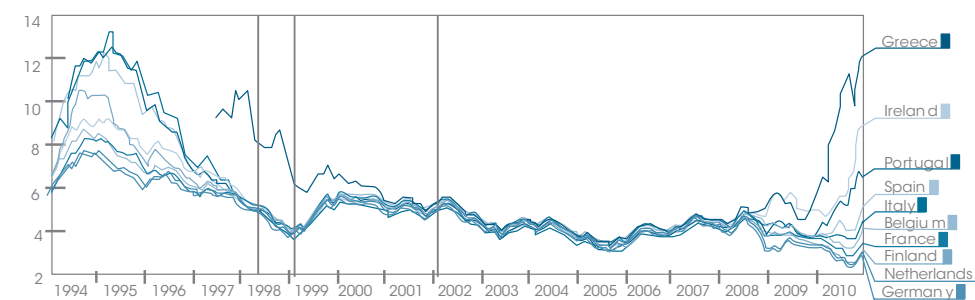
La realidad política y el hecho de que los países miembros tenían derecho de veto sobre las sanciones previstas en el Pacto (el problema de “juez y parte”) hicieron que en ninguna instancia de violación del Pacto de Estabilidad, se tomaran las sanciones previstas, animando a los gobiernos a desdeñar todavía más las reglas previamente establecidas.

Los “mercados financieros” y las agencias de acreditación

El poder de los mercados financieros y los efectos de las decisiones de las agencias de acreditación resultaron en la crisis financiera de Lehmann Brothers. Después de años de dar la triple A (AAA) a derivados hipotecarios estadounidenses y contribuir a una burbuja hipotecaria, en el plazo de días, cuando estalló la burbuja, las agencias de acreditación la cambiaron a “junk” (basura). Hoy nadie puede negar que las agencias de acreditación tuvieron cierta responsabilidad en la crisis financiera que inició en los Estados Unidos y se propagó a Europa, obligando a los sectores bancario y económico de los Estados europeos a tomar medidas de apoyo financiero para evitar una recesión. Este apoyo incrementó de tal manera las deudas gubernamentales que las mismas agencias decidieron bajar el *rating* de las deudas soberanas de Grecia al inicio, y de la mayoría de los miembros de la Unión Europea después, lo que dio lugar a un espiral negativo en Europa de aumento de tasas de interés, incremento de la deuda en relación al PIB y baja del rating para estos gobiernos.

La fe exagerada de los mercados en los *ratings* y las obligaciones de inversionistas institucionales de readaptar sus portafolios en relación a estos *ratings* hizo que los miembros de la Zona Euro pasaran muy rápido de una larga fase de €-foria a la denominada €-crisis. Después de la introducción del Euro, los mercados consideraron que el riesgo de bancarrota de un bono de estado griego (y el poco riesgo de devaluación) era lo mismo que un bono alemán, pidiendo durante casi siete años la misma tasa de interés a todos los miembros de la Zona Euro. Cuando cambió esta estimación en 2008/2009, como consecuencia de la quiebra de Lehmann Brothers y la declaración del gobierno griego de que el déficit real era el doble de lo que se tenía indicado, las tasas de interés subieron para todos los países con situaciones estructurales más difíciles a niveles similares de los años precedentes al Euro, pero con la diferencia notable de no poder devaluar la moneda en la que se basa la deuda gubernamental.

INTEREST RATES FOR 10-YEAR GOVERNMENT BONDS



Source: Reuters Ecowin, Government Benchmarks, Bid, 10 year, yield, close, 20 January 2011.

El precio que ahora tienen que pagar los gobiernos en dificultades (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) por la falta de un análisis macroeconómico de los mercados es doble; las bajas tasas en el período de “Euro-foria” ilusionaron a los gobiernos y a los actores económicos, esto resultó en déficits estructurales, y el cambio vehemente en la confianza de los mercados y de los *ratings* llevó a una situación donde las reformas que en principio piden los mercados están paralizadas por su propia impaciencia.

III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS – UN GRAN PASO ADELANTE EN LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN MACROECONÓMICA EUROPEA

Ante la situación en Grecia a finales de 2009, cuando el nuevo gobierno informó que las cifras sobre la deuda y el déficit griego habían sido falsificadas durante una década, la Unión Europea, Grecia y el FMI negociaron medidas de rescate para evitar una suspensión de pagos y apoyar los programas de reestructuración del gobierno griego. Por primera vez, salieron a la luz algunas de las debilidades del sistema de la Moneda Única, como la falta de control o sanciones de déficits excesivos, el efecto “spillover” de pérdida de confianza de un país del Euro a otros países de la Zona, la dificultad de apoyar a un país miembro para evitar un contagio mas grande, a pesar de no estar permitido un rescate colectivo (ni una salida del Euro) en los tratados, y la imposibilidad del instrumento clásico de repuesta a tal crisis, la devaluación de la moneda nacional.

En vista de esta situación, la Unión Europea tuvo desde el inicio un enfoque paralelo por un lado, de respuesta rápida a la situación de Grecia y después de Irlanda, Portugal y España, y por el otro lado, de reforma estructural de largo plazo para sanear el nivel de deuda en la Zona Euro e introducir las medidas institucionales necesarias para evitar una réplica de tal crisis en el futuro.

Con la atención de los medios en la situación del día a día y la reacción violenta de los mercados a la falta de confianza en Grecia, se habla ahora, sin tabús, de una cesación de pago de un miembro del Euro. Tras esta cobertura se ocultan los pasos trascendentes que la Unión Europea ha dado en los últimos dos años en el ámbito institucional para garantizar una coordinación y cooperación más estrecha en el marco fiscal y macroeconómico. La crítica más frecuente de los analistas financieros, o de los medios en el extranjero y especialmente en los Estados Unidos, es que la Unión Europea no toma medidas o toma medidas demasiado débiles. En lo que respecta a estas medidas, un repaso sobre algunas de las más importantes decisiones europeas entre finales de 2010 y hoy muestra que a esta crítica le falta fundamento:

- 7 de septiembre 2010: El Semestre Europeo
- 24 de noviembre de 2010: Creación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados, de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Bancaria Europea
- 11 de marzo de 2011: Pacto por el Euro
- 24-25 de marzo de 2011: Pacto por el Euro Plus

- 19 de mayo de 2011: Asistencia para Portugal e Irlanda
- 4 de octubre 2011: reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con la adopción del “six pack”
- 26 de octubre de 2011: Cumbre del Euro (decisión sobre Grecia, el sector bancario y 10 medidas de coordinación y control económico de la zona euro)
- 8 de noviembre de 2011: modificación del procedimiento de déficit excesivo
- 16 de noviembre de 2011: Reglamento relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y creación de un mecanismo de alerta por la Comisión)
- 9 de diciembre de 2011: creación del pacto presupuestario y de nuevos instrumentos de estabilización
- 2 de febrero de 2012: creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad
- 2 de marzo de 2012: creación del Tratado sobre la Estabilidad, la coordinación y la gobernanza en la Unión Económica y monetaria

En esta lista, se pueden destacar tres decisiones importantes: el semestre Europeo, como paso mayor en una coordinación macroeconómica al más alto nivel entre los jefes de Estado, el “six pack” que entró en vigor el 13 de diciembre 2011 para fortalecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Tratado sobre la Estabilidad, la Coordinación y la Gobernanza en la Unión Económica y monetaria que está en estado de ratificación en 26 estados miembros y recoge todas las medidas analizadas y propuestas durante los últimos dos años para salir de la crisis, evitar otras crisis económicas en el futuro, “propiciar las condiciones para un crecimiento económico más intenso en la Unión Europea, y desarrollar para ello una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la Zona del Euro”.

El Semestre Europeo

Una crítica recurrente contra la Unión Europea, proveniente especialmente de economistas anglosajones es que se concentra demasiado en la reestructuración de la deuda con un enfoque de “austeridad” olvidándose de la necesidad de crecimiento económico. La discusión sobre una posible contradicción entre estabilidad financiera y crecimiento se reinició con la campaña presidencial en Francia.

Una visión demasiado enfocada en los parámetros financieros esconde el hecho de que el documento más importante de desarrollo económico de la Unión Europea es la Estrategia 2020, una estrategia a 10 años para un crecimiento sostenible y para la creación de empleos. Para permitir un seguimiento y garantizar que no se quede

como “declaración de intención” la supervisión de esta estrategia se contempla en el “Semestre Europeo”, que representa la coordinación regional de políticas económicas y fiscales más integrada a nivel de jefes de gobiernos y jefes de estado en el mundo! En base a la Encuesta Anual sobre Crecimiento se pueden identificar tres fases:

- El Consejo Europeo determinará cada mes de marzo los principales retos económicos que afronta la UE, y proporcionará orientaciones estratégicas sobre las políticas correspondientes.
- Los Estados miembros presentarán sus estrategias presupuestarias a mediano plazo en sus respectivos programas de estabilidad y de convergencia. Al mismo tiempo, elaborarán programas nacionales para reforzar sus políticas en ámbitos como el empleo y la integración social. Todos estos programas se presentarán simultáneamente en abril.
- Cada mes de julio, basándose en los programas presentados en abril, el Consejo Europeo¹ y el Consejo² proporcionarán asesoramiento político antes de que los Estados miembros finalicen sus presupuestos para el año siguiente.

Para apreciar este nivel único de coordinación política entre estados, se tiene que subrayar que si los Estados miembros ignoran las recomendaciones y no toman medidas en el plazo establecido, pueden recibir **advertencias**. En caso de desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios excesivos, también se puede recurrir a **incentivos y sanciones**.

El “six pack”, un Pacto de Estabilidad y Crecimiento más fuerte y creíble

Confrontada con las consecuencias de la falta de disciplina en la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión Europea propuso un paquete de reglamentos para reforzarlo. Este paquete, de seis medidas, se conoce también como el “six pack” y consiste en cuatro instrumentos relativos a la política fiscal (dos reglamentos fortalecen la supervisión fiscal, se introduce un régimen de sanciones y una directiva obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos) y un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos con su procedimiento de sanciones. Con este paquete se refuerza el papel supervisor de la Comisión Europea, no solo del déficit público como antes, sino también de la deuda, con el papel de detectar y alertar de posibles desequi-

¹ Reunión al nivel de jefes de gobierno

² Reunión a nivel de Ministros

librios fiscales, además de imponer sanciones y multas en caso de incumplimiento. A los Estados miembros que no cumplan los objetivos fiscales se les impondrá una sanción consistente en el depósito del 0,2% del PIB de su país. Si persiste en el incumplimiento la sanción se convertirá de manera automática en multa.

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria

Mejor conocido de como el “fiscal compact”, el Tratado es el más reciente intento de reforzar el sistema de Unión Monetaria y especialmente evitar que la Unión Europea y la Zona Euro se encuentren en la situación actual de crisis de deuda en el futuro. Como no fue posible conseguir la unanimidad (Gran Bretaña utilizó su veto), no se trata de una reforma del Tratado de la Unión Europea (en su última versión del tratado de Lisboa) sino de un tratado entre 26 de los 27 países miembros de la Unión Europea, con un trato diferenciado de países que comparten la Moneda Única y los Países que no son miembros de la Zona Euro (pueden participar miembros de los dos grupos). No obstante, este aspecto puede tener ventajas como una entrada en vigor más rápida y que no necesite la ratificación de todos los parlamentos para entrar en vigor (al contrario, el tratado entrará en vigor con solo 12 ratificaciones de los 17 miembros de la Zona Euro, lo que impide el bloqueo por un país durante el proceso de ratificación), un proceso que necesita alrededor de dos años normalmente.

El tratado tiene tres partes (títulos) que corresponden a tres ejes de respuesta a las debilidades del pasado en la Unión Monetaria:

I. El Pacto presupuestario

El aspecto más importante es la obligación para las Partes Contratantes de introducir en su constitución la “regla de oro”, una obligación de equilibrio presupuestario de las administraciones públicas que se define como déficit estructural inferior al 0,5% del PIB. Como esta meta no la cumplen la mayoría de los países de la UE, el Tratado prevé que las Partes Contratantes garantizarán a mediano plazo, la rápida convergencia hasta su respectivo objetivo en base a un calendario propuesto por la Comisión Europea. En caso de cambios importantes en dicho objetivo o en la trayectoria, habrá un mecanismo de corrección automática. Por primera vez el Tribunal de Justicia de la UE tendrá un papel en un aspecto presupuestario nacional y podrá verificar la transposición de la disposición sobre el equilibrio presupuestario y su sentencia será vinculante. Podrá conllevar sanciones económicas si el Estado miembro en cuestión no cumple. Además, los

países miembros del Euro se comprometen a adoptar las decisiones del Consejo dentro del marco del procedimiento de déficit excesivo, a menos que se oponga una mayoría calificada. Finalmente, con el fin de coordinar mejor la planificación de sus emisiones de deuda nacional, las Partes Contratantes informarán con antelación al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea de sus planes de emisión de deuda pública.

Si bien los puristas políticos lo pudieran deplorar como un asalto a la autonomía política de los Estados, estas medidas derivan del fracaso de la responsabilidad de los gobiernos a largo plazo de no pasar el pago de sus gastos excesivos al gobierno o a las generaciones siguientes (por eso la regla de oro), y de que el “peer pressure”, o la competencia positiva entre los gobiernos, no funcionó en el pasado de la Unión Monetaria para dar preferencia a políticas macroeconómicas sensatas y sostenibles. También se elimina en el futuro el problema de “juez y parte” que llevó al absurdo (68 violaciones sin sanciones) al sistema de sanciones previstas en el Pacto de Estabilidad.

II. La coordinación de las políticas económicas y convergencia

Además de confirmar las obligaciones del Tratado de la UE en general y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se toma en cuenta que por la interdependencia entre los miembros de la Unión Europea, no se pueden tomar caminos radicalmente divergentes en Europa y cualquier decisión de mayor importancia en un país de la Unión Europea tendrá repercusiones sobre la situación económica de sus vecinos. Por eso, las Partes Contratantes garantizan que todas las grandes reformas de política económica que proyecten llevar a cabo se debatirán previamente y, en su caso, se coordinarán entre sí.

III. La gobernanza en la zona Euro

En esta parte se encontró el equilibrio entre la Gobernanza interna necesaria de los países del Euro y la participación de las Partes Contratantes que no utilizan el Euro. Este equilibrio es necesario para tomar en cuenta la interdependencia, de hecho, entre los dos grupos y evitar una “Europa de dos velocidades”. Habrá reuniones informales y cumbres de los países Euro con participación posible de las demás Partes Contratantes en aspectos más globales como la competitividad, la modificación de la arquitectura general de la Zona del Euro y las normas fundamentales que se le aplicarán en el futuro. Además, el Presidente de la Cumbre del Euro mantendrá cumplidamente informados de los preparativos y resultados de las reuniones de la Cumbre a las Partes Contratantes distintas de aquellas cuya moneda es el Euro y a los demás Estados miembros de la Unión Europea.

IV. Conclusiones

No se puede negar que la Unión Europea se ve confrontada a su más grande crisis desde su creación, por la importancia del nivel de la deuda soberana en la mayoría de sus miembros y por la influencia de lo económico sobre lo político en un mundo globalizado donde los actores financieros independientes manejan sumas que superan a los PIBs de los Estados. Después de una década de Eu(ro)foria y de optimismo sobre los alcances de la Unión Monetaria, la crisis financiera post Lehmann Brothers llevó a la Unión Europea a la realidad de la sostenibilidad presupuestaria y de la intransigencia de los mercados financieros.

Al mismo tiempo, se tiene que recordar que la Unión Europea se construyó sobre las cenizas de la segunda guerra mundial y hasta ahora sigue siendo el proyecto más exitoso de integración regional política y económica de países con más de tres mil años de historia propia. La construcción europea superó todas las crisis pasadas y salió reforzada cada vez.

La crisis de la deuda soberana que atraviesa la Unión Europea no fue consecuencia de la Unión Monetaria y del Euro, sino de la falta de aprovechamiento de las ventajas del sistema desde el inicio y de un descuido de muchos años en gastos presupuestarios sostenibles.

Ya confrontada por una situación extremadamente delicada, la Unión Europea como complejo institucional logró tomar decisiones trascendentes para fortalecer la cooperación y coordinación fiscal que reparan las debilidades del pasado y son las más adecuadas para prever y evitar crisis futuras. Desde un punto de vista institucional, la Unión Europea ha realizado mayores avances en la integración monetaria, fiscal y macroeconómica en los dos últimos años que en las dos décadas previas.

Sin que se puedan adivinar los futuros desarrollos sobre la situación económica mundial y de Europa, se puede atestar que no habrá paso atrás en la convicción de que la Unión Europea solo podrá superar los desafíos del futuro con una integración más fuerte en todos los sectores políticos, financieros y económicos; y que la solución, como lo mostró el pasado y lo demostró de nuevo esta crisis, es ¡MÁS EUROPA Y NO MENOS!

Mtro. Stephan Vavrik

Ministro

Jefe adjunto de la Delegación de la Unión Europea en Mexico



LA CRISIS DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

Walther L. Bernecker

En las últimas tres décadas, España se ha dedicado a consolidar su democracia, a integrarse en Europa y a construir un Estado de bienestar. Estos tres objetivos fueron, desde la Transición, un proyecto de futuro. El éxito ha sido rotundo: España es hoy una democracia consolidada, está integrada en Europa y tiene un Estado de bienestar (que va más allá de la capacidad de pago de los españoles). Pero de un tiempo para acá, este proyecto de futuro está agotado. Hoy rige la desorientación. Los proyectos que se discuten, son exclusivamente defensivos: mantenerse en el Euro, defender el Estado de bienestar (o lo que queda de él), etc. Lo que hace falta es un nuevo proyecto de futuro para el país que sea capaz de motivar y cohesionar a la ciudadanía.

En menos de cuatro años, de 2008 a 2012, España pasó de ser uno de los países de mayor crecimiento de la Unión Europea a sufrir una profunda depresión nacional, con una reducción de su riqueza que amenaza con llevar a una década de depresión. Durante la última legislatura, el país ha transitado de la euforia a una intensa crisis económica y social, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de revalidar su victoria en marzo de 2008, a cosechar en noviembre de 2011 el peor resultado de su historia, permitiendo al Partido Popular (PP) acumular más poder, central y territorial, que ninguna otra formación en la democracia. El mundo también ha cambiado, acelerándose el desprestigio de la globalización y del modelo económico imperante, el desplazamiento del poder y de la riqueza (parcialmente) de Occidente a Oriente y al Sur, el declive relativo de Estados Unidos y una crisis del Euro y de la Unión Europea sin precedentes.

La pregunta que se formulan los analistas es: ¿Cómo se ha podido llegar a este punto? En el caso de España, las explicaciones han oscilado entre la personalización en José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente del Gobierno español de 2004 a 2011, de todos los males nacionales, y una visión acrítica que se excusaba en el origen internacional de la crisis. Pero las explicaciones son mucho más complejas.

EL ORIGEN DE LA CRISIS

Cuando la bola de las hipotecas *subprime* empezó a rodar en Estados Unidos, a mediados de 2007, muy pocos aventuraban que aquello iba a ser mucho más que otro sobresalto financiero o una breve e intensa corrección en los mercados bursátiles tras el estallido de una burbuja. Hoy está claro que la crisis, por su impacto en la economía de los países avanzados, pasará a la historia como una auténtica Gran Depresión. Son básicamente tres los argumentos que se esgrimen contra el comportamiento del gobierno de Rodríguez Zapatero en los comienzos de la crisis. En primer lugar, el no haber reconocido la crisis a tiempo; en segundo lugar y tras la caída de “Lehman Brothers” en septiembre de 2008, prepararse para una crisis que él y mucha gente dentro y fuera de España pensó que iba a ser más corta, en torno a un año, y que lo llevó a retrasar el profundo proceso de reformas que el país necesitaba, y que debería haberse puesto en marcha ya en la primera legislatura cuando, sin la presión de la crisis, hubiera sido más fácil hacerlo. El tercer factor no fueron tanto aquellos ominosos recortes anunciados el 12 de mayo de 2010 para reducir el déficit público, sino su falta de explicación a la ciudadanía.

La rapidez con la que se asumió que esta crisis era un fenómeno histórico se tradujo, en España, en el brusco despertar de un sueño de prosperidad que había durado unos quince años. Desde una perspectiva superficial, España creció entre 1996 y 2008 a un ritmo de vértigo, a un promedio del 3.8 % anual, cuando la Europa de los 15 avanzaba a una media de 2.5 %. Fabricó en diez años ocho millones de empleos, casi el 30 % de todo el trabajo que se creó en la Unión Europea, pero sus empresas se endeudaron hasta las cejas. Una lluvia de crédito barato (y procedente de banca extranjera) permitió una expansión económica sin parangón, si bien con un expediente en productividad lamentable: ésta creció entre 1996 y 2007 un 0.5 % anual, frente al 1.3 % que lo hacía en la Unión Europea.

Hoy, aquella etapa apacible se revela como una época de excesos y de desequilibrios, origen de muchos de los males actuales. En el fondo, fue una fase de crecimiento económico ficticio, ya que el crecimiento hay que medirlo por el aumento del Producto Interno Bruto por habitante. Y como España en esos años aumentó su población gracias a una inmigración de dimensiones desconocidas en su historia –muy por encima de los demás países del mundo occidental–, el crecimiento del PIB –ponderado por el aumento de sus habitantes– superó por muy poco al crecimiento de la Unión Europea de los 15 en la primera parte del período, para quedar por debajo ya en 2004 y de forma permanente a partir de 2006.

Además, hay que considerar otro aspecto: si a partir de 1996 hubo en España un exceso de crecimiento relativo del PIB sobre el de la Unión Europea, hay que considerar la enorme ayuda económica recibida por España desde Bruselas que ascendía a cerca del 1 % anual del PIB entre 1996 y 2006. Indudablemente, se trataba de una impresionante operación de solidaridad, pero que no contribuyó a elevar la productividad relativa y hacer más competitiva la economía española. Más bien, se invirtió demasiado en infraestructuras que, por lo menos en parte, fueron inútiles. Al mismo tiempo, la productividad española se deterioró en comparación con la de la Unión Europea hasta 2005. Sólo el comienzo de la crisis y la enorme destrucción de empleo permitieron recuperar hasta 2009 el nivel relativo de 1996, lo que se debía en primer lugar a que la productividad empezó a deteriorarse también en los países restantes de la Unión Europea.¹

Aunque al comienzo de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, en abril de 2008, España seguía creciendo, los síntomas de que el modelo productivo se estaba agotando ya eran claramente perceptibles. A pesar de algunas reformas económicas, seguían perdurando muchos rasgos de una economía poco dinámica, desde la ausencia de una clase empresarial verdaderamente emprendedora hasta un mercado laboral anquilosado, pasando por la ausencia de verdadera competencia en muchos mercados de productos y servicios.

Tres „shocks“ externos positivos habían permitido al país postergar la necesaria reestructuración: en primer lugar, la entrada en la Comunidad Europea en 1986 que dio acceso a mercados, pero también a inversiones europeas que permitieron desarrollar industrias competitivas basadas en el bajo coste de la mano de obra. En segundo lugar, el acceso al Euro, con el que bajos tipos de interés hicieron que llegaran a España flujos de capital para financiar proyectos de inversión que no hubieran sido rentables al tipo de interés que correspondía al nivel español de inflación y a los parámetros macro y microeconómicos. Y en tercer lugar, la inmigración de los años noventa, que proveyó al país de mano de obra barata permitiendo por varios años mantener un modelo de bajos costes laborales y retrasando las reformas necesarias para construir una economía basada en ganancias sostenibles de productividad.

Al comienzo de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, la economía española ya dejaba vislumbrar serios desequilibrios. Los mayores problemas eran una excesiva concentración sectorial, ante todo en torno a la construcción y el sector inmobiliario, un enorme endeudamiento privado, alcanzando en 2009 el 64.4 % del Producto Interno Bruto (PIB) español; una altísima dependencia de capital exterior para financiar este endeudamiento, canalizado a través de la banca; y unas pobres tasas de productividad, responsables de la falta de competitividad de muchos sectores.

¹ Cf. Jordi Maluquer de Motes: *España en el país de las maravillas. En: El País, 19-II-2012, p. 28.*

Además de enfrentarse a la crisis financiera global, España sufrió en 2008 la explosión de una burbuja inmobiliaria, teniendo mercados poco flexibles y una productividad reducida, sin poder contar con una sólida base productiva, intensiva en conocimiento, que fuera capaz de reemplazar al sector inmobiliario como fuente de crecimiento. Durante los años del boom económico, España había acumulado una pérdida de competitividad que no le permitía recurrir a la demanda externa para recuperarse.

La crisis financiera puso fin a 14 años de crecimiento en los que España completó su modernización, se convirtió en uno de los mayores inversores en el exterior, redujo su inflación y su deuda pública y consolidó políticas macroeconómicas responsables. Sin embargo, esta expansión generó no sólo un boom inmobiliario, sino también un abultado déficit por cuenta corriente —el 10 % del PIB en 2008—, causado tanto por el diferencial de inflación entre España y sus socios comerciales de la Zona Euro como por el lento crecimiento de su productividad laboral.

El colapso financiero global pinchó la burbuja inmobiliaria española y disparó el desempleo a gran velocidad. El superávit público que España había logrado alcanzar antes de la crisis, se esfumó rápidamente y se convirtió en 2009 en un elevado déficit público de más del 11 %. Este aumento del déficit fue el resultado de la menor recaudación fiscal y del mayor gasto público, vinculado ante todo a las prestaciones por desempleo, y de los programas de estímulo fiscal discrecional que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero puso en marcha. Es decir: hay que resaltar que España no era derrochadora desde un punto de vista fiscal; en los albores de la crisis tenía una deuda baja y superávit presupuestario. Pero también tenía una enorme burbuja inmobiliaria. Cuando la burbuja estalló, la economía española fue abandonada a su suerte. Los problemas fiscales españoles son, pues, una consecuencia de su depresión, no su causa. En los primeros tres años de crisis, de 2008 a 2010, desaparecieron más de un millón de compañías del tejido empresarial español. En su inmensa mayoría, se trataba de negocios sin asalariados o con plantillas inferiores a cinco empleados.

La primera reacción del gobierno de Rodríguez Zapatero frente a la crisis fue, hasta la primera mitad de 2009, una política de estímulos. Siguió, hasta la primavera de 2010, una fase de reformas, por ejemplo, la Ley de Economía Sostenible y la eliminación de la desgravación por adquisición de vivienda, para acabar finalmente en mayo de 2010 con severas políticas de austeridad, por ejemplo: recortando masivamente el gasto público, reduciendo los salarios de todos los empleados públicos, congelando inversiones en infraestructuras públicas, todo ello reunido en el “Plan de Acción Inmediata 2010”. Pero de nada sirvieron estas acciones, pues desde 2008 España sufre con severidad la crisis económica internacional. Tras un largo período

de crecimiento, la recesión puso de manifiesto vulnerabilidades de la economía que exigen reformas de gran calado. Ya en el año 2009, algunos críticos empezaron a poner en duda la sostenibilidad de las cuentas públicas españolas, lo que llevó a un incremento del coste de financiación de la deuda; este alarmismo se basaba en que las perspectivas de crecimiento para los próximos años eran peores que las de la mayoría de los países avanzados.² La mayor obsesión de Zapatero, a partir de mayo de 2010, fue la de evitar una intervención por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Unión Europea.

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA CRISIS

Desde que estalló la crisis, hay en Europa una clara diferencia entre países acreedores y deudores. Entre los acreedores, Alemania tiene la hegemonía. Los deudores tienen que pagar enormes primas de riesgo por financiar su deuda pública, y eso repercute en sus costes de endeudamiento. Además, la Bundesbank alemana insiste en su doctrina monetaria, surgida de la traumática experiencia de Alemania con la inflación, considerando que ésta es la única amenaza de la estabilidad e ignorando la deflación (que para muchos analistas, como p. ej. George Soros, es el verdadero peligro económico). Alemania (y Bruselas) insisten en imponer austeridad a los países endeudados, que puede ser contraproducente, porque la reducción del PIB hace que aumente la ratio de endeudamiento.³

A lo largo del año 2012, se repitió en España una rutina: el gobierno de Mariano Rajoy (PP) anunciaba recortes los viernes, para calmar los mercados, y éstos sacudían el respiro logrado los lunes. El episodio se repetía durante meses; en mayo, después de que el gobierno aprobara su cuarta reforma financiera, la situación alcanzó un nivel crítico. El país vivió sus peores momentos en los mercados desde que entró en vigor el Euro. El riesgo país superó los 500 puntos básicos (es decir, cinco puntos porcentuales por encima de Alemania), mientras los bonos soberanos españoles se vendían a cambio de 6.5 % de interés.

El gobierno había puesto en marcha todos los sacrificios y reformas que reclamaban los inversores y Europa —los recortes sociales más duros de la etapa democrática— y había jurado que cumpliría con el calendario previsto para reducir el déficit hasta el 3 % en 2013, un recorte de más de cinco puntos en dos años. Pero los mercados no creían a España. Además, la credibilidad española siguió erosionándose cuando

² Cf. Federico Steinberg: ¿Qué le pasa a la economía española? En: *El País*, 11-II-2010, p. 33.

³ Cf. George Soros: *La tragedia de la Unión Europea*. En: *El País*, 9-IX-2012, p. 35.

en mayo salió a la luz que el déficit de las administraciones públicas en 2011 no era del anunciado 8.51 %, sino del 8.9 %.

Hasta mayo de 2012, ocho entidades bancarias fueron intervenidas o nacionalizadas. La última, Bankia, supuso la mayor nacionalización de la historia española. No obstante, las dudas persistían. Las cifras dejaban en evidencia el formidable riesgo inmobiliario que había en la banca: las entidades españolas acumulaban a cierre de 2011 hasta 304,000 millones de euros en créditos relacionados con el ladrillo, concedidos a promotores y empresas. Más de la mitad, unos 184,000 millones, eran tóxicos, es decir morosos, en riesgo de impago o directamente embargados.

En el año 2012 la situación empeoró drásticamente. La economía española cayó por segunda vez en recesión, algo que no había ocurrido desde los años que siguieron a la Guerra Civil. La nueva contracción se produjo apenas tres años después de que España cerrara, a finales de 2009, la recesión más aguda y larga (21 meses) en medio siglo. Las nulas expectativas de crecimiento complicaron sobremanera el ajuste presupuestario y evidenciaron la sequía de crédito, síntoma de una banca gripada por sus inversiones inmobiliarias. El resultado fue una sangría de desconfianza en los mercados, que llevaron a la bolsa a niveles tan bajos como los que experimentó en lo peor de la Gran Recesión el primer trimestre de 2009. Además, hubo un repunte de la prima de riesgo de la deuda pública española, que se acercó al récord de la época Euro (468 puntos básicos), récord que más tarde sería rebosado. El Fondo Monetario Internacional pronosticó toda una década perdida.

En la mayor parte de los países europeos, y muy concretamente en España, se empezó a practicar una política de recortes drásticos del gasto público y de reducción de los derechos laborales. Esta política puso en cuestión una de las señas centrales de identidad de la construcción europea: la prosperidad económica y el modelo social. Europa vivía el peligro de un retroceso democrático, asumiendo cada vez más gobiernos tecnócratas, no legitimados democráticamente, y un sistemático debilitamiento del modelo social europeo.

En marzo de 2012, Bruselas impuso a España un recorte del déficit del entonces 8.5 % al 3 % del PIB en apenas dos años, lo que significó un recorte más duro que el de las tres economías hasta ese momento intervenidas (Grecia, Irlanda, Portugal). La cifra era tan abultada –con un tijeretazo de 55,000 millones de euros hasta cierre de 2013– que obligaría a tocar todas las partidas, ingresos y gastos. A cambio, España y sobre todo su banca se beneficiaron de la “barra libre” de liquidez del Banco Central Europeo, en una especie de intervención “blanda” que dejaba margen para elegir la política de recorte.

No ha habido en la historia económica contemporánea un ajuste semejante, que colocó a España ante un difícil cruce de caminos: el abultado déficit obligaba a poner en marcha los recortes, y a su vez eso agravó el precario estado de salud de la economía. El gobierno de Mariano Rajoy solicitó, finalmente, en junio de 2012 ayuda a sus socios europeos para rescatar a parte del sector financiero español, infectado con activos tóxicos inmobiliarios y una creciente morosidad. Europa puso en marcha una “línea de crédito” (es decir, un mecanismo de rescate) de hasta 100,000 millones de euros de uso exclusivo para la banca. El rescate fue necesario, porque una parte importante de bancos y cajas no podían asumir la pérdida de valor de los activos inmobiliarios en sus balances. El gobierno español, para evitar un colapso financiero, salió en auxilio del sector, pero no tenía capacidad para ayudar a todas las entidades a sanearse, y por eso tuvo que recurrir a Europa. El dinero iría a parar al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), un instrumento creado por el Ejecutivo para ayudar al saneamiento de la banca.

El rescate (“línea de crédito”) de 100,000 millones de euros iba destinado exclusivamente a recapitalizar el sistema financiero español. El presidente Rajoy rechazó que hubiera condicionalidad asociada a las ayudas más allá de la ligada a la banca. Al contrario, fuentes comunitarias insistieron en que las ayudas estaban estrechamente vinculadas al cumplimiento del Pacto de Estabilidad. Por lo tanto, desde junio de 2012 España tiene menos libertad, menos soberanía con su sistema financiero, y también menos soberanía fiscal: la vigilancia era y seguirá siendo muy estrecha, y las consecuencias de incumplir los acuerdos con Bruselas serán más graves, con el cierre del grifo a los bancos. Los bancos que acudan a las ayudas se verán obligados a aplicar severas reestructuraciones. Pero España, a su vez, deberá cumplir a rajatabla con el Pacto de Estabilidad, que fija el 3 % del déficit para 2014 (inalcanzable, en opinión de muchos analistas). También deberá cumplir con las recomendaciones de la Comisión: mayor subida de los impuestos, aceleración en el retraso de la edad de la jubilación, control del gasto en las Comunidades o endurecimiento de las prestaciones por desempleo.

En casos anteriores de pedidos de rescate, los mercados se habían cerrado para la financiación a largo plazo (concretamente, en los tres países rescatados: Grecia, Irlanda y Portugal). El gobierno español aspiraba en junio de 2012 a que España fuese la excepción, tanto porque el importe relativo de su rescate era mucho menor como porque estaba destinado a sanear el sector financiero. Pero, los cálculos fallaron. Desde que el Eurogrupo que reúne a los ministros de economía del Euro, dio su visto bueno al rescate de España, la prima de riesgo se disparó y marcó en verano de 2012 nuevos máximos de la era euro en 552 puntos básicos.

Un mes más tarde, en julio, el Presidente del Gobierno tuvo que anunciar en el Congreso un duro paquete de medidas con un fuerte impacto social para reducir el déficit ante una situación extraordinaria y sin precedentes. Entre ellas, pese a su reiterado rechazo en un pasado a estas medidas, el gobierno subió el IVA, redujo el sueldo a los funcionarios, las prestaciones de paro, suprimió ayuntamientos y modificó los impuestos en el sistema energético. El Presidente justificó estas medidas por su necesidad indicando que estas actuaciones, incluyendo el aumento de la recaudación y el recorte de gastos previstos, permitirían un ajuste de 65,000 millones hasta 2014, el equivalente al 6.5 % del PIB. Además, se iba a continuar con la reducción, e incluso eliminación, de empresas públicas en el ámbito local para evitar duplicaciones a hasta triplicaciones de servicios, con el consiguiente despilfarro, según argumentó el jefe del Ejecutivo.

Un balance del Ejecutivo del PP a los siete meses de formar gobierno, arrojó –en agosto de 2012– los siguientes resultados: en el sector financiero, el ministro Luis de Guindos obtuvo creciente protagonismo. El presidente del gobierno, Mariano Rajoy, amparó su radical cambio de estrategia: de la reforma continuista en febrero de 2012 a la intervención de Bankia en mayo, aún a costa de sacrificar a un peso pesado del partido como Rodrigo Rato. El movimiento desencadenó el rescate de la banca española y la necesidad de más apoyo adicional de los socios europeos y del Banco Central Europeo. Cristóbal Montoro, ministro de Hacienda, tuvo que enfrentarse a la rebelión de Andalucía y de Cataluña contra las restricciones presupuestarias. A lo largo de todo el año 2012, libró una batalla contra el déficit que en ningún momento dio los resultados deseados. Ni siquiera contó con el entusiasmo de las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP (la mayoría) en los Consejos de Política Fiscal y Financiera donde intentaba garantizar la austeridad de todos para cumplir con el déficit previsto. Tuvo que aceptar la subida del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y una amnistía fiscal –recurrida por los socialistas ante el Tribunal Constitucional– para hacer aflorar el dinero negro de los delincuentes a un coste especialmente barato para ellos.

En el sector de la educación, el ministro José Ignacio Wert dedicó sus primeros siete meses en el ministerio a encontrar las fórmulas para ahorrar todo lo que el gobierno quería ahorrar en enseñanza: cambió la ley para reducir las plantillas docentes (aumentando sus horas de clase y permitiendo incrementar los alumnos por aula) y para aumentar el precio de las matrículas universitarias. Estas medidas consiguieron unir la fragmentada protesta contra los recortes educativos en una inédita huelga en casi toda España y a todos los niveles educativos, desde el infantil a la universidad. En el sector de la sanidad, la ministra Ana Mato tenía que recortar 7000 millones de euros. Se trataba del grueso del ahorro exigido, con el

inconveniente de que ese gasto no lo gestiona directamente el Ministerio, sino las Comunidades Autónomas.

En el sector del empleo, la reforma laboral no logró frenar la destrucción de empleo. Los 5,273,000 parados que dejó la gestión socialista subieron a 5,700.000 con siete meses de mandato popular. Además, apenas hubo contacto entre gobierno y sindicatos; el Ejecutivo no optó por el diálogo social.

En el sector de la defensa, el nuevo Jefe del Estado Mayor presentó al Ministro de Defensa, Pedro Morenés, el plan *Misión 2025*, que propone una reducción de 20,000 efectivos (15,000 militares y 5,000 civiles) en los próximos 13 años. Lo que marcó la política de defensa fue el ajuste presupuestario. España inició un repliegue de sus misiones en el exterior. El gran problema sigue siendo cómo pagar la cuenta de casi 30,000 millones de euros de los grandes programas de armamento.

CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA CRISIS Y DESCRÉDITO DEMOCRÁTICO

En términos generales se puede decir que el gobierno empeoró en sólo siete meses la ya de por sí pésima herencia económica recibida del ejecutivo socialista, que había dejado más de cinco millones de parados, un déficit desbocado y el comienzo de una nueva recesión. La prima de riesgo subió hasta agosto de 2012 más de 100 puntos, llegando cerca de los 600, y con un horizonte de altísimo riesgo en forma de nuevas subastas multimillonarias de bonos. La bolsa estaba bajo mínimos, y el país había entrado en otra recesión. Todo lo que el PP había prometido no recortar cuando llegara al gobierno, lo recortó; todo lo que el PP había criticado y censurado desde la oposición, lo llevó a cabo multiplicado por dos. El efecto de sus políticas dañó el Estado de bienestar: la educación pública tenía por primera vez menos profesores en muchos años y más alumnos por aula; los medicamentos eran más caros, los pensionistas pagaban el 10 % de su precio por las medicinas; los funcionarios perdieron una paga extraordinaria (el 7 % de su salario); los impuestos principales como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el IVA, subieron; los derechos laborales de los trabajadores disminuyeron, el despido se había hecho más barato. Una huelga general y una incesante agitación social en la calle habían sido las respuestas a las políticas del gobierno. Con la soga de la prima de riesgo anudada al cuello y sin una luz clara en el horizonte, la sociedad española deshizo en el año 2012 sus vínculos afectivos con los partidos políticos y trituró en gran medida el crédito que le merecían las instituciones y los organismos públicos. Encuestas demoscópicas demostraron que el porcentaje de personas más o menos angustiadas por la crisis económica alcanzaba el 90 % de la ciudadanía,

el mismo porcentaje de la población que consideraba que los partidos políticos actuaban llevados por sus propios intereses, sin tener en cuenta las necesidades de la gente. En apenas siete meses –de octubre 2011 a mayo 2012–, el porcentaje de ciudadanos que pensaba que el actual sistema democrático seguía siendo, con todos sus defectos e insuficiencias, el mejor que había tenido España en su historia, cayó del 72 % al 56 %.

La crisis hizo saltar las costuras del Estado. Los 24,000 millones del “agujero” Bankia, las millonarias pensiones de los ejecutivos causantes del derrumbe financiero, la avalancha de casos de corrupción; todo ello tenía un impacto devastador en una sociedad de tono vital muy bajo sacudida por el empobrecimiento de las clases medias y la caída en la práctica miseria de segmentos de las clases bajas. Según los cálculos del Fondo Monetario Internacional, España no recuperará el producto interno bruto que tenía en 2008 hasta 2018.

Las encuestas recientes son una voz de alarma que advierte del deterioro del sistema democrático y del peligro de derivar hacia situaciones impredecibles. Crece la impresión de soberanía democrática arrebatada. En Cataluña, el fracaso del Estatuto y la crisis económica insuflaron energía al independentismo. En círculos independentistas, rápidamente se extendió una campaña de insumisión para no pagar peaje en las autopistas catalanas.

El sentimiento independentista, que diferentes estudios situaban en torno al 25 % en la década de los noventa, creció con los gobiernos de Aznar (1996-2004), se consolidó con los de Rodríguez Zapatero (2004-2011) y no pudo ser frenado por el gobierno de Rajoy (desde finales de 2011). Hoy roza el 44 %, según la última encuesta de la *Generalitat*. La crisis financiera se convirtió en el principal motor del autonomismo. El gobierno de Artur Mas (CiU) y sus medios de comunicación afines, relacionaban permanentemente los recortes sociales con el “maltrato” que sufría la *Generalitat* al no tener un sistema de financiación como el del País Vasco o Navarra. Las estanterías de las librerías se llenaron de ensayos políticos, con una eclosión de títulos que analizan el salto al independentismo.

A mediados de los años noventa, cuando se vivió el “milagro económico” español, la “marca España” cotizaba a la alta. En las crisis que siguieron a 2008, con cinco millones y medio de parados y en medio de la recaída, la economía asistió también al deterioro de lo intangible, de su “marca”. Se manifestó en números muy concretos de los mercados financieros y también en algo más difuso, como el resurgimiento de viejos tópicos sobre vino y flamenco, o el desdén con el que se referían a su vecino español líderes europeos como Sarkozy o Monti. De repente, España ya no estaba de moda, sino que cotizaba a la baja.

La destrucción de puestos de trabajo y el consiguiente aumento de paro en la primera mitad de 2012 siguieron la pauta predominante en esta crisis. Dos de cada tres empleos perdidos fueron temporales. Y fue el sector privado el que encajó más del 90 % de las bajas. La mitad del descenso en la ocupación se produjo en los servicios, el sector básico de la economía española. Pero la construcción volvió a anotarse una pérdida de empleo (el 26 % del total) muy por encima de su peso en el producto interno bruto. Las consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria se mantuvieron en el primer plano de la descomunal crisis laboral que llegó: la mitad de los tres millones de empleos perdidos entre 2007 y 2012 estaban relacionados en forma directa con el sector del ladrillo.

Las estadísticas acumulan evidencias del enorme impacto social de la crisis, de las consecuencias de que una economía tenga que soportar tasas de paro superiores al 20 % durante años. Hoy, más de la mitad de los jóvenes que buscan trabajo no lo encuentran. También más de la mitad de los parados llevan un año o más –en muchos casos, ya no cobran prestaciones de desempleo– en esa situación. Y en abril de 2012 eran ya 1,7 millones los hogares que tenían todos sus miembros en paro.⁴

El elevadísimo paro, ante todo juvenil, también es síntoma del fracaso del sistema productivo español. El trasfondo es el sistema educativo del país: en el año 1980, el 8 % de la población española entre 25 y 65 años era universitario (Unión Europea: 12 %). En 2010 la población universitaria española fue del 29 % (Unión Europea: 27 %). España tiene actualmente un millón y medio de estudiantes universitarios en 75 universidades con 175 campus universitarios. A pesar de un nivel de formación superior a cualquier fase anterior, el sistema productivo español está fracasando como consecuencia de un nivel de producción con capital humano bastante deficiente en cuanto a su formación. En el informe de la Unión Europea de 2010 sobre la creatividad e innovación de los jóvenes europeos, se puede leer: “Los jóvenes españoles son los menos capacitados para la creatividad y la innovación.” En cierta manera se podría decir que son las víctimas del sistema educativo español, ya que casi nunca se prestó atención a la creación.⁵

A finales de julio 2012, la situación en el mercado laboral era desastrosa. Nunca había habido tantos parados en España, casi 5,700,000. Nunca la tasa de desempleo había sido tan alta, 24.6 %. Cinco años después de empezar, la crisis se cobraba a diario unos 1,650 empleos. La recesión, los recortes presupuestarios y la reforma laboral deterioraron más el mercado de trabajo. La escasez de empleo tenía su peor consecuencia social en el creciente número de hogares en el que no trabajaba nadie: 1,700,000.

⁴ La crisis devora tres millones de empleos. En: *El País*, 28-IV-2012, p. 26.

⁵ Siguiendo la argumentación de Juan Carlos Rodríguez Ibarra: ¿Por qué fracasa el sistema productivo español? En: *El País*, 20-III-2012, pp. 27 y s.

Con estas cifras, una vez más, el paro superó el máximo histórico en España.

A pesar de todos los esfuerzos, en un corto lapso de tiempo la mayor recesión en la etapa democrática dilapidó todo lo cosechado en la bonanza de los años anteriores. Entre las grandes economías, Italia y España eran los países que más riqueza perdieron en la crisis. Esta eliminó 2.7 millones de empleos, el registro más dramático de las grandes economías. No fue casualidad que los dos grandes destructores de empleo fueran España y los Estados Unidos, ambos con el ladrillo y el sector financiero como rasgo distintivo.

DE LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO A LA CRISIS GLOBAL DE ESTADO

Hoy, España vive una de las horas más difíciles de su reciente historia. Atenazada por la pinza de desconfianza que se cierne tanto sobre su sector financiero como sobre sus finanzas públicas, intenta por todos los medios conjurar la perspectiva de una intervención exterior. Esa intervención sería doblemente negativa: además del importante golpe psicológico que supondría, es indudable que iría asociada a nuevos y más profundos sacrificios, así como a la pérdida prácticamente completa del escaso margen de autonomía que en este momento le resta.⁶

Seguramente habría que remontarse a algunos momentos clave de la transición española o de los primeros años de la democracia para encontrar una sensación similar de incertidumbre acerca del futuro. No se trata sólo de la mala coyuntura económica, que en absoluto constituye una novedad: en los años ochenta, coincidiendo con las reformas estructurales que precedieron y siguieron a la adhesión a la Unión Europea y posteriormente, en los años noventa, en paralelo a la crisis que siguió a la unificación alemana y a la devaluación de la peseta, los españoles aprendieron a convivir con crisis de empleo y crecimiento. La diferencia no reside pues en la crisis, sino en su contexto, nacional y europeo, pues al contrario que ahora, aquellas reformas y ajustes estaban claramente enmarcados en un contexto europeo propicio, sostenidos en una secuencia de acontecimientos comprensible para la ciudadanía y orientados hacia un futuro claro e ilusionante.

Si la adhesión a la Unión Europea selló la transición democrática y la normalización internacional de España, la noticia de que el país accedería a la Unión Monetaria junto con el grupo de países más avanzados del entorno europeo, elevó la frágil autoestima española has-

⁶ José Ignacio Torre Blanca: *Reparar Europa antes de usarla*. En: *El País*, Suplemento "Europa", 31-V-2012, p. 2.

ta tales extremos que algunos incluso se permitieron jugar con las fechas 1898-1998 para hablar del cierre de un siglo de decadencia y fracaso y la apertura de un horizonte radicalmente distinto. Debido a ello, incluso en los peores momentos de dichas crisis, España mantuvo un sentido de dirección comprensible y un horizonte de salida claro e incluso ambicioso. Todo ello contribuyó a consolidar entre la ciudadanía una cultura de reformas, es decir, el convencimiento de que las reformas permitían ganar un futuro mejor para todos.

Nada de eso ocurre ahora, cuando la pérdida de confianza interior y exterior y la falta de un horizonte nacional y europeo son las principales características de la crisis. Quizá por esa razón esta sea la primera crisis en la que muchos españoles no piensan en un futuro mejor, sino simplemente en recuperar su pasado inmediato y los niveles de vida que ya han conocido, lo que marca una importante distancia psicológica con respecto a otros momentos de la vida política española.

Internamente, la crisis ha expuesto un país recorrido por múltiples grietas. Al desbocamiento del paro y el estancamiento económico hay que añadir las sombras que, una tras otra, han ido alcanzando a las principales instituciones del país: la monarquía, los partidos políticos, el poder judicial, el Banco de España, las Comunidades Autónomas, los entes locales, el sistema financiero. Da la impresión de que ninguna de estas instituciones clave ha escapado del desgaste y de la pérdida de confianza ciudadana. La crisis actual ha dado al traste con la confianza depositada en España en los ámbitos internacionales, alcanzada durante el último ciclo expansivo.⁷ Tras la entrada en la Comunidad Europea (1986) y los éxitos conseguidos para cumplir con los criterios de convergencia y formar parte de la Unión Monetaria desde su creación (1999), España pasó de ser un país de segundo nivel a estar bien considerada en Europa. En aquellos momentos se redujo la prima de riesgo, y los capitales extranjeros comenzaron a invertir dinero en España. Pero la crisis financiera internacional y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria devolvieron a España al *status quo* ante. El intenso crecimiento de la economía española, basado en la construcción en los años del *boom*, no había sido aprovechado para poner las bases de un crecimiento estable. La financiación fácil y barata cegó tanto a instituciones como a empresas y familias que gastaron más de lo que era razonable en relación con su capacidad de producción y sus rentas. Esta actitud derivó en un nivel de endeudamiento excesivo del país.

La desconfianza en los mercados financieros surgió cuando se consideró que los agentes españoles no serían capaces de devolver la deuda contraída. La prima de riesgo se elevó, los capitales extranjeros huyeron (sólo en el primer semestre de 2012 la

⁷ Cf. Carmen Alcalde: *La desconfianza sobre España*. En: *El País*, *Negocios*, 9-IX-2012, p. 17.

salida neta de capitales superó los 219,000 millones de euros, es decir que muchas instituciones y particulares han desinvertido y sacado depósitos al extranjero), y los mercados financieros se cerraron. Ni el Estado, ni las Comunidades Autónomas, ni los bancos españoles encontraron facilidades para refinanciar la deuda contraída.

La reestructuración y el saneamiento del sistema financiero pasan actualmente por el Banco Central Europeo (BCE) que –según la decisión tomada por el Consejo Europeo del mes de julio 2012– está dispuesto a prestar dinero al sistema financiero directamente, sin pasar por el Estado, cuando esté en marcha la unificación de los sistemas financieros con el BCE. Las condiciones para poder acceder a este préstamo están contenidas en el *Memorandum of Understanding* (“memorando de entendimiento”) que España tuvo que firmar y que le ha obligado a realizar las reformas presentadas en las páginas anteriores. En el momento de finalizar este ensayo (mediados de septiembre de 2012), la entrega a España de los primeros 30,000 millones de euros acordados se retrasa; al mismo tiempo, se sigue hablando de la necesidad de un rescate, esta vez dirigido al Estado español. El gobierno de Rajoy ya no niega esta posibilidad, aunque de momento la condiciona al conocimiento de las exigencias que conllevaría su solicitud. Queda, pues, una gran incertidumbre, y la desconfianza de los mercados continúa. También existe la posibilidad de que el BCE se decida a intervenir directamente con la compra de deuda española. Lo más importante es restaurar la confianza para que empiece a influir de nuevo el crédito necesario para la recuperación económica y la posterior creación de empleo.

La crisis no sólo tuvo consecuencias económicas y sociales, sino otras mucho más globales: los españoles se desmoralizaron, entraron en una crisis de autoestima. Había costado décadas que recuperasen la confianza en su país, y en pocos años esta confianza volvió a quebrarse de la mano de la crisis y de las perspectivas de un rescate de Estado. Con la transición, durante tres décadas, el país pareció haber superado la sensación de fracaso y de diferencia secular con Europa, una sensación que ha vuelto como desmoralización individual y colectiva o como desesperanza y apatía: “En esta España no hay espíritu de lucha para hacer frente a las dificultades. Aquí, tras cuatro años de crisis económica que se ha extendido a la política, reina la desmoralización.”⁸ La percepción no responde en todos los casos a la realidad, pues junto a la España del paro y no competitiva hay otra, formada por empresas punteras que innovan y exportan. Pero la impresión predominante es que el país se ha quedado sin objetivos y sin horizontes. Hay una pérdida de credibilidad de casi todas las instituciones, y rige la convicción de que España ha perdido peso en el mundo, ante todo en Europa. A todo esto se une la falta de vertebración de España

⁸ Andrés Ortega: *La desmoralización de España*. En: *El País*, 11-IX-2012, p. 28.

⁹ *Ibid.*, p. 29.

que dificulta llegar a un “proyecto de país” para salir de la crítica situación actual. Y a pesar del enfrentamiento político, se ha impuesto la idea de que hoy por hoy no existe una auténtica alternativa, ni política ni económica.

La crisis económica ha provocado, pues, no una crisis política sino una crisis de la política (a la que también han contribuido los múltiples casos de corrupción). Según Fernando Vallespín, “los ciudadanos no ven a los políticos como capaces de resolver sus problemas, sino como un problema más. Y esto suscita inevitablemente la cuestión de la deslegitimación del sistema democrático [...] y abre las puertas de la aparición de discursos populistas en la derecha y la izquierda. Pero a ello se suma en estos momentos la falta de liderazgo para dirigir a la sociedad en esta crisis.”⁹ Hay, pues, una desafección a la política y un rechazo a los políticos como clase que llevó y lleva a protestas multitudinarias, a acampadas en la calle y al movimiento de los “indignados”. Por otro lado, la crisis de liderazgo en España se enmarca en una crisis de liderazgo en Europa, y esta en la sensación generalizada de que el Viejo Continente está perdiendo cohesión y peso en el mundo ante el ascenso de otras potencias. La sensación es la de una crisis global de los valores y logros de Occidente.

BIBLIOGRAFÍA SUMARÍSIMA:

Andrés Ortega / Angel Pascual-Ramsay: *¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país*. Barcelona 2012

Francisco Pérez García: *Crecimiento y competitividad. Trayectoria y perspectivas de la economía española*. Madrid 2011

Heribert Dieter: *Nach der El-Dorado-Dekade*. SWP-Aktuell 42, Julio 2012

Ignacio Sánchez-Cuenca: *Años de cambios, años de crisis. Ocho años de Gobiernos socialistas*. Madrid 2012

José María Serrano Sanz: *De la crisis económica en España y sus remedios*. Zaragoza 2011

José María Serrano Sanz: *Sombras en la economía y economía en la sombra*. Madrid 2011

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *Crisis económica y financiera: intervenciones en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2000-2010)*. Madrid 2011

Salustiano del Campo / José Félix Tezanos (eds.): *España. Una sociedad en cambio*. Madrid 2010



LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA ¿UNA EXPERIENCIA EXITOSA EN LOS TIEMPOS DE CRISIS?

Florian Koch

1 INTRODUCCIÓN

En 1957 comenzó a plantearse la necesidad de disminuir las disparidades socio-económicas entre las regiones europeas. Fue en el Tratado sobre la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) donde se propuso atender el tema como un objetivo claro de la Comunidad, y se concretizó en 1975, casi veinte años después, con la puesta en marcha del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y con la incorporación del objetivo “cohesion” en el Acta Unica Europea de 1986. Hoy en día, la disminución de las disparidades regionales sigue siendo un tema de alta prioridad.

Hoy, para lograr un desarrollo “convergente” entre las regiones europeas, la Unión Europea posee una variedad de instrumentos, fondos y estrategias que se han implementado desde la llamada “política regional” o “política de cohesión” de la Unión Europea. La política regional de la UE, con la redistribución interregional entre los ahora 27 países, es la única en su tipo a nivel global, lo cual permite una visión de la autoconciencia en la UE.

Pero desde el inicio del siglo veintiuno y todavía más evidentemente en los últimos años, como resultado de la crisis financiera, la política regional se encuentra en un proceso de reorientación y de cambios, los cuales tienen sus orígenes en la presión entre la cohesión y la competitividad, y en los problemas para medir los impactos de la política regional.

El presente texto tiene la finalidad de mostrar los principios de la política regional y evaluar sus logros. Asimismo, presenta las nuevas orientaciones de la política regional, el impacto de la crisis europea y una mirada al periodo de programación 2014-2020.

El artículo está estructurado en cuatro partes principales que permiten un acercamiento a la política regional. En la primera se reseñan las definiciones de la UE acerca de las regiones y las estructuras socio-económicas a nivel nacional y regional. La segunda parte contiene una visión general sobre los principios y los procesos de la política regional, seguida de la tercera parte, donde se realiza una evaluación sobre

los logros de dicha política. La cuarta parte incluye un resumen y describe las perspectivas de la política regional en el futuro periodo de programación 2014-2020, la cual se encuentra ahora en la fase de negociación y discusión.

2 DISPARIDADES REGIONALES

En la política regional, las regiones son definidas como entidades sub-nacionales de los países europeos. Para utilizar la palabra “región”, en un sentido político, y para comparar las regiones en el contexto internacional, la Unión Europea ha creado un sistema de diferentes niveles regionales que se llama NUTS “*Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas*”. Dicho sistema se compone de 3 niveles: NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3. Las regiones del nivel NUTS 1 tienen en general una población de 3 a 7 millones de habitantes, las regiones NUTS 2 entre 800,000 y 3 millones, mientras el nivel NUTS 3 cuenta con una población entre 150,000 y 800,000 habitantes.

Estas cifras son valores de orientación. Sin embargo, existen discrepancias porque se pueden observar regiones que no cumplen con las definiciones de las NUTS (por ejemplo Lombardía en el norte de Italia con casi 10 millones de habitantes y la región portuguesa Algarve con menos de 500,000 habitantes que han sido clasificadas dentro del nivel NUTS 2¹).

La política regional de la UE se orienta por el nivel NUTS 2, es decir, los instrumentos, las estrategias y los programas de fomento de la política regional tienen su enfoque en unidades sub-nacionales de aproximadamente 800,000 hasta 3 millones de habitantes. También las disparidades regionales se presentan con más énfasis en el nivel NUTS 2. El indicador para medir las disparidades económicas es el Producto Interno Bruto per cápita (PIB) en Purchasing Power Standard (PPS). El PPS (Poder de compra a precios corrientes) es utilizado para equilibrar las diferentes monedas que existen fuera de la Zona Euro y los diferentes niveles de precios que existen en Europa (Eurostat 2011: 94)

Utilizar el PIB como indicador para la estructura socio-económica tiene sus debilidades porque no incluye la producción informal, mide solamente la productividad económica y no la prosperidad de un país y no informa sobre la distribución de los ingresos. El PIB tampoco tiene una visión de desarrollo sostenible y además se puede destacar una falla sobre el lugar de residencia y el lugar de trabajo porque el PIB per cápita mide la actividad económica entre la población que vive en los límites de un territorio. Esto se convierte en

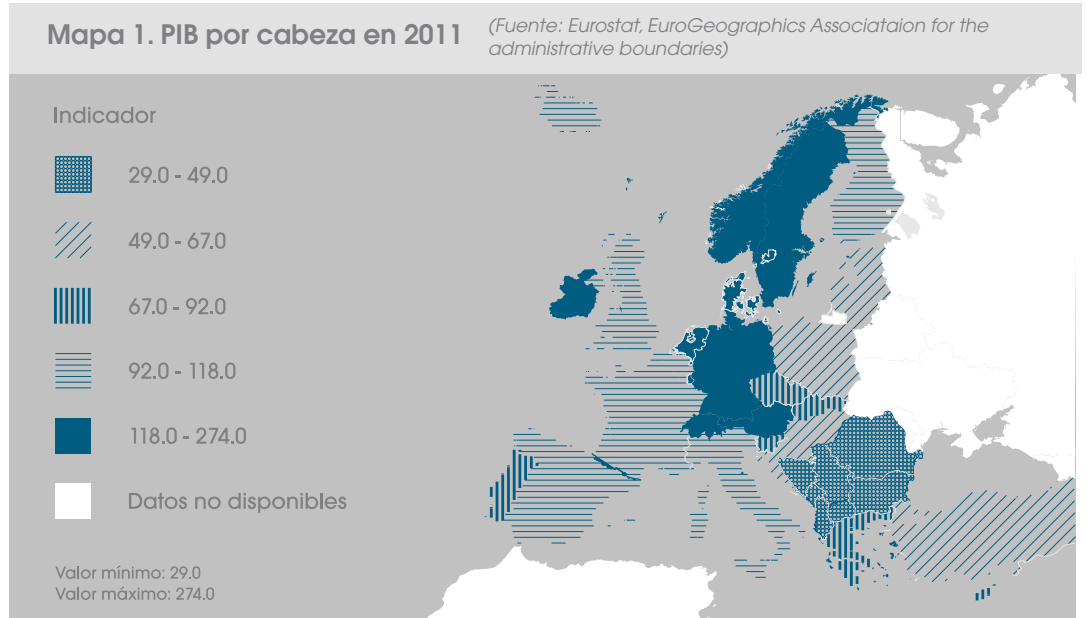
¹ Todos los datos regionales son de la oficina europea de estadística, EUROSTAT (www.ec.europa.eu/eurostat)

un problema estadístico, por ejemplo, en el caso de las personas que viajan de la casa al trabajo y no viven en la misma región NUTS donde se produce la actividad económica.

No obstante estas debilidades, el PIB en PPS es el indicador central (¡y ahora único!) para la política regional, pues brinda la posibilidad de comparar diferentes regiones y analizar sus estructuras socio-económicas.

Entre los estados miembros se pueden destacar diferencias en la estructura socio-económica. Podemos identificar una macro-estructura con los países del Este (Países de la ampliación de la UE en 2004/2007, por ejemplo, los países bálticos, Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria) que tienen un PIB inferior al promedio europeo, y con los países del Norte y del Oeste (los países escandinavos, los Países-Bajos y Bélgica, por ejemplo) que superan el promedio europeo. También se puede ver que el PIB en Portugal y Grecia se encuentra debajo del promedio europeo.

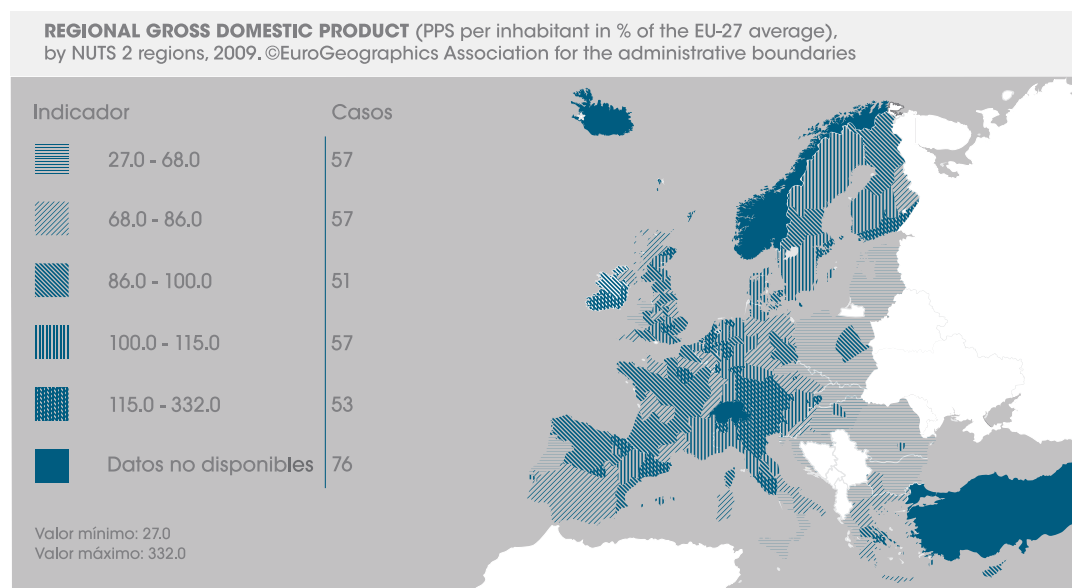
La comparación del PIB per cápita a nivel nacional antes de la crisis financiera y hoy (cifras de 2006 y de 2011) muestra en los países que son llamados (con un término peyorativo) PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España) un descenso del PIB referente al promedio europeo. Grecia tenía en 2006 un PIB de 92% del promedio europeo y en 2011 de 82%. Italia y España contaban en 2006 con un PIB de 105% del promedio europeo en 2006 y en 2011 con 101% (Italia) y 99% (España). En Irlanda la caída fue más grande (de 146% en 2006 a 127% en 2011) y en Portugal se puede notar un descenso del PIB de 79% del promedio europeo en 2006 al 77% en 2011. Los países PIIGS cuentan ahora con un PIB per cápita más bajo que en 2006 y se alejaron más del promedio europeo. Sin embargo, no se pueden destacar cambios en la macroestructura socioeconómica de la UE.



A nivel regional (NUTS2) se puede ver una estructura socio-económica parecida. Las regiones con un PIB por debajo del promedio se encuentran en el Este del Continente y en el Sur (Portugal, Sur de Italia y Grecia). Al contrario, las regiones que subieron el promedio europeo están ubicadas en el norte y también en el corredor entre Londres y Milán. No solo se pueden identificar diferencias a nivel del PIB, entre las regiones del Norte, Oeste o Sur del continente, además existen grandes diferencias en un mismo país. Las diferencias entre el Norte y el Sur de Italia (la región Bolzano con PIB per cápita de 148% del promedio europeo y Calabria con un PIB de 68% del promedio europeo), entre el Oeste y el Este de Alemania (Hamburgo con un PIB de 188% del promedio europeo y Brandemburgo Nor-Este con 78% del promedio europeo); las disparidades regionales en países como Inglaterra (Londres 332% del promedio europeo, Gales-Oeste 68% del promedio europeo), Bélgica (Bruselas: 223% del promedio europeo, la región Hainaut: 78% del promedio europeo) y España (país vasco con 134% y Extremadura con 74% del promedio europeo) muestran el desequilibrio del desarrollo regional en la Unión Europea.

La estructura socio-económica de la Unión Europea también está caracterizada por diferencias entre las áreas metropolitanas y las áreas rurales. En las grandes ciudades el PIB per cápita es en general más alto que en las regiones rurales. Las razones para esto podrían ser las diferencias entre el lugar de residencia y el de trabajo que mencioné anteriormente. Además de esta razón, también la más alta actividad económica y la presencia de empresas explican las diferencias entre ciudades y regiones rurales (Glaeser 2011).

Mapa 2. PIB per cápita (Fuente: Eurostat)



El impacto de la crisis financiera en el PIB de las regiones europeas es difícil de medir porque, respecto al nivel NUTS 2, Eurostat ha publicado hasta ahora solamente las cifras del 2009. En las regiones irlandesas y algunas regiones de Grecia se puede observar un descenso del PIB regional referente al promedio europeo entre 2006 y 2009, pero la estructura principal de las disparidades regionales en la UE no cambió con la crisis.

Para resumir se puede destacar que las disparidades a nivel regional son más grandes que a nivel nacional y que existen también grandes diferencias en un mismo país con las regiones con un PIB alto y las regiones con un PIB bajo. En una comparación internacional, las disparidades regionales entre las regiones europeas son mucho más grandes que las que se dan en regiones de los Estados Unidos o Japón (Dühr et al. 2010: 270).

3 LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Disminuir las disparidades socio-económicas a nivel regional es el objetivo principal de la política regional de la Unión Europea. La razón por la cual la Unión Europea elaboró una política regional fue por los impactos imprevistos del mercado único europeo. En el proceso de la creación del mercado único, existía la presunción que dicho mercado causaría un crecimiento económico igualitario en las regiones europeas o que las regiones más pobres podrían beneficiarse más del mercado único europeo (Dühr et al. 2010: 271).

No obstante las dificultades que existen para medir los impactos del mercado único europeo en las regiones, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, afirmó, poco después de la creación de este mercado, que este no conlleva automáticamente a un crecimiento económico de las regiones con un PIB bajo y a una convergencia de las regiones con un PIB más alto (Faludi 2010: 94-105). El mercado único no ayuda a la disminución de las desigualdades regionales, al contrario, favorece el crecimiento de las disparidades. El PIB en regiones económicamente “desfavorables” puede bajar porque la competencia con otras regiones es más alta y las empresas regionales podrían tener problemas para competir.

El mercado único europeo fue el objetivo fundamental del Acta Única Europea, la cual entró en vigor en 1987. Poco tiempo después, documentos como el reporte de Delors (1989) o Padoa-Schioppa (1987) mencionaban la necesidad de establecer mecanismos de compensación y una política de “cohesión” que asegurara que las regiones perdedoras tuvieran un incentivo para soportar el mercado único europeo y que pese a las desventajas a nivel regional, apoyaran el proyecto político y económico de la integración europea (Begg 2003: 162). También la entrada de países como España, Portugal y Grecia a la Comunidad

Europea en 1981 y 1986 significó que muchas regiones económicamente menos fuertes entraran, con lo cual se aumentó la necesidad de disminuir las disparidades regionales.

Desde los años 1980 la Unión Europea construyó un sistema de política regional con el objetivo de lograr una convergencia entre las regiones más “pobres” y las más “ricas”. Este principio, también conocido como “cohesión” muestra la importancia de la solidaridad y de la igualdad en la Unión Europea, la vista supranacional al desarrollo regional y el objetivo de crear un equilibrio regional. Aunque la cohesión no tiene una única definición, existe un “tacit understanding” de la palabra (Begg 2003: 163). “Cohesión que garantice que los menos favorecidos tengan la posibilidad de participar de los beneficios de la integración económica, posiblemente en un modo desproporcional” (Begg 2003: 163).

La política regional se organiza en periodos de 6 años y aquí nos referiremos principalmente al periodo actual de 2007 a 2013. Los principios de la también conocida como “la política de cohesión” no cambiaron mucho entre los periodos, aunque en los últimos años se puede destacar un mayor interés por la competitividad. Los cuatro principios generales, definidos ya en los años 1980, son: (Garrido Yserte et al. 2007: 246)

- Adicionalidad: Los fondos de la UE deben complementar, mas no reemplazar los fondos nacionales para la política regional.
- Concentración: La mayoría de los recursos financieros de la política regional están previstos para las regiones más pobres.
- Programación: Para recibir dinero de los programas de la política regional, debe existir un programa multianual estratégico que indique el deseo de desarrollo para varios años. Esto es necesario para evitar proyectos no-integrados y de carácter “ad hoc”.
- Coparticipación: Cada proyecto debe contar con una cofinanciación tanto del nivel nacional como del regional.

Además, para el diseño y la implementación de la política regional debe haber una cooperación entre instituciones de la UE, gobiernos nacionales y subnacionales, y la sociedad civil.

El marco teórico para la política regional de la UE es la gobernanza multi-nivel (multi-level-governance) (Benz 2010). En la política regional se puede ver un ejemplo “clásico” para la gobernanza en varios niveles. El modelo enfatiza el hecho de que existan actores a nivel regional, nacional y supranacional que influyan y que implementen la política regional, así como también los procesos políticos que sean necesarios para su funcionamiento.

La importancia de la política regional se muestra en el tamaño de los fondos. Después de la política agraria, la política regional está en el segundo puesto y cuenta con un 36% del presupuesto total de la Unión Europea. Con este fondo se financian en gran medida inversiones públicas. Proyectos de infraestructura, de educación, y para el crecimiento del potencial productivo de una región. La política regional no financia subsidiarios directos por compañías, ni pagos a personas individuales.

En el periodo 2007-2013 la política regional tiene un presupuesto de 355 mil millones de euros destinados a los fondos de dicha política. Los fondos principales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER, el Fondo Social Europeo FSE y el Fondo de Cohesión que está acompañado de otros fondos como el Fondo Agropecuario Europeo para el Desarrollo de Áreas Rurales FAEDER y el Fondo Europeo para la Pesca (FEP). Los diferentes fondos deben cumplir en el periodo 2007-2013 con los tres objetivos de “Convergencia”, “Cooperación territorial europea” y “Competitividad regional y empleo” (Comisión Europea 2012a).

El objetivo de “Convergencia” apunta al apoyo de las regiones menos favorecidas y cuenta con un 82% del total de los fondos de la política regional. Los fondos para este objetivo son regionalmente delimitados. Solamente se pueden beneficiar las regiones NUTS 2 que tengan un PIB de menos del 75% del promedio. El objetivo de “convergencia” es alcanzar la meta principal de la política regional: disminuir las disparidades regionales.

Además existen las regiones “Phasing-in” y “Phasing-out” que son parte del objetivo de “convergencia” (Phasing-out) y del objetivo de “Competitividad regional y empleo” (Phasing in). “Regiones Phasing out” son unidades territoriales que tenían un PIB per cápita por debajo del 75% del promedio de la UE-15 en el periodo 2000-2006 y que todavía en el periodo 2007-2013 se encuentran por debajo de este promedio. Con la ampliación de la UE y la entrada de varias regiones con un PIB bajo se cambió el promedio europeo, las regiones tienen ahora un nivel más alto que el 75% (del promedio UE-27), aunque la situación no mejoró y el PIB no creció significativamente. Las regiones “Phasing-in” son unidades que tenían en el periodo 2000-2006 un promedio por debajo del 75% del promedio de la UE-15 pero a causa de un crecimiento económico pueden contar un PIB más alto que el 75% del promedio de la UE-15. La UE quiere apoyar las regiones “Phasing in” para la fase de transición.

16% del presupuesto de los fondos de la política regional son destinados a cumplir el objetivo de la “Competitividad regional y empleo”, cubriendo todas las regiones que no se encuentran en el primer objetivo, es decir, las regiones que tienen un PIB más alto que el 75% del promedio.

Aproximadamente 2% de los fondos de la política regional son destinados al objetivo de la “Cooperación territorial europea”: Este incluye las regiones transfronterizas y también el intercambio de experiencias a nivel interregional.

Antes las inversiones se destinaban mayoritariamente a proyectos para el mejoramiento de la infraestructura, pero últimamente se giró la atención hacia el fomento de innovación para economías regionales (Krätke 2006: 218-222). El cambio se fundamenta en la constatación de que las diferencias en la actividad innovadora, en investigación y desarrollo técnico son muy grandes entre las regiones, y que estos factores parecen claves para la competitividad regional, mientras las diferencias en la provisión de infraestructura en diferentes regiones no son tan grandes. Es decir, una gran parte de los fondos de la política regional son invertidos ahora en “soft investments” - en recursos humanos y no en el “hard investment”, la infraestructura física. Con inversiones en recursos humanos las disparidades regionales en los temas de investigación e innovación deben reducirse. La idea es crear nuevas redes de empresas, implementar una política de agrupación (Cluster policies) a nivel regional y apoyar el capital social.

Desde 2008 la UE ha realizado algunos cambios para superar la crisis financiera (Comisión Europea 2012b). Entre otras medidas, específicamente en los denominados “países del programa” (Irlanda, Rumanía, Letonia, Portugal y Grecia), se adelantaron los procedimientos para la movilización de los fondos de la política regional y aumentaron las tasas de cofinanciación de la UE en un 10%. Esto reduce la contribución nacional en los momentos de la crisis. Además, la Comisión y Grecia han elaborado proyectos prioritarios que apuntan a la creación de nuevos puestos de trabajo en Grecia. Los proyectos de la política regional se dirigen a la creación de empleo a nivel regional y por esto se presume que van a jugar un papel importante para ayudar a superar la crisis.

4 EVALUAR LA POLÍTICA REGIONAL: ¿UNA EXPERIENCIA EXITOSA?

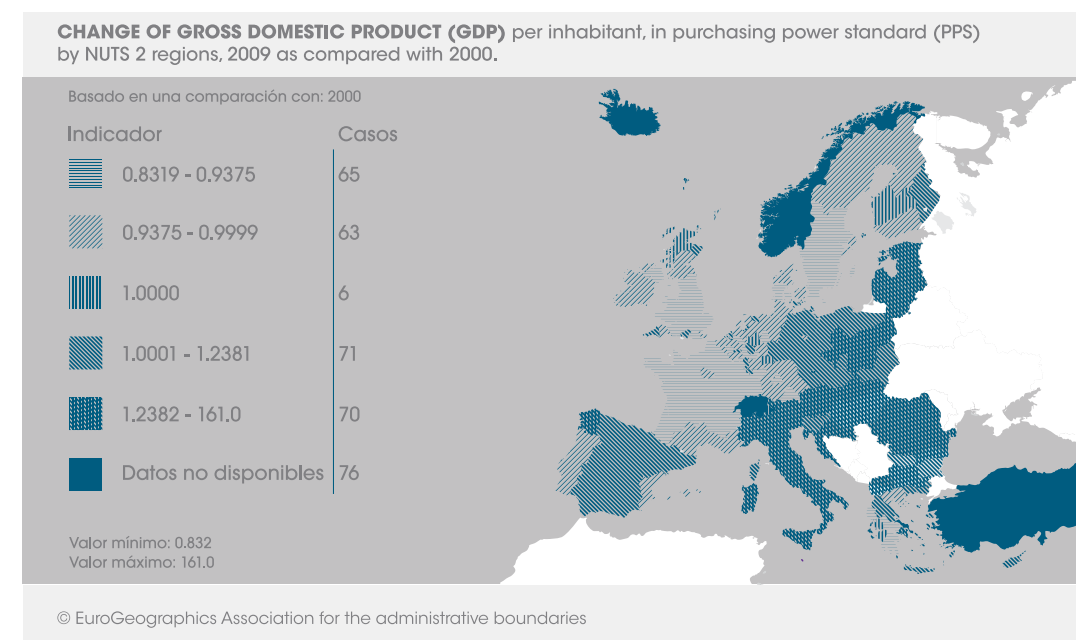
Una evaluación del éxito de la política regional de la UE debe orientarse al objetivo central de la política regional, la disminución de las disparidades regionales. ¿Crecieron o se redujeron las disparidades de la región?

A nivel nacional destaca una convergencia entre los países miembros de la UE entre 2000 y 2011: Bulgaria tenía un PIB de 28% del promedio europeo en 2000 y ahora es del 45%, lo mismo en otros países de Europa oriental como por ejemplo Rumania (2000: 26% y 2011: 49%) o Polonia (48% en 2000 y 65% en 2011). Los países con un PIB más alto en general, con excepción de Luxemburgo, Alemania y España, no se alejaron mucho del promedio de Europa. Al contrario, países como Francia, Italia o Reino Unido están ahora más cerca del promedio que antes.

A nivel regional la situación es un poco más complicada. En las regiones con un PIB bajo se puede destacar en general, entre 2000-2009, un crecimiento que supera el promedio. Estas regiones se encuentran sobre todo en Europa del Este y también en muchas regio-

nes españolas. (El hecho de que estas regiones se encuentren en crisis muestra la falta de sostenibilidad del indicador PIB). Además se puede ver que las regiones que son económicamente fuertes tenían un crecimiento por debajo del promedio de la UE-27.

Mapa 3. Cambio de PIB NUTS 2 2000-2009² (Fuente: Eurostat)

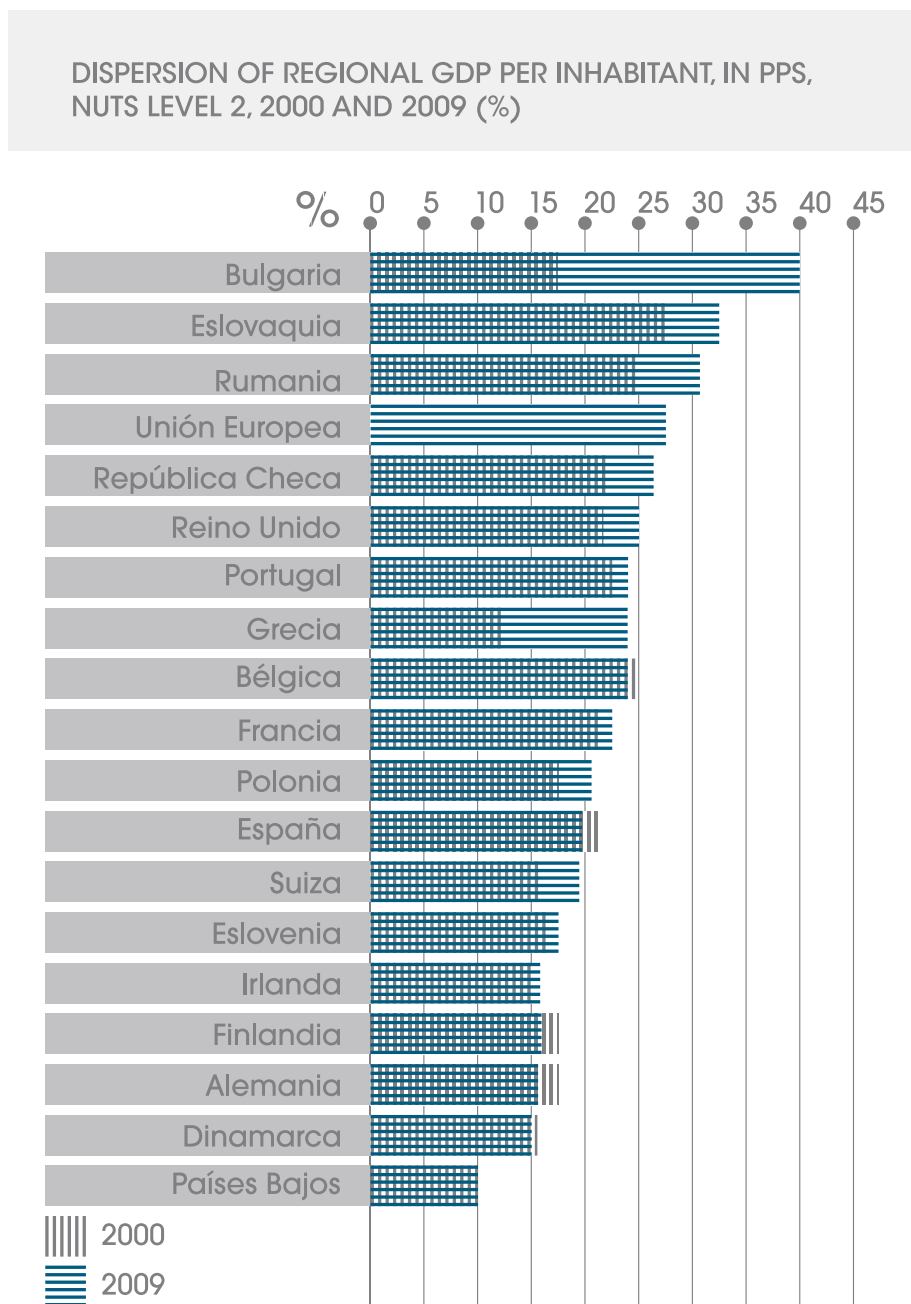


Al mismo tiempo puede destacarse que en los países de Europa occidental, entre 2000 y 2009, las diferencias regionales dentro de un mismo país crecieron. La brecha entre la región más pobre y la región más rica en países como Hungría, Bulgaria y Eslovaquia son más grandes en 2009 que en 2000. La misma tendencia puede verse en Grecia e Inglaterra. Para medir esto, la UE desarrolló un indicador que muestra la divergencia de todas las regiones de un país respecto al promedio nacional, ponderado por la población regional. Si es 0% significa que cada región tiene exactamente el valor del país. Si es por ejemplo 20% este significa que el PIB de todas las regiones de un país, ponderado por la población regional, tiene una diferencia media de 20%.

Así, el objetivo de la política regional, la disminución de las disparidades regionales, no ha podido alcanzarse completamente, aunque sí se pueden identificar algunos logros como el crecimiento económico de las regiones y países que tenían un PIB por debajo del promedio, pero esto no significará una convergencia entre las regiones en general.

² Las cifras para Italia no tienen valor informativo porque la cifra de 2000 y de 2009 tienen otra base estadística y no se pueden comparar.

Gráfico: Dispersión del PIB por habitante al Nivel NUTS 2, 2000 y 2009 (Fuente: Eurostat)



© EuroGraphics Association for the administrative boundaries

Otras evaluaciones llegan al mismo resultado, demostrando que en los países miembros las desigualdades crecen (Faludi 2010: 104), aunque la Comisión Europea muestra, en base a su quinto reporte sobre la política regional, que el PIB en las regiones menos favorables en la UE-15 sube aproximadamente un 10% (Comisión Europea 2010: 16).

La búsqueda por el éxito limitado de la política regional nos permite descubrir algunos de los problemas principales que se discuten referentes a la política regional (Dühr et al. 2010):

- Una primera aproximación a las fallas podría ser el tamaño limitado de los fondos. Aunque la política regional cuenta con un 36% del presupuesto total de la UE, existen presunciones de que estos fondos no tienen un impacto significativo en el desarrollo regional y que serían necesarios más fondos para que la política regional tenga una mayor relevancia.
- Además se puede cuestionar si la política regional que existe en cada estado miembro es contraria a los objetivos de la política regional de la UE y debido a esto se crea una gran ineficiencia en su implementación.
- También se debe mencionar que la política regional no es la única política de la Unión Europea que influye en el desarrollo regional. Otras políticas de la UE (la política agraria, la política de competitividad) impactan fuertemente el desarrollo regional pero no tienen el enfoque de disminuir las disparidades y podrían llegar a debilitar los efectos de la política regional.
- Esta contradicción entre las diferentes políticas también causa problemas para medir la influencia de la política regional en el desarrollo económico de una región. Por ello, un reto principal en la evaluación de la política regional es la metodología. El impacto de las medidas de la política regional de la UE no se puede separar de los efectos de la política pública a nivel nacional o regional y de otras políticas europeas; no se puede establecer cuáles fueron las medidas decisivas para fortalecer la economía de una región (Krätke 2006: 210).
- Algunos autores dudan que el concepto y los instrumentos de la política regional ayuden al desarrollo económico de la UE en general. El reporte Sapir (Sapir 2003) por ejemplo, critica la política regional europea por ser burocrática y duda que ayude a aumentar la competitividad de la UE. El objetivo de competitividad ganó más importancia con el tratado de Lisboa. Sin embargo, existen dudas acerca del objetivo de la política regional, pues presenta dos alter-

nativas: la primera, enfocarse en la disminución de las disparidades regionales, y la segunda, brindar apoyo a las regiones más fuertes, lo cual, según Sapir, sería más exitoso para aumentar la competitividad general de la UE. Esto toca un principio general de la UE, ¿Quiere la UE fortalecer los polos de crecimiento e invertir en regiones que ya son fuertes o es más importante lograr la disminución de disparidades y por esto las inversiones en regiones menos favorables son justificadas, aunque no ayuden a la competitividad de la UE?

- Además de la tensión entre competitividad y cohesión existe también una polémica sobre el papel de la UE en la política regional. El reporte Sapir y las iniciativas del gobierno británico prefieren una repatriación/nacionalización de la política regional. Sin dudar del concepto de solidaridad entre las regiones, la propuesta es que la elección sobre las regiones que se pueden beneficiar de los fondos regionales debe recaer en los países, y no a nivel de la UE (Garriido Yserte et al. 2007: 251). La propuesta, y también el hecho de que la política regional no es “everybody’s liking” (Faludi 2010: 104), muestra los problemas de la “multi-level governance” y el deseo de los estados miembros de recuperar influencia en la política regional. Por esto, la política regional se encuentra en una fase de reorientación que fue acentuada por la crisis financiera de la UE.

LA CRISIS Y LAS PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA REGIONAL

La crisis financiera de la Unión Europea y los problemas de evaluación afectan la discusión sobre el futuro de la política regional. La contradicción entre cohesión y competitividad, antes mencionada, se fortalece con la crisis financiera. Vale la pena preguntarse si la política regional debe seguir la estrategia de apoyar a las regiones con un PIB muy bajo y un potencial débil para el desarrollo económico.

Las nuevas estrategias del desarrollo regional que tienen su enfoque en aumentar inversiones en recursos humanos y la creación de “knowledge industries” parecen ser más difíciles de implementar en regiones menos favorecidas que la vieja estrategia de construir nueva infraestructura. En este contexto, y en concordancia con la retórica de transformar la UE en la región más competitiva del mundo, existen argumentos acerca de concentrar los escasos fondos en las regiones fuertes, donde la política regional pueda apoyar y fortalecer el crecimiento económico. Martin (1999: 2) considera que “it is illogical to claim that the diminution of regional inequalities supposedly facilitated by regional policies will generate efficiency gains at pan-European level. To oppose concentration and geographical specialization is also to renounce their beneficial effects”. La tensión entre los objetivos de cohesión y de crecimien-

to económico se va a intensificar y la competitividad también jugará un papel más grande en la futura política regional de la UE. Un futuro reto para la política regional será la sincronización del objetivo de ser un continente con alta competitividad para disminuir las disparidades regionales. Hasta ahora, “la competitividad y la cohesión lejos de ser conceptos complementarios aparecen como opciones antagónicas. O, al menos así se ha presentado en los debates políticos en los últimos años” (Garriido Yserte, 2007: 240). Se puede considerar entonces que para el futuro de la política regional será decisiva una reconciliación entre estos dos conceptos.

La tensión entre competitividad y cohesión se presenta también a nivel nacional. En un artículo recién publicado por Crouch y Le Galés (2012), los autores describen dicha tensión para los estados nacionales en Europa. Según ellos, los gobiernos nacionales tienen la opción de fortalecer con inversiones públicas (por ejemplo en infraestructura) las ciudades ya exitosas como Londres y París con el objetivo de lograr un mejor posicionamiento de estas ciudades en la competencia global. Otra opción de los gobiernos nacionales es invertir en ciudades o regiones menos exitosas. En este caso, las inversiones podrían ser insuficientes para lograr un mejoramiento de la posición de estas ciudades en la competencia municipal y por lo tanto los efectos serían muy modestos. En este contexto, Crouch y Le Galés concluyen que las políticas que apoyan entes territoriales menos fuertes o que buscan un desarrollo territorial más equilibrado están amenazadas. Esto no solamente aplica en el nivel nacional sino también en el nivel europeo sobre todo en el contexto de la crisis financiera de la UE donde los recursos financieros son escasos.

El impacto de la crisis financiera se refleja también en la propuesta de la Comisión Europea para la política regional en el periodo 2014-2020 (Comisión Europea 2011), que se discute ahora. La propuesta incluye un aumento de los fondos para la política regional y una reducción de las prioridades. La idea es crear un vínculo más estrecho con la estrategia Europa 2020 y crear indicadores claros y compromisos para las regiones. Las regiones que cumplan con los indicadores serían recompensadas, mientras que las regiones de países que tienen un déficit en el presupuesto se les reducirían los fondos. Esto es un cambio grande. La propuesta prevé la reducción de fondos para regiones como reacción a la política fiscal del estado miembro e independientemente del PIB en esta región. Con el sistema de recompensación la UE quiere crear un incentivo para las regiones donde se puede ver un crecimiento del PIB (que hasta ahora existe solamente con la medida de las regiones “Phasing-in”). La propuesta contiene también la idea de apoyar la competitividad de regiones con un PIB más alto que el 75% del promedio europeo (como se realizó ya en la política regional del periodo 2007-2013).

La estructura, el volumen y las dimensiones de la política regional son parte de procesos de negociación en los diferentes niveles del sistema de gobernanza de la UE de tipo multinivel. Sin embargo, las incertidumbres sobre los efectos de la política regional, las inquietudes de los gobiernos nacionales y las obligaciones de la crisis financiera, parecen no ofrecer espacio para una política regional mucho más amplia. Al contrario, es dudoso que la dotación en el próximo periodo de programación vaya a ser de la misma forma como la del periodo 2007-2013, aunque la necesidad de disminuir las disparidades regionales todavía exista.

Una evaluación de la política regional desde una perspectiva económica encuentra los problemas de la metodología y de los resultados contradictorios (convergencia a nivel nacional y divergencia parcial a nivel regional). Si ampliamos la evaluación de la política regional y analizamos aspectos políticos y sociales existen otros logros de la política regional de la UE. En estos momentos, países como Portugal, Italia, España y sobretodo Grecia se enfrentan a una situación económicamente difícil, con lo cual la Unión Europea percibe como una amenaza cambiar la estrategia de la política regional y apoyar solamente los polos de crecimiento como Londres, París o Hamburgo, y no a regiones menos favorables, corriendo el riesgo de dañar la idea de la integración europea. La solidaridad entre las regiones y el objetivo de crear convergencia entre regiones con un PIB alto y regiones con un PIB bajo es un principio fundamental de la UE y también promueve la **aceptación de la UE en regiones con baja** actividad económica.

Además, la UE ahonda en el uso de los recursos financieros en procesos políticos. Para los fondos de la política regional, la elaboración de una estrategia de largo plazo es necesaria para evitar la realización de proyectos “ad-hoc” no-integrados en la estrategia de desarrollo de la región. Además, en los proyectos de la política regional de la UE es necesaria la participación de varios grupos de la sociedad civil, y de instituciones a nivel regional y nacional. Investigaciones sobre el programa URBAN (Un programa a nivel de ciudades de la política regional de la Unión Europea en los periodos 1994-1999 y 2000-2006) muestra el impacto en el modo de hacer política especialmente en regiones donde no existió una aproximación integrada al desarrollo territorial (Frank et al. 2006). Por ello se puede destacar el potencial de la política regional para promover métodos del buen gobierno a nivel regional.

Los proyectos de la política regional también aumentan la visibilidad de la UE en las regiones menos favorables. A pesar de ser solamente un aspecto simbólico, el hecho de que todos los proyectos lleven una bandera europea impacta la visibilidad de la política regional y de la UE.

En conclusión, es necesario enfatizar que, a nivel global, la política regional de la UE es el único modelo de redistribución interregional entre múltiples países. Sin embargo se puede destacar que existen dudas sobre la futura orientación de la política regional y sobre los instrumentos de esta política. No obstante, los logros de la política regional para la integración europea no se deben subestimar. El soporte a las regiones menos favorables no ayuda solamente a la actividad económica en la región y a reducir las disparidades regionales sino que también apoya al proyecto europeo en general. Esto es de alta importancia especialmente en estos tiempos de crisis en varios países miembros de la UE y donde la solidaridad entre los países europeos parece haber sido afectada.

BIBLIOGRAFÍA

Begg, Iain (2003): “Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy”. En: Oxford Review of Economic Policy, 19, 1, pp. 161-179.

Benz, Arthur (2010): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. En: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (eds.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränderte Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 111-136

Comisión Europea (2010) “Investing in Europe’s future“.Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion”. En: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf> (6 de Mayo 2012).

Comisión Europea (2011): “Cohesion Policy 2014 -2020. Investing in growth and jobs”. En: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf> (2 de Mayo 2012).

Comisión Europea (2012a): “Los Fondos”. En: <http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_es.cfm> (27 de Abril 2012).

Comisión Europea (2012b): “La política regional y la crisis financiera”. En: <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/crisis/index_es.cfm> (28 de Abril 2012).

Crouch, Colin/Le Galès, Patrick (2012): “Cities as national champions?”. En: Journal of European Public Policy, 19, 3. pp. 405-419.

Delors, Jaques (1989): “Report on Economic and Monetary Union in the European Community”. En: <http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf> (3 de Mayo 2012).

Dühr, Stefanie/Colomb, Claire/ Nadin, Vincent (2010): *European Spatial Planning and territorial cooperation*. Londres y Nueva York: Routledge.

Eurostat (2011): “Regional yearbook 2011”. En: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-HA-11-001> (20 de Abril 2012).

Faludi, Andreas (2010): *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of age?*. Londres y Nueva York: Routledge.

Frank, Susanne/Holm, Andrej/Kreinsen, Hannah/Birkholz, Tim (2006): “The European URBAN Experience – Seen from the academic perspective”. En: <<http://www.eukn.org/dsresource?objectid=154397>> (2 de Mayo 2012).

Garrido Yserte, Rubén/Mancha Navarro, Tomás/Cuadrado Roura, Juan (2007): “La política regional y de cohesión en la Unión Europea: Veinte años de avance y un futuro nuevo”. En: *Investigaciones Regionales*, 10, 1. pp. 239-266.

Glaeser, Edward (2011): *The Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*. New York: Macmillan.

Krätke, Stefan (2006): “Die regionale Dimension der europäischen Entwicklung”. En: Beichelt, Timm/Choluj, Bozena/Rowe, Gerard/Wagener, Hans-Jürgen (eds.): *Europa-Studien*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 203-224.

Martin, Phillipe (1999): “Are European regional policies delivering?”. En: *EIB papers/ Cahiers BEI*, 4, 2, pp. 11–23.

Padoa-Schioppa, Tomasso (1987): *Efficiency, stability, and equity: A strategy for the evolution of the economic system of the European community : a report*. Oxford: Oxford University Press.

Sapir, André (2003): “An Agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver”. En: <<http://serviziweb.unimol.it/unimol/allegati/docenti/2545/materiale/sapir%20report.pdf>> (10 de Mayo 2012).



EL NUEVO DIÁLOGO CELAC-UE EN LA CUMBRE DE SANTIAGO 2013

María Cristina Silva Parejas

Trece años han transcurrido desde que se lanzara en Río de Janeiro, en 1999, el proceso de cumbres entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. A la fecha, seis encuentros se han realizado alternadamente en ambas regiones. Río de Janeiro, Guadalajara y Lima, en América Latina, y Madrid –en dos oportunidades- y Viena, en Europa, han sido los escenarios de los encuentros birregionales al máximo nivel, a través de los cuales se ha venido construyendo la Asociación estratégica al interior de la comunidad eurolatinoamericana y caribeña.

El séptimo encuentro tendrá lugar en Santiago de Chile, en 2013. Sin embargo, este evento marcará un punto de inflexión respecto a sus antecesores. En efecto, nuevos contextos e intereses, mayores equilibrios, nuevos formatos, más actores y nuevas institucionalidades harán de la Cumbre de Santiago un hito particular en este proceso de construcción birregional.

Los alcances de esta nueva forma de diálogo se verán reflejados desde el cambio de nombre y, probablemente, de folio de las cumbres. Santiago 2013 será el estreno de las Cumbres CELAC-UE, una nueva denominación que claramente representa algo más que una formalidad.

I. LA PRESIDENCIA CHILENA

Chile recibió el mandato de los países latinoamericanos y caribeños para presidir el diálogo con la Unión Europea en mayo de 2010, en la última Cumbre de Madrid. Esto implica la responsabilidad de coordinar el diálogo regional y ejercer la interlocución ante la UE en los distintos temas de la vinculación. El país –en copresidencia con el Servicio Europeo de Acción Exterior– debe dar seguimiento y avanzar en lo establecido en el Plan de Acción de Madrid, profundizarlo, impulsar la Asociación estratégica en todos sus componentes y organizar la próxima cumbre birregional, así como los encuentros preparatorios que tengan lugar.

Organizativamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile está a cargo de la preparación de la Cumbre, para lo cual mantiene una Coordinación Política que dirige una Unidad de Contenidos y Negociaciones y una Secretaría Ejecutiva de Cumbres, encargada de los aspectos logísticos.

Para Chile, la Cumbre CELAC-UE es el evento internacional de mayor magnitud organizado en este lugar. Triplica otras convocatorias anteriores, pues Santiago ha albergado cumbres como la APEC (21 economías), Iberoamericana (22 países) y Grupo de Río (24 países). La Cumbre de las Américas de 1998 fue el encuentro más grande que ha tenido lugar en Chile, reuniendo a 34 países. La Cumbre CELAC-UE congregará a 60 países y será la mayor vitrina internacional que Chile haya tenido hasta el momento. Y este dato no deja de ser relevante, pues a pesar de su apertura al mundo y su prestigio ejecutivo, Chile es un país de tamaño pequeño, que pondrá a prueba en esta ocasión su capacidad logística y organizativa en este mega evento.

Como dato histórico, Chile además fue escenario de la gestación de las cumbres ALC-UE, pues la idea de este espacio de diálogo al máximo nivel fue lanzada precisamente en este país, durante la VI Cumbre Iberoamericana (noviembre 1996), donde España propuso la instauración de este mecanismo. Si bien esta idea fue en un principio resistida por los analistas, dada la existencia del espacio iberoamericano y las críticas a la saturación de cumbres en la agenda internacional, la propuesta cobró fuerza y comenzó a materializarse rápidamente, demostrando la necesidad de establecer un espacio que involucrara a la totalidad de ambas regiones.

Por otra parte, cabe señalar que el período preparatorio de la Cumbre CELAC-UE ha sido el más largo desde que se iniciaron las cumbres. Originalmente prevista para junio de 2012, la cumbre debió ser aplazada por un cambio en las agendas de eventos internacionales (Cumbre Río+20 y Cumbre G-20 de México) que coparon la fecha originalmente acordada. Con esto, el mandato de la presidencia se extendió a un semestre más.

II. ELEMENTOS PARTICULARES DE LAS CUMBRES ALC-UE

El desarrollo de las cumbres ALC-UE se ha caracterizado por diversos elementos distintivos que es importante visibilizar, pues los objetivos que se plantean para Santiago 2013 se basan en la línea de lo que ha sido este diálogo institucionalizado. Básicamente, se reconoce aquí un proceso maduro, de fuerte coherencia, alta eficiencia y amplia inclusión.

Por una parte, se trata de un diálogo coherente, basado en una línea de temas de continuidad, que surge del amplio menú establecido en la Cumbre de Río y que se ha ido precisando y perfilando en torno a dos vertientes principales: el desarrollo sostenible y el desarrollo social.

Es también un diálogo esencialmente de contenido político, que pretende una Asociación estratégica birregional cimentada en los valores, historia e intereses comunes de dos regiones. Esto constituye un factor diferenciador respecto a otros foros centrados principalmente en lo económico o que no tienen una vinculación cultural e histórica, como es el caso de la APEC, entre otros.

Cabe señalar que la preeminencia del elemento político está dada desde los inicios del diálogo institucionalizado entre la UE y América Latina, que tiene sus primeros orígenes en las Conferencias Interparlamentarias UE-AL de 1974 y luego en el Diálogo de San José (UE-Centroamérica) de 1984.

Así, las cumbres surgen de un proceso que se ha venido gestando a diferentes niveles –parlamentario, ministerial, sectorial– e institucionalizándose progresivamente desde hace casi cuatro décadas. Asimismo, ha ido involucrando de manera creciente a la sociedad civil de ambas regiones, en reuniones paralelas o preparatorias de ONGs, empresarios, sindicatos, académicos y otros.

Otro elemento característico de las cumbres es que han arrojado resultados concretos. Es decir, se trata de un diálogo eficiente y fructífero. Cada cumbre ha impulsado acuerdos particulares –lanzando o cerrando Acuerdos de Asociación– y ha lanzado iniciativas verificables en el ámbito institucional o de cooperación, a través de programas e iniciativas regionales que otorgan financiamiento a temas específicos de la agenda.

Si revisamos la agenda y resultados de cada cumbre, podremos apreciar que se trata de un mecanismo que se ha ido consolidando progresivamente, a través de temas trabajados y madurados largamente en diferentes estamentos, derivando en resultados tangibles, que otorgan la base de credibilidad de este diálogo birregional.

	AGENDA	RESULTADOS
I-Río de Janeiro 1999	<p>Establecimiento de los principios y objetivos que enmarcan la relación ALC-UE y de las bases para alcanzar una Asociación Estratégica en tres ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Político (democracia, derechos humanos, Estado de derecho, desarrollo sostenible) <p>Económico-comercial (liberalización del comercio)</p> <p>Cooperación (comercial, en educación, ciencia, desarrollo social)</p>	<p>Prioridades para la acción (55 puntos).</p> <p>Anuncio de negociaciones de primeros Acuerdos de Asociación: UE/Mercosur y UE/Chile.</p> <p>I Encuentro Sociedad Civil Organizaada</p> <p>I Cumbre Sindical ALC-UE</p>
II-Madrid 2002	<p>Fortalecimiento del multilateralismo: paz, democracia, derechos humanos, seguridad y combate al terrorismo</p>	<p>Cierre negociaciones Acuerdo de Asociación UE/Chile</p> <p>Lanzamiento Acuerdos Cooperación y Diálogo Político con CAN y Centroamérica (firmados en diciembre de 2003)</p> <p>Programas cooperación: @LIS (Sociedad de la información), ALBan (Educación superior).</p> <p>I Foro Sociedad Civil ALC-UE</p>
III-Guadalajara 2004	<p>Multilateralismo: gobernabilidad, paz y seguridad, terrorismo, medio ambiente, derechos humanos, narcotráfico y corrupción</p> <p>Cohesión social: educación, estabilidad política, salud</p> <p>Integración regional (tema transversal)</p>	<p>Inicio proceso de evaluación para Acuerdos de Asociación UE/CAN y UE/Centroamérica</p> <p>Iniciativa Eurososial</p> <p>Participación parlamentos.</p>

	AGENDA	RESULTADOS
IV-Viena 2006	<p>Democracia y Derechos Humanos</p> <p>Fortalecimiento del enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el derecho internacional</p> <p>Terrorismo</p> <p>Drogas y delincuencia organizada</p> <p>Medio Ambiente</p> <p>Energía</p> <p>Acuerdos de Asociación, integración regional, comercio y conectividad</p> <p>Crecimiento y empleo</p> <p>Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión</p> <p>Cooperación al desarrollo y financiación internacional del desarrollo</p> <p>Migraciones</p> <p>Conocimiento compartido y formación de recursos humanos</p>	<p>Definición de temas para período presupuestario CE 2007-2013</p> <p>Participación ONU, SEGIB</p> <p>Lanzamiento negociaciones Acuerdo UE/Centroamérica y, en diferido, UE/CAN</p> <p>I Cumbre Empresarial</p> <p>I Asamblea Eurolat</p>
V-Lima 2008	<p>Pobreza, inequidad, exclusión social</p> <p>Desarrollo sustentable: medio ambiente, cambio climático, energía</p>	<p>Bases cooperación energética birregional</p> <p>Iniciativa EUroCLIMA</p> <p>Conclusión negociación UE-Cariforum</p>

	AGENDA	RESULTADOS
VI-Madrid 2010	Innovación y Tecnología para el desarrollo sustentable y la inclusión social	<p>Plan de Acción en 6 ámbitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ciencia, investigación, innovación, 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 <p>Cierre negociaciones AdA UE/ Centroamérica</p> <p>Firma Ac.comerciales multipartes UE/ Colombia, UE/Perú</p> <p>Relanzamiento negociaciones UE/Mercosur</p> <p>Anuncio creación Fundación EULAC</p> <p>Mecanismo de Inversión para AL (MIAL/ LAIF)</p> <p>Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación</p>

III. LA CUMBRE DE SANTIAGO

Las cumbres birregionales son espacios de alta preparación, y que involucran a distintos actores gubernamentales y privados, que van construyendo y aportando a las definiciones birregionales. Es decir, las cumbres ALC-UE –hoy CELAC-UE– no son fruto de la improvisación, sino del consenso en todos sus niveles, y tanto en lo más formal como en los temas de fondo.

La co-presidencia chilena de la cumbre inició el 2011 un amplio trabajo preparatorio, orientado por tres principios básicos: promover la transparencia, eficiencia y participación social. Desde estas premisas, se ha enfatizado principalmente el involucramiento de la sociedad civil, sosteniéndose en una primera etapa intercambios con representantes de ONGs, parlamentarios, académicos, entre otros, para recoger sus expectativas y

perspectivas respecto a los contenidos del diálogo birregional, y considerar la posibilidad de establecer mecanismos directos de presentación de sus propuestas en la cumbre.

A nivel oficial, el seguimiento del proceso entre la Cumbre de Madrid y la de Santiago, así como la coordinación de la I Cumbre CELAC-UE se ha dado a través de las Reuniones de Altos Funcionarios de las cancillerías de los 60 países ALC-UE –hoy CELAC-UE–. Este mecanismo sostuvo tres reuniones el año 2011 y para 2012 sostendrá otros tres encuentros, además de uno previo a la cumbre, en enero de 2013.

En estas reuniones se han definido aspectos formales y de contenido de la Cumbre, y se ha dado seguimiento al Plan de Acción de Madrid, con énfasis en los diálogos de migraciones, drogas y ciencia y tecnología.

ASPECTOS FORMALES

Tradicionalmente, las cumbres ALC-UE se han realizado de manera alternada y cada dos años, en el mes de mayo o junio. Así, la Cumbre de Santiago se fijó inicialmente para el 7 y 8 de junio de 2012, en coordinación con otros eventos de la región, principalmente la Cumbre Rio+20, que atraería a un gran número de mandatarios.

Sin embargo, el cambio de las agendas regionales en la cumbre del G-20 en Cannes, donde se definió además la siguiente cumbre del G-20 para junio del 2012 en México, hizo inviable mantener un tercer evento de máximo nivel en el mismo mes. Así, se reestudió la agenda europea, latinoamericana y caribeña, verificándose que el momento más oportuno sería enero de 2013. De esta forma, la Cumbre de Santiago quedó fijada para el 26 y 27 de enero de ese año. A continuación, el 27 y 28 de enero tendrá lugar la I cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC.

Esta prolongación en el período de preparación de la cumbre finalmente implicará una mejor visibilidad del evento, al inaugurar el año 2013 –fecha en la que no se efectúan mayores eventos internacionales, aun cuando el Foro de Davos se realizará en la misma semana– permitirá un mejor período de preparación temática, necesario por la complejidad de la puesta en marcha de los procedimientos del nuevo mecanismo CELAC, así como mayores probabilidades de avances en los acuerdos de Asociación por negociar o ratificar y ojalá también para alejarse de las turbulencias de la crisis europea. En cuanto al formato, uno de los aspectos más complejos de un diálogo de 60 países es cómo garantizar un intercambio donde todos se sientan representados y que a la vez no sea un evento maratónico, reiterativo y poco eficiente. Aligerar o dinamizar el formato de diálogo ha sido una preocupación de cada cumbre, donde se han ido incorporando nuevas

fórmulas, con diversos resultados, ensayándose desde grupos de trabajo por materia hasta plenarios cerrados. Y pasando por agendas tan amplias como la de Viena –de 12 puntos– a otras más acotadas como las de Madrid, Lima o Guadalajara, centradas en uno o dos temas.

Considerando las experiencias anteriores y la eficiencia metodológica de otros foros internacionales, para la Cumbre de Santiago se optó por el método de retiros de mandatarios, que permite no solo debatir temas de la agenda de manera libre, sino también abordar otras materias contingentes sin afectar la declaración final.

Asimismo, en lo posible, se intentará acortar los eventos protocolares, en función de privilegiar el trabajo a puertas cerradas. La idea compartida entre los 60 países CELAC-UE es evitar ceremonias extensas y poco concluyentes.

En igual sentido, se ha estimado descomprimir el espacio destinado a las llamadas “mini-cumbres”, por lo que estos encuentros se verán reducidos a aquellos que sean expresamente solicitados.

La agenda de trabajo de los mandatarios estará centrada en dos temas principales: uno preparado de manera previa entre los 60 países –inversiones de calidad social y ambiental– y otro determinado por las circunstancias del momento, atendiendo a que necesariamente habrá dinámicas contingentes que la reunión de mandatarios podrá atender en un esquema flexible. Igualmente, la reunión de ministros de Relaciones Exteriores estará centrada en un tema específico.

En cuanto a los documentos emanados de las cumbres, desde 2004 las declaraciones finales se han venido simplificando, pasando de un texto de 104 puntos en Guadalajara a uno de 42 puntos en la Cumbre de Madrid, aún cuando todavía una gran parte de las declaraciones está dedicada a un repaso de los temas protocolares de consenso internacional.

La Declaración de Santiago seguirá la tendencia de concisión, sintetizándose, en lo posible, los temas ya reiterados, en función de resaltar mejor los temas de avance de la cumbre o del período entre cumbres.

La Declaración final se complementará con el Plan de Acción de Santiago, ya lanzado como metodología de seguimiento en la Cumbre de Madrid. Se revisará lo avanzado y se profundizará el Plan de Acción de Madrid con nuevos elementos.

Por último, se estudia la posibilidad de procurar un espacio para la participación directa de los foros complementarios que tengan representatividad birregional y que podrían sostener un intercambio respecto a sus propuestas en el marco de la cumbre.

De esta forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile da seguimiento e impulsa tres calendarios de actividades: uno con las reuniones de Altos Funcionarios, reuniones de alto nivel y otros eventos oficiales preparatorios; un segundo con los eventos complementarios organizados por parlamentarios, empresarios, sindicatos, sociedades civiles, académicos, medios de comunicación y otros estamentos que organizarán reuniones de aporte a la cumbre. Y por último, un calendario que sigue la reflexión de centros de estudios que analizan el proceso de cumbres.

EL APOORTE DE LAS REUNIONES COMPLEMENTARIAS

Las cumbres ALC-UE (CELAC-UE) no solo son espacios de reunión del pleno de los mandatarios. Existen también otros niveles gubernamentales y cumbres ciudadanas que transcurren en el marco de la cumbre oficial.

En efecto, el evento principal congrega además a otras importantes reuniones de distintos sectores, consideradas como preparatorias o complementarias a la Cumbre CELAC-UE, y que se desarrollan por ejemplo en el ámbito parlamentario, empresarial, sindical, académico, mediático y de las sociedades civiles.

Los eventos complementarios que se realizarán en Santiago, reportados a la fecha, son:

SECTOR	NOMBRE	ORGANIZADORES	FECHA
Sociedad Civil (ONGs)	VI Foro Sociedad Civil CELAC-UE	ACCION-CONCORD	27-28 Sep. 2012
Medios de Comunicación	I Conferencia EULAC de la Prensa	Fundación EULAC, Diario El Mercurio	26-29 Nov. 2012
Sociedad Civil Institucional	VII Encuentro Sociedad Civil Organizada ALC-UE	CESE	4-6 Dic. 2012
Sindicatos	VII Cumbre Sindical ALC-UE	Centrales de Trabajadores	Dic. 2012
Académicos	I Cumbre Académica CELAC-UE	UPV/CELARE	22-23 Ene. 2013
Parlamentarios	VI Asamblea Eurolat	PE-Parlatino	23-25 Ene. 2013
Empresarios	IV Cumbre Empresarial CELAC-UE	CPC	25-26 Ene. 2013

Asimismo, existen intensos diálogos ministeriales, donde destacan sectores como migraciones, drogas, ciencia y tecnología y cooperación. Así, se organizan reuniones técnicas y de alto nivel para avanzar en sus agendas específicas, a partir de las cuales saldrán también insumos para la cumbre.

Así por ejemplo, para la Cumbre de Santiago se esperan resultados como un compendio estadístico de migraciones CELAC-UE, que será la primera fuente directa para conocer las tendencias del proceso migratorio en un sentido bidireccional, a partir de lo cual se apoyarán políticas más eficientes. Igualmente, la presidencia chilena ha propuesto la ampliación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social al espacio CELAC-UE, destinado a brindar protección social a los migrantes de ambas regiones.

En el área de drogas, que constituye el sexto punto del Plan de Acción de Madrid, se plantea la posibilidad de establecer un nuevo mecanismo de trazabilidad de sustancias ilegales, para identificar el origen de las drogas incautadas y favorecer la implementación de medidas de control.

Asimismo, los ministerios o reparticiones de Ciencia y Tecnología y las agencias gubernamentales de cooperación mantienen reuniones para avanzar en ambas temáticas. Recordemos que en Madrid se aprobó la Iniciativa conjunta de investigación e innovación, que viene siendo impulsada en cuatro áreas. Y en el área de la cooperación, el tema del reenfoque de la ayuda europea motivará una reunión para analizar los nuevos escenarios.

EL TEMA DE LAS INVERSIONES SUSTENTABLES

El tema de la Cumbre de Santiago se estableció de acuerdo a un conjunto de criterios, y en consulta con los más diversos sectores en la UE y en América Latina y el Caribe. Básicamente, se trataba de seleccionar una temática que se enmarcara en la línea de continuidad del diálogo ALC-UE, que contribuyera a consolidar la Asociación estratégica birregional, que favoreciera el alcance de consensos y que permitiera obtener resultados concretos.

Por tanto, el tema no surge de situaciones contingentes o de intereses particulares de la presidencia de turno como puede ocurrir en otros foros, sino que da cuenta de un proceso lógico y progresivo.

En esta línea, Santiago 2013 propone una temática en la cual ambas regiones pueden avanzar y obtener ventajas: construir una “Alianza para el desarrollo Sustentable, pro-

moviendo las inversiones de calidad social y ambiental”.

Es bien sabido que en América Latina y el Caribe la UE es el mayor inversionista, el mayor cooperante y el segundo socio comercial –primero, en el caso de Mercosur-.

No obstante, muestra una tendencia comercial y de inversiones decreciente, según estimaciones de la CEPAL.

La Cumbre de Santiago pretende precisamente enfrentar estos nuevos escenarios, proponiendo la idea de establecer una alianza para el desarrollo sustentable, en línea con los grandes acuerdos de Río+20, y desde la perspectiva de promover un tipo de inversiones de cualitativamente sustentables.

Esta perspectiva permite enfocarse en un aspecto de alta repercusión en la agenda internacional, puesto que la sustentabilidad es un activo de presente y futuro y de las acciones que se emprendan hoy dependerá en gran medida el crecimiento y desarrollo en los años venideros.

Es un tema que requiere una atención prioritaria, en un contexto regional y mundial favorable al mejoramiento de la calidad ambiental a través de la incorporación de energías renovables y limpias, así como al desarrollo de mejores condiciones de empleo.

Cabe señalar que la inversión extranjera en América Latina ha ido en aumento –creció en un 40% en 2010, según la CEPAL-. No obstante, esto se explica por el crecimiento de otras fuentes de inversión, principalmente China, que disputan hoy la prioridad histórica que ha tenido la UE en nuestra región. En efecto, la UE corre el riesgo de ser superada prontamente por China y otros países BRICs en términos del comercio y las inversiones. La diferencia aquí es que el intercambio europeo tiene un fuerte sello de calidad ambiental y social, por lo que una opción estratégica implicaría afianzar la relación con la UE en este ámbito, de manera que pueda efectivamente constituirse en un aliado principal para el cuidado del medio ambiente y el desarrollo social.

Aquí, ambas regiones son complementarias, pues la UE es líder en protección del medio ambiente, cambio climático y Responsabilidad Social Empresarial, mientras que ALC tiene un gran potencial en energías renovables, es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático y enfrenta grandes desafíos de capacitación y protección laboral, entre otros temas en los que la UE puede constituirse en un apoyo fundamental. Las derivadas del tema pueden ser múltiples, y dependerán de los énfasis que los países quieran priorizar.

El tema se presenta también en un contexto donde se aprecia un mayor dinamismo económico de América Latina y el Caribe, y la necesidad de la UE de reactivar su economía a través de nuevas inversiones.

Por otra parte, es un tema que se ha ido volviendo candente, por las últimas estatizaciones de empresas europeas en países de América Latina, lo cual convierte a la Cumbre de Santiago en una oportunidad de diálogo directo para avanzar en acercamientos.

EL PLAN DE ACCIÓN DE SANTIAGO Y OTROS PRODUCTOS DE LA CUMBRE

Uno de los objetivos de Santiago 2013 es profundizar el Plan de Acción trazado en Madrid, incorporando un nuevo eje relacionado a algunos elementos de la seguridad humana que son urgentes y que nuestra región ha determinado prioritarios de abordar. En este sentido, existen propuestas en el área de la seguridad pública, alimentaria, ambiental, social y laboral.

En Madrid se habían definido ya seis ejes de trabajo, que seguirán vigentes y serán eventualmente ampliados al séptimo punto propuesto.

PLAN DE ACCIÓN DE MADRID, 2010-2012

1. Ciencia, investigación, innovación, 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.

Antes se mencionaron también profundizaciones de los puntos del Plan de Acción de Madrid relativos a migraciones y drogas. Y además, se incorporará, por iniciativa argentina, la dimensión de género como elemento transversal en el diálogo birregional.

La Cumbre de Santiago tendrá lugar previo a la definición del próximo período presupuestario de la UE 2014-2020, por lo cual se espera también incidir –en coherencia con los temas de la cumbre–, en la orientación de los nuevos lineamientos de los documen-

tos estratégicos que rigen la cooperación con países, subregiones y con la región. Igualmente, en el plano institucional se espera la puesta en marcha de la Fundación EULAC, que desde ya está trabajando en su función de promover una Asociación estratégica que trascienda a la ciudadanía, ahora con sus estatutos y mecanismos de funcionamiento acordados.

Por último, se pretende anunciar en la Cumbre de Santiago el acuerdo de establecer una Zona Eurolatinoamericana y Caribeña de Paz, que nos comprometa a trabajar unidos en función de la estabilidad birregional y a no recurrir al uso o amenaza del uso de la fuerza para la resolución de conflictos.

En todas estas propuestas se estima que existe camino concreto que avanzar y están siendo debatidas, pero en el proceso preparatorio se irán perfilando en la medida que se alcancen los consensos regionales y birregionales para incorporarlos institucionalmente al diálogo birregional.

Adicionalmente, y aún cuando no está dentro de las posibilidades de incidencia de la presidencia chilena, respecto a los Acuerdos de Asociación subsiste la pretensión de avanzar en el acuerdo UE/Mercosur y, eventualmente, de sumar a Ecuador y Bolivia a una negociación UE/CAN. Aun cuando estas metas sean difíciles de garantizar, al menos debería haber avances en los demás procesos subregionales en cuanto a la ratificación y puesta en marcha de los Acuerdos UE/Centroamérica y UE/Colombia-Perú, suscritos en la Cumbre de Madrid, así como en el establecimiento de una nueva estrategia conjunta UE/CARIFORUM.

IV. LA NUEVA REALIDAD CELAC-UE

La presidencia chilena en el diálogo latinoamericano y caribeño con la UE deberá no solo enfrentar el doble desafío de avanzar en la Asociación estratégica con la UE. Además, le corresponderá poner en marcha el primer mecanismo propiamente latinoamericano y caribeño, al ostentar la presidencia de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC.

La CELAC es el órgano de interlocución extrarregional de los 33 países de ALC, y su primer encuentro institucional previsto será con la UE. Por tanto, la séptima cumbre ALC-UE debería ahora pasar a denominarse I Cumbre CELAC-UE.

Recordemos que las asimetrías históricas entre ALC y la UE se refieren no solo a sus cifras, sino también a su organización: por una parte, una Europa con más de medio siglo de integración regional y, por otra, una América Latina fragmentada en sus subregiones y distante del Caribe. Sin embargo, en Santiago 2013 el diálogo será entre

una Europa comunitarizada en el nuevo esquema previsto en el Tratado de Lisboa –representada por el Servicio Europeo de Acción Exterior– y una América Latina y el Caribe organizada en torno a un foro representativo y con una agenda definida.

La representación CELAC de América Latina y el Caribe no es solo un cambio formal ni una mera continuación del diálogo que sostenía el Grupo de Río. En efecto, hablamos ahora de una región que integra plenamente al Caribe en el proceso de consensos de toda la región, lo cual en sí abre un potencial inédito por el solo hecho de incorporar de manera paritaria a todos sus miembros, especialmente al Caribe anglófono.

Esto marca la agenda de trabajo CELAC, que ya en su primer año de puesta en marcha ha establecido prioridades en torno a siete ejes temáticos: energía, finanzas y economía, ciencia y tecnología, infraestructura, desarrollo social, cultura y medio ambiente y desastres naturales. Este Plan de Acción latinoamericano y caribeño es altamente coincidente y complementario con las prioridades del intercambio establecido con Europa.

Además, la CELAC deberá buscar sinergias y coordinaciones en el trabajo que se ha venido efectuando a nivel de subregiones, de manera de optimizar los esfuerzos realizados por los mecanismos subregionales de integración en torno a temas comunes.

Asimismo, la capacidad de interlocución extrarregional de América Latina y el Caribe se verá incrementada, principalmente en la relación con la Unión Africana, China, India, Rusia y otros países y regiones interesados en potenciar los vínculos. Por tanto, la UE deberá tomar en consideración estas demandas y reforzar su estrategia de aproximación a la región.

Igualmente, la voz única de América Latina y el Caribe, que será ejercida por la Presidencia Pro Témpore –en este periodo, Chile–, con el apoyo de los otros miembros de la troika –Cuba y Venezuela– incidirá también en un diálogo más ordenado, que cuenta con el mandato de los 33 países de América Latina y el Caribe y que probablemente tendrá el sello de los países que rotativamente lideren la CELAC. No obstante, esta facultad de interlocución no necesariamente implica que habrá una posición común ni tampoco limitará la posibilidad de expresión individual de los países. En cualquier caso, será un avance respecto a reuniones anteriores, donde no existían prioridades latinoamericanas y caribeñas ni una voz de representación.

Por tanto, la Cumbre de Santiago será también la puesta a prueba de un nuevo diálogo, de mayores simetrías institucionales. Este solo elemento marca un hito respecto a

cumbres anteriores y genera una alta expectación, pues pondrá a prueba la madurez de una región que, pese a sus diferencias ideológicas, ha decidido congregarse en torno a un foro, en función de trabajar por el desarrollo e integración de América Latina y el Caribe.

Finalmente, es necesario enfatizar que el camino de validación del diálogo ALC-UE –hoy CELAC-UE– se ha ido pavimentando a través de consensos y resultados, por lo que la definición de una agenda correcta, sumada a las posibilidades que se abren en una interlocución de mayores equilibrios, hacen del encuentro de Santiago 2013 un espacio de altas expectativas, que está en manos de los 60 países, de sus gobiernos y sectores privados, poder desarrollar exitosamente.

BIBLIOGRAFIA

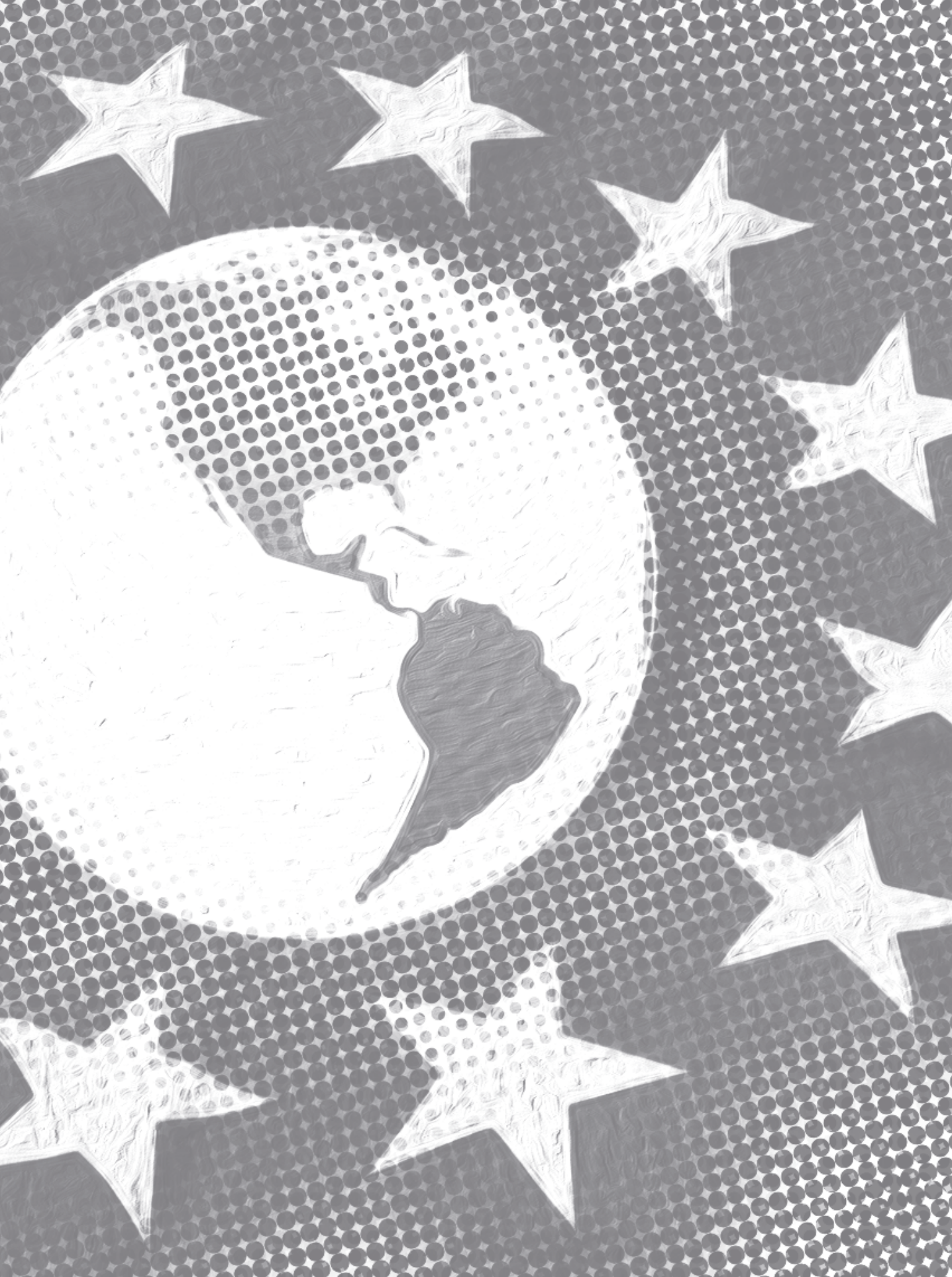
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Presidencia chilena ALC-UE. Balance de Actividades Primer Semestre 2011*. Santiago de Chile, 30 de Junio de 2011.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Presidencia chilena ALC-UE. Balance de Actividades Segundo Semestre 2011*. Santiago de Chile, 30 de Diciembre de 2011.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Gobierno Bolivariano de Venezuela. *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*. Caracas, 3 de Diciembre de 2011.

CEPAL. *En busca de una asociación renovada entre América latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile, Abril 2011.

CEPAL. *Inversión extranjera directa y PYMES. Una oportunidad para reforzar los vínculos entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Diciembre 2011.



LA UNIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PENSAR MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

Günther Maihold

“La crisis en Europa - ¿Un adiós a América Latina?”¹ – esta interpretación es una clave muy presente en la valoración del estado actual de las relaciones euro-latinoamericanas ante la crisis que azota a la Unión Europea. Esto vale tanto más para el caso de España que se ve afectado profundamente por la debacle financiera y una crisis bancaria que en conjunto con las políticas de ajuste recetadas ha llevado a este país a un escenario de profunda recesión. Pero más allá de las dimensiones internas de la crisis europea, este momento político significa un parte aguas para la relación entre la UE y América Latina/Caribe (ALC) que pocos actores políticos han querido visualizar en sus dimensiones reales. Los procesos políticos, especialmente los preparativos de la próxima Cumbre euro-latinoamericana en Santiago de Chile (2013) siguen su curso en la dinámica tradicional de pre-Cumbres y pre-conferencias como si no haya habido una serie de elementos que están clamando una reconsideración de los procesos políticos en marcha.

En el presente documento se argumenta que actualmente estamos asistiendo a un cierre de ciclo en la relación UE-ALC, y que se abre una nueva etapa, cuyas bases están por definir y la agenda por construir. Parece ser que ya pasó el momento para que la Cumbre de Santiago asuma esta oportunidad y este desafío, pero se considera insoslayable abrir un espacio de deliberación en cuanto al proceso euro-latinoamericano que debe basarse en dos elementos centrales:

- **Sincerar las relaciones euro-latinoamericanas** en aras de abrir una nueva etapa que puede liberarse de la carga tradicional de políticas simbólicas emanadas de declaraciones exuberantes y compromisos poco sustantivos que en gran parte se deben a la poco afortunada capacidad de los gobiernos de España por triangular sus intereses por medio de la UE y América Latina.
- **Asumir un esfuerzo serio por buscar fundar la relación euro-latinoamericana en intereses coincidentes reales de las partes**, resistiendo a la dinámica tradicional de seguir ampliando la agenda bi-regional sin haber llevado a puerto seguro

1 Cfr. el blog de Ignacio Torreblanca titulado “Adiós a América Latina (terminando en pregunta)” (www.blogs.elpais.com/cafe-stein-er/2012/02/adiós-a-américa-latina.html), en el cual se basa en un análisis de Susanne Gratius (2011) que sostiene la tesis que Europa es cada vez más marginal en América Latina.

los programas y procesos en marcha. Hay indicaciones que también la VIIª Cumbre euro-latinoamericana no va a poder resistir a esta tentación política inherente a una lógica de diplomacia de cumbres manejada por los mismos presidentes.

¿Cuáles serían entonces los ejes sobre los cuales debería construirse una relación distinta entre la UE y la CELAC? Siguiendo el análisis de María Cristina Silva (en este Cuaderno) habrá que buscar el desarrollo de la relación en términos sustantivos: ¡del discurso a los hechos!, enfatizando especialmente un planteamiento que parta de bases reales y asuma aquellas oportunidades existentes para la superación de la asimetría que sigue caracterizando la relación bi-regional. Para tal esfuerzo habrá que reconocer el paradigma de multilateralismo diferente en ALC por un lado y en la UE por el otro lado en cuanto a la desactivación del tutelaje español en las relaciones euro-latinoamericanas.

Estos reajustes en marcha en las dos partes abren oportunidades para un nuevo entendimiento, ya que todos los participantes deben visualizar claramente el momento político que ha caracterizado la búsqueda de una cantidad de definiciones en gestación que van a cambiar la cara de su región y al mismo tiempo de las relaciones interregionales. Entre estos elementos hay que señalar la preferencia de diálogos extrarregionales Sur-Sur por parte de ALC, el fin del carácter de modelo de la UE, esp. de su calidad como actor normativo. Si uno revisa las variantes de las reacciones en América Latina ante la crisis europea se vuelve evidente la valoración de que la UE ya no es fuente de soluciones, sino que hay que blindarse en ALC frente a efectos de contagio. El mantra europeo integracionista ha perdido su atractivo en la región, lo cual implica el reto de una revisión a profundidad de los fundamentos de la relación, así como de sus posibles alcances políticos en la actualidad.

Tal descripción no encuentra mucha aceptación en el ámbito de las instancias políticas y administrativas de la UE que prefieren dejar descansar su acercamiento a la región de ALC en un discurso establecido de la “comunidad de valores”, a la cual se le adjudica la capacidad de seguir alimentando una relación en crisis, con falta de agenda y dinamismo propio. Por otro lado, también en ALC no existe un interés real por entender la situación de una Europa en crisis, más bien este diagnóstico parece ser suficiente para convencerse que desde el otro lado del Atlántico por lo pronto no vendrán iniciativas importantes, de manera que la realidad europea desaparece del discurso latinoamericano; esta visión a lo mejor se queda corto en el análisis ya que todo indica que la salida de la crisis podría residir justamente en la profundización del proceso integracionista utilizando así la crisis para superar resistencias de corte nacionalistas en los estados miembro para avanzar en un proyecto europeo de un diseño diferente.

Independientemente del resultado final de la crisis, habrá que contabilizar los saldos de la crisis para la convivencia europea y la vida cotidiana de los ciudadanos, los cuales no mostrarán en el futuro el entusiasmo europeo que estaba presente p.ej. en España. Sin embargo, habrá que calibrar desde ya los cambios que tendrá la crisis (o tendrán a lo mejor las crisis) para la presencia internacional de la UE y su política exterior, arenas que siguen hasta la fecha su curso sin la necesaria apertura al debate que está a la puerta.

LA CRISIS INTERNA DE LA UE Y DE LA ZONA EURO Y SUS SECUELAS PARA LAS RELACIONES EXTERNAS EUROPEAS

Los problemas que la crisis económica y financiera ha puesto al descubierto en la arquitectura institucional y política de la Zona Euro y la crisis del endeudamiento de importantes países miembros implican una prueba muy seria para los esquemas de la solidaridad financiera y el correspondiente proceso de ajuste estructural en los mismos países miembros (Lippert/Schwarzer 2011). Pero estas limitaciones no solamente se concentran en el sector económico, al mismo tiempo se están viendo turbulencias en la parte de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) con la inauguración del cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que no ha avanzado como se había esperado hacia el objetivo planteado de una mayor presencia de la Unión Europea en el escenario mundial. Así Europa, es decir la Unión Europea, no ha podido trascender más allá de su imagen de ser un poder comercial; no ha alcanzado desarrollar un perfil que la distinga como un espacio de crecimiento e innovación tal y como estaba acordado en la estrategia de Lisboa puesta en marcha en marzo de 2000 con el objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y más competitiva del mundo en 2010. Al mismo tiempo, la competencia por parte de los países emergentes se ha convertido en el reto central para el proyecto de política exterior de la misma Unión Europea porque, como ente regional, encuentra de pronto sus espacios de acción más limitados a nivel mundial, mientras que los países miembros buscan por cuenta propia establecer alianzas y asociaciones estratégicas con los nuevos actores a nivel mundial.

Ante este panorama, el escenario de crisis a nivel global pone retos tanto hacia dentro de la misma Unión Europea como hacia afuera que pueden describirse a través de un modelo de círculos concéntricos:

1. En el seno de la misma Unión Europea estarán a debate los esquemas de mantener la unidad con base en una articulación y resolución de la crisis especial-

- mente de los países en los miembros del sur, como Grecia, España y Portugal, pero también con desbalances considerables en Irlanda, los Países Bajos e Italia. Estas complicaciones internas implicarán en la agenda política el proceso de un creciente ensimismamiento de la Unión Europea para con sus integrantes que se encuentran en una situación precaria. Así, el proceso de ampliación con Croacia como nuevo miembro seguirá adelante, mientras para el caso de Turquía continuarán las dudas sobre su ingreso según el itinerario temporal acordado en 2005.
2. Es evidente que la Primavera Árabe ha cambiado de manera importante una región en el vecindario inmediato europeo, en el cual se pensaba tener, a través de la Unión del Mediterráneo, un instrumento oportuno para articular la relación con las zonas del Magreb y los países colindantes del mar Mediterráneo. Sin embargo, los cambios en los países más importantes de la región han puesto en evidencia que los instrumentos empleados en las décadas pasadas por parte de la Unión Europea para con estos vecinos no han sido los más adecuados y que se fueron guiando demasiado por un criterio de entendimiento con las clases gobernantes, dejando así a un lado los grupos de oposición y de insurgencia. La pérdida de credibilidad de la UE en esta región, su propia crisis financiera y económica que justamente toca además a los países miembros del sur de la UE, conllevan una necesidad imperante de que el proceso de la reorientación de las políticas Europeas en el Mediterráneo sea asumido por todos los países miembros sin la cómoda delegación hacia España, Francia e Italia tal y como se había practicado en décadas pasadas. Ante la necesidad de controlar procesos de migración y el abastecimiento con energía para el espacio europeo es de central importancia acompañar a estos países en su proceso de búsqueda de su identidad y su papel en la política regional e internacional. La UE no puede arriesgarse a perder la articulación con los países árabes, porque esto implicaría el incremento de atenciones hacia estos actores del sur en los años venideros (Soler i Lecha 2012).
 3. Las relaciones con Rusia con el renovado liderazgo de Vladimir Putin como presidente del país serán otra prioridad inevitable para la acción externa de la Unión Europea. Muchos países miembros de Europa Central y Oriental esperan una resolución especialmente en sus relaciones energéticas con el gigante ruso. Esta política exterior será de mayor interés para el mismo proyecto europeo, no solamente en cuanto a encontrar fórmulas de entendimiento con Rusia, sino también en aras de fortalecer la dimensión europea del régimen ruso, con el afán de garantizar democracia y estabilidad en el vecindario oriental y desarrollar bases contundentes para la articulación de las relaciones mutuas.
 4. El proyecto transatlántico entre la UE y los EE.UU. tradicionalmente se ha nutrido de un discurso de la comunidad de valores transatlántica, cuya evocación servía como base de una solidaridad continua con los cambiantes gobiernos en Washington. Sin embargo, se ha visto que el pasado común de la posguerra ya

- no puede ser invocado para animar esta unidad automática de pensamiento y acción. La expectativa de un relanzamiento de la relación con América de Norte con una administración demócrata se ha visto reducida por una cierta decepción con el gobierno del presidente Obama. Washington ha contemplado a la UE como un ente débil en sus decisiones y con una presencia internacional que no logra consolidarse ni a través de la ampliación de su membresía ni con reformas institucionales. Esta valoración va en paralelo con un creciente interés estratégico de los Estados Unidos en el área del Pacífico, en Medio Oriente y el Sur asiático (Sandschneider 2011: 77). Así, el nuevo interés estadounidense en el área pacífica será para la misma Unión Europea un reto en cuanto a su ambición de fungir como gestor de un orden global, cuando se encuentra de pronto marginado por parte de su aliado tradicionalmente más fuerte a nivel mundial. Por lo tanto, la presencia internacional europea se vuelve precaria ante sus propias expectativas, que necesitan ser ajustadas en la pérdida de importancia no solamente en el orden transatlántico, sino también ante la limitada atracción que irradia su formato preferido de interregionalismo a nivel global. Las líneas centrales de la acción externa europea que se fundamentan en la comunidad de seguridad euro-atlántica representada por la OTAN carecen de luminosidad a nivel internacional, los debates sobre el declive de Occidente afectan de manera central al Viejo Continente. Así, la certidumbre que “Occidente” pueda mantenerse como el eje central de la proyección de Europa en la política internacional, parece llegar a su límite por el surgimiento de un orden mundial que cada vez se orienta menos en la polaridad clásica tradicional sino más bien sigue una nueva perspectiva que es diseminada y definida por autores importantes de la multi- o no-polaridad (Haass 2008).
5. El mismo concepto europeo de articular sus relaciones internacionales más allá del interregionalismo con base en asociaciones estratégicas se centra en los países emergentes, que deberían ser convertidos en nuevas contrapartes de la acción externa común de la misma Unión Europea. Actualmente cuenta con 10 asociaciones estratégicas bilaterales: la República de África del Sur, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, EE.UU., India, Japón, México y Rusia, sufriendo de alguna manera de un déficit que el mismo presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy resumía en la frase: “Tenemos contrapartes estratégicas, ahora necesitamos una estrategia”.² Esta falta de planteamiento refleja una situación en la cual se pone de relieve el poco alcance de la política externa comunitaria para posicionar a la UE ante el “power shift” a nivel global, desarrollando instrumentos adecuados para potenciar las posibilidades de Europa con nuevos formatos de colaboración y entendimiento.

² Herman Van Rompuy: “We have strategic partners, now we need a strategy”, Bruselas 14 de septiembre 2010 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/116494.pdf

Es en este marco que habrá que debatir aquellas recomendaciones que enfocan la tarea del momento en gestionar exitosamente el proceso de descenso de la UE en el orden internacional: éstos se refieren entonces a buscar definir un perfil de intereses propios de la Unión Europea con la finalidad de lograr establecer alianzas con diferentes actores a nivel mundial que no estén cargados con los fines morales como en el pasado. Compartir el poder a nivel mundial se está convirtiendo en el objetivo central, lo cual puede ser manejado de manera más oportuna a través de alianzas y asociaciones flexibles que busquen establecer voluntades comunes en las áreas políticas que sean de prioridad tanto para la Unión Europea como para sus contrapartes. Respetando la “condición europea” podrían darse las circunstancias de lo que se ha descrito como “soft landing” (Youngs 2011: 6) para Europa en un mundo más allá de la hegemonía occidental. El éxito de ello dependerá de manera especial de la capacidad europea de sobreponerse a su concepción de considerarse un modelo, ya sea “como modelo económico de eficiencia y competitividad, como político de gobernanza democrática cosmopolita, como mecanismo de solidaridad, a través de la cohesión económica, social y territorial o como actor global en un sistema internacional que ha dejado de ser unipolar” (Sanahuja 2012) para otros y abrirse hacia una cooperación más allá de formatos establecidos. De allí podría convertirse de nuevo en un ente atractivo a pesar de la crisis de deuda soberana y aparecer también en los espacios como el G20 que se han establecido a nivel mundial para avanzar en la definición de un nuevo orden internacional. Es el espacio donde una apertura en materia de cooperación en diferentes áreas podría presentar resultados:

- La tradición europea de buscar exportar sus propios formatos institucionales, reglas, modelos y procedimientos tiene que ser sustituida por un acercamiento más allá del mapa cognitivo existente buscando más bien desarrollar una visión de suma positiva para la regulación del orden internacional. Esto implica que la Unión Europea se convierta en un poder mucho menos eurocéntrico y mucho más abierto a formatos que sigan un marco “pos -nacional”, es decir que busquen una apertura a esquemas de mayor universalismo. En términos de multilateralismo esto implica la preferencia por formas menos jerárquicas (Youngs 2011:23) y que favorezcan acercamientos menos institucionalizados y más flexibles en su cooperación.
- Es evidente que el mapa cognitivo presente en el espacio europeo está demasiado dominado por una visión que organiza el mundo con base en bloques regionales, que deberían convertirse en las contrapartes automáticas de la Unión Europea. Esta perspectiva interregionalista ya no corresponde a las dinámicas actuales en las relaciones internacionales, por lo que habría que rediseñar el esquema dejando atrás esta visión en favor de una perspectiva realista de las posibilidades de ge-

nerar alianzas en base a coincidencias e intereses compartidos. Habrá que revisar justamente la conceptualización en la que la Unión Europea insistía al construir “socios de diseño” en favor de una visión que reconozca la preferencia de los políticos de países contraparte en cuanto a su interés de preservar los espacios de soberanía establecidos.

- La Unión Europea no puede escapar, en su afán de lograr una recuperación de su papel disminuido, a la tarea de reforzar su capacidad de coordinación en sus políticas exteriores (Martinigui/Youngs 2010). Más allá de los esquemas establecidos en el Tratado de Lisboa habrá que introducir estrategias para generar una imagen más consolidada frente a actores externos. Esto requiere por un lado una mayor coordinación en los esfuerzos para su participación en operaciones de paz y estabilización y por el otro lado, levantar una política sustantiva para con sus contrapartes a nivel mundial. Este esfuerzo debe estar dirigido esencialmente hacia los países del Mediterráneo, los países árabes y el Magreb, al igual como hacia los integrantes de la asociación con los países de Europa Oriental. Los espacios de concertación a nivel internacional deberían ser utilizados para la consecución de posiciones conjuntas, que no solamente pretendan reflejar el estilo europeo, sino también logren incluir medidas eficaces para estabilizar o recuperar aquellos espacios que podrían definirse de “presencia limitada del Estado” en el vecindario inmediato en África Occidental y el mundo árabe.

UNA EUROPA EN DECLIVE Y AMÉRICA LATINA

El acercamiento que la UE ha tenido a América Latina ha obedecido por décadas al formato del interregionalismo, es decir, relaciones de “grupo a grupo” con el afán de moldear un esquema de integración regional a nivel mundial. Este método de querer organizar sus relaciones externas en base a su propia experiencia interna de integración, parece llegar a sus límites, de manera que se están considerando formatos diferentes más flexibles y de tinte bilateral (Maihold 2007). Con la presencia cambiante de la UE a nivel internacional se están abriendo nuevos horizontes a la relación con América Latina, ya que las funciones que se han asignado al formato interregional (Rüland 2006) están siendo transformadas. Así las funciones de equilibrio (balancing) que se basaron en el argumento latinoamericano del “contrapeso europeo” con respecto a la influencia dominante de EE.UU., tanto en materia política como comercial, se ven cambiadas por los nuevos socios de América Latina como China. Por igual, la tradicional referencia a la diversificación de las relaciones con la mirada hacia Europa, necesariamente se está viendo mermada por el simple hecho de que Europa no será capaz, al menos por el momento, de cumplir la expectativa de otorgarle a la región mayor autonomía e influencia política (Sanahuja 2007:7).

Hay que partir de una evaluación aún incierta de que, en paralelo a los procesos de fragmentación latinoamericana (hasta la fecha no frenados por la UNASUR y la CELAC), Estados Unidos y Europa han perdido presencia, pero resulta incierto si en contrapartida se da un ascenso automático de la región latinoamericana en las relaciones internacionales. La pregunta que surge entonces es si la presencia de más (y nuevos) actores con intereses muy diferenciados puede implicar que América Latina esté ganando peso en el espacio internacional. Seguramente lo están ganando ciertos países, como Brasil, pero también lo están perdiendo otros países en la región. Por lo tanto, en este debate sobre el “power shift” hay que incluir la heterogeneidad y los perjuicios individuales que sufren los diferentes países. ¿De qué manera este panorama nuevo transforma la misma región? ³

Hay que visualizar un espacio de diversificación entre las «nuevas amistades» y los antiguos socios de América Latina, en el cual la región puede escoger con mucha más autonomía que en décadas pasadas. El argumento tradicional de Europa como casi único destino de diversificación para América Latina ya está vencido, los vínculos con los nuevos poderes extrarregionales como China o Rusia –y próximamente la India– pueden convertirse en un peldaño importante para que la presencia latinoamericana crezca a escala global si logran trascender más allá de una relación comercial sin mayor profundidad política. La aparición de foros como IBSA y los BRICS representa el comienzo de un importante, aunque lento, cambio de distribución del poder mundial. Es allí donde la Unión Europea podría actuar como un socio interesante, pero Bruselas está batallando con los problemas internos vinculados a la crisis financiera interna y la estabilidad del euro. Además, los recientes cambios políticos en África del Norte acaparan mucha atención de Europa, de manera que no se vislumbra un papel demasiado activo al otro lado del Atlántico.

Las ampliadas estrategias de diversificación ofrecen nuevas canastas para los huevos, pero se necesitan también estrategias de redefinición para no quedarse solamente en poner huevos en las canastas, se requiere que estas acciones sean animadas por estrategias de contrahegemonía, en tanto que los huevos no tengan el mismo color como en EE.UU o de entrada buscar otros contenedores para los huevos; igualmente se podría optar por estrategias de incorporación consensuales que equivaldría a la negociación de bajo qué reglas se distribuyen los huevos en las canastas para llegar finalmente a las estrategias de transformación de estatus con la resolución final de la pregunta, quién se quedará con los huevos. Es allí donde la UE y América Latina podrían jugar un papel importante al poner a disposición de la comunidad internacional huevos adicionales con muy diferentes colores con el afán de abrir oportunidades y alternativas que tanta falta hacen en el concierto internacional de naciones.

³ Cfr. Al respecto las aportaciones al volumen “La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas”, editado por Dörte Wollrad/Günther Maihold/Manfred Mals (2011).

LA REACCIÓN A LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA: EL TEMOR AL CONTAGIO

Mientras Europa en las décadas pasadas lograba presentarse frente a América Latina como un actor que podría formar parte de la solución de los problemas de la región, hoy en día esta relación se ha invertido: presidentes de América Latina en sus viajes a Europa ofrecen el apoyo y la inversión para la recuperación de la dinámica de crecimiento económico en el continente europeo con el afán de evitar que logren extenderse todavía más las secuelas de la crisis europea al subcontinente latinoamericano. Se teme el contagio con la crisis, menos en los mercados financieros, en los cuales la mayoría de los estados latinoamericanos ha adoptado políticas de aumentar considerablemente sus reservas de divisas para evitar estar expuestos otra vez a una crisis de endeudamiento; mucho más se resiente la contracción de la demanda europea por productos latinoamericanos, lo que ha llevado a una situación de crecimiento económico moderado en países como Brasil y Argentina, que tradicionalmente encontraban su mercado en Europa. Los esfuerzos de estas naciones que igual como México forman parte del G-20, se han concretizado también a través de su aumento de capital para el fondo monetario que pudo lograr con base en estas aportaciones, mayores capacidades de ofrecer créditos a los países en crisis en la parte europea.

Esta situación de preocupación ante los sucesos en Europa encuentra otro renglón ante la dependencia de los ingresos de muchos países latinoamericanos por sus exportaciones primarias. La contracción de los precios internacionales para materias primas, ya sea debido a cierta debilidad del crecimiento en China, o de la recesión en la mayoría de los países europeos está afectando directamente las economías latinoamericanas, cuya capacidad de formular políticas anti-cíclicas, se ha visto mermada por su dependencia de estos ingresos. Europa, desde este punto de vista, se ha convertido en un factor de inestabilidad, por lo que los países centrales de la región se han esforzado por apoyar las políticas de estabilización en el espacio europeo, esperando poder salvaguardar por esta vía su propia dinámica de crecimiento económico.

LA CRISIS EUROPEA Y EL RENACER DE LA RECETA NEOLIBERAL: ¿EUROPA NO APRENDE?

La alta división ideológica en materia de política económica y del papel del Estado en América Latina se refleja también en las valoraciones que existen frente a las políticas de estabilización en el marco de la UE. Esencialmente el papel que está jugando el gobierno alemán de Angela Merkel se ha visto criticado a nivel académico y político por repetir recetas “neoliberales” que desde su punto de vista fueron aplicadas en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado en la región latinoamericana con

efectos desastrosos. Entre estos se mencionan la contracción del gasto social, la caída de los salarios reales y la desarticulación de los sistemas de seguridad social a la par de una crisis profunda de desempleo que impidieron una recuperación económica en la región. La presión que Alemania está ejerciendo sobre los países en crisis es considerada como una reedición de la experiencia latinoamericana con los efectos predecibles, por lo que se hacen llamados a una revisión profunda de este diseño político.

Muchas de estas valoraciones tienen su asidero en una visión basada en la experiencia que sin embargo encuentra poco parecido en un espacio de profunda – aunque desigual – integración europea. Los alcances de las políticas de solidaridad europea expresados en los fondos estructurales como instrumento de cohesión han forjado una realidad diferente en cuanto a la coordinación de políticas de desarrollo infraestructural y de diseño de políticas públicas que difícilmente son comparables con la situación latinoamericana. Es en este sentido que la esperada capacidad de aprendizaje de Europa desde la experiencia latinoamericana se encuentra muy precaria, ya que los instrumentos que están a la mano tienen solamente un impacto limitado ante la importancia que han alcanzado las inversiones de bancos del norte de Europa en los países miembros del sur y que tratan de asegurar a través de las intervenciones del Banco Central Europeo BCE. Sin embargo, al mismo tiempo se pueden detectar ciertos espacios donde sigue presente una cierta prepotencia europea en cuanto a su capacidad de lograr instrumentar una salida de la crisis que sea fructífera en términos de la profundización del proceso integracionista en aras de restablecer un equilibrio entre decisiones políticas y dinámicas en los mercados financieros. Es justamente en este ámbito donde podrían darse procesos de aprendizaje mutuo entre la UE y ALC, debido al interés birregional por alcanzar un rediseño de la arquitectura financiera internacional, ya sea en el marco del G-20, de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, que deberán asumir un papel diferente con una mayor participación de los países emergentes en sus decisiones. A lo mejor entonces no se trata tanto de un aprendizaje unilateral en los formatos tradicionales, sino de encontrar caminos compartidos en la búsqueda de soluciones conjuntas que podrían darle a la relación birregional también un sentido global.

EL ATRACTIVO DE LAS NUEVAS AMISTADES DE ALC

La nueva presencia de actores antes poco presentes en América Latina como China India, Irán y de cierta manera Rusia) al igual como estrategias latinoamericanas de relacionarse con otras regiones del mundo han sido analizadas bajo la perspectiva de un creciente interés de aquellos poderes en los recursos primarios de América Latina, un lente oportuno para visualizar los riesgos inherentes de una inserción de América

Latina en la economía global desde su oferta primaria, pero de alguna manera insuficiente para calibrar bien la dimensión política de estas “nuevas amistades” más allá de la fórmula común de la cooperación Sur-Sur. Pueden formar parte también del fenómeno llamado “Power Shift” que parece ser la clave para describir los cambios de poder en las relaciones internacionales. A nadie le sorprenden ya los diagnósticos de una transición de poder de “Occidente” a “Oriente”, concretamente de Europa, quizás también de EE.UU. a China, que puede considerarse como país protagonista entre aquellas naciones que comúnmente se conocen como “poderes emergentes”. Además de recurrir a las diferentes agrupaciones de países que van desde los BRICS, IBSA, los “Next 11” etc. hasta los clubs informales de carácter global como el G20, muchos planteamientos se inspiran en una concepción de jerarquías internacionales de poder preexistentes, en cuyos escalafones se ubican los diferentes países (Nolte 2010).

Sin embargo, tal punto de vista podría desembocar en una trampa analítica: esta orientación en un orden establecido y totalmente configurado es una construcción, a lo mejor también un espejismo, por el simple hecho de que el «poder» es un recurso muy ambiguo. El «poder» puede ser grande en cierto territorio o cierto espacio de acción y en otro, pequeño, dependiendo del posicionamiento de los actores y los recursos de proyección de ese poder que éstos logran movilizar. Por lo tanto, las jerarquías internacionales de poder no son muy útiles (Husar/Maihold 2010); más bien contribuyen a la confusión, porque incitan a equiparar el «poder internacional» con un «poder sobre recursos», no solamente sobre recursos de poder sino también sobre recursos naturales, tal y como se puede observar en la coyuntura actual latinoamericana. El *boom* de la demanda de recursos naturales y la concomitante dinámica de precios han permitido un crecimiento considerable de las reservas de divisas en la región, lo cual aporta a la opulencia en los ingresos fiscales y altos niveles de crecimiento económico, pero no necesariamente a un mejor posicionamiento en las relaciones internacionales.

Tradicionalmente la UE ha comprendido su actuación a nivel internacional en gran parte como “poder suave” (Nye 2009) que trata de recomendar su propia historia integracionista como ejemplo a otras partes del mundo. La UE así se ha convertido en “modelo normativo”, la extensión del cual fue apoyado con el instrumento de política exterior del cual dispone la Unión. Como “laboratorio regional de gobernanza global” se señalan en su desarrollo interno avances como “soberanías compartidas” y el permanente desarrollo de intereses comunes entre los Estados miembro, elementos que facilitan la generación de un ejemplo exitoso en cuanto a fungir como el proyecto de cooperación más avanzado y más ambicioso del mundo, ofreciendo a su vez la mejor oportunidad para desarrollar respuestas a los desafíos de la globalización y

disponer de instrumentos más oportunos para forjar soluciones para una gobernanza transnacional.⁴

Sin embargo, este papel ejemplar ya no encuentra necesariamente el eco deseado en América Latina, algunos actores ya no aceptan el papel de la Unión Europea de ser el promotor externo de la integración en el subcontinente, más bien han empezado a desarrollar otros conceptos de integración como CELAC y UNASUR que se alimentan de una visión estadocéntrica y de mercados cerrados. La UE por lo tanto tiene que revisar, si realmente su concepto integracionista orientado en el comercio como eje esencial de la integración todavía viene al caso en América Latina; más bien podría ser que en el subcontinente sudamericano se esté privilegiando la integración física y de la infraestructura, el tratamiento de las asimetrías y la dimensión social en detrimento del desarrollo institucional. Aunque los retos de un cambio de estrategia son altos ante un panorama interno bastante heterogéneo en los diferentes países sudamericanos (especialmente cuando termine la actual “bonanza” de recursos naturales), habrá que preparar la acción estratégica de la UE en un contexto diferente en los diferentes frentes del diálogo político, de la cooperación al desarrollo y del intercambio económico.

La UE sin embargo tiene que darse cuenta que con la nueva presencia p. ej. de China en el subcontinente ha dado un cambio profundo en el marco de esta asociación privilegiada, que ha impactado todavía no tan visiblemente en las percepciones que se encuentran en América Latina frente a la oferta europea. A pesar de toda la valoración reservada y hasta crítica que pueda merecer esta situación en cuanto a sus efectos benéficos a mediano plazo en América Latina hay que tomar como punto de partida este elemento para desarrollar un nuevo perfil para las relaciones mutuas. Europa en esta coyuntura internacional ya no se presenta como necesidad obligada de diversificación para los países latinoamericanos sino más bien como una opción que se puede activar o no. Esto valdrá igualmente para la diplomacia presidencial como para la autopercepción de los roles que las partes quieran asumir en el futuro en su relación con su contraparte regional.

El surgimiento secular de China, así como el empuje de las naciones emergentes o ascendentes como Brasil, India y Sudáfrica, son los cambios más importantes que afectaron las relaciones internacionales en la década pasada; mientras que Europa sigue en crisis, la economía de Estados Unidos carece de dinamismo y un grupo de 12 países emergentes ven la próxima década como su oportunidad para cambiar los términos en el juego internacional del poder. Los intentos en las políticas exteriores europeas de buscar presencia internacional

4 Cfr. Dirk Messner: „La Unión Europea: ¿protagonista de un orden mundial multilateral o poder periférico en el siglo de 'Asia-Pacífico?'”.

con base en un canon de valores han encontrado sus límites ante su restringido reconocimiento a nivel mundial, así como por las críticas de la aplicación de estándares dobles en los intentos de la Unión Europea por lograr un entendimiento con la República Popular de China. Al mismo tiempo, se ha hecho evidente que el “dedo índice moral” que la Unión Europea acostumbra aplicar a muchos países del mundo, ha encontrado un rechazo especialmente por parte de los países emergentes⁵, en cuanto se quieren aplicar en sus políticas nacionales las mismas enseñanzas del proceso de integración europea en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil, la distribución del ingreso etc. Tal actitud es considerada en amplias partes del mundo como un “imperialismo de valores” que ya no se acepta como antes (Sandschneider 2011: 86); esto ni implica renunciar a estos valores sino reconsiderar si los instrumentos para su promoción fueron los adecuados y si no deberían buscarse caminos diferentes en cuanto al “soft power” europeo. Las recomendaciones para gestionar el proceso de descenso en el orden internacional se refieren entonces a buscar definir un perfil de intereses propios de la Unión Europea con la finalidad de lograr establecer alianzas con diferentes actores a nivel mundial que no estén cargados con los fines morales como en el pasado. Compartir el poder a nivel mundial se está convirtiendo en el objetivo central, lo cual puede ser manejado de manera más oportuna a través de alianzas y asociaciones flexibles que busquen establecer voluntades comunes en las áreas políticas que sean de prioridad tanto para la Unión Europea como para sus contrapartes.

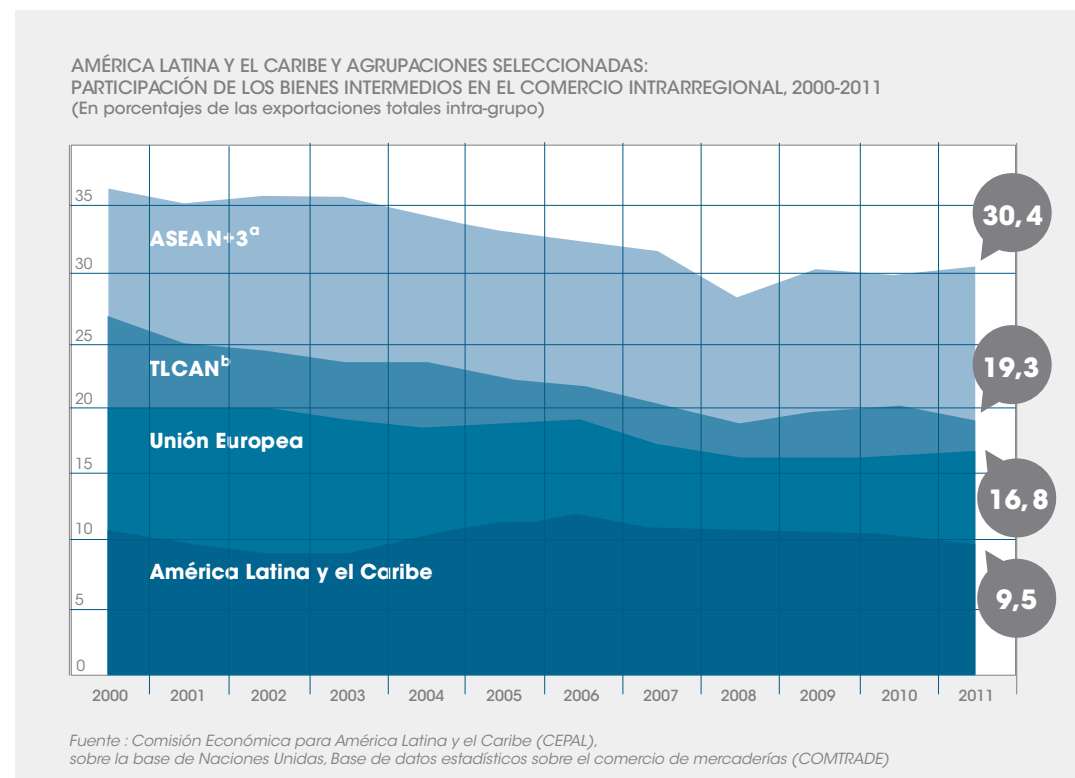
EL INVENTARIO DE LA RELACIÓN EURO-LATINOAMERICANA

Sin poder entrar en el marco de esta presentación en un análisis profundo del inventario muy diferenciado que se ha ido construyendo desde la cumbre en Río en 1999, en la relación euro-latinoamericana, es oportuno referirse a dos de las dimensiones más articuladas en el entramado euro-latinoamericano. La UE se caracteriza en su relación con ALC como la única fuerza externa que trata ampliamente de fortalecer la integración regional y subregional en el área a través de formatos de capacitación, asesoría y apoyo institucional en cuanto a la formulación de políticas públicas y sectoriales. Esta apuesta por el integracionismo se articulaba en las décadas pasadas a través del fomento del formato interregional en cuanto a las relaciones con Europa, posición que en los años pasados ha sido revisada por la misma Comisión Europea en términos de una mayor flexibilización de los formatos de asociación. Sin embargo, esta tradición sigue estando presente también en el área de la cooperación donde se privilegian formatos regionales o sub-regionales en vez de nacionales en el acercamiento a la región, lo cual, ante el inminente cambio en el panorama de la cooperación puede tener cierta legitimación.

5 Es oportuna mencionar la observación que actualmente en el mundo de padece de una “sobreoferta de países aspirantes a líder” (Saltalamacchia 2012: 303)

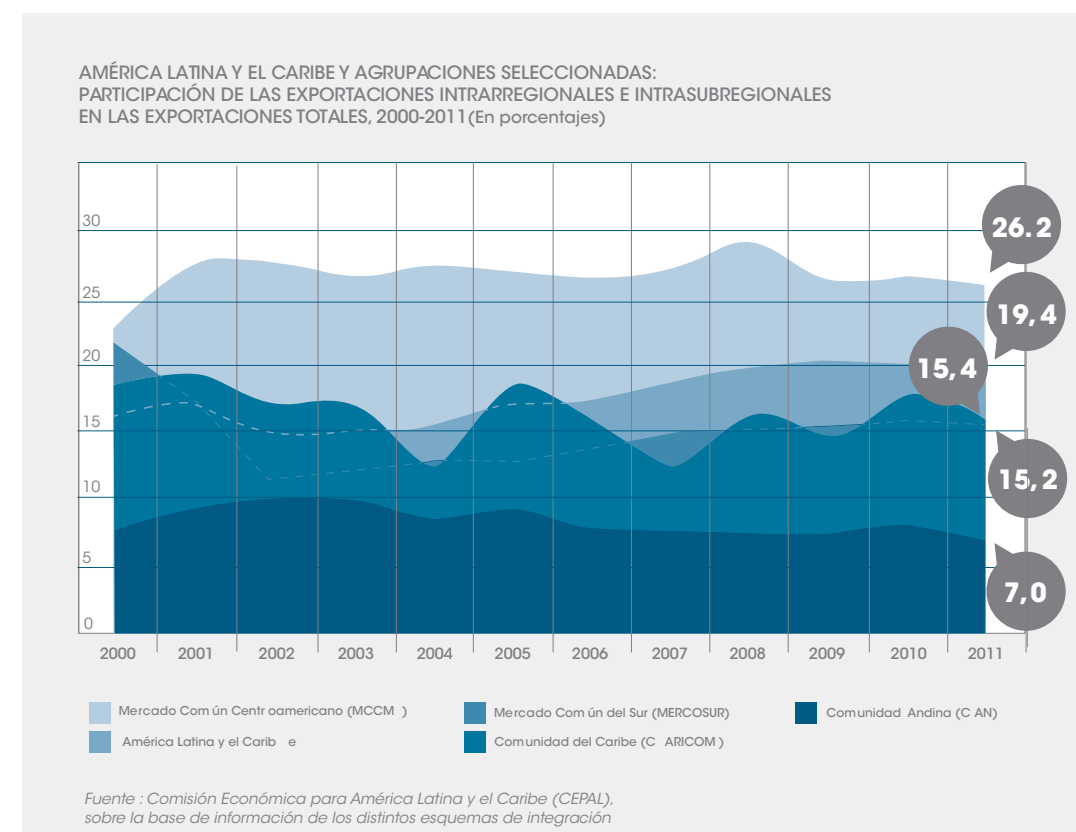
LA DIMENSIÓN DE LA INTEGRACIÓN

A pesar de todos los esfuerzos por fomentar la integración regional, la región ALC sigue siendo una de las menos integradas en cuanto al comercio intrarregional. Una comparación pone de relieve que solamente el espacio centroamericano ha tenido realmente un historial importante de avance de comercio intrarregional, siempre dependiendo de las relaciones internas de conflicto entre las diferentes naciones. Asimismo, es ostensible que los poderes ascendentes como Brasil pueden prescindir del espacio subregional para lanzarse al mercado global en sus propios términos de integración, por lo que por ejemplo el MERCOSUR está perdiendo importancia para la economía brasileña.



Con su mantra de la integración como vía, instrumento y fin de la política en América Latina, la UE ha descuidado de cierta manera las dinámicas propias de la región latinoamericana, en la cual el afán integracionista no ha llegado a una dimensión de estar dispuesto a sacrificar la soberanía nacional para lograr una mayor presencia en el espacio regional global. Con la crisis actual, se ha puesto en debate el ejemplo europeo integracionista en América Latina, donde

más bien se articula una valoración crítica en cuanto a la capacidad que tiene la UE como modelo de integración a nivel mundial. Más bien, se percibe una situación de cierto alivio para poder justificar el énfasis en el desarrollo nacional ante las dinámicas nacionalistas y euro escépticas en el espacio europeo, lo que deja al “camino latinoamericano” de integración mayor espacio de maniobra. Las propias dinámicas en el comercio exterior de América Latina con el boom de las materias primas, ha aportado a una mayor diversificación de los destinos comerciales de la región en detrimento de los espacios regionales y subregionales, una dinámica que domina la primera década de este siglo, pero que incluye al mismo tiempo riesgos importantes con la primarización de las economías latinoamericanas.



Mientras el polo de crecimiento a nivel mundial se ubique en Asia, será difícil para la UE poder relanzarse como área económica atractiva para América Latina, lo que se refleja asimismo en los limitados avances del intercambio comercial en los diferentes tratados de libre comercio con la región. Hoy en día la integración entre UE y ALC a lo mejor se encuentra mucho más articulada o en su

caso podría articularse con mucho más efecto en las cadenas internacionales de valor agregado que las empresas europeas han articulado también en la región. Apoyándose en estas integraciones empresariales podrían diseñarse políticas innovadoras en el área del desarrollo científico-tecnológico, en el cual la misma UE tiene ofertas que podrían encontrar interés en América Latina y el Caribe – siempre dependiendo de su interés en invertir en el sector de la educación y la capacitación profesional.

COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La cooperación al desarrollo siempre ha sido presentada como uno de los pilares centrales en la relación euro-latinoamericana, realzando a la UE y sus países miembro como el mayor donante en la región. Hay que enfatizar que hay pocos espacios a nivel mundial donde la presencia ha sido evidente con en América Latina, empezando con América Central en la situación de la crisis de los 70s y 80s. Sin embargo, con miras a futuro este pilar se encuentra ante cambios de profundo calado: Quince países latinoamericanos, o sea, la gran mayoría, quedarán fuera de la ayuda financiera de la UE en programas sociales a partir de 2014 por sus indicadores mejorados. Aunque se encuentren formatos con características regionales, esta situación implica un cambio profundo para la red de relaciones establecidas. No se debe perder de vista que la asimetría entre Europa y ALC sigue siendo muy grande: la UE tiene en el mundo el 7% de la población y el 26% del PIB, mientras América Latina, con el 9% de la población, cuenta solo con el 8% del PIB; y el ingreso per cápita promedio es, respectivamente, de US\$33,500 y US\$8,500.

Si se pretende cerrar esta brecha es tiempo que ALC inicie gestiones internas para presentar a la UE una nueva agenda de cooperación, que integre los temas de interés mutuo -como el medio ambiente, la energía, la cooperación científica-tecnológica, la educación superior- asumiendo la co-responsabilidad de los programas en el diseño, el financiamiento y la gestión. Esto podría abrir un nuevo capítulo en la relación que supera las tradicionales condiciones y dependencias de donante-receptor y podría iniciar una dinámica de concebir cooperaciones en línea, una dimensión hasta la fecha sub-desarrollada en el espacio euro-latinoamericano. Ante los debates del marco financiero europeo 2013-2020 sería esencial que ALC asuma la iniciativa para hacer presente una dinámica diferente e iniciar un planteamiento propio en esta área.

UN NUEVO ELEMENTO: EL FIN DE LA TRIANGULACIÓN ESPAÑA – UE –AMÉRICA LATINA

El papel de España en las relaciones entre la UE y ALC ha sido una de las constantes en los análisis referidos a las relaciones bi-regionales. El patrón dominante en esta perspectiva ha sido que con el ingreso de España a las Comunidades Europeas se ha concretado una europeización de la política iberoamericana de España y una apuesta para la iberoamericanización de las políticas europeas (del Arenal 2011: 76). No hay duda que esta estrategia haya servido para mejorar las posiciones y la influencia de España en el escenario global y facilitado la proyección de los intereses españoles en el mundo. El argumento central para valorar el éxito de esta estrategia sigue siendo la afirmación de que España es el único país miembro de la UE que dispone en el formato del espacio iberoamericano de una política regional institucionalizada hacia el conjunto de América Latina, lo cual ha llevado a algunos actores para pedir una mayor iberoamericanización de las relaciones euro-latinoamericanas (Gratius/Sanahuja 2010).

Este planteamiento hoy en día tiene que someterse a una revisión ante la pérdida de presencia de España en la misma Unión Europea, su “periferización” en cuanto al núcleo de la toma de decisiones en los espacios europeos y la crisis profunda que sufre el país tanto en el ámbito económico como en el social. Como efecto de esta situación se puede detectar una pérdida de relevancia del país en el área latinoamericana que se refleja claramente en la precariedad de la asistencia de los presidentes latinoamericanos a las Cumbres Iberoamericanas de Asunción y Cádiz. Aunque la economía española en el sector bancario y de servicios descansa en cuanto a sus ganancias en el espacio latinoamericano, hay una limitada posibilidad de expansión ante la renuencia de algunos países por aceptar mayores inversiones desde las empresas españolas. Al mismo tiempo la estrategia exitosa de España de aprovechar la membresía en la UE por medio del *upload* de intereses españoles al espacio comunitario y del *download* de políticas europeas en favor de sus intereses iberoamericanos parece llegar a sus límites, ya que el aporte propio de España se ve reducido. La triangulación por lo tanto, no puede aportar a la potenciación de la presencia europea en América Latina, que de por sí siempre había sido limitada desde un punto de vista comunitario. Esta situación abre la posibilidad de rediseñar los esquemas establecidos de la articulación europea con ALC en favor de un planteamiento más comunitario y menos instrumental en términos de los intereses españoles triangulares. La apuesta por lo tanto, tiene que formularse en términos de la renovación de las relaciones bi-regionales en términos de las instituciones comunitarias al igual que de aquellas naciones interesadas por materializar esta presencia conjunta en el

subcontinente latinoamericano. Una mirada a la última cumbre ibero-latinoamericana en Madrid en mayo de 2010 deja muy claro que no se logró desde la iniciativa española el anhelado relanzamiento de las relaciones bi-regionales, lo que puede interpretarse como una señal del precario liderazgo que se le adjudica por parte de los demás participantes al gobierno español. Una reorientación por ende, debe buscar un protagonismo comunitario que ofrezca también a los mismos países de ALC la posibilidad de un acercamiento más coherente a la UE, superando las estrategias parcializadas anteriores a través del espacio iberoamericano, del “puente español” o de otros marcos bilaterales. En este sentido, el momento actual parece ser una oportunidad única para adelantar el diseño de un planteamiento europeo y europeizado hacia América Latina y el Caribe en términos equilibrados que al mismo tiempo puede ofrecer una mayor sustancia y continuidad sin dependencia de los vaivenes nacionales de un actor individual.

PERSPECTIVAS MÁS ALLÁ DE LA CUMBRE DE SANTIAGO (2013)

En la antesala de la Cumbre de Santiago (2013), que es la primera cumbre entre al CELAC y la UE, se han dado esfuerzos por ampliar la participación multisectorial en el proceso pre-cumbre. En parte esto fue por iniciativa de la Fundación Euro-Latinoamericana, la cual asumió como suyo el esfuerzo de dar mayor presencia y coherencia a la sociedad civil en el espacio bi-regional, enfatizando de esta manera que las Cumbres no representan el único ámbito del entendimiento entre las dos áreas. Así se organizó el Foro de la Sociedad Civil UE-ALC en Santiago (Chile), del 27 al 28 de septiembre 2012 que será complementado por un foro de la sociedad civil organizada en diciembre. Aparte hubo un Cumbre Académica ALC-UE en Lima/Perú a inicios de octubre de 2012, en la cual se trataba de poner en marcha el Espacio Euro-Latinoamericano del Conocimiento al igual como formular iniciativas para la integración académica y de investigación, siguiendo a la tónica actual de los procesos de la acreditación y de la evaluación de excelencia. Igualmente se llevaron o se llevarán a cabo las reuniones correspondientes al sector de la inversión, cohesión social, sociedad de la información, de los sindicatos, y de la empresa privada.

Visto así, los flujos de intercambio han ido ganando “cuerpo” dándole espacio a la articulación de una cantidad de procesos de intercambio y de profundización de la interdependencia. Sin embargo, hay que levantar la pregunta qué tan sólido es esta red de contactos y qué tan profundo han podido calar estos encuentros sobre el tiempo. No hay elementos científicos y evaluaciones disponibles para poder opinar al respecto, pero la observación en diferentes países alimentan ciertas dudas si desde estos meca-

nismos se pueda lograr un anclaje más profundo de la relación euro-latinoamericana en los diferentes espacios sociales. Solamente hay que revisar las complicaciones que han surgido en los diferentes países latinoamericanos en cuanto a la participación en los foros de la sociedad civil, diferendos que terminan siendo resueltos administrativamente por los respectivos ministerios. Un proceso real y sustantivo tendría otras dimensiones.

En primer lugar es imprescindible buscar un nuevo fundamento para la relación euro-latinoamericana: aunque se tengan bases en la tan invocada “comunidad de valores” que ha llevado a “percepciones mutuas engañosas”⁶ le hace falta a esta comunidad informar sobre la posibilidad de conciliar intereses en el espacio euro-latinoamericano. Buscar articular esta relación desde coincidencias existentes a nivel nacional y repetir estos consensos en las reuniones birregionales no aporta valor agregado a la relación. Más bien, será oportuno partir de los intereses reales – aunque no sean coincidentes – para entrar en una dinámica de negociación y reconocimiento mutuo de diferencias que puedan o no ser resueltas en el espacio euro-latinoamericano. El reto consiste por lo tanto en un esfuerzo político de calibrar cuáles son los intereses que puedan tener una posibilidad real de encontrar una solución común con los instrumentos que esta relación ofrece y cuáles deben dejarse a otros espacios internacionales de debate.

En segundo lugar hay que trabajar por una relación más equilibrada que en la parte europea debe descansar en posiciones comunitarias menos dependientes de intereses específicos nacionales (como en el caso de la posición europea frente a Cuba matizada por las respectivas preferencias de los gobiernos españoles de turno) y en la parte latinoamericana, de una mayor capacidad de articulación desde la CELAC y sus diferentes espacios de interacción. Solamente en estos términos se puede esperar una mayor profundización de un diálogo político que en el momento se encuentra en una situación estéril con pocos momentos de iniciativa política internacional.

En tercer lugar habrá que aprovechar la crisis europea y el cierre de un ciclo en su diseño de expansión y ampliación para revisar los instrumentos de la relación euro-latinoamericana, tomando en cuenta las nuevas realidades en el tema de la integración y de la cooperación. Sin una clara definición de prioridades y un decisivo interés por frenar la ampliación continua de la agenda birregional no será factible encontrar los alicientes para un relanzamiento realista de una relación en crisis.

6 Cfr. el acertado análisis de Wolf Grabendorff (2012) al respecto.

BIBLIOGRAFÍA:

Brozus, Lars/Kietz, Daniela/ von Ondarza, Nicolai (2011): “The Development of the EU System between Pressure for Reform and Integration Fatigue. Opportunities and Limits of Pragmatism”, en: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/ Daniela Schwarzer (eds.): *State of Play in European Integration. Challenges and Opportunities for German Policy*, Berlín: SWP Research Paper 2011/RP 12, pp. 8-13.

Del Arenal, Celestino (2011): “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”, en: *Pensamiento Iberoamericano*, N.E.,No.8, pp. 71-101.

Grabendorff, Wolf (2012): “¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?” en: *Nueva Sociedad* No. 239, pp. 24-34.

Gratius, Susanne (2011): “El ascenso de América Latina”, en: Martiningui, Ana/ Youngs, Richard (eds.): *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*, Madrid: FRIDE 2011, pp. 87-96.

Gratius, Susanne/Sanahuja, José Antonio (2010): “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, en: *Política Exterior* No. 135, pp. 122-134.

Haass, Richard N. (2008): “The Age of Nonpolarity: What will follow U.S. Dominance”, en: *Foreign Affairs* Vol. 97, No. 3, pp. 44-56.

Husar Jörg/Maihold, Günther (2010): “The EU and New Leading Powers: Analytical Approach and Policy Options”, en: Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (eds.): *Europe And New Leading Powers. Towards Partnership in Strategic Policy Areas*, Baden-Baden: Nomos Verlag, pp. 11-20.

Lippert, Barbara/Schwarzer, Daniela (2011): “The EU between Disintegration and Self-Assertion: Developments and Courses of Action”, en: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/ Daniela Schwarzer (eds.): *State of Play in European Integration. Challenges and Opportunities for German Policy*, Berlín: SWP Research Paper 2011/RP 12, pp. 27-36.

Maihold, Günther (2007): “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”, en: *Foro Internacional* Vol. 4, No. 188, pp. 269-299.

Maihold, Günther (2012): “Del G8 al G20 y más allá - efectividad y legitimidad”, en: Jorge Navarrete/Günther Maihold/Francisco Suárez Dávila/Heribert Dieter/Thomas Fues: *El G20 y el nuevo orden internacional*, México, D.F. (Cuadernos de la Cátedra Humboldt Nr. 1), pp. 25-50.

Martiniqui, Ana/Youngs, Richard (eds.) (2010): *Desafíos para la política exterior europea en 2011*, Madrid: FRIDE.

Messner, Dirk: *La Unión Europea: ¿protagonista de un orden mundial multilateral o poder periférico en el siglo de ‘Asia-Pacífico’?* Buenos Aires: Nueva Sociedad 2007

Nolte, Detlef (2010): “How to compare regional powers: analytical concepts and research topics”, en: *Review of International Studies* Vol. 36, pp. 881-901.

Nye, Joseph S. (1990): “Soft Power”, en: *Foreign Policy*, No. 80, pp. 153-171.

Rüland, Jürgen (2006): “Interregionalism: un unfinished agenda”, en: Heiner Hänggi/Ralf Roloff/Jürgen Rüland (eds.): *Interregionalism and international relations*, New York, pp. 295-313.

Saltalamacchia, Natalia (2012): “Una política exterior que levante el vuelo”, en: Lorenzo Córdova/Ciro Murayama/Pedro Salazar (coord.): *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*, México, D.F., pp. 299-306.

Sanahuja, José Antonio (2007): “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en: Christian Freres/Susanne Gratius/Tomás Mallo/A. Pellicer/José Antonio Sanahuja (eds.): ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Madrid: Fundación Carolina (Documento de Trabajo No. 15), pp. 1-41.

Sanahuja, José Antonio (2012): “América Latina y la crisis europea: ¿una relación más equilibrada?” <http://www.nuso.org/opinion.php?id=102>

Sandschneider, Eberhard (2011): *Der erfolgreiche Abstieg Europas. Heute Macht abgeben, um morgen zu gewinnen*, Munich.

Soler i Lecha, Eduard (2012): “Europa y el Mediterráneo: ¿año cero?”, en: *Política Exterior* Vol. 26. No.145, pp. 130-140.

Wollrad, Dörte/Günther Maihold/Manfred Mols (eds.) (2011): *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*, Buenos Aires.

Youngs, Richard (2010): *Europe's Decline and Fall. The Struggle against Global Irrelevance*, London.



La Cátedra "Guillermo y Alejandro de Humboldt" fue creada a través de un convenio de colaboración académica establecido entre la UNAM y El Colegio de México con el Servicio Alemán de Intercambio Académico (Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD), e inaugurada el día 19 de octubre de 1998. El objetivo de la Cátedra es fomentar la docencia y la investigación sobre la sociedad, política, economía, historia y cultura de la Alemania contemporánea y, al mismo tiempo, sobre las relaciones entre este país y México, a través de la realización de cursos con valor curricular, conferencias magistrales, congresos y coloquios especializados o interdisciplinarios, publicaciones y traducciones. Debido a las experiencias de los primeros años de su existencia, el campo de las actividades ha sido ensanchado a Alemania en el contexto europeo por un lado y, por el otro, a México en el latinoamericano.

